

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ
СПРАВ**

Кафедра фундаментальних та юридичних дисциплін факультету № 6

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

з навчальної дисципліни

«Сучасні проблеми конституційного права України»

**обов'язкових компонент
освітньо-професійної програми другого (магістерського)
рівня вищої освіти**

08 Право 081 Право

за темою –

Сучасні проблеми безпосередньої демократії в Україні

Харків 2023

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 25.09.2023 р. № 8

СХВАЛЕНО

Вченою радою факультету № 6
Протокол від 25.08.2023 р. № 5

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін
Протокол від 22.09.2023 р. № 8

Розглянуто на засіданні кафедри фундаментальних та юридичних дисциплін факультету № 6 (протокол від 18.08.2023 № 8).

Розробник: професор кафедри фундаментальних та юридичних дисциплін факультету № 6 ХНУВС, кандидат юридичних наук, доцент Коломієць Ю. М.

Рецензенти:

1. Декан юридичного факультету Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна, д.ю.н., професор Серьогін В. О.
2. Завідувач кафедри адміністративного права та процесу факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ, д.ю.н., професор Салманова О. Ю.

План лекції:

1. Поняття та сутність безпосередньої демократії.
2. Поняття та ознаки виборів як основної форми реалізації суверенної влади народу.
3. Принципи виборчого права та проблеми їх реалізації в Україні.
4. Виборча система як чинник трансформації соціально-політичного стану суспільства.
5. Референдум як інструмент прямої демократії.

Рекомендована література

Основна:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. (із змін.). URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. Виборчий кодекс України: Закон України від 19 грудня 2019 р. № 396-IX (із змін.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>
3. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 26.01.2021 р. № 1135-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text>
4. Про Центральну виборчу комісію: Закон України від 30 червня 2004 р. № 1932-VI (із змін.). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1932-15/page2>
5. Актуальні проблеми конституційного права України: Підручник / За заг. ред. проф. Олійника А. Ю. К.: ЦУЛ, 2020. 554 с.
6. Конституційне право України. Повний курс: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 554 с.
7. Конституційне право України: підручник / Т. М. Слінько, Л. І. Летнянчин, Ф. В. Веніславський та ін.; за заг. ред. Т. М. Слінько. Харків: Право, 2020. 592 с.
8. Конституційне право України: підручник. Ужгород: ВД «Гельветика», 2018. 461 с.
9. Конституційне право: навч. посіб. Харків: ХНУВС, 2017. 358 с.
10. Конституційне право: підручник / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ; за заг. ред. О. С. Бакумова, Т. І. Гудзь, М. І. Марчука. Харків, 2019. 484 с.
11. Конституційні засади сучасного державотворення: навч. посіб. у питаннях і відповідях. Харків: Право, 2017. 303 с.
12. Тлумачний термінологічний словник з конституційного права: рекомендовано МОН України / за заг. ред. Л. Р. Наливайко. Київ: Хай-Тек Прес, 2016. 628 с.

Додаткова:

1. Богів Я. Безпосередня демократія як форма реалізації народного суверенітету. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2019. Вип. 22. С. 205–213.

2. Вітюк Д. Л., Павлюх О. А. Вибори як форма безпосередньої демократії: теоретико-правовий аспект. *Альманах права*. 2019. Вип. 10. С. 115–121. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ap_2019_10_25
3. Гудзь Л., Гудзь Т. Принцип загального виборчого права: міжнародні стандарти та перспективи законодавчої реалізації в Україні. *Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія: Право*. 2020. С. 30–39.
4. Закірова С. Референдум як інструмент прямої демократії: міжнародний досвід і корисні уроки для України. *Громадська думка про правотворення*. 2019. № 10 (175). С. 4–13. URL: <http://nbuviar.gov.ua/images/dumka/2019/10.pdf>.
5. Коломієць Ю. М., Гудзь Л. В. Правопорушення на виборах в Україні та шляхи їх подолання. *Wschodnioeuropejskie Czasopismo Naukowe (East European Scientific Journal)*. 2019. № 6 (46). С. 51–54.
6. Лешанич М. Особливості формування виборчої системи України (1991–2014 рр.). *Регіональні студії*. 2018. № 12. С. 18–25.
7. Нестерович В. Ф. Зміст та структура суб'єктивного виборчого права в Україні. *Вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. Спец. вип. № 3. С. 163–169.
8. Розвиток форм безпосередньої демократії в Україні: аналіз доцільності та перспектив застосування: аналіт. доп. / Павленко І. А., Даниляк О. О., Макаров Г. В., Руденко А. В. Київ: НІСД, 2019. 65 с.
9. Шутова О. С., Овсієнко К. С. Інститут референдуму в демократичних державах: позитивні і негативні аспекти. *Правова позиція*. 2020. № 3 (28). URL: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:rvfd2NTTFaoJ:legalposition.umsf.in.ua/archive/2020/3/14.pdf+&cd=6&hl=ru&ct=clnk&gl=ua>

Інформаційні ресурси в Інтернеті:

1. Наукова бібліотека Харківського національного університету внутрішніх справ. URL: <https://lib.univd.edu.ua/>
2. Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/>
3. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://portal.rada.gov.ua/>
4. Офіційний сайт Конституційного Суду України. URL: <http://www.ccu.gov.ua>
5. Харківська державна наукова бібліотека ім. В. Г. Короленко. URL: <http://korolenko.kharkov.com/>

Текст лекції

1. Поняття та сутність безпосередньої демократії.

Говорячи про сутність форм безпосередньої демократії, їх систематизацію та класифікацію, необхідно у найбільш загальних формах з'ясувати, які саме вияви влади народу можна зараховувати до форм прямого

народовладдя, а також установити максимально чіткі критерії, які б давали змогу охарактеризувати їх із погляду типовості й значення результатів волевиявлення громадян.

Аналізуючи форми безпосередньої демократії та визначаючи їх зміст, науковці звертають увагу саме на перелік таких форм (вичерпний чи відкритий). Так, О. Галус указує на існування в науці конституційного права широкого та вузького підходів до визначення форм безпосередньої демократії, посиляючись при цьому на роботи відомих конституціоналістів у частині переліку конкретних форм (вибори, референдум, народні обговорення тощо).

Найбільш вдалим є визначення форм безпосередньої демократії, запропоноване В. Комаровою, під якими вона розуміє способи й засоби безпосереднього здійснення влади народом або його частиною, які виключають передачу владних повноважень будь-яким органам чи особам. При цьому формами безпосередньої демократії є ті її вияви, що «інституціюють» безпосереднє волевиявлення народу як володаря всієї повноти влади.

Таке визначення є універсальним для широкого кола форм прямого народовладдя, проте не виправдано наділяє частину народу владними повноваженнями, що суперечить принципу неподільності народного суверенітету.

В. Погорілко зазначає, що пряме народовладдя, як і будь-яка влада, здійснюється в певних формах, які становлять, як правило, способи волевиявлення народу з метою здійснення суспільних функцій, що мають правові наслідки.

Заслуговує на увагу визначення, сформульоване О. Галус, яка розглядає форми безпосередньої демократії як способи безпосереднього волевиявлення народу (або його частини), які мають імперативний і легітимний характер, з метою вирішення питань, що становлять суспільний інтерес.

Форми безпосередньої демократії визначають також і як способи виявлення волі народу щодо питань державного життя, від яких залежить юридична сила та політичні наслідки результатів народного волевиявлення.

Убачаємо, що розбіжності в запропонованих науковцями підходів до розуміння сутності поняття форм безпосередньої демократії все таки не мають концептуального значення, а тому, на нашу думку, можна стверджувати, що в науковій літературі в найбільш загальному розумінні сформувався більш-менш уніфікований підхід до розуміння форм безпосередньої демократії, а саме як *особливого способу (сукупності способів) здійснення народом безпосереднього волевиявлення, спрямованого на реалізацію влади, носієм якої він є за визначенням.*

Наукова література, присвячена дослідженню безпосередньої демократії, беззаперечно перевагу серед її окремих форм надає виборам і референдуму, визначаючи їх як пріоритетні, найбільш суттєві, головні, основні. З одного боку, така перевага має місце у зв'язку з поширеною

класифікацією форм прямого народовладдя, за якою виділяють конституційні форми, тобто ті, що закріплені в Основному Законі, а відтак мають пріоритетність з огляду на їх високий конституційний статус. З іншого боку має значення історичний аспект цього питання, оскільки саме вибори і референдум спочатку зараховували до форм безпосередньої демократії, і саме через них почало відбуватися імперативне волевиявлення носія влади – народу.

Вибори є дуже важливим суспільним явищем, однією з основних форм безпосередньої участі громадян в управлінні суспільними та державними справами. Вони дають можливість легітимізувати владу. А легітимізованою може бути визнана лише та державна чи місцева влада, котра сформована на основі демократичних процедур, вільного волевиявлення осіб, які мають право голосу, рівності всіх учасників політичного процесу, діють у межах права.

Сформовані унаслідок виборів органи влади й обрані особи отримують право діяти від імені громади та володіють повноваженнями для прийняття загальнообов'язкових рішень на відповідній території.

Як зазначає німецький учений Г. Маєр, у загальнонаціональному масштабі вибори є найбільш відомим праву масовим процесом. Вибори – один із найстарших суспільних інститутів. Інститут виборів, залежно від конкретних суспільно-політичних умов, політичного режиму, рівня політико-правової культури та демократичних традицій у суспільстві, дуже часто може виконувати роль знаряддя у боротьбі за владу. Проте у будь-якому випадку вибори запроваджують елементи демократизму у державі та суспільстві. У сучасних умовах вибори, будучи невід'ємною частиною суспільного життя, характеризують ступінь демократизму державного режиму та є основною формою реалізації суверенної влади народу. Вони є фундаментом демократичної політичної системи, гарантом представництва інтересів різних суспільних груп і прошарків населення в органах державної влади.

2. Поняття та ознаки виборів як основної форми реалізації суверенної влади народу.

Обов'язковою передумовою і визначальною ознакою демократичної, правової держави, якою Україну проголошено на конституційному рівні, є проведення періодичних, вільних виборів, сутність яких полягає в оновленні складу представницьких органів публічної влади та зміні виборних посадових осіб на основі демократичних процедур.

Вибори – це конституційна форма безпосередньої демократії, що полягає у формуванні персонального складу органів публічної влади шляхом голосування пересічних громадян.

Поняття виборів поєднує у собі низку ознак:

По-перше, вибори є таким політичним інститутом, який дозволяє індивідам і соціальним групам сформулювати свої вимоги, відповідні їх реальним або уявним інтересам, а також забезпечити підтримку тим діям політичних лідерів, які відповідають інтересам більшості населення.

По-друге, голосування є одним з основних механізмів розв'язання політичних конфліктів, оскільки на виборах продовжується мирна конкуренція інтересів різних груп суспільства.

По-третє, вибори є надійним засобом легітимації політичного режиму, оскільки сприяють організації населення в політичні партії, клуби виборців та інші політичні організації, створені для відстоювання своїх інтересів. Кожна партія створює мережу організацій, що «пронизують» місцеві співтовариства, і тим допомагає посилити інтегруючий початок пануючого політичного режиму.

По-четверте, вибори є засобом політичної соціалізації, оскільки загальне виборче право, створення передвиборних асоціацій, використання засобів масової інформації для пропаганди передвиборних програм політичних партій і платформ кандидатів сприяють політичній освіті виборців і дають можливість активно втручатися в політичний процес.

Вибори розглядають також як процес завоювання, оновлення або підтвердження повноважень на певний визначений термін представницьких органів влади, що відбувається у правових межах, визначених конституцією і законами; як соціальну технологію демократичного суспільства, що сприяє легітимації і стабілізації політичної системи; як механізм участі громадян в управлінні державою.

Форма проведення виборів майже аналогічна референдуму: у визначений день учасники голосування приходять на дільниці, отримують бюлетені, роблять у них відповідні позначки і кидають їх у скриньки для голосування, а після закінчення терміну голосування члени дільничних комісій підраховують голоси у часників голосування, складають протокол і надсилають до вищестоящої комісії, яка за даними протоколів визначає й офіційно оприлюднює підсумки голосування. Проте зміст голосування на виборах суттєво відрізняється від референдуму: виборець повинен не просто обрати одну з двох можливих відповідей на поставлене питання, а визначити того (чи тих) із запропонованих кандидатів, який (які) найкраще, на його думку, зможе (зможуть) відобразити й захистити його позицію та інтереси при здійсненні публічної влади. І чим більш конкурентними є вибори, тим більше альтернатив стоїть перед виборцем.

Вибори вважаються найбільш демократичним способом формування тих органів публічної влади, які повинні мати представницький характер – відображати позицію та інтереси держави, народу чи територіальної громади. Проте шляхом виборів ніколи не формуються органи, від яких насамперед вимагається професіоналізм і неупередженість (органи виконавчої та судової влади, органи прокуратури та конституційного контролю).

У науці конституційного права України вибори класифікують за різними підставами:

1) залежно від того, які органи обираються, вибори поділяються на парламентські (вибори народних депутатів), президентські (вибори Президента України) та вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів;

2) залежно від того, обирається виборний орган повністю чи частково, розрізняють загальні та часткові (тобто замість депутатів, які вибули, коли обирається лише частина колегіального виборного органу влади) вибори;

3) залежно від підстав проведення вибори можуть бути черговими, позачерговими (достроковими) або повторними;

4) залежно від територіальних меж проведення вибори поділяють на загальнодержавні (всеукраїнські) та місцеві (локальні);

Вибори в суспільстві плюралістичної демократії, яким є сучасне українське суспільство, виконують низку важливих функцій, серед яких:

1) функція забезпечення реального народовладдя;

2) функція демократичного контролю за владою;

3) функція забезпечення політичної відповідальності за політичний курс;

4) функція легітимної, ненасильницької зміни правлячих еліт;

5) функція недопущення узурпації влади;

6) функція «селекції» політичних лідерів;

7) функція забезпечення альтернативності (поліваріативності) суспільного розвитку.

Вибори є проявом демократії лише у тому випадку, коли проводяться у суворій відповідності до закону, гласно й неупереджено з боку органів публічної влади, коли вони є дійсно вільними й альтернативними. В іншому випадку вони можуть перетворитися на свою протилежність і стати знаряддям узурпації влади, маніпулювання суспільною свідомістю і навіть зручними моментом для антиконституційного замаху.

3. Принципи виборчого права та проблеми їх реалізації в Україні.

Становлення і розвиток України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави передбачає подальший розвиток і вдосконалення всіх форм безпосередньої і представницької демократії, передбачених Конституцією та законами України. На особливу увагу вчених, парламентаріїв, політиків заслуговують ті форми демократії, які дозволяють народу України, як носію суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, безпосередньо реалізовувати свій суверенітет.

Демократія по своїй природі означає змагання політичних сил за отримання і утримання влади. Але це змагання в умовах відсутності навичок політичної гри рано чи пізно переростає в конфлікт. Уникнути виникнення даного конфлікту, або своєчасно вирішувати такі конфлікти, покликане виборче право, яке в сучасній Україні, безсумнівно, має «особливий соціально-політичний статус і, як наслідок, цілком обґрунтовано претендує на самостійне призначення в публічно-правовій системі нашої держави».

Виборче право – це конституційно-правовий інститут, який об'єднує в собі норми Конституції України і норми поточного виборчого законодавства, якими закріплено основоположні принципи участі громадян у виборах, порядок призначення, підготовки та проведення виборів, а також порядок і процедури встановлення результатів народного волевиявлення.

Виборче право розглядається у двох аспектах: 1) як інститут конституційного права, сукупність правових норм, що регулюють порядок підготовки і проведення виборів (об'єктивне виборче право); 2) як одне з політичних прав громадян (виборців) обирати і бути обраними на виборах (суб'єктивне виборче право). Об'єктивне і суб'єктивне виборче право співвідносяться як форма і зміст, адже самі виборчі права громадян та порядок їх реалізації закріплюються (отримують юридичне оформлення) у відповідних конституційно-правових нормах.

Принципи виборчого права – це основоположні, керівні ідеї, з яких виходить законодавець при формуванні норм про порядок підготовки і проведення виборів; це умови визнання і здійснення виборчого права, які разом забезпечують реальний характер волевиявлення народу, легітимність виборних органів публічної влади. Дані принципи рівною мірою стосуються як об'єктивного, так і суб'єктивного виборчого права.

Водночас, розглядаючи засади виборів органів публічної влади в Україні слід зазначити, що *принципи* цих виборів представляють собою цілісну систему, складова якої, у той же час, не знайшла в науці конституційного права свого однозначного визначення.

Більшість учених відносять до них принципи вільного, загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні. Деякі розширюють цей перелік за рахунок принципів публічності та відкритості, періодичності, доступності виборів, добровільності, змагальності, альтернативності, участі громадян в організації виборів, демократичності процедури висування кандидатів, несумісності депутатського мандата з заняттям певних державних посад або комерційною діяльністю, контролю, відповідальності, в тому числі індивідуальної особистої відповідальності депутата перед виборцями; незалежності органів, що здійснюють організацію та проведення виборів; поєднання різних виборчих систем, забезпечення пропорційного представництва, визначеного порядку встановлення результатів голосування, широкої участі населення у виборчій кампанії, активного правового захисту кандидатів тощо.

Отже, однозначного визначення системи принципів виборчого права в науці конституційного права поки не існує.

Так, Ю. Ключковський пропонує систему принципів виборчого права поділяти на:

а) принципи, що стосуються виборів в цілому і встановлюють, щоб вони були: загальні, прямі, рівні, вільні, чесні;

б) принципи, які стосуються голосування і передбачають: таємне голосування, особисте голосування.

С. Князєв розділяє принципи виборчого права за підставою їх цільового призначення в механізмі правового регулювання виборчих відносин на:

а) принципи організації і проведення виборів, які утворюють концептуальні засади правового забезпечення виборчих відносин, пов'язані з обов'язковістю, періодичністю, вільною участю, альтернативністю виборів,

допустимістю різних виборчих систем та приналежності органів, що забезпечують організацію і проведення виборів;

б) принципи участі громадян у виборах (принципи загального, рівного, прямого виборчого права, а також добровільної реалізації суб'єктивних виборчих прав на основі особистого таємного голосування).

Інші дослідники принципів виборів класифікують принципи виборчого права на політичні та організаційні (в залежності від того, визначають ці принципи відносини, пов'язані з утриманням і проявом суверенної політичної волі виборців, або містять фундаментальні правила формувань організаційного механізму підготовки і проведення голосування).

Залежно від рівня об'єктивізації принципи виборчого права можна виокремити ті, які: а) закріплені в міжнародно-правових документах, б) мають конституційне визнання, в) закріплені на рівні виборчих законів.

Загальновизнані принципи виборчого права зафіксовані у відповідних міжнародно-правових документах.

Конституція України (ст. 71) закріпила такі *принципи* виборчого права:

1. *Принцип вільних виборів* – кожний виборець самостійно, без будь-якого зовнішнього впливу вирішує – брати йому участь у виборах чи ні, а якщо брати, то якою мірою, кому з кандидатів віддати свій мандат довіри. Принцип вільних виборів забороняє будь-який фізичний чи психологічний тиск на виборця, будь-яке переслідування за ухиляння від участі в голосуванні (абсентеїзм).

2. *Принцип загального виборчого права* – право голосу на виборах мають усі повнолітні дієздатні громадяни України. Забороняються будь-які привілеї чи обмеження щодо участі громадян у виборчому процесі, не передбачені Конституцією України та виборчим законодавством.

3. *Принцип рівного виборчого права* – усі громадяни долучаються до виборів на рівних засадах і мають рівну кількість голосів. У такий спосіб забезпечується рівність для кожного громадянина прав і можливостей впливати на результат виборів. Цей принцип випливає із загальнішого конституційного принципу рівноправності громадян, поширюється як на активне, так і на пасивне виборче право. Забороняється поділ виборців на розряди (курії) за майновою, національною, становою, релігійною, етнічною чи іншою ознакою. Усім виборцям має бути гарантовано рівний захист їх виборчих прав законом і судом.

4. *Принцип прямого виборчого права* – *персональний склад виборних органів формується* безпосередньо виборцями, без будь-яких проміжних інстанцій. Кожен виборець голосує тільки особисто.

5. *Принцип таємного голосування* – будь-який контроль за волевиявленням виборців заборонений. Виборче законодавство України передбачає спеціальні організаційні заходи та процедури із забезпечення таємниці голосування, зокрема: кожний виборець голосує на виборах особисто; голосування за інших осіб чи передача виборцем права голосу будь-якій іншій особі забороняється; виборчий бюлетень повинен мати таку форму, яка відкидає можливість установити, хто саме його заповнив;

голосування має проводитись у спеціально відведених та облаштованих приміщеннях, в яких обладнуються кабінки (кімнати) для таємного голосування; бюлетені повинні заповнюватися виборцем особисто в кабінці для таємного голосування; для випадків голосування за місцем перебування (для голосування осіб, які за віком, у зв'язку з інвалідністю чи за станом здоров'я не здатні пересуватися самостійно) має бути передбачена така процедура, яка виключає порушення таємниці голосування або спотворення волевиявлення виборців. Реалізація принципу таємного голосування забезпечується також установленням відповідальності осіб, які порушили таємницю голосування. Зокрема, кримінальна відповідальність за порушення таємниці голосування передбачена ст. 159 Кримінального кодексу України: умисне порушення таємниці голосування під час проведення передбачених законом України виборів, учинене членом виборчої комісії або іншою службовою особою з використанням влади чи службового становища – карається штрафом від 300 до 500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк до 3 років, або позбавленням волі на той самий строк, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від 1 до 3 років.

Юридичні вимоги до носіїв суб'єктивного виборчого права називаються виборчими цензами. При цьому виборчі цензи для носіїв пасивного виборчого права є дещо вищими порівняно з тими, що ставляться до виборців. Це зумовлено тим, що після обрання така особа отримає змогу здійснювати публічну владу, що вимагає від неї достатнього життєвого досвіду та інших додаткових умінь. Чим вищий рівень посади, на яку обирається особа, – тим вищими є виборчі цензи.

Виборче законодавство України передбачає наступні види виборчих цензів:

1) громадянський ценз – активне і пасивне виборче право визнається тільки за громадянами, тобто за особами, які перебувають з Українською державою в постійному політико-правовому зв'язку;

2) віковий ценз – активного виборчого права набувають громадяни України, яким на день виборів виповнилося 18 років; віковий ценз щодо пасивного виборчого права залежить від посади (кандидат у депутати місцевої ради повинен мати вік не менше 18 років, тоді як кандидат у народні депутати – 21 рік, а кандидат на пост Президента України – 35 років);

3) ценз дієздатності – не мають права голосу громадяни, визнані судом недієздатними; відповідно, вони не можуть бути висунуті (балотуватися) на виборні посади;

4) ценз осілості – вимога до кандидата на виборну посаду проживати на відповідній території протягом встановленого часу (кандидатом у народні депутати може бути особа, яка постійно проживала в Україні останні 5 років, а кандидатом у Президенти – особа, яка постійно проживала в Україні протягом останніх 10 років);

5) ценз законослухняності – не може бути обрана на виборну посаду особа, яка має судимість за вчинення умисного злочину, якщо тільки ця судимість не знята чи не погашена у встановленому законом порядку;

6) мовний (лінгвістичний) ценз – стосується тільки кандидата на пост Президента України, від якого вимагається володіння державною мовою.

Як видно з наведеного переліку, всі виборчі цензи, передбачені вітчизняним законодавством, не мають дискримінаційного характеру, є обґрунтованими і цілком відповідають міжнародно-правовим стандартам у даній сфері.

Громадяни України, які мають право голосу, можуть брати участь у роботі виборчих комісій як їх члени, а також у проведенні передвиборної агітації, здійсненні спостереження за проведенням виборів та інших заходах у порядку, визначеному виборчим законодавством України.

4. Виборча система як чинник трансформації соціально-політичного стану суспільства.

Поняття «*виборча система*» вживається у двох аспектах: у широкому розумінні – *це впорядковані суспільні відносини, що становлять порядок виборів органів публічної влади*. При такому підході виборча система включає в себе принципи і умови участі громадян у виборах, порядок їх призначення, підготовки і проведення, коло суб'єктів виборчого процесу, правила встановлення підсумків голосування і визначення результатів виборів. Виборча система в широкому сенсі, по суті, ототожнюється з виборчою кампанією, що представляє собою діяльність по підготовці виборів, здійснювану в період із дня офіційного опублікування рішення про призначення виборів до дня подання звіту про витрачання виділених на їх проведення бюджетних коштів комісією, яка організує вибори. З цієї причини використання поняття виборчої системи в широкому сенсі навряд чи виправдано.

У вузькому розумінні – *це спосіб розподілу депутатських мандатів між кандидатами залежно від результатів голосування виборців або інших уповноважених осіб*. Найчастіше це поняття застосовується саме у вузькому розумінні, отже, надалі вживатимемо його у цьому значенні.

Найбільш істотними елементами виборчої системи в широкому сенсі можна вважати:

- виборчу систему у вузькому сенсі;
- принципи і умови участі громадян у виборах (активне і пасивне виборче право);
- принципи і умови участі у виборах політичних партій та інших громадських об'єднань;
- систему органів, що забезпечують підготовку та проведення виборів;
- порядок висування і реєстрації кандидатів і списків кандидатів;
- порядок проведення передвиборної агітації;
- порядок фінансування виборів;

- порядок організації голосування (в тому числі порядок участі у виборах громадян, які не мають можливості в день голосування прибути на виборчу дільницю).

Більшість із цих елементів в силу різних причин закріплюються у виборчому законодавстві в якості єдиних на всій території країни і для виборів всіх рівнів.

Водночас не слід забувати, що правила підведення підсумків голосування залежать, крім способів визначення результату, від низки виборчих дій, які безпосередньо впливають на прийняття рішення про обрання того чи іншого кандидата. Виходячи з цього, в юридичному сенсі вузьке розуміння виборчої системи краще пов'язувати з сукупністю норм, що закріплюють правила:

- утворення виборчих округів;
- висунення кандидатів (списків кандидатів);
- визначення ролі політичних партій (виборчих об'єднань) у виборах;
- затвердження форми виборчого бюлетеня;
- визначення результатів виборів і встановлення переможців, включаючи розподіл депутатських мандатів між політичними партіями (виборчими об'єднаннями);
- проведення в разі необхідності повторного голосування (другого туру виборів);
- заміщення вакантних мандатів.

У своїй сукупності вони дають найбільш повне уявлення про утворюють виборчу систему елементів, різне поєднання і змістовне наповнення яких обумовлюють виділення різних видів виборчих систем. Розрізняють такі *види виборчих систем*: мажоритарну, пропорційну та змішану (мажоритарно-пропорційну).

Мажоритарна виборча система базується на принципі: обраним вважається кандидат, який отримав установлену більшість голосів виборців у виборчому окрузі, в якому він балотувався. Залежно від того, яка саме більшість вимагається для перемоги, розрізняють три її різновиди:

- 1) мажоритарна система абсолютної більшості – переможцем на виборах стає кандидат, який набирає більше половини (50% +1) голосів у відповідному окрузі;
- 2) мажоритарна система відносної більшості – переможцем визнається кандидат, який набирає більше голосів, ніж будь-який інший претендент;
- 3) мажоритарна система кваліфікованої більшості – для того, щоб бути обраним, кандидат має набрати значно більше половини голосів виборців (2/3, 3/4 тощо).

До основних переваг мажоритарної системи відносять:

1. Універсальність системи. Використовуючи її можна обирати як окремих представників (президент, губернатор, мер), так і колегіальні органи державної влади або місцевого самоврядування (парламент держави, муніципалітет міста).

2. Врахування соціально-політичних (партійна приналежність кандидата або її відсутність, політична програма, прихильність до тієї чи іншої ідейної доктрини) та особистих (професійна придатність, репутація, відповідність етичним критеріям і переконанням виборця тощо) якостей кандидата.

3. Реальна можливість представників невеликих партій і навіть безпартійних незалежних кандидатів отримати перемогу на виборах нарівні з представниками великих політичних партій.

4. Більший ступінь незалежності від політичних партій і партійних лідерів обраних за одномандатними мажоритарними округами представників. Це дозволяє більш коректно дотримуватися принципу народовладдя, відповідно до якого джерелом влади повинні виступати виборці, а не партійні структури. При мажоритарній системі обраний представник стає набагато ближче до своїх виборців, так як вони знають, за кого конкретно голосують.

Зрозуміло, що мажоритарна виборча система не є ідеальною. Її переваги мають досить високий ступінь залежності від «середовища застосування», в якості якого виступає політичний режим. Так, наприклад, в умовах тоталітарного політичного режиму практично жодна з переваг цієї виборчої системи не може бути реалізована повною мірою, оскільки у цьому випадку вона лише виконує функцію механізму реалізації волі політичної влади, а не виборців.

До числа об'єктивних недоліків мажоритарної системи відносять наступні.

По-перше, при мажоритарній виборчій системі «пропадають» і не перетворюються у владні повноваження голоси тих виборців, які були віддані за кандидатів, що не перемогли. Хоча у загальному підрахунку голосів саме вони можуть становити більшість.

По-друге, мажоритарну систему справедливо вважають фінансово витратною через можливість проведення другого туру голосування, і через те, що у цьому випадку замість виборчих кампаній декількох партій, проводиться кілька тисяч виборчих кампаній окремих кандидатів.

По-третє, при мажоритарній системі через можливу перемогу незалежних кандидатів, а також кандидатів невеликих партій створюється набагато більша ймовірність формування занадто дисперсних, мало структурованих і тому погано керованих органів влади, ефективність діяльності яких через це істотно знижується. Цей недолік особливо характерний для держав з недосконалою партійною системою і великою кількістю партій (Верховна Рада України – яскравий приклад).

Нарешті, противники мажоритарної системи стверджують, що вона створює сприятливі можливості для зростання ролі фінансових спонсорів всупереч конституційним правам виборців. Дуже часто місцеві органи влади звинувачуються у використанні «адмінресурсу», тобто в підтримці адміністрацією тих чи інших кандидатів, партій тощо.

Пропорційна виборча система передбачає такий порядок визначення результатів голосування, за яким розподіл мандатів між партійними

списками кандидатів здійснюється відповідно до кількості отриманих ними голосів. Така виборча система передбачає утворення великих багатомандатних округів і забезпечує представництво партій у виборних органах відповідно до їхньої популярності серед виборців. За даної системи розподіл мандатів між партійними списками здійснюється за допомогою виборчої квоти, яка визначається одразу ж після виборів шляхом поділу загальної кількості голосів, поданих у багатомандатному окрузі, на число мандатів, що підлягають розподілу від даного округу.

Серед переваг пропорційної виборчої системи можна виділити наступні:

- 1) дозволяє точніше, ніж мажоритарна система, враховувати політичні уподобання виборців;
- 2) забезпечує представництво в парламенті не лише великим, але і середнім і навіть дрібним політичним партіям.

Недоліками ж пропорційної виборчої системи є: по-перше, ослаблення особистих зв'язків виборців і їх обранців, відсутність персональної відповідальності депутатів перед виборцями; по-друге, дана виборча система може привести до зайвого дроблення складу законодавчого (представницького) органу, що негативно позначається на його роботі; по-третє, в парламентських і змішаних республіках виникають складнощі при формуванні уряду і в ході його діяльності: оскільки жодна партія не має абсолютної більшості в парламенті, уряд формується на основі багатопартійної коаліції, часто дуже нестійкою – вихід з коаліції однієї партії призводить до падіння уряду (до виборчої реформи в Італії початку 1990-х рр. більшість урядів цієї країни працювали в середньому менше року).

Мажоритарно-пропорційна (змішана) виборча система заснована на «механічному» поєднанні елементів мажоритарної та пропорційної систем, коли одна частина депутатського корпусу формується за мажоритарною системою, а друга – за пропорційною. У такий спосіб намагаються забезпечити партійне представництво і водночас зберегти особистий зв'язок депутатів з виборцями.

Функціонування такої виборчої системи викликано, як правило, політичним компромісом між партіями, які зацікавлені в основному в мажоритарній системі, і тими партіями, які вважають за краще чисто пропорційну систему.

Змішана виборча система сприяє розвитку та укрупненню партій, істотно не порушує представництва населення та принципів пропорційності, а також дає можливість виборцю обирати не лише кандидатів, а і політичну партію, якій він надає перевагу.

До переваг змішаної форми виборчої системи можна віднести відсутність протиставлення однієї моделі виборчої системи іншій. Поєднання двох моделей також взаємно дозволяє знизити негативні наслідки застосування конкретної виборчої системи.

За роки незалежності в Україні було випробувано всі названі види виборчих систем, крім мажоритарної системи кваліфікованої більшості. Так,

вибори Верховної Ради Української РСР 1991 р. та Верховної Ради України 1994 р. проводилися за мажоритарною системою, парламентські вибори 1998 і 2001 років – за змішаною виборчою системою, з 2005 р. Верховна Рада України обиралася за пропорційною системою із загороджувальним бар'єром у 3%. З 2011 р. вибори Верховної Ради України проводилися за змішаною виборчою системою із 5% загороджувальним бар'єром.

На сьогодні в Україні застосовуються такі виборчі системи: мажоритарна система абсолютної більшості – на виборах Президента України; пропорційна система за єдиними списками кандидатів у депутати у загальнодержавному виборчому окрузі, з яких формуються регіональні виборчі списки кандидатів у депутати – на виборах народних депутатів України.

За системою пропорційного представництва за відкритими виборчими списками кандидатів у депутати у багатомандатних виборчих округах, на які поділяється багатомандатний виборчий округ, що збігається з територією відповідно Автономної Республіки Крим, області, міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднаної міської територіальної громади, від регіональних (республіканських в Автономній Республіці Крим, обласних, міських) організацій політичних партій – обираються депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, міських (міста з кількістю виборців 75 тисяч і більше осіб) рад.

Вибори сільського, селищного, міського (міста з кількістю виборців до 75 тисяч осіб) голови проводяться за виборчою системою відносної більшості в єдиному сільському, селищному, міському виборчому окрузі, що збігається відповідно з територією села, селища, міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією об'єднаної сільської, селищної, міської територіальної громади.

Вибори міського (міста з кількістю виборців 75 тисяч і більше осіб) голови проводяться за мажоритарною системою абсолютної більшості в єдиному міському виборчому окрузі, що збігається з територією міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією об'єднаної міської територіальної громади.

5. Референдум як інструмент прямої демократії.

Референдум є інститутом безпосередньої (прямої) демократії, процедура якого за низкою параметрів дуже близька до процедури виборів. І у виборах, і у референдумі беруть участь виборці, а вирішення питання відбувається шляхом голосування. Основна відмінність між ними полягає в об'єкті волевиявлення виборців. При виборах таким об'єктом є кандидат на якусь представницьку посаду (депутат парламенту, президент, віцепрезидент, губернатор штату, мер і т.д.). При референдумі об'єктом волевиявлення є не людина (кандидат), а певне питання, щодо якого проводиться референдум, – закон, законопроект, конституція, поправка до

конституції, певна зовнішньо- чи внутрішньополітична проблема. Нарешті, результати виборів можуть визначатися як за мажоритарними, так і за пропорційними системами, а результати референдуму можуть бути визначені тільки на основі принципів мажоритаризму. Що стосується організаційного боку проведення виборів і референдуму, то вони майже однакові, за винятком того, що при референдумі виборчі округи не потрібні.

У прямому розумінні слова *референдум* являє собою звернення до виборчого корпусу для остаточного вирішення якогось (здебільшого законодавчого чи конституційного) питання. Це звернення може виходити від парламенту чи від глави держави при вирішенні загальнонаціональних питань, від місцевої влади – для розв'язання місцевих питань.

Своєрідним різновидом референдуму є *плебісцит*, тобто опитування населення про політичну долю території, на якій воно проживає. У деяких країнах (Франція) плебісцит вважається більш широким поняттям, чим референдум, який є там різновидом плебісциту. В інших країнах (США) не роблять різниці між плебісцитом і референдумом.

Традиційно батьківщиною референдуму вважають Швейцарію, хоча плебісцити Луї-Наполеона 1851 р. і 1852 р. теж були, по суті, референдумами.

Історія референдуму в XX ст. пройшла кілька етапів. У цілому можна говорити про розширення сфери його застосування, про зростання застосування всенародного голосування при вирішенні важливих питань як загальнонаціонального, так і місцевого значення. Процедура референдуму використовується для прийняття конституцій і поправок до них, для схвалення законопроектів, для зміни форми правління (Італія, Іран), для одержання попередньої згоди виборчого корпусу при прийнятті важливих міжнародних чи внутрішньодержавних рішень. У ряді країн (Швейцарія, США) референдум широко застосовується для вирішення місцевих питань. Так, у США у всіх штатах проекти поправок до конституції обов'язково виносяться на референдум для їх остаточної ратифікації, конституції штатів містять положення, згідно з яким за вимогою 5 % виборців схвалений легіслатурою штату законопроект повинен бути затверджений на референдумі. До 1987 р. було проведено значну кількість загальнонаціональних референдумів: у Європі – 101, в Африці і на Середньому Сході – 54, в Азії – 18, в Америці – 25, в Австралії й Океанії – 45.

Референдум являє собою інститут безпосередньої (прямої) демократії, за допомогою якого громадяни приймають рішення загальнодержавного або місцевого значення.

Конституційне право передбачає різні форми референдуму і процедури їхнього застосування. Звичайно підрозділяють референдуми на *загальнонаціональні*, проведені в межах усієї державної території, і *місцеві*, проведені в окремих суб'єктах федерації або адміністративно-територіальних одиницях. Загальноприйнятим є розподіл референдумів на *конституційні* і *законодавчі*. Предметом конституційного референдуму є проект нової конституції, або конституційна реформа чи поправки до конституції.

Предметом законодавчого референдуму може бути або проект закону, або уже закон, який набрав чинності.

В особливу групу звичайно виділяють *вирішальні* і *консультаційні* референдуми (останні проводяться з метою з'ясування волі виборців при вирішенні важливих міжнародних питань).

Референдуми підрозділяють також на *обов'язкові* і *факультативні*. До першої групи відносяться референдуми, необхідність проведення яких передбачена основним законом. У другому випадку, проведення референдуму з того або іншого питання залежить від волі уряду чи виборчого корпусу.

У літературі виділяють і інші види референдумів залежно від часу їх проведення, обов'язкової сили й інших обставин.

Як уже відзначалося, однозначна оцінка референдуму неможлива. Демократизм чи реакційність цього інституту залежать від реальних політичних обставин і умов, у яких референдум проводиться.

В Україні питання організації та проведення референдумів регламентуються розділом III Конституції України, Законами України «Про всеукраїнський референдум» від 26 січня 2021 р. (далі – Закон) та «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. Однак проведення місцевого референдуму в нашій державі на сьогодні є неможливим, оскільки відсутній відповідний закон.

Щодо всеукраїнського референдуму, то за роки незалежності він проводився двічі: 1 грудня 1991 р. (з приводу підтвердження Акту проголошення незалежності України) і 16 квітня 2000 р. (з окремих питань щодо внесення змін до Конституції України). Ще двічі – у 1995 та 1996 роках – конституційний референдум оголошувався указом Президента України, але так і не був реалізований через зникнення необхідності в його проведенні (у 1995 р. – у зв'язку з укладенням Конституційного договору, а в 1996 р. – у зв'язку з прийняттям Конституції Верховною Радою України).

Відповідно до ст. 1 Закону *всеукраїнський референдум* є формою безпосередньої демократії в Україні, способом здійснення влади безпосередньо Українським народом, що полягає у прийнятті (затвердженні) громадянами України рішень шляхом голосування у випадках і порядку, встановлених Конституцією України та цим Законом.

У всеукраїнському референдумі мають право брати участь дієздатні громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, освіти, мови, ставлення до релігії, політичних поглядів, роду і характеру занять, які на день проведення референдуму досягли 18 років і постійно проживають на території України. Громадяни беруть участь у референдумі на рівних засадах. Кожний громадянин має один голос. Референдум є прямим: громадяни беруть участь у референдумі безпосередньо. Голосування під час референдуму є таємним: контроль за волевиявленням громадян не допускається.

Предмет референдуму – це коло питань державного і суспільного життя, які можуть бути вирішені за допомогою даної форми безпосередньої

демократії. Конкретне формулювання того питання, на яке учасники референдуму мають дати однозначну відповідь, називається *формулою референдуму*.

Предметом всеукраїнського референдуму *можуть бути питання*:

- 1) затвердження закону про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України;
- 2) загальнодержавного значення;
- 3) про зміну території України;
- 4) про втрату чинності законом України або окремими його положеннями.

Водночас предметом всеукраїнського референдуму *не можуть бути питання*:

- 1) що суперечать положенням Конституції України, загальновизнаним принципам і нормам міжнародного права, закріпленим насамперед Загальною декларацією прав людини, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, протоколами до неї;
- 2) 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.