

льному законодавстві, які б суперечили проголошеній співтовариством свободі у здійсненні даного права.

Насамкінець зазначимо, що даний міжнародний документ має не лише смислове, політичне, а й правове навантаження, що зобов'язує держави до певних дій, прийняття на себе відповідних зобов'язань у сфері здійснення людиною її права на свободу мирних зібрань, а також встановляє засади міжнародної політико-правової відповідальності держав-учасниць за створення ефективних умов для здійснення права на мирні зібрання всіма людьми.

***Бібліографічні посилання:***

1. Кресін О.В. Становлення теоретичних засад порівняльно-правових досліджень у другій половині XVIII – першій третині XIX століття: компаративна концептуалізація: монографія. – Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Видавництво «Логос», 2017. – 680 с.
2. СБСЕ. Хельсинський документ 1992 года «Вызов времени перемен». [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.osce.org/ru/mc/39534?download=true> – Дата доступу 13.11.2017 року.

**Самотуга Андрій Валерійович,**  
доцент кафедри загальноправових  
дисциплін та адміністрування  
Дніпропетровського державного  
університету внутрішніх справ,  
кандидат юридичних наук, доцент

## **ПРАВО НА РЕФЕРЕНДУМ І ПРОБЛЕМА ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ЄДНОСТІ ВНАСЛІДОК ЗЛОВЖИВАННЯ НИМ**

Останнім часом, після більш як 17-річної паузи, коли за часів незалежності було проведено єдиний поки що всеукраїнський референдум у березні 2000 р. (результати якого не були законодавчо закріплені), не враховуючи 1 грудня 1991 р. на підтвердження Акта незалежності, у вітчизняному соціумі та політикумі починає набирати оберти тема стосовно цієї, на жаль, суперечливої форми безпосереднього народного волевиявлення. Так, Глава держави під час виступу саме 1 грудня, але вже 2017 року на урочистостях з нагоди Дня працівників прокуратури заявив, що український народ підтримує питання про вступ України до НАТО та членство у Євросоюзі на референдумі [1].

Однак сьогодні саму Європу захлиснула хвиля референдумів, як пише британське видання «The Economist», зазначаючи, що це не дуже корисний процес. У 1970-х рр. у середньому на континенті проходило три референдуми щороку. Тепер їх у середньому вісім. І це без урахування Швейцарії та Ліхтенштейну, у котрих досить давня традиція прямої демократії. Отже, в цій публікації нами поставлено за мету з'ясувати можливість впливу цього політичного права громадян на засади як територіальної цілісності окремої дер-

жави, так і єдності добровільних демократичних державних об'єднань, яким є зараз Європейський Союз.

Для прикладу доцільно звернутися до трагічних подій у міжвоєнній Європі минулого століття, а саме референдуми, проведені в нацистській Німеччині: 1933 р. – позачергові вибори парламенту одночасно з референдумом про вихід Німеччини з Ліги Націй (95,1 % голосів виборців «за»); 1936 р. – референдум з приводу окупації демілітаризованої Рейнської області (98,8 % «за»); 1938 р. – референдум в Австрії щодо аншлюсу з Німеччиною (99,73 % «за»). Проте тут не надаються показники явки виборців. Звідси виникають аналогії із нинішніми референдумами після анексії Криму та окупації частин Донецької та Луганської областей – невисока явка та «високі» відсотки підтримки організаторів сепаратистських референдумів з порушенням українського законодавства, яке зазначає, що референдуми щодо зміни території України є виключно загальнодержавними [2]. Відтоді у післявоєнній Західній Німеччині окупаційною владою країн-союзників антигітлерівської коаліції на кілька років було заборонено проводити будь-які референдуми. І на сьогодні Конституція ФРН від 1949 р. містить норму щодо загальнонаціонального референдуму лише стосовно питання поділу федеральних земель [3].

Варто згадати також єдиний за всю історію існування ЄС референдум, проведений у 1991 р. – останньому році існування цієї наддержави. Формулювання основного питання бюлетеня з самого початку викликало дуже багато суперечок, і здавалося заплутаним – чи йшлося про збереження ЄС, чи про нову федерацію «рівноправних суверенних республік».

Початок нового тисячоліття позначився такими подіями, як, наприклад, референдуми щодо Конституції Європейського Союзу згідно із законодавствами деяких країн-членів щодо обов'язкового проведення ратифікаційних референдумів.

Французький референдум відбувся 29 травня 2005 р. з метою з'ясувати, чи повинна Франція ратифікувати запропоновану Конституцію ЄС. У результаті Конституція була відкинута більшістю голосів (55 %) при явці в 69 %.

Подібний референдум став першим більш як за 200 років в історії Нідерландів (попередній проходив у 1801 році) і жодним чином не зобов'язував уряд, тобто, навіть незважаючи на те, що пропозицію щодо Конституції було відхилено більшістю виборців, вона могла б бути ратифікована Генеральними штатами країни. Однак ще до голосування уряд заявив, що діятиме згідно з рішенням виборців при їх явці більше 30 %. Результати голосування показали, що Конституцію відкинули 61,6 % виборців при явці 63,3 %. Відтоді такий проект, як Конституція ЄС євросоюзовниками було відкладено на невизначений термін.

В нинішнє десятиліття, наприклад, перший референдум з питання про незалежність Шотландії відбувся 18 вересня 2014 р. За остаточною результатами, за незалежність висловилися 44,7% виборців.

А вже 26 червня 2016 р. на референдумі британці висловилися (51,89 % «за») про вихід з Євросоюзу (Brexit). Більшість же шотландців, навпаки, во-

ліють вийти зі Сполученого Королівства, залишившись у ЄС. Відтак, за результатами домовленостей з офіційними органами Євросоюзу, процедура виходу Великобританії з ЄС розрахована до 2019 р.

Вересень 2017 р. – Іспанія, де про свою незалежність на референдумі заявляє її найбагатша область Каталонія. А перед його проведенням міністр економіки Іспанії пообіцяв надати більшу економічну самостійність Каталонії в обмін на відмову від референдуму. На сьогодні цей сепаратистський конфлікт поки що злагоджено після втечі з країни до Бельгії каталонського лідера К. Пучдемуна, який згодом здався іспанському правосуддю.

Приклад каталонців підхопили північні області Італії Ломбардія (центр – м. Мілан) та Венето (м. Венеція), які на референдумі у жовтні 2017 р. висловилися за більшу економічну самостійність.

Таким чином, маємо чіткі приклади референдумів щодо відокремлення від держав чи входження/невходження до союзів держав. З цього приводу британський журналіст і публіцист Е. Лукас пише, що питання, пов'язані з національним самовизначенням, досить складні, тому проводити референдуми щодо них не завжди доцільно. Адже плебісцити призводять до розколів, тоді як потрібен консенсус. Референдум може дати відповідь на одне запитання, але водночас порушити інші. До того ж не обов'язково вибирати між повною незалежністю й статус-кво: чимало мовних, культурних і релігійних конфліктів залагоджуються завдяки автономії за ліберального й демократичного політичного ладу. Насамкінець автор наголошує, що іноземне втручання в таких випадках ні до чого. Якщо місцевий сепаратистський рух має відкриту або приховану підтримку зовнішньої сили (зокрема, *фінансово-корупційна, інформаційно-пропагандистська* – вид. нами), він стає радше загрозою для національної безпеки, ніж автентичним виявом регіональної ідентичності [4].

Інший різновид ратифікаційного референдуму – прийняття в об'єднання держав нових країн-членів. Так, референдум про затвердження Угоди про асоціацію між Європейським Союзом та Україною або Консультативний референдум Нідерландів щодо асоціації України і ЄС відбувся в Нідерландах 6 квітня 2016 р. Референдум мав консультативний та коригувальний характер, і був анонсований Виборчою комісією Нідерландів після того, як 420 тисяч підписів за проведення такого референдуму було визнано дійсними. 6 квітня 2016 р. 61% виборців, що взяли участь у референдумі, проголосували проти затвердження угоди.

З викладеного можна зробити висновок, що всі ці референдуми були не лише позитивним досвідом залучення громадянського суспільства. Вони також виявили дуже поширене відчуження політики і невдоволення правлячим класом. Підтримка старих політичних партій зменшується, тоді як популісти і євроскептики набирають обертів. Більше того, на переконання фахівців, урядом, яких виборці вважають відірваною від реальності елітою, дуже важко протистояти закликам винести спірні питання на всенародне голосування.

Мішенню на таких референдумах найчастіше стає саме ЄС. І це не ли-

ше, наприклад, у Великобританії. Згідно з результатами опитувань, більше половини італійців і французів теж хочуть провести всенародне голосування щодо членства їхніх країн у ЄС. Деякі референдуми влаштовує чинна влада, щоб зменшити тиск опонентів-популістів. Так все почалося у Великобританії. А проведення інших домагаються популісти, які хочуть розірвати зв'язки з ЄС або боротися із загальноєвропейськими рішеннями, які їм не подобаються. Наприклад, уряд Угорщини таким чином чинить опір рішенням Єврокомісії щодо прийняття біженців. Також євроскептики домоглися проведення референдуму щодо угоди між ЄС та Україною.

Ця "референдумна лихоманка" створила низку проблем. Адже вона ускладнила процес прийняття міжнародних угод. Зазвичай договори підписують уряди або президенти, а ратифікують їх парламенти. І якщо додати до цього процесу ще й національний референдум, прийняття рішень дуже ускладниться. Отже, майже неможливо передбачити, як 28 країн прийматимуть угоди ЄС. Тобто меншість у невеликих країнах може створити серйозні проблеми для всього Євросоюзу. Наприклад, лише 32% голландців взяли участь у референдумі щодо угоди з Україною. Але їхнє рішення може підірвати весь європейський проект.

Противники референдумів також аргументують свою позицію тим, що якщо виконавча влада має повноваження вирішувати, в яких випадках слід проводити референдуми, то вона може використовувати їх як політичний інструмент скоріше в інтересах правлячої партії, ніж в інтересах демократії. Вони також стверджують, що внаслідок більш низької явки виборців на референдумах, ніж на загальнонаціональних виборах, аргумент на користь того, що референдуми збільшують легітимність політичних рішень, не обґрунтований.

Проблема, на нашу думку, полягає в тому, що питання правового регулювання ініціювання та проведення такого виду референдумів на міжнародному рівні майже відсутні і є виключно предметом відання національного законодавства, яке не є досконалим і стабільним у зазначеній царині. Отже, якою б високою не була підтримка українцями ідей ступу до НАТО та ЄС, рішення про це прийматиметься поза межами України, причому за умов виконання нею низки не надто, м'яко кажучи, популярних заходів, як то пенсійна, житлово-комунальна, медична, судово-правоохоронна, оборонна та багато інших реформ.

#### **Бібліографічні посилання:**

1. Президент впевнений, що українці підтримають на референдумі вступ до НАТО та членство в ЄС // Офіційне інтернет-представництво Президента України – <http://www.president.gov.ua/news/prezident-vpevnenij-sho-ukrayinci-pidtrimayut-na-referendumi-44782>.
2. Конституція України: Прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України, 1996, № 30, ст. 141.
3. Конституция Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 г. // <https://legalns.com>.
4. Лукас Е. Самовизначення в контексті // Український тиждень. – 2017. - № 41 (12 жовтня).