

8. Куленко Н.И. Конституционно-правовые основы российского нотариата : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.02 . – Челябинск, 2005. – 17 с.
9. Ярков В. В. Нотариат в правовой системе России / В. В. Ярков // Концептуальные материалы по нотариальной реформе в Российской Федерации. СПб., 1997.
10. Демина Н.В. Формирование и развитие нотариата в контексте эволюции государственности России : историко-правовой аспект : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.01 / Демина Нонна Валерьевна; [Место защиты: С.-Петербург. гос. инженер.-эконом. ун-т] . – С-Пб, 2010. – 18 с.

## ПЕРЕВАГИ І НЕДОЛІКИ РЕФЕРЕНДУМУ В МЕЖАХ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

Зубик С.

(студентка Київського національного університету імені Тараса Шевченка)

**Науковий керівник – к.ю.н., доцент Н.В.Теремцова**

***Анотація.** У статті розглядається проблема ефективності інституту референдуму на національному та місцевому рівнях, визначаються необхідні передумови такої ефективності. Окрім цього, автор проводить аналіз основних переваг та недоліків референдуму у рамках демократичної правової держави.*

***Ключові слова:** референдум, демократія, держава, абсентеїзм, ефективність.*

***Аннотация.** В статье рассматривается проблема эффективности института референдума на национальном и местном уровнях, определяются необходимые предпосылки такой эффективности. Кроме этого, автор проводит анализ основных преимуществ и недостатков референдума в рамках демократического правового государства.*

***Ключевые слова:** референдум, демократия, государство, абсентеизм, эффективность.*

***Zubyk S. Advantages and disadvantages of the institute of referendum within a democratic law state***

*The article deals with the problem of efficiency of the institute of referendum on the national and local levels, is defined the prerequisites of such efficiency. In addition, the author analyzes the main advantages and disadvantages of the referendum within a democratic law state.*

*Views of different scientists are given, such as Melnychenko, Semerak, Fate, Dashkovska, Lysenko, Karasevych, Moskaliuk, Markitanov, Nechitailo.*

*The analysis reveal disadvantages and advantages of the institute of referendum and the factors that contribute to the effectiveness of its implementation.*

*So the main advantages of the referendum within democracy are: it acts as embodiment of the popular sovereignty, an important guarantee of civil rights and freedoms, manifestation and additional possibility of active involvement of citizens in the implementation of government in a democratic state. Also it promotes development of important decisions at the national and local levels and takes account of "territorial" state interests that come from voters who are on the periphery. In turn, disadvantages of the referendum define as: low level of legal awareness and legal culture of population and professionalism of the population; it does not lead to joint and a consensus that ignores different vision of solving the problem; inherently involves a definite answer to this question, which does not involve prior discussion of the possibility of modification; ignores the interests of the majority of the population in conditions of the growing role of absenteeism; somehow weakens the role of the representative body in the country.*

*Regarding the performance of this democratic institution, for its security, there is a need in existence of a large number of assumptions that act together, namely the high level of political and civic culture of the population, its activity, proper awareness on the issues submitted for discussion; Referendum in strict compliance with current legislation, under control by the competent authorities; ensuring all organizational and technical conditions for a referendum.*

***Key words:** referendum, democracy, state, absenteeism, efficiency.*

**Постановка проблеми.** Світова практика здійснення демократичного врядування сформувала, як відомо, дві основні його форми: пряме (безпосереднє) та непряме (опосередковане). Що стосується першої форми, то тут усталеними виступають такі форми його реалізації, як вибори та референдум. Якщо з інститутом виборів все більш-менш зрозуміло, то інститут референдуму, незважаючи на уже кількасотлітню практику його проведення в окремих державах, залишає певне коло запитань, які потребують більш глибокої оцінки та осягнення. Більше того, в умовах зростаючого абсентеїзму може ставитися питання про те, наскільки референдум є ефективним та потрібним. Саме тому важливо з'ясувати переваги і недоліки інституту референдуму у рамках демократичної

правової держави та показати його ефективність з урахуванням різних позицій та тверджень.

**Метою статті** є визначити переваги і недоліки інституту референдуму у рамках демократичної правової держави та показати його ефективність на сучасному етапі розвитку.

**Стан дослідження.** Звернення до дослідження інституту референдуму як однієї з форм безпосередньої демократії є суттєвим та характеризується значним доробком у цій сфері таких вчених як О. В. Батанов, Ю. Б. Ключковський, Д. С. Ковриженко, В. В. Копейчиков, Л. Т. Кривенко, О. В. Лавринович, М. В. Оніщук, В. Ф. Погорілко, С. Г. Рябов, М. І. Ставнійчук, В. Л. Федоренко, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко та інших. Проте, у меншій мірі дослідженню підлягали питання саме про визначення переваг та недоліків інституту референдуму.

Більше того, з огляду на події 2014 року в Україні, а саме проведення місцевих «референдумів» на окупованих територіях АР Криму та Донецької області підсилюється та актуалізується проблема значення референдуму та його ефективності.

**Виклад основного матеріалу.** З точки зору ефективності самого інституту референдуму загалом у літературі дослідники відзначають його важливість у розвитку демократичних засад врядування, участь народу у здійсненні влади та управління як на національному, так і на місцевому рівні. При визначенні ефективності інституту референдуму слід, перш за все, враховувати його поділ на всенародний та місцевий (локальний). Зрозумілим видається, що проведення та значення результатів референдуму у подальшому буде більш якісним саме на місцевому рівні порівняно з рівнем національним. В. І. Мельниченко відзначає, що проведення локальних референдумів має бути: 1) правом територіальної громади, яке вона може реалізувати достатньо самостійно, безвідносно до бажання обраних нею органів та посадових осіб; 2) засобом участі громади у вирішенні питань місцевого значення, особливо тих, які не можуть або не хочуть вирішувати обрані нею самоврядні інституції [5, с. 233].

Тобто на місцевому рівні інститут референдуму у демократичних державах забезпечує можливість громади ефективно впливати на місцеву владу та здійснювати свого роду управління окремими процесами на певній території.

Місцевий референдум, як вірно вказує І. О. Семерак, виступає також основним актом локальної нормотворчості територіальної громади, який дає їй змогу брати пряму участь в управлінні державними справами. При цьому головна мета місцевого референдуму полягає у вирішенні питань в інтересах суспільства шляхом вільного волевиявлення на основі максимального, об'єктивно можливого усвідомлення його учасниками усіх переваг і недоліків внесеного на обговорення питання та очікуваних наслідків [7, с. 137].

Якщо визначати ефективність інституту референдуму загалом, то варто додати, що вона буде залежати від певної кількості чинників (факторів), які у своїй сукупності зможуть забезпечити якість та важливість його проведення. І. М. Доля серед основних чинників ефективності інституту референдуму відзначає: 1) правильну зрозумілість та підтримку широкими верствами населення; 2) наявність чітко вираженої мети його проведення та значення для вирішення певних питань; 3) забезпечення всіх необхідних організаційно-технічних та інших умов його для підготовки і проведення [2, с. 32].

У свою чергу, О. Дашковська вказує, що роль референдумів у регулюванні суспільних відносин визначається з огляду на їх основні соціальні функції:

– референдум є одним із основних інструментів реалізації права народного суверенітету і легітимізації владних рішень, що здійснюється як шляхом прийняття законів під час референдуму, так і шляхом підтвердження рішень органів державної влади з питань, що належать до виняткової компетенції референдумів через надання їм вищої юридично сили;

– референдум є однією з основних форм реалізації права національного суверенітету за умов виконання певної конституційної процедури і вимог закону щодо загальнонаціональних референдумів, громадянам, які представниками певної нації і народності, мають право ініціювати проведення того чи іншого референдуму з питань, пов'язаних із конституційним регулюванням їхніх національних прав і свобод;

– референдум є одним із способів формування громадської думки, яка має потужний вплив на визначення основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики держави;

– референдум може бути використаний народом як протипага рішенням органів державної влади та місцевого самоврядування, що не задовольняють інтереси громадян [1, с. 237].

Таким чином, позитивне значення інституту референдуму у демократичній правовій державі визначається не лише можливістю громадян брати активну участь у вирішенні питань національного та місцевого значення, але й можливістю його використання в якості протипаги діяльності органів влади, яка суперечить чи не враховує інтереси населення.

Дослідники Л. Г. Лисенко та А. О. Карасевич вказують також на інші передумови ефективності референдумів, а саме: якщо вони проводяться у правовому полі з дотриманням всіх процедур, що передбачені відповідним законом; якщо вони належним чином підготовлені, контрольовані виборчими органами, громадськістю, міжнародними спостерігачами, в мирний час, за відсутності озброєних самовільних угруповань, без тиску ззовні [3].

Окрім цього, дуже важливою умовою якісного проведення референдуму є високий рівень політичної і громадянської культури населення, його активності, належного рівня інформованості щодо питань, які виносяться на обговорення, і можливих наслідків їх прийняття та імплементації.

Як і кожне суспільне явище, інститут референдуму можна охарактеризувати як з позицій позитивних, так і негативних аспектів. Основним позитивним аспектом референдуму є те, що він виступає втіленням народного суверенітету, важливою гарантією громадянських прав і свобод. Референдум є доповненням представницького правління та дозволяє досягти узгодженості між представницькими органами влади та громадянами і є своєрідним захисним механізмом від прийняття рішень, які завдають шкоди більшій частині суспільства. У свою чергу, у представників влади з'являється можливість визначити настрій і погляди своїх громадян, що дозволяє їм враховувати їх при реалізації своїх владних повноважень.

Наступною важливою перевагою інституту референдуму є те, що він є проявом та додатковою можливістю активного залучення громадян до здійснення врядування у демократичній державі та прийняття важливих рішень на національному та місцевому рівнях. Вказане, у свою чергу, сприяє зростанню громадянської відповідальності, правової і політичної свідомості суспільства.

Як вказує О. В. Москалюк, пряме голосування на референдумі наближає політичне рішення до народу, робить правотворчий процес максимально гласним і відкритим. Воля, виражена таким шляхом, без посередників, тобто без партій і представницьких установ, найбільш чітко відображає потреби і сподівання народу [6, с. 82].

Окрім цього, позитивним аспектом референдуму є можливість врахувати «територіальні» інтереси держави, які виходять від виборців, що знаходяться на периферії. Тобто має місце можливість однаково враховувати інтереси як центру, так й адміністративно-територіальних одиниць держави, таким чином забезпечуючи певний баланс інтересів.

Проте, інститут референдуму може володіти деякими недоліками. Основним із них є низький рівень правосвідомості та правової культури населення. Особливо це актуально для країн пострадянського простору, які протягом минулого століття перебували в умовах

«пасивності» та повного вирішення всіх питань з боку самої держави, яка «не потребувала» запитувати думку народу. Як вірно зазначає з цього приводу О.В. Москалюк, досить часто питання, які виносяться на референдум, потребують спеціальних знань. Відповідно, в тих країнах, де рівень освіти низький, а виборці малоосвічені, маніпулювання думкою зростає і організація референдуму виявляється імітацією демократичного інституту. А результатом прийняття такого рішення є спотворення істинної волі більшості. Шляхом подолання такого недоліку є всебічне інформування громадян про питання, які виносяться на голосування, та правове виховання населення в цілому [6, с. 83].

Дослідники В. Маркітанов та В. Нечитайло вказують, що недоліком референдуму є те, що він призводить не до спільної, а до єдиної думки, яка ігнорує інше бачення вирішення проблеми, змушує до однозначного вибору вирішення складних, часто суперечливих питань [4, с. 72]. Справді, питання, які виносяться на референдум, не можуть розкривати всіх аспектів проблеми, яка пропонується до вирішення, тому громадянам доводиться робити свій вибір, виходячи із тих позицій, які мають місце. Проблема, зазвичай, є складною для вирішення, а тому потребує чіткого висловлення різних підходів до її вирішення.

Іншим недоліком інституту референдуму є те, що він за своєю суттю припускає однозначну відповідь на поставлене питання, що не передбачає попереднього обговорення проекту з можливістю внесення до нього змін. Тобто виникає ситуація, коли електорат повинен голосувати за проект у цілому і у громадян відсутня можливість підтримати лише одну чи декілька його частин. Фактично це призводить до нівелювання значення референдуму.

Враховуючи зростаючу роль абсентеїзму, постає важливе питання про можливість врахування референдумом позицій більшості населення країни чи окремої адміністративно-територіальної одиниці. Адже якщо, до прикладу, для визнання референдуму таким, що відбувся, як правило, потрібно не менше 50% + 1 голос громадян, що мають право вибору, а для прийняття рішення на основі голосування потрібна така ж сама кількість голосів (50% + 1 голос, але вже з тих, що взяли участь у голосуванні), то за таких умов буде мати місце ситуація, коли інтереси лише 25% населення країни будуть враховані. Якщо навіть встановити вимогу щодо кваліфікованої більшості голосів (тобто 2/3, 3/4) для прийняття рішення за наслідками голосування на референдумі, то так само за вищезазначених умов інтереси лише 35-40% населення будуть враховані. Зрозуміло, що явище абсентеїзму є складним та багатофакторним, проте, тим не менше, важко говорити про підтримку чи не підтримку певного рішення, яке виносилось на референдум громадянами держави.

Варто також зазначити, що пряме волевиявлення народу в деякому сенсі послаблює представницький орган і, відповідно, послаблює державу як інститут, робить участь законодавця у прийнятті рішення менш ваговою. При наявності законодавчо закріпленої можливості проведення всенародного референдуму у членів представницького органу з'являється можливість делегувати прийняття найбільш відповідальних рішень виборцям, що не завжди може бути доцільним. Це обумовлено тим, що виборні представники є компетентнішими у прийнятті складних рішень у силу того, що вони, як правило, більш обізнані у сфері внутрішньодержавної, політичної, міжнародної ситуації і можуть правильніше оцінити наслідки прийняття того чи іншого рішення [6, с. 83].

**Висновки.** Таким чином, у рамках проведеного дослідження автор звернув увагу на дві важливі проблеми: ефективність інституту референдуму та його переваги і недоліки. Що стосується ефективності цього демократичного інституту, то для її забезпечення, необхідним є існування значної кількості передумов, що діятимуть в сукупності, а саме: високий рівень політичної і громадянської культури населення, його активності, належного рівня інформованості щодо питань, які виносяться на обговорення; проведення

референдуму з чітким дотриманням чинного законодавства, всіх процедур, контролю з боку уповноважених органів; якісного забезпечення всіх організаційно-технічних умов для його підготовки та проведення тощо.

Дослідження ефективності інституту референдуму передбачило наявність виокремлення його переваг та недоліків. Основними перевагами референдуму у рамках демократичної держави є: він виступає втіленням народного суверенітету, важливою гарантією громадянських прав і свобод, проявом та додатковою можливістю активного залучення громадян до здійснення врядування у демократичній державі та прийняття важливих рішень на національному та місцевому рівнях, дозволяє врахувати «територіальні» інтереси держави, які виходять від виборців, що знаходяться на периферії. У свою чергу, серед недоліків референдуму визначають: низький рівень правосвідомості та правової культури населення, а також фаховості населення; він призводить не до спільної, а до єдиної думки, яка ігнорує інше бачення вирішення проблеми; за своєю суттю припускає однозначну відповідь на поставлене питання, що не передбачає попереднього обговорення проекту з можливістю внесення до нього змін; не враховує інтересів більшості населення країни за умов зростаючої ролі абсентеїзму; певним чином послаблює роль представницького органу у державі.

#### Список використаних джерел

1. Дашковська О. Референдум як інститут безпосередньої демократії: досвід зарубіжних країн / О. Дашковська // Вісник Академії правових наук України. – 2010. – № 1. – С. 235–240.
2. Доля І. М. Ефективність місцевого референдуму як механізму політичної відповідальності місцевої влади / І. М. Доля // Грані. – 2013. – № 10. – С. 30–35.
3. Лисенко Л. Г. Референдум як форма прямої демократії в сучасних українських умовах / Л. Г. Лисенко, А. О. Карасевич // Придніпровські соціально-гуманітарні читання : матер. III-всееукр. наук. конферм. з міжнар. участю (м.Кіровоград, 16 травня 2014р.) : у 3-х частинах. – Ч. II. – Д. : ТОВ «ІННОВАЦІЯ», 2014. – С. 108–114.
4. Маркітанов В. Референдум як форма прямої демократії: зарубіжний і вітчизняний досвід / В. Маркітанов, В. Нечитайло // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. – 2015. – Вип. 27. – С. 69–74.
5. Мельниченко В. І. Безпосередня демократія як складова і чинник демократичного врядування в Україні / В. І. Мельниченко // Державне управління: теорія та практика. – 2013. – № 2. – С. 230–239.
6. Москалюк О. В. Переваги та недоліки інституту референдуму / О. В. Москалюк, А. О. Маркова // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2015. – Вип. 30. – Т. 1. – С. 81–84.
7. Семерак І. О. Концептуальні підходи до визначення поняття місцевого референдуму: питання теорії та практики / І. О. Семерак // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2011. – № 4. – С. 134–141.

УДК 340.2

## ПРАВОВА ОСВІТА ТА ПРАВОВА СВІДОМІСТЬ ЯК ЧИННИКИ РОЗБУДОВИ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

Йора Д.С.

*(заступник начальника Управління – начальник відділу забезпечення доступу до публічної інформації Управління систематизації законодавства та правоосвітньої діяльності Департаменту реєстрації та систематизації нормативних актів, правоосвітньої діяльності)*

**Анотація.** У статті розкрито зміст поняття «правова освіта» та «правова свідомість». Акцентовується увага на формуванні у громадян необхідного рівня правової освіти та правової свідомості, поваги до права, подолання правового нігілізму як запоруки формування правової держави. Розмежовуються поняття «правова освіченість» і «правова освіта». Наголошується на важливості правової освіти, високого рівня правової свідомості в усіх сферах життєдіяльності людини.

**Ключові слова:** правова освіта, правова свідомість, право, повага до права, правова держава, правоосвітня робота.

**Аннотація.** В статье раскрыто содержание понятия «правовое образование» и «правовое сознание». Акцентируется внимание на формировании у граждан необходимого уровня правового образования и правового сознания, уважения к праву, преодоление правового нигилизма как залога