

7. Палінчак М. М. Вказ. стаття, 2013.
8. Койген Д. М. Государство и религия / Д. М. Койген // Записки Петроградского Религиозно-философского общества. – Пг., 1916. – Вып. IV. – С. 111-116.

УДК: 321.64+321.015

*С. А. Осипова* - кандидат політичних наук, доцент кафедри політології та політичного управління Придністровського державного університету ім. Т. Г. Шевченка (м. Тирасполь)

### **ОСОБЛИВОСТИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ РЕФЕРЕНДУМУ ТА ІНШИХ ФОРМ ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ В ПОЛІТИЧНІЙ ПРАКТИЦІ НЕВИЗНАНОЇ ДЕРЖАВИ (НА ПРИКЛАДІ ПРИДНІСТРОВСЬКОЇ МОЛДАВСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ)**

*У статті представлено досвід використання в Придністровській Молдавській Республіці референдуму та інших форм прямої демократії як механізму державного будівництва та прийняття політичних рішень, виявлено особливості та перспективи розвитку названих інститутів в політичній практиці невизнаної держави.*

*На думку автора статті, закріплення в законодавстві принципів прямої демократії для Придністровської Молдавської Республіки, яка продовжує боротися за міжнародно-правове визнання своєї державності, є показником прагнення придністровської держави інтегруватися у світове співтовариство на правах рівноправного члена, адже механізми прямої демократії і, зокрема, інститут референдуму, відображені в конституціях більшості цивілізованих держав.*

*Аналізуючи політичні процеси, що відбуваються в Придністров'ї, автор приходить до висновку, що процеси демократизації суспільного життя в республіці відбуваються в рамках світових тенденцій, а референдум виступає в ПМР механізмом самовизначення населення республіки.*

*Ключові слова: невизнана держава, пряма демократія, референдум, народний схід, цивільна ініціатива*

### **ОСОБЕННОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА РЕФЕРЕНДУМА И ДРУГИХ ФОРМ ПРЯМОЙ ДЕМОКРАТИИ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПРАКТИКЕ НЕПРИЗНАННОЙ СТРАНЫ (НА ПРИМЕРЕ ПРИДНЕСТРОВСКОЙ МОЛДАВСКОЙ РЕСПУБЛИКИ)**

*В статье представлен опыт использования в Приднестровской Молдавской Республике референдума и других форм прямой демократии как механизма государственного строительства и принятия политических решений, выявлены особенности и перспективы развития названных институтов в политической практике непризнанного государства.*

*По мнению автора статьи, закрепление в законодательстве принципов прямой демократии для Приднестровской Молдавской Республики, которая продолжает бороться за международно-правовое признание своей государственности, является показателем стремления приднестровского государства интегрироваться в мировое сообщество на правах равноправного члена, ведь механизмы прямой демократии и, в частности, институт референдума, отражены в конституциях большинства цивилизованных государств.*

*Анализируя политические процессы, происходящие в Приднестровье, автор приходит к выводу, что процессы демократизации общественной жизни в республике происходят в рамках мировых тенденций, а референдум выступает в ПМР механизмом самоопределения населения республики.*

*Ключевые слова: непризнанное государство, прямая демократия, референдум, народный сход, гражданская инициатива.*

**PECULIARITIES AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF REFERENDUM INSTITUTE AND OTHER FORMS OF DIRECT DEMOCRACY IN POLITICAL PRACTICE OF THE UNRECOGNIZED STATE (ON THE EXAMPLE OF THE PRIDNESTROVIAN MOLDOVAN REPUBLIC)**

*The article presents both the experience of use of referendum in the Pridnestrovian Republic and other forms of direct democracy as a mechanism for state-building and political decision-making. It also reveals the peculiarities and prospects of these institutions development in the political practice of the unrecognized state.*

*According to the author, consolidating in the legislation the principles of direct democracy for the Pridnestrovian Moldovan Republic, which continues to struggle for international recognition of its statehood, is an indication of the Pridnestrovian state desire to be integrated into the world community as an equal member; because the mechanisms of direct democracy and the institution of referendum, in particular, are reflected in the constitutions of most civilized countries.*

*Analyzing the political processes taking place in Pridnestrovie, the author comes to the conclusion that the process of democratization of social life in the country takes place in the framework of global trends; and the referendum is a mechanism of self-determination of the Pridnestrovian people.*

*Keywords: unrecognized state, direct democracy, referendum, national gathering, civil initiative.*

Історія людства знає чимало різних форм державності і способів участі громадян в управлінні державою. Проблеми народної участі, народовладдя, починаючи з найдавніших часів, виступають найважливішим напрямком теоретичних досліджень і практичних пошуків. Питання специфіки прояву влади народу на певній території завжди хвилювали і хвилюватимуть не тільки політичних діячів, науковців та експертів, але й пересічних громадян. Народовладдя модифікувалося протягом тисячоліть, починаючи від держав античності, через Велику французьку революцію, – до сучасних держав демократичного типу. Причому процеси трансформацій народовладдя, як показує політична практика, не припиняються і в ХХІ ст.

Закріплення в законодавстві принципів прямої демократії для Придністровської Молдавської Республіки, яка продовжує боротися за міжнародно-правове визнання своєї державності, є показником прагнення придністровської держави інтегруватися у світове співтовариство на правах рівноправного члена, адже механізми прямої демократії і, зокрема, інститут референдуму, відображені в конституціях більшості цивілізованих держав.

Основний закон Придністровської Молдавської Республіки встановлює, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в ПМР є народ. Народ здійснює свою владу безпосередньо, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [4, ст. 1]. Це означає, що ПМР офіційно позиціонує себе демократичною державою, причому в республіці визнаються норми прямої і представницької демократії.

Поява в Придністров'ї інститутів прямої демократії слід розглядати не як просте запозичення певних методів і принципів у інших демократичних держав, але як результат усвідомленої потреби, що органічно сформувалася, як частину національного складу життя. Становлення механізмів безпосереднього народовладдя в республіці відбувалося в ході тривалої соціальної еволюції, причому процес цей досі не завершений, і демократія в Придністров'ї продовжує розвиватися своїм власним, індивідуальним шляхом.

Конституційне закріплення в республіці має лише вища форма прямого владного волевиявлення народу – референдум [4, ст. 1]. У ПМР, як і в інших демократичних державах, проведення референдуму є однією з основних форм участі народу у контролі над здійсненням державної влади. Референдум забезпечує безпосередню участь народу Придністровської Молдавської Республіки у керівництві і управлінні державними справами [2, ст. 144]. Питання проведення референдумів регламентуються Конституцією ПМР, Конституційним законом «Про Конституційний референдум Придністровської Молдавської Республіки», а також статтями Виборчого Кодексу ПМР.

Відносно Придністров'я можна говорити про існування двох основних форм референдуму за територіальним принципом (галузі застосування). У республіці можуть мати місце загальнодержавний (республіканський) референдум, а також місцевий референдум. До місцевих референдумів в ПМР зверталися, зокрема, на зорі її становлення в 1989-1990 рр.

Особливо в Придністров'ї передбачено проведення конституційного референдуму по внесенню змін до основного закону республіки [3, ст. 1]. Конституційні референдуми проходили в ПМР в

1995 р. (з питання прийняття Конституції Придністровської Молдавської Республіки) і в 2003 р. (по внесенню змін до Конституції про право приватної власності на землю).

Аналіз практики проведення референдумів показує, що на території Придністровської Молдавської Республіки мали місце факультативні (наприклад, референдум 2006 р. з питань взаємин з Росією і Молдовою) і обов'язкові (наприклад, референдум 2003 р. про внесення змін до Конституції) референдуми. При цьому всі конституційні референдуми, що мали місце в ПМР, слід розглядати як вирішальні. Референдум 2006 р., не будучи пов'язаним з корекцією або прийняттям якогось нормативного акту, може бути названий адміністративним. Таким чином, у Придністров'ї за роки його існування мали місце референдуми різних типів, що говорить про багатогранне використання цього інституту прямої демократії в республіці.

Референдум у ПМР проводиться на основі загального рівного і прямого волевиявлення, при таємному голосуванні. Відповідно з характерними ознаками інституту референдуму, в Придністров'ї його проведення може бути ініційоване як представниками влади, так і громадянами. Зокрема, республіканський референдум може бути ініційований Президентом ПМР, депутатами Верховної Ради, а також громадянами, які володіють виборчим правом [2, ст. 146]. Місцевий референдум передбачає ініціативу з боку глав державних адміністрацій, депутатів місцевих Рад народних депутатів і громадян, які проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (району) [2, ст. 170]. Рішення про проведення референдуму приймається, відповідно, депутатами Верховної Ради або депутатами місцевих Рад народних депутатів.

Визначення підсумків референдумів в Придністров'ї належить до компетенції Центральної Виборчої Комісії або територіальної виборчої комісії [2, ст. 1, 5]. При цьому таким, що відбувся, вважається тільки той референдум, в якому взяло участь більше половини громадян, що володіють правом голосу. Такий же принцип абсолютної більшості використовується і при визначенні підсумків референдуму. При недостатній явці громадян референдум визнається недійсним, як це було в Придністров'ї в 2003 р. при проведенні референдуму про приватну власність на землю. У рамках проведення на території ПМР конституційного референдуму рішення, за яке проголосувала більшість громадян, стає Конституційним законом. Рішення, прийняте на республіканському референдумі, обов'язкове до виконання на всій території Придністров'я [2, ст. 144]. Рішення, прийняте на місцевому референдумі, діє на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і може бути скасовано або змінено шляхом прийняття іншого рішення на загальнодержавному референдумі [2, ст. 178].

Законодавством Придністровської Молдавської Республіки відповідно до загальносвітових традицій встановлені деякі обмеження на проведення республіканських і місцевих референдумів. Так, статтями 147 і 166 Виборчого кодексу визначено заборону на проведення референдуму у разі введення надзвичайного і воєнного стану, а також протягом 30 днів до і після дня проведення будь-якого виду виборів та іншого референдуму (для місцевого референдуму) або виборів до вищих органів державної влади та іншого республіканського референдуму (для республіканського референдуму) [2, ст. 147, 166]. Крім того, придністровське законодавство виключає можливість винесення на місцеві та республіканські референдуми питань, що стосуються бюджетної та податкової політики, прийняття надзвичайних і термінових заходів щодо забезпечення громадського порядку, здоров'я і безпеки населення, а також обрання та призначення посадових осіб та дострокового припинення їх повноважень. Також на референдумі не приймаються рішення з питань, що належать до компетенції судових інстанцій або Прокуратури [2, ст. 148, 168].

Наведені факти свідчать, що інститут референдуму в Придністров'ї достатньою мірою врегульовано законодавством, яке приведено у відповідність до світового досвіду та внутрішньополітичних реалій. При цьому чинний порядок використання цього інституту підтвердив на практиці свою працездатність.

З урахуванням кризи влади, що мала місце в республіці в 2009 р., актуальною і логічною виглядає перспектива обов'язкового проведення республіканського референдуму для вирішення спірної ситуації та розгляду питань про внесення відповідних змін до Конституції. У 2000 і 2011 рр. зміни положень Конституції вносилися без використання інституту референдуму. На наш погляд, часта зміна норм Основного закону виглядає в Придністров'ї невиправданою, оскільки вона в деякому сенсі позбавляє державний лад стабільності і надійності. Тому, як нам бачиться, в руслі розвитку прямої демократії в республіці необхідно зберегти право приймати рішення про зміну Конституції тільки за громадянами, які повинні робити це за допомогою загального голосування на референдумі.

В останні кілька років у Придністров'ї референдарна активність знизилася – з 2006 р. на території республіки не було проведено жодного референдуму. Це говорить, з одного боку, про деяку стабілізацію життя держави, а з іншого боку, про розвиток інших механізмів вирішення найважливіших державних питань – парламентських дебатів і громадських слухань, погоджувальних комісій, дипломатичної роботи, взаємодії з громадянським суспільством і т. д. Однак перспективи використання інституту референдуму в майбутньому залишаються досить значними в рамках розвитку самої придністровської державності.

Треба сказати, що досить актуальною виглядає перспектива звернення до референдарної практики в контексті молдо-придністровського врегулювання, питання про яке протягом всього періоду існування республіки зберігає злободенність і гостроту. За словами професора Придністровського держуніверситету І. Галінського, саме референдум має продемонструвати справжню волю як молдавського, так і придністровського народів, сказати всьому світу – що насправді хоче народ в молдо-придністровському врегулюванні [5, с. 79]. Такий підхід видається раціональним, оскільки саме референдум є індикатором волі народу і відповідає вимогам об'єктивності. Заступник міністра закордонних справ ПМР В. Ігнат'єв в контексті самовизначення і перспективи визнання Придністров'я також значущим вважає і той факт, що інститут референдуму має політико-правове закріплення в міжнародному праві [6, с. 36]. Представляється, що поточний момент вельми зручний для просування ідеї референдуму в якості найбільш оптимального способу досягти мирного і життєздатного розв'язання застарілого конфлікту між Молдовою і Придністров'ям.

Крім того, є підстави вважати, що референдум ще не вичерпав себе як механізм вирішення внутрішніх питань. Вельми ефективною може і повинна стати практика звернення до місцевих референдумів в адміністративно-територіальних одиницях республіки для вирішення спірних ситуацій. Це дуже актуально, наприклад, у сфері економічного розвитку, який зі зрозумілих причин у різних частинах республіки йде своїм власним шляхом відповідно до географічного положення. Республіканські референдуми, ймовірно, також ще будуть проходити в Придністров'ї в найближчі роки, оскільки зміна влади, що відбулася, можливо, призведе до появи нових проектів подальшого стратегічного розвитку республіки.

Крім референдуму, в Придністров'ї також мала місце, як вже було зазначено, практика використання такого інституту прямої демократії, як народний схід. Саме народні сходи продемонстрували підсумки самовизначення жителів Кам'янського, Дубосарського і Слободзейського районів у 1990 р., на зорі становлення придністровської держави.

В даний час народні сходи громадян слід розглядати вже не як стихійно сформовану форму вираження народної волі на певній території, а як конкретний механізм дії прямої демократії в республіці. Перспектива розвитку інституту народних зборів або сходів громадян у Придністров'ї бачиться, головним чином, на місцевому рівні. В рамках місцевих територіальних одиниць (міст, сіл, селищ і т. д.) сходи громадян дозволять оперативно вирішувати проблеми локального характеру, максимально спрощуючи схему і в цілому прискорюючи процес прийняття рішень місцевого значення.

Збори (сходи) громадян в Придністровській Молдавській Республіці віднесені до шляхів здійснення місцевого самоврядування, поряд з місцевими референдумами та іншими формами безпосередньої демократії [1, ст. 59]. Сходи громадян можуть успішно поєднувати в собі функції прийняття рішень і політичного управління. Беручи до уваги, що реалізація безпосередньої демократії більш ефективна на малих територіях, результативність народних зборів (сходів) видається дуже значною. На відміну від місцевого референдуму, збори громадян володіють значно більшою гнучкістю, даючи народу право і можливість самостійно визначати актуальні вектори. У Придністров'ї, де громадсько-політична активність населення досить висока, збори громадян можуть і повинні виступати однією з первинних форм демократичного вираження народної волі. Іншими словами, збори громадян – це зараз і в перспективі перша ступінь самовизначення народу. При цьому народні збори в деякій мірі сприяють створенню сприятливого ґрунту для застосування інших інститутів прямої демократії, передусім, референдуму. Нарешті, народні сходи представляються інститутом, найбільш наближеним до класичних форм безпосереднього народовладдя з усіх, що використовуються сьогодні в ПМР. Народний схід – це майданчик для активного висловлення позиції громадян з різних питань, включаючи і політичні.

Активність придністровських громадян знаходить своє відображення також і за допомогою звернення до права громадянської ініціативи. Громадянська ініціатива в республіці на сьогоднішній день може реалізовуватися тільки для ініціювання проведення референдуму [3, ст. 9]. Враховуючи

досвід зарубіжних держав, раціональним бачиться введення права громадянської законодавчої ініціативи, коли придністровці могли б вносити законопроекти на розгляд Верховної Ради. Це має велике значення для розвитку демократії, оскільки забезпечує фактично пряму участь громадян у законотворчості. Крім того, громадянська законодавча ініціатива в політичному плані дає можливість зміцнити легітимність чинної влади і стабілізувати політичну систему в цілому за рахунок появи у населення більшого відчуття причетності до політики.

Безумовно, зміцнення і подальшого розвитку у відповідності з сучасними політичними реаліями вимагають всі нині існуючі в Придністров'ї інститути прямого народовладдя. При цьому слід зазначити, що для подальшого розвитку в Придністровській Молдавській Республіці інститутів безпосередньої демократії однаково важливі, як внутрішні, так і зовнішні чинники. На думку В. Ігнат'єва, саме зовнішні гравці – окремі країни або міжнародні організації, в змозі забезпечити належну підтримку реалізації референдарного принципу, достатню для закріплення і визнання його результатів [6, с. 41].

Інститути безпосередньої демократії в Придністровській Молдавській Республіці існують в унікальних умовах, коли легітимність діючої влади визначається, в першу чергу, політично. Це пов'язано з тим, що в республіці як і раніше сильна початкова ідея визнання, і влада, яка підтримує цю ідею, визнається легітимною. Відповідно, саме в політичному контексті варто розглядати й ініціювання звернення до інститутів прямого народовладдя. Крім того, при обліку суперечливої єдності факторів, що формують політичну систему Придністров'я, можна говорити про багатогранність форм застосування прямої демократії та широту змісту цих форм.

Аналізуючи політичні процеси, що відбуваються в Придністров'ї і навколо нього, можна дійти висновку, що процеси демократизації суспільного життя в республіці відбуваються в рамках світових тенденцій. Один з інститутів безпосередньої демократії – референдум – в ПМР неодноразово виступав відображенням народної оцінки найважливіших політичних тенденцій, механізмом самовизначення населення республіки в цілому. Розміри території Придністров'я, політизованість громадського життя і традиційна залученість населення до суспільно-політичних подій, активність та ініціативність громадян – все це створює сприятливий ґрунт для використання та розвитку прямої демократії відповідно до унікальних політико-історичних особливостей.

Більше того, перспективним бачиться також і вдале гармонійне співіснування інститутів прямої і представницької демократії в ПМР. Цьому сприяє, в числі іншого, наприклад, політична грамотність більшості громадян, яка робить їх здатними адекватно оцінювати стратегічні і тактичні перспективи нарівні з парламентаріями.

Таким чином, можна зробити висновок, що процес демократичного розвитку в Придністров'ї все ще перебуває в активній фазі. Більше того, республіка являє собою один з унікальних прикладів того, як розвиток демократичних інститутів і традицій проходить в тісному зв'язку з вибудовуванням і зміцненням державності в результаті народного самовизначення. Пряма демократія як спосіб безпосереднього народного волевиявлення не має аналогів у справі виявлення настроїв та уподобань громадян держав, що самовизначилися. Саме інститути безпосередньої демократії однозначно демонструють справжню волю народу, ігнорувати яку неприпустимо як з боку державної влади, так і з боку світової спільноти.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон Приднестровской Молдавской Республики «Об органах местной власти, местного самоуправления и государственной администрации в Приднестровской Молдавской Республике» от 5 ноября 1994 года (СЗМР 94-4) (в текущей редакции на 8 декабря 2010 года).
2. Избирательный кодекс Приднестровской Молдавской Республики № 332-3 от 3 августа 2000 года (СЗМР 00-3) (в текущей редакции на 30 сентября 2011 года).
3. Конституционный закон ПМР «О конституционном референдуме Приднестровской Молдавской Республики» № 231-КЗ-III от 30 января 2003 года (САЗ 03-5), с изменениями и дополнениями от 10 августа 2008 года № 244-ЗИД-VI (САЗ 06-29 (11)).
4. Конституция Приднестровской Молдавской Республики от 24 декабря 1995 года, с изменениями и дополнениями от 30 июня 2000 года № 310-КЗИД; от 13 июля 2005 года № 593-КЗИД-III (САЗ 05-29); от 10 февраля 2006 года № 1-КЗИД-IV (САЗ 06-7), от 4 июля 2011 года № 94-КЗИД-V (САЗ 11-27).
5. Галинский И. Н. Молдо-приднестровский переговорный процесс: размышления и комментарии // Общественная мысль Приднестровья. – 2011. – № 2. – С. 79-84.

© Т. М. Палазова

6. Игнатьев В. В. Референдарный принцип как основа обеспечения региональной безопасности в свете международного опыта урегулирования конфликтов (молдо-приднестровское измерение) // Дипломатический вестник Приднестровья. – 2011. – № 3 (5). – С. 28-41.

## УДК 32(477)

*Т. М. Палазова - кандидат політичних наук, викладач, Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського*

**ПОЛІТИКА ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ**

*У статті показано, що декларована українською владою політика «стратегічного балансу» призводить до низки політичних та соціально-економічних проблем всередині країни, а також не сприяє реалізації довготривалих національних інтересів України та досягненню її стратегічних цілей, зокрема приєднанню до Європейського Союзу.*

*Ключові слова: зовнішня політика, концепція «стратегічного балансу», багатовекторна політика, Україна, Європейський Союз, Росія.*

**ПОЛИТИКА ЕВРОИНТЕГРАЦИИ В УКРАИНЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

*В статье показано, что декларируемая украинской властью политика «стратегического баланса» приводит к ряду политических и социально-экономических проблем внутри страны, а также не способствует реализации долговременных национальных интересов Украины и достижению ее стратегических целей, в частности присоединению к Европейскому Союзу.*

*Ключевые слова: внешняя политика, концепция «стратегического баланса», многовекторная политика, Украина, Европейский Союз, Россия.*

**POLICY OF INTEGRATION IN UKRAINE: PROBLEMS AND PROSPECTS**

*The article shows that the policy of “strategic balance”, declared by the Ukrainian power, results in the number of political and socio-economic problems in the country, and also it does not assist the realization of long-term national interests of Ukraine and the achievement of the strategic aims, in particular, joining to the European Union.*

*Keywords: foreign policy, conception of “strategic balance”, multivectorial policy, Ukraine, the European Union, Russia.*

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Після президентських виборів 2010 р. в Україні здійснилася чергова правка, а якщо говорити точніше, зміна зовнішньополітичних пріоритетів держави. Це виступило каталізатором гострих політичних й наукових дискусій стосовно відповідності нових зовнішньополітичних орієнтирів внутрішнім потребам і національним інтересам країни. Сутність теперішнього зовнішньополітичного курсу нашої держави – це офіційне позиціонування України як позаблокової держави зі збереженням євроінтеграційних орієнтирів як визначальних. Слід звернути увагу, що попри декларований нашою державою «нейтралітет», Росія залишається для України стратегічним партнером, дружньою і братерською державою. Навіть поверхневий аналіз дозволяє дійти висновку, що в суті така стратегія нічим не відрізняється від «політики багатовекторності», що існував за часів президентства Л. Кучми.

Враховуючи тенденцію до постійної зміни зовнішньополітичних пріоритетів і курсів України, виникає потреба у науковому осмисленні їх сучасного спрямування. Одним з підходів, що може виявитися корисним для з'ясування вказаних проблем, може стати їх розгляд з точки зору співвідношення теперішньої зовнішньої політики з реалізацією стратегічної мети України, яка полягає у вступі до Європейського Союзу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій з проблеми дослідження.** У працях вітчизняних авторів досить ґрунтовно викладено теоретико-методологічні проблеми та особливості практичної