

Панкевич О.З.

доцент кафедри адміністративно-правових
дисциплін юридичного факультету
кандидат юридичних наук, доцент

Баран М.В.

здобувач вищої освіти освітнього ступеня магістр
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

РЕФЕРЕНДУМ ЯК ІНСТИТУТ ДЕМОКРАТІЇ: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

З сумом можемо констатувати той факт, що в Україні вже декілька років практично повністю відсутня законодавча база щодо процедури проведення будь-яких видів референдумів.

Відтак, на нашу думку, не викликає сумнівів *актуальність* у сучасних вітчизняних реаліях дослідження конституційно-правового інституту референдуму у розвинутих зарубіжних державах.

Для з'ясування, за яких умов референдум як інститут прямої демократії може гармонійно розвиватися у державно-правових системах сучасних держав, необхідно уточнити той зміст, який сьогодні вкладається у це поняття.

Серед вчених-державознавців прийнято розглядати правову природу інституту референдуму з різних точок зору: як *форму народовладдя*, як *самостійне суб'єктивне право*, як *самостійний публічно-правовий інститут*. Більшість авторів при цьому при розкритті правового змісту цього явища є прибічниками саме першого підходу [1, с. 126].

У класичному визначенні референдум – це спосіб безпосереднього вирішення виборцями шляхом голосування різних справ державної житті всієї країни чи певної території, що є предметом голосування і конкретно визначених в акті, служить підставою для голосування.

Як вказується в науковій літературі, референдум – одна з форм безпосередньої демократії, змістом якої є пряме волевиявлення встановленої законом кількості громадян визначених законом на території конкретних суспільно значущих питань, крім тих, які за законом не можуть бути винесені на референдум, обов'язково призначається з ініціативи відповідного уповноваженого суб'єкта-ініціатора, має вищу юридичну силу й є обов'язковим для виконання органами, організаціями та громадянами, або носить консультативний характер» [2, с. 311]. Відтак, у цьому визначенні враховані як умови, так і правові наслідки референдуму. На наш погляд, це найбільш чітке визначення референдуму у вітчизняній науці.

З урахуванням вищевказаних визначень, призначення референдуму можна охарактеризувати як *інструментальне*. Власне, у самому визначенні міститься вказівка щодо призначення такої процедури – здійснення прямої демократії. Його метою є реалізація прямого народного правління в рішеннях, які приймаються під час голосувань.

Аналіз практики проведення референдумів у державах західної європейської демократії схиляє нас до визначення інституту референдуму в сучасних політико-правових реаліях, як засобу прийняття рішень, іншими

словами, як правового інструменту, а не як самостійного політичного інституту. Різниця між інститутом й інструментом у рамках однієї системи взаємопов'язаних понять полягає в тому, що інститут є самостійним повноцінним об'єктом, а інструмент – лише засобом впливу на об'єкт.

Можливість використання того чи іншого інструменту прямої демократії часто ставиться в залежність від розсуду відповідного органу державної влади, як на федеральному, так і регіональному рівні, їх проведення не має встановленої регулярності, а референдуми, ініційовані парламентом, кількісно переважають референдуми, ініційовані народом.

Проте, є винятковий приклад Швейцарії, де референдум став звичайною, буденною практикою швейцарців. Наголосимо, що це виняткова деталь політико-правового устрою життя восьмимільйонного народу, хоча й виглядає для багатьох дослідників зразковим прикладом демократії, але жодним чином не є загальним правилом для інших держав.

З урахуванням наведених зауважень, видається можливим розглянути функції референдуму, як засобу прийняття рішень державного та місцевого значення. Зокрема, аналіз наукової літератури дозволяє виділити п'ять очевидних інструментальних призначень інституту референдуму, як форми прямої демократії: *легітимація, стримування, установа, самоврядування і політичний арбітраж*. Розглянемо, як на практиці використовуються ті чи інші форми прямої демократії у відповідності з їхнім призначенням.

Швейцарія має найбільшу традицію референдумів. Але навіть там інструменти прямої демократії є додатками до парламентської діяльності. Без парламентської підтримки навіть швейцарська референдарна демократія не може працювати.

У більшості держав законодавчі ініціативи виходять від уряду й приймаються парламентами. У деяких країнах існують обов'язкові та факультативні референдуми; в інших можливі плебісцити – референдуми, рішення яких не є обов'язковими для державних органів (наприклад, у Швейцарії, Данії та Італії) [3, с. 94]. З результатів досліджень європейських вчених видно, що як інструмент зміни конституції пряма демократія також не є ані регулярним, ані чітко інституціалізованим явищем.

Процедура проведення референдуму, як правило, закріплена законодавчо. Разом з тим окремі етапи даної процедури чітко не регламентовані, або ж норми сформульовані дискреційним чином, що ставить можливість їх застосування в тому чи іншому вигляді в залежність від розсуду представницьких та інших органів державної влади.

Референдум також використовується як інструмент стримування. У конституціях західноєвропейських держав (Німеччина, Швейцарія) процедура референдуму встановлена в якості обов'язкового інструменту легітимації територіальних змін, які можуть бути затребувані в силу еволюційних процесів держави. По-перше, законодавче регулювання форм прямої демократії дійсно закладає інструменти управління ними, як наприклад, в Австрії, де неприйнятні для уряду ініціативи легко відхиляються урядовою більшістю в парламенті і можуть навіть зовсім не розглядатися останнім. По-друге, важливо

розуміти, що референдум це інструмент, який здатний цілком ефективно виконувати і консервативну функцію. А саме, перед обличчям загрози територіальній цілісності держави саме референдум може зіграти роль останньої інстанції, що накладає вето на реальні спроби розділити державу.

Успішно використовується референдум й як установчий інструмент, в тому числі в Європі. В наш час референдум являє собою найважливіший елемент у процедурі створення держави з точки зору міжнародного права.

Це привело, по-перше, до того, що референдум зайняв домінуюче положення в міжнародно-правовій практиці; по-друге, він розширив свою присутність у міжнародних й національних правових документах; і, нарешті, по-третє, саме референдум став тим правовим інструментом, який вирішує спірні питання міжнародного статусу території.

Можна стверджувати, що статистичний аналіз двохсотлітньої практики референдумів показує зміцнення референдумом своєї позиції як імперативного інструмента створення держави в політиці і в праві. Регулярна політична практика призвела не тільки до загального визнання установчого призначення референдуму, але також і до його вимоги на рівні різних міжнародних й національних суб'єктів для легітимації територіальних змін.

Проведення референдуму, так чи інакше, має свою правову регламентацію в конституції та конституційних законах, але частіше виступає державним інструментом отримання легітимної основи влади, а не діючим інститутом прямого народного волевиявлення. Зокрема, тому, що, наприклад, законодавче регулювання народної ініціативи є не у всіх європейській федераціях.

Проблема полягає в тому, що подальше вдосконалення, йдучи по шляху законодавчої регламентації та формалізації прямої демократії, спричинить оснащення цієї процедури інституційними ознаками, що, на наш погляд, може розходитися з інтересами органів державної влади, які здійснюють функції народного представництва.

У своїй оцінці результатів застосування форм прямої демократії, народні представники висловлюються проти їх розвитку, відзначаючи низьку ефективність, професійну, компетентнісну вразливість цієї системи прийняття рішень, а також уразливість прямої демократії зі сторони політичних маніпуляторів і лобістів. Різноманітність практикуються форм прямої демократії також ставить додаткові питання про їх інституціоналізації. Так, плебісцит, будучи формою всенародного опитування лише з метою виявлення думки населення з того чи іншого питання, не є стовідсотковою гарантією виявлення істинної волі населення [4, с. 246].

Якщо визнати, що висновки ці вірні, то почасти це наслідок того, що форми прямої демократії не інституціоналізовані і, врешті-решт, не підкріплені реально діючою правовою базою, як у представницьких інститутах.

Насправді, на наш погляд, аргументація «проти» спрямована не на те, щоб скасувати форми прямої демократії, а на те, щоб запобігти їхньому розширеному застосуванню; на те, щоб вони не виходили за свої рамки інструменту) і не конфліктували з представницькими органами з приводу

розподілу влади. Але і при цьому, аргументів «за» громадянську ініціативу більше, аніж «проти» неї.

Список використаних джерел:

1. Галус О. О. До питання про визначення предмета загальнодержавного референдуму: вітчизняний та європейський досвід. *Держава і право*: зб. наук. пр. К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2012. Вип. 58. С. 122–128.

2. Арбузкин А.М. Конституционное право зарубежных стран: Учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М. : НОРМА, 2013. 704 с.

3. Дерев'янка С. Проблеми забезпечення конституційного контролю за референдумами за конституціями світу: порівняльно-правовий аналіз. *Вісник Конституційного Суду України*. 2009. № 2. С. 92–103.

4. Allan T. R. S. Law, liberty and justice: study. Oxford: Clarendon Press, 1993. 294 p.