

В. В. МАСИЧ. РЕФЕРЕНДУМ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗВОРОТНОГО ЗВ'ЯЗКУ: СВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА УКРАЇНА

Виявлено світову тенденцію до зростання кількості референдумів як інструмента зворотного зв'язку між державою та громадянами; з'ясовано основні перешкоди для застосування такого механізму безпосередньої демократії в Україні.

Ключові слова: референдум, пряма демократія, участь громадян, політичний процес.

Виявлена мировая тенденция до увеличения количества референдумов как инструмента обратной связи между государством и гражданами; установлены основные препятствия для применения такого механизма непосредственной демократии в Украине.

Ключевые слова: референдум, прямая демократия, участие граждан, политический процесс.

The global tendency of increasing the number of referendums as tool of the feedback between the state and citizens is discovered. The main obstacles to implementation this mechanism of direct democracy in Ukraine are identified.

Key words: referendum, direct democracy, participation of citizens, political process.

Сучасні демократії далекі від ідеалу репрезентативної демократії. За словами М. Вальцера, «уряд у принципі є демократичним, у ліберальній теорії – змішаним, а на практиці – олігархічним»¹. Навіть концепція демократії Й.Шумпетера говорить, що громадяни регулярно реалізують механізми контролю на парламентських виборах, винагороджуючи тих, які заслужили перемоги, та ігноруючи тих, хто не виконав взяті на себе зобов'язання. Тим не менше, «шанс реалізувати вертикальну відповідальність є лише періодичним, і навіть у деяких випадках громадяни повинні чекати кілька років до наступних виборів»², хоча порушення уже відбулося і вимагає негайної реакції з боку виборців.

Єдиним виходом у таких ситуаціях є застосування механізмів прямої демократії – референдуму, який стає все більш популярним у світі. Як свідчить статистика, країни провели вдвічі більше референдумів, ніж це було за останні півстоліття. Крім того за останні 20 років більше ніж 100 країн запровадили різні типи прямого голосування.

Водночас має місце географічна нерівність: з усіх референдумів за народною ініціативою, проведених з 1980-х років, 90% були проведені у Швейцарії та 6 шести країнах: Італії, Ліхтенштейні, Уругваї, Литві, Латвії та Угорщині³, що дає підстави сумніватися в ефективності плебісцитів. До того ж багато дослідників вважає, що демократія відіграє незначну роль у сучасному політичному житті: «референдуми є відносно рідкими подіями у політиці більшості демократичних країн»⁴.

Однак, згідно даних зібраних Д. Альтманом, починаючи з 1900 року було проведено більше 17 000 плебісцитів на національному рівні⁵. У США протягом 1904 по 2008 роки було проведено 5 342 референдуми на рівні штатів. Іншими словами, має місце різкий ріст кількості випадків застосування механізмів прямої демократії, якщо брати до уваги і місцеві референдуми. У швейцарських кантонах було проведено 3 709 плебісцитів протягом 1970 по 2003 роки, а у Баварії

© МАСИЧ Вадим Васильович – аспірант Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

після внесення відповідних поправок до Конституції у 1995 році уже проведено більше тисячі референдумів.

3 1 квітня 2012 року вступає у дію Європейська громадянська ініціатива (European Citizens' Initiative)⁶, що означає можливість для громадян Європейського Союзу пропонувати власні проекти нормативно-правових актів Європейській Комісії. Для цього ініціаторам проекту потрібно зібрати 1 млн. підписів (0,2% від населення ЄС) у 1/4 усіх країн-членів. Хоча шансів на те, що така петиція буде розглянута парламентом досить низькі, однак за її допомогою громадські активісти мають на меті привернути увагу до низки проблем, зокрема заборону генетично модифікованих рослин, зняття бар'єрів для членства Туреччини в ЄС, відмова від роботи магазинів по неділях.

Однак в Україні застосування цього інструменту прямої демократії, який надає можливість забезпечення ефективного зворотного зв'язку між урядом, парламентом та громадянами, здійснюється вкрай рідко та неефективно.

В Україні позитивні результати всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 р. (90,3% голосів підтримки Акта проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р.) стало точкою відліку незалежності нашої держави, актом національного державотворення. Відтоді цей інструмент практично не використовувався протягом десяти років – до 16 квітня 2000 року. Цей всенародний референдум мав дати відповідь на питання, чи підтримують громадяни внесення змін до Конституції України, зокрема, запровадження двопалатного парламенту, зменшення кількісного складу депутатського корпусу, скасування депутатської недоторканості, а також запровадження конституційної референдної демократії. Хоча і були отримані позитивні відповіді, однак сама процедура його проведення, формулювання запитань зумовила критику як з боку опозиції, так і міжнародних спостерігачів. У результаті сукупності дії низки чинників, його рішення так і не були втілені на практиці. Наступні спроби ініціювати проведення всеукраїнського референдуму в 2001 – 2010 роках, передусім опозиційними силами, виявилися безуспішними.

Найбільше ініціативних груп щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою Центральною виборчою комісією України було зареєстровано у 2005 та 2006 роках, востаннє позитивне рішення було прийнято у серпні 2007 року. Вражає і свіжа статистика відмов та активності населення щодо використання такого інструменту прямої демократії: якщо у 2009 році ЦВК України відмовила у реєстрації 18 ініціативним групам всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, у 2010 – одній, у 2011 – двом.

Як справедливо зазначає В.Федоренко, рішення референдумів як правові акти не отримали на сьогодні свого належного законодавчого забезпечення в Україні⁷. Цю позицію, зокрема, підтверджує й нормативна невизначеність юридичної природи рішень всеукраїнського референдуму та їх призначення в системі нормативно-правових актів ні в Конституції України, ні в Законі України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р., ні в законопроектах останніх років про нормативно-правові акти і про всеукраїнський референдум.

Правовою основою для втілення результатів референдумів на практиці є чотири рішення Конституційного суду України: від 2000 року (у справі про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) 2005 року (у справі про здійснення влади народом), та двох рішеннях 2008 року (у справах про прийняття Конституції та законів України на референдумі та про проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою). Рішенням

КСУ у справі про всеукраїнський референдум за народною ініціативою від 27 березня 2000 року №3-рп/2000 було визнано такими, що відповідають Конституції України положення статті 1, пунктів 2, 3, 4, 5 статті 2, статей 3, 4, 5, 6, 7 Указу Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» від 15 січня 2000 року № 65/2000. У випадку схвалення ці питання є обов'язковими для розгляду і прийняття рішень у порядку, визначеному Конституцією України. Неконституційними визнано питання про недовіру Верховній Раді та прийняття Конституції України на всеукраїнському референдумі.

У пункті 4.2. пункту 4 мотивувальної частини свого рішення від 5 жовтня 2005 року №6-рп у справі про здійснення влади народом КСУ зазначив, що за Основним Законом України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69). Здійснення народного волевиявлення у зазначених формах безпосередньої демократії є реалізацією народом своєї влади шляхом затвердження відповідних рішень (законів) і формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні. Виходячи з наведеного, Конституційний Суд України дійшов висновку, що результати народного волевиявлення, отримані через вибори й референдум, є обов'язковими.

Аналогічний підхід зафіксований і у Рішенні Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 року №6-рп (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі). Зокрема, у пункті 4 резолютивної частини цього Рішення зазначено, що, незважаючи на те, що у Конституції України взагалі не вказано предмет (предмети) всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, можливість прийняття всеукраїнським референдумом законів України є конституційною (відповідно до другої частини ст. 5, де говориться, що народ України може здійснювати владу як через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, так і безпосередньо). Результати такого законодавчого референдуму мають імперативний характер і не потребують подальшого затвердження Верховною Радою України.

Щодо рішення Конституційного суду України у справі про проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою від 15 жовтня 2008 року № 23-рп/2008 зазначається, що «в аспекті конституційного подання положення пункту 6 частини першої статті 106 Конституції України, згідно з яким Президент України проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою, слід розуміти так, що Президент України зобов'язаний проголосити такий референдум, якщо його ініційовано з додержанням встановлених Конституцією та законами України вимог щодо організації і порядку проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою».

17 листопада 2009 року парламент не зміг подолати вето Президента, накладене на Закон України «Про всеукраїнський референдум», прийнятий Верховною Радою України 5 червня 2009 року (реєстр. № 1374 від 18 січня 2008 року, поданий народним депутатом О.В. Лавриновичем). На думку Президента України, прийнятий парламентом закон не узгоджувався нормами Конституції України, не створював належних правових гарантій для здійснення народного волевиявлення, реалізації конституційного права громадян на участь у всеукраїнських референдумах.

У липні 2010 року парламент відправив на повторне друге читання проекту Закону України про всеукраїнський референдум (реєстр. № 2484-VI від 10.07.2010,

поданий О.О.Омельченко), подальша доля якого невизначена.

Поки що в парламенті продовжується обговорення одного з видів референдуму – місцевого. 19 квітня 2011 року Верховна Рада України прийняла за основу проект Закону України «Про місцевий референдум» (реєстр. № 7082 03.09.2010), розроблений Кабінетом міністрів України. Його основним завданням є забезпечення ефективного регулювання правовідносин, які виникають в процесі ініціювання та проведення місцевого референдуму, унормування права громадян ініціювати місцевий референдум, унеможливлення адміністративного тиску на суб'єктів цього процесу. Однак в його тексті використовуються досить застарілі та недемократичні за своєю природою підходи до правового регулювання порядку організації і проведення місцевого референдуму. Його автори не врахували сучасні європейські стандарти законодавства про референдуми, сформульовані у Кодексі належної практики щодо референдумів⁸ від 2006 року. Більш того, текст проекту в цілому поступається (за змістом, редакцією та рівнем правової деталізації) положенням Модельного Закону «Про місцевий референдум»⁹ 1999 року.

Отже, не зважаючи на світову тенденцію до активнішого використання такої форми зворотного зв'язку між державою та громадянами як референдуми, Україна через недосконале законодавство, відсутність політичної волі позбавлена такого інструменту вироблення ефективної політики.

1. *Walzer M.* Politics and Passion: Toward a More Egalitarian Liberalism. – L.: Yale University Press, 2004. – P. 25. 2. *Morlino L.* What Is a 'Good' Democracy? // Democratization. – 2004. – Vol. 11. – №5. – P. 19. 3. *Vox populi or hoi polloi?* / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.economist.com/node/18584396?story_id=18584396. 4. *LeDuc L.* The Politics of Direct Democracy: Referendums in Global Perspective. – Ontario: Broadview Press, 2003. – P. 13. 5. *Altman D.* Direct Democracy Worldwide. – N.Y.: Cambridge University Press, 2011. – P. 6. 6. *European Citizens' Initiative* / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.citizens-initiative.eu/>. 7. *Федоренко В.* Рішення всеукраїнського референдуму та їх юридична природа: проблеми конституційної теорії та практики // Вибори і демократія. – 2010. – №4. – С. 5. 8. *Code of good practice on Referendums adopted by the Council for Democratic Elections at its 19th meeting (Venice, 16 December 2006, CDL-AD(2007)008rev)* / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)008rev-rus.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)008rev-rus.asp). 9. *Модельный закон «О местном самоуправлении»*, принят на 14 пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участниц СНГ (постановление № 14-15 от 16 октября 1999 года / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iacis.ru/html/?id=22&pag=103&nid=1>.