ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-1>

О. П. Бойко

кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри публічного управління та публічної служби
Національної академії державного управління при Президентові України

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ТА ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФЕРЕНДУМІВ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано зарубіжний досвід конституційних засад та законодавчого забезпечення референдумів. Визначено, що практика конституційного та законодавчого забезпечення референдумів у зарубіжних країнах є неоднозначною і суто індивідуальною для кожної країни. Підходи до конституційного регулювання референдумів є різними: частина країн має норми конституцій, які закріплюють референдне право, частина – ні. Проте там, де Основний Закон містить такі норми, дослідники та науковці визначають спільні тенденції: у сфері регулювання загальних засад є тенденція до конституційного визначення принципів загальності, рівності, таємності процедури голосування; здебільшого визначаються умови наявності права голосу (вік повноліття, підстави обмеження права голосу); наявні норми щодо засад адміністрування референдумів (суб'єкти формування вищого адміністративного органу референдумів, вимоги до його складу тощо); подекуди є норми ведення реєстру учасників референдумів. У більшості країн питання референдумів визначається окремими законами, при цьому проведення виборів і референдумів визначається зазвичай різними законами. При цьому порядок підготовки та проведення виборів і референдумів загалом уніфіковано. У деяких країнах Європейського Союзу закони про референдуми приймаються кваліфікованою більшістю голосів або мають вищу, ніж звичайні закони, юридичну силу. Закони, які регламентують порядок проведення референдумів, характеризуються значним рівнем стабільності. В окремих країнах право визначати процедуру проведення місцевих референдумів делеговано суб'єктам федерації або регіонам. З огляду на важливість розвитку демократичних процесів, зокрема форм безпосередньої демократії в Україні, доцільно врахувати практику правового регулювання референдумів у країнах світу, зокрема країнах Європейського Союзу. Утім Конституція України містить належне і достатнє закріплення референдного права. Проте таке право не забезпечене наразі на законодавчому рівні, що є невідповідністю частині 20 статті 92 Конституції України, яка регламентує, що організація і порядок проведення виборів і референдумів визначається винятково законами.

Ключові слова: конституційне забезпечення, законодавче забезпечення, референдум, форми безпосередньої демократії, зарубіжний досвід.

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні триває дискусія щодо законодавчого забезпечення загальнодержавного та місцевого референдумів. З огляду на актуальність розвитку форм безпосередньої демократії, зокрема в умовах децентралізації, доцільним є дослідження зарубіжного

досвіду конституційних засад та законодавчого забезпечення референдумів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням конституційного та законодавчого забезпечення референдумів присвячені роботи вітчизняних та зарубіжних науковців і практи-

ків Ю. Барабаша, С. Дерев'янка, Ю. Дмитрієва, В. Ігнатенка, Д. Ковриженка, М. Оніщука, А. Мальцева, В. Погорілка, В. Руденка, А. Селіванова, Г. Сінцова, В. Федоренка, В. Шаповала, Ю. Шемшученка, К. Хессе, А. Янчука та інших. З огляду на актуальність законодавчого забезпечення референдумів в Україні є важливим дослідження зарубіжного досвіду конституційних засад та законодавчого забезпечення референдумів.

Мета статті. Головною метою роботи є аналіз зарубіжного досвіду конституційних засад та законодавчого забезпечення референдумів.

Виклад основного матеріалу. Правове регулювання референдуму в історії становлення громадянського суспільства почалося ще наприкінці XIX століття. Тоді це були конституційні норми, що надавали можливість проведення консультацій з широкого кола питань – від внутрішньополітичних до зовнішньополітичних. Батьківщиною референдумів по праву вважають саме Швейцарію, де ще в 1912 році у Конституції було зафіксовано положення, відповідно до якого для затвердження міжнародних договорів, що діють невизначений або тривалий термін, потрібно було проведення загальнонаціонального референдуму. Надалі референдум у Швейцарії мав на меті не лише затвердження або відхилення законодавчих актів, а й став механізмом консультацій влади та громади [8, с. 203].

На цей час процедура, поняття референдуму закріплено в конституціях, законах та інших нормативно-правових актах більшості розвинених країн. Проте у поняття референдуму вкладається різний зміст: це і опитування громадської думки, і будь-яке голосування незалежно від його наслідків. Утім здебільшого референдум трактується як нормотворча форма народовладдя. Необхідність конституційного закріплення референдумів є питанням дискусійним: у країнах, зокрема, Європейського Союзу не скрізь є така практика. Так, поняття референдумів має відображення в конституціях Австрії, Болгарії, Греції, Данії, Естонії, Ірландії, Іспанії, Італії, Латвії, Литви, Люксембурга, Польщі, Португалії, Румунії, Словаччини, Словенії, Угорщини, Фінляндії, Франції, Чехії, Швеції. Але Бельгія, Великобританія, Кіпр, Нідерланди, Мальта, Чехія не мають у своїх конституціях таких норм [6].

Конституційне регулювання референдних процесів в країнах Європейського Союзу є різ-

ним. Ряд країн має чітке визначення на конституційному рівні обмеження щодо референдних процесів: у зв'язку із надзвичайним станом (Польща) [4, с. 673], заборону одночасного проведення референдумів та виборів (Португалія) [4, с. 733], або часткового обмеження такого суміщення (у Словенії референдум і парламентські вибори можуть бути одночасними, але є обмеження проводити референдум за дев'яносто днів до виборів) [5, с. 159]. Також є практика обмеження права на референдум: наприклад, у Греції таким правом можна скористатись не більше одного разу повноважень парламенту [3, с. 637], у Словацькій Республіці питання референдуму повторно може розглядатись не раніше, ніж через три роки [5, с. 159].

Ряд країн мають поширену практику конституційного забезпечення саме елементів порядку проведення референдумів (Австрія, Болгарія, Греція, Естонія, Ірландія, Італія, Іспанія, Латвія, Литва, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Киргизстан, більшості штатів США, Швейцарії). Так, суб'єктом призначення загальнонаціональних референдумів визначено у конституціях Італії, Латвії, Литви, Словаччини, Словенії, Угорщини органи державної влади та виборців [3; 4; 5; 6].

Ряд конституційних норм мають пряму вказівку на обов'язковість законодавчого забезпечення питання референдумів (Австрія, Болгарія, Італія, Литва, Польща, Словаччина). Але у Бельгії питання загальнонаціонального референдуму взагалі не визначено ані конституцією, ані окремими законами. Єдиний національний референдум 1950 року у Бельгії не мав правових наслідків. Проте місцеві консультативні референдуми у Бельгії передбачені законодавством про місцеве самоврядування.

У конституціях деяких країн визначено порядок контролю референдних процесів. Так, у Греції перевірка дійсності результатів референдумів покладається на Особливий Вищий Суд (ч. 1 ст. 100) [3, с. 637], у Польщі – Верховний Суд (ст. 125) [4, с. 673]. У Словаччині розглядом скарг на результати референдуму займається Конституційний Суд (ст. 129) [5, с. 159].

Конституційно закріплено інститут саме місцевих референдумів у Болгарії, Данії, Італії, Іспанії, Польщі, Словенії, Угорщині, Фінляндії. При цьому спосіб регулювання місцевих референдумів певною мірою залежить від державного устрою: в унітарних державах, як то Італія, Франція, Польща, Чехія, референдне право на

місцевому рівні має регулювання як на загальнодержавному рівні, так і в локальних правових актах [6]. У федеративних країнах (наприклад, Німеччина, Швейцарія) партисипативна демократія визначається винятково на місцевому рівні чи то у конституціях суб'єктів федерації, чи то регіональних законодавчих актах, чи то у статутах територіальних громад [3, с. 565; 5, с. 531].

Як бачимо, підходи до конституційного регулювання референдумів є різними, проте дослідники та науковці визначають спільні тенденції:

1. У сфері регулювання загальних засад є тенденція до конституційного визначення принципів загальності, рівності, таємності процедури голосування.

2. Здебільше визначаються умови наявності права голосу: вік повноліття, підстави обмеження права голосу (як то недієздатність, рішення суду щодо позбавлення виборчого права, військова служба, порушення виборчого права тощо).

3. Засади адміністрування референдумів: суб'єкти формування вищого адміністративного органу референдумів, вимоги до його складу тощо.

4. Засади ведення реєстру учасників референдумів (наприклад, Австрія, Португалія, Кіпр) [2; с. 33–35].

Світова практика має приклади і тимчасового законодавчого забезпечення референдумів. Наприклад, у Голландії у 2002 році було прийнято тимчасовий закон про референдум, термін дії якого був зумовлений змінами до Конституції. І з 2005 року в Нідерландах взагалі відсутня правова регламентація референдумів. Варто зауважити, що єдиний в Нідерландах консультативний референдум 2005 року щодо схвалення Конституції Європейського Союзу був проведений не відповідно до національного законодавства, а за спеціальними правилами, затвердженими за спеціальною процедурою “ad hoc”.

Порядок проведення референдумів регулюється на рівні звичайного законодавства у багатьох країнах. Проте в Італії процедура місцевих референдумів визначається статутами регіонів. А у Данії, з огляду на спеціальний статус Гренландії та Фарерських островів, на цих територіях референдуми забезпечуються окремими законами.

Значимість референдного права у деяких країнах визначено законами, які мають вищу

юридичну силу. Наприклад, в Естонії закон про референдум схвалюється більшістю від конституційного складу парламенту; в Словенії та Угорщині – двома третинами депутатів, присутніх на засіданні парламенту. В Іспанії та Румунії організація проведення референдумів визначається органічним законом. У Білорусії референдум призначається президентом на пропозицію не менш, як 450 тисяч виборців. У Словаччині проведення референдуму оголошує президент на пропозицію парламенту і на вимогу 350 тисяч виборців.

Важливість референдуму визначається у деяких країнах і тим, що конституційно врегульовано питання легітимності референдумів: Австрія, Данія, Естонія, Ірландія, Італія, Латвія, Польща. Тут зумовлюється кількість учасників референдумів для визнання його результатів [6].

Предметом референдуму у деяких країнах виступає Основний Закон (або внесення змін до нього): наприклад, шляхом референдуму були затверджені конституції Франції, Іспанії, Російської Федерації, Литовської Республіки, Естонської Республіки тощо. Практика прийняття звичайних законів шляхом референдуму є у Швейцарії, Данії, Італії, а також у окремих штатах США.

Цікаво, що у більшості країн Європейського Союзу для виборів і референдумів застосовується різне законодавство. Навіть за умов кодифікації виборчих процедур (Іспанія, Люксембург, Нідерланди, Фінляндія, Франція, Швеція) у таких законодавчих актах не передбачено регулювання проведення референдумів. Хоча у Данії референдуми проводяться за законом про парламентські вибори [1, с. 129–132].

Законодавче регулювання загальнонаціональних референдумів, їх підготовки і проведення є різним з огляду на вид референдуму, предмет, цілі, мету, організаційну структуру, ініціаторів, імплементації результатів тощо.

Проте варто зазначити, що проведення місцевого референдуму не завжди підтверджується міжнародною практикою: його, наприклад, немає в таких країнах, як Бельгія, Люксембург, Італія, Португалія, Фінляндія та Швеція.

Здебільшого законодавець виражено визначає питання референдуму. Так, у Чехії на місцевий референдум не виносяться питання, що знаходяться у межах компетенції місцевої влади, в Ірландії можливі референдуми лише із бюджетних питань, Мальта проводить референдуми винятково з питань компетенції

місцевого врядування. Проте законодавство Естонії, Фінляндії, Франції, Литви, Польщі не містить взагалі обмежень щодо предмета референдуму.

Найвні також різні підходи і до визначення ініціатора референдуму. Так, Італія, Литва, Латвія, Мальта, Польща, Португалія, Угорщина мають практику референдумів за народною ініціативою. У той же час у законодавстві Австрії, Болгарії, Греції, Данії, Кіпру, Естонії, Ірландії, Люксембургу, Фінляндії, Франції, Чехії, Швеції відсутнє регулювання референдумів за народною ініціативою [1, с. 129–132].

Цікавою є практика правового регулювання референдумів у Польщі: така форма демократії регулюється одразу кількома законами: щодо комунального самоврядування, щодо комунального референдуму, щодо місцевого врядування у повіті та місцевого врядування у воєводстві.

При цьому ряд країн і наразі не мають взагалі практики проведення загальнонаціональних референдумів (наприклад, Японія, Індія, Ізраїль).

Проте законодавче забезпечення референдумів має відносні спільні особливості:

1. У більшості країн процедура проведення виборів і референдумів визначається різними законами.

2. Порядок підготовки та проведення виборів і референдумів загалом уніфіковано.

3. У деяких країнах ЄС закони про референдуми приймаються кваліфікованою більшістю голосів (Словенія, Угорщина) або мають вищу, ніж звичайні закони, юридичну силу (Румунія, Іспанія, Португалія).

4. Закони, які регламентують порядок проведення референдумів, характеризуються значним рівнем стабільності.

5. В окремих країнах право визначати процедуру проведення місцевих референдумів делеговано суб'єктам федерації або регіонам [2, с. 60–61].

Утім світ неоднозначно ставиться до такої форми демократії, як референдум. З одного боку, це позитивний механізм демократичної трансформації системи державного управління (наприклад, у Греції, Іспанії, Південній Африці, Бразилії, Чилі). Зрештою, Всеукраїнський референдум 1 грудня 1991 року визначив долю України як незалежної держави.

Але історія пам'ятає і використання референдумів з метою узурпації влади. Найпри-

крийший такий випадок – референдум в Німеччині 1934 року, де дві найвищі державні посади канцлера та президента було об'єднано в одну – фюрер держави. Таким чином, через демократичні процедури було породжено фашизм. А вже референдум 1938 року визначив приєднання Австрії до Німеччини. Відомий також інший приклад узурпації влади: 1980 року за ініціативи Аугусто Піночета чілійці проголосували на референдумі за нову недемократичну конституцію країни. Білоруські референдуми 1995 року та 2004 року утвердили образ сучасної Білорусії та фактично необмежену владу президента.

Питання референдумів закріплено і в Конституції України як право участі громадян у всеукраїнському та місцевих референдумах [7, ст. 38]. Спеціальний розділ III «Вибори і референдуми» [7, ст. ст. 69–74], серед іншого, визначає референдум як форму безпосередньої демократії, визначає право голосу, суб'єкт призначення та предмет референдумів, умови призначення референдумів. Конституція визначає, що саме Верховна Рада України має повноваження призначення всеукраїнського референдуму, визначені статтею 73 Конституції України [7, ст. 85]. Основний Закон констатує, що до повноважень Президента України належить призначення всеукраїнського референдуму щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 Конституції та проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою [7, ст. 106]. Також визначено суб'єктів організації, проведення, забезпечення місцевих референдумів [7, ст. 138, 143]. Конституційно закріплено повноваження Конституційного Суду України надавати висновки про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою [7, ст. 151]. Конституція України визначає порядок внесення змін до розділу III Конституції України «Вибори. Референдум» [7, ст. ст. 156, 157]. Таким чином, в Україні конституційне закріплення питання референдумів є достатнім та належним.

Але варто зауважити, що відповідно до частини 20 статті 92 Конституції України організація і порядок проведення виборів і референдумів визначається винятково законами [7, ст. 92]. На жаль, вітчизняне законодавство досі не містить правового регулювання: ані всеукраїнського, ані місцевих референдумів.

Висновки і пропозиції. Практика конституційного та законодавчого забезпечення референдумів у зарубіжних країнах є неоднозначною і суто індивідуальною для кожної країни. З огляду на важливість розвитку демократичних процесів, зокрема форм безпосередньої демократії в Україні, доцільно врахувати практику правового регулювання референдумів у країнах світу, зокрема країнах Європейського Союзу. Утім Конституція України містить належне і достатнє закріплення референдного права. Проте таке право не забезпечене наразі на законодавчому рівні, що є невідповідністю частині 20 статті 92 Конституції України, яка регламентує, що організація і порядок проведення виборів і референдумів визначається винятково законами.

Список використаної літератури:

1. Амбарнов С. Законодательство о референдумах: сравнительный анализ. *Государство и право*. 1992. № 4. С. 129–132.
2. Ковриженко Д. Референдумы в Европейском Союзе / за ред. Д.С. Ковриженка. Київ : ФАДА, ЛТД, 2007. 186 с.
3. Конституции государств Европы. В 3-х томах. Т. 1. под общ. ред.: Окуньков Л.А. Москва : Норма, 2001. 824 с.
4. Конституции государств Европы. В 3-х томах. Т. 2. под общ. ред. : Окуньков Л.А. Москва : Норма, 2001. 840 с.
5. Конституции государств Европы. В 3-х томах. Т. 3. под общ. ред. : Окуньков Л.А. Москва : Норма, 2001. 792 с.
6. Конституційна Асамблея: електронна бібліотека НБУВ. URL: <http://nbuviap.gov.ua/asambleya/constitutions.php>.
7. Конституція України від 28.06.1996 зі змінами та доповненнями. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80>.
8. Современное буржуазное государственное право: Критические очерки. Т. 2 : Основные институты / отв. ред. В.А. Туманов. Москва, 1987. 368 с.

Boyko O. P. Constitutional background and legislative supply of referendum: foreign experience for Ukraine

The article analyzes foreign experience of constitutional foundations and legislative support of referendums. It is determined that the practice of constitutional and legislative support for referendums in foreign countries is ambiguous and purely individual for each country. The approaches to constitutional regulation of referendums are different: some countries have constitutional norms that enshrine referendum law, some do not. However, where the Basic Law contains such norms, researchers and scholars determine common tendencies: in the sphere of regulation of general principles there is a tendency to constitutionally define the principles of commonality, equality, secrecy of the voting procedure; the conditions for the existence of the right to vote are determined more (age of majority, grounds for restriction of the right to vote); existing norms regarding the principles of referendum administration (subjects of formation of a higher administrative body of referendums, requirements for its composition, etc.); there are standards for keeping a register of referendum participants. In most countries, the issue of referenda is governed by separate laws, with elections and referendums generally defined by different laws. The procedure for the preparation and holding of elections and referendums is generally unified. In some EU countries, referendum laws are adopted by a qualified majority or have higher legal power than ordinary laws. The laws governing the referendum procedure are characterized by a high level of stability. In some countries, the right to determine the procedure for holding local referendums is delegated to the subjects of the federation or regions. Given the importance of the development of democratic processes, in particular the forms of direct democracy in Ukraine, it is appropriate to take into account the practice of legal regulation of referendums in the countries of the world, in particular the countries of the European Union. However, the Constitution of Ukraine contains a proper and sufficient consolidation of the reference law. However, such a right is not ensured at the legislative level at present, which is inconsistent with Article 92 (20) of the Constitution of Ukraine, which stipulates that the organization and procedure for holding elections and referendums shall be determined solely by law.

Key words: constitutional support, legislative support, referendum, forms of direct democracy, foreign experience.