

УДК 342.573(477)

БОНДАР М. Ю.,

аспірант кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ КОНСТИТУЦІЙНИХ РЕФЕРЕНДУМІВ

Анотація. У статті автором досліджено міжнародно-правові акти, що регулюють конституційні референдуми, а також здійснено аналіз міжнародних норм і принципів, спрямованих на розвиток демократії у взаємозв'язку з безпосереднім функціонуванням конституційних референдумів.

Ключові слова: конституційні референдуми, резолюція Ради Європи, «м'яке право», керівні принципи.

Постановка проблеми. Конституційні референдуми є невід'ємною складовою безпосередньої демократії, оскільки завдяки схваленню основного закону держави чи змін до нього народом конституція набуває найбільшої легітимності. Водночас існує велика кількість держав, які нещодавно стали на шлях демократії, тому потребують підтримки й настанов під час запровадження функціонування демократичних інститутів.

Для зміцнення народовладдя в нових демократіях, поширення дії принципу верховенства права, зростання довіри до демократичних інститутів міжнародними організаціями розроблено низку нормативних актів, якими визначено основні засади демократичного функціонування конституційних референдумів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема міжнародних стандартів конституційних референдумів висвітлювалася переважно в низці резолюцій Ради Європи, проте в науковій літературі розроблюється недостатньо.

Метою статті є аналіз міжнародних нормативних документів, які регулюють конституційні референдуми, та дослідження питання обов'язковості дотримання таких документів.

Виклад основного матеріалу. Міжнародними стандартами під час проведення конституційних референдумів є такі:

– Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи (далі – ПАРЄ) № 1121(1997) «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії»;

- Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні, ухвалені Венеціанською комісією на 47-й сесії в 2001 р.;
- Резолюція ПАРЄ № 1353(2003) «Про зміцнення демократичних інститутів як гарантії майбутнього демократії»;
- Рекомендація ПАРЄ 1704(2005)1 «Референдуми: на шляху до вироблення належної практики в Європі»;
- Кодекс належної практики щодо референдумів, ухвалений Радою з демократичних виборів та Венеціанською комісією 2007 р.

Обов'язковість дотримання зазначених міжнародних стандартів визначається з огляду на характер міжнародного акта. Так, ст. 22 Статуту Ради Європи встановлюється дорадчий характер ПАРЄ, яка робить висновки у формі рекомендацій і резолюцій, що мають рекомендаційний характер, надсилає їх до Комітету міністрів, а також розробляє різноманітні міжнародні договори – європейські конвенції, які сприяють формуванню основи європейської нормативно-правової системи. Документи ПАРЄ не мають обов'язкової сили, проте ними керуються у своїй діяльності Комітет міністрів, національні уряди, парламенти, партії [1].

Білоруський учений О.В. Кашлач зазначає, що в міжнародно-правовій літературі існує цілий масив правил, закріплених у різних нормативних документах, що регулюють міжнародні відносини, які не підпадають під визначення міжнародно-правової норми. Однак без існування таких правил повноцінне регулювання міжнародних відносин було б неможливим. У літературі такі норми позначають як «м'яке право» [2].

Зазвичай під «м'яким» правом у міжнародно-правовій літературі розуміється нормативна сукупність, що складається з двох видів норм: 1) норми договорів, які не визначені за своїм змістом і не породжують для держав конкретних прав та обов'язків; 2) норми, що містяться в резолюціях міжнародних органів та організацій та не володіють юридично обов'язковою силою. У такому контексті норми «м'якого» права досліджуються американським ученим Дж. Голдом [3, с. 445], російським юристом І.І. Лукашуком [4, с. 163]. Деякі дослідники, говорячи про «м'яке» право, мають на увазі лише одну із цих категорій. Наприклад, у російському підручнику з міжнародного права за редакцією Ю.М. Колосова та В.І. Кузнецова під нормами «м'якого» права розуміються норми, що містяться в резолюціях Генеральної Асамблеї ООН, а також в аналогічних актах інших міжнародних організацій (універсальних і регіональних) та конференцій, які мають рекомендаційний характер і не є нормами міжнародного права [5, с. 22–23].

Таким чином, міжнародні стандарти в галузі конституційних референдумів, розроблені Парламентською асамблеєю Ради Європи та Венеціанською комісією, спрямовані на вдосконалення законодавства держав-членів Ради Європи в галузі конституційних референдумів, проте носять рекомендаційний характер.

Резолюція ПАРЄ № 1121(1997) «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії» належить до так званого «м'якого права», оскільки використані в тексті формулювання спонукають держави-члени до певних дій, проте не передбачають обов'язкової юридичної сили. Водночас норми «м'якого права» надають широкі повноваження країнам під час імплементації таких норм у національне законодавство.

Однак ПАРЄ у своїй Резолюції № 1121(1997) «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії» закликає держави-члени Ради Європи вдосконалити систему представницької демократії шляхом встановлення балансу між відповідальністю державної влади та роллю громадян у процесі ухвалення рішень. За відсутності такого балансу буде неможливо запобігти як підриву впевненості в представницькій системі, так і непередбаченому використанню частих референдумів, що робитиме проведення будь-якої довготривалої політики, заснованої на фундаментальних питаннях дискусії, безсистемним, неефективним або навіть неможливим [6].

Слід відзначити, що більшість резолюцій Ради Європи, у тому числі й вищезгадана, передбачають «м'які» зобов'язання з гармонізації та імплементації законодавства, тим самим заохочуючи добровільно узгоджувати національне законодавство з правовими актами Ради Європи.

Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні 2001 р. стали основоположним документом для всіх подальших розробок Ради Європи в цій сфері. Вони спрямовуються на усунення проблем, що виникають під час проведення конституційних референдумів у нових демократіях, та на забезпечення їх використання в усіх країнах відповідно до принципів демократії й верховенства права.

Вказаний нормативний документ встановлює загальні засади використання й проведення референдумів, а також безпосередньо самі принципи, які Венеціанська комісія висуває до конституційних референдумів.

Окрім цього, висуваються правові вимоги до конституційних референдумів, зокрема, зазначено, що на конституційному рівні повинні регулюватися питання про типи референдумів, предмет референдуму, наслідки референдуму, загальні положення й принципи, основні правила, які визначають процедурну та предметну придатність, судовий перегляд тощо.

Передбачається, що до референдуму застосовуються конституційні принципи виборчого права (загальне, рівне, вільне, пряме й таємне голосування), повинні гарантуватися й дотримуватися основні права (свобода слова, свобода зборів і свобода об'єднань). Використання референдумів повинне підпорядковуватися правовій системі в цілому, особливо нормам, які регулюють перегляд конституції.

Зокрема, референдум не може проводитися, якщо конституція його не передбачає, наприклад, коли конституційна реформа є предметом виключної юрисдикції парламенту. У сфері, окресленій Керівними принци-

пами для конституційних референдумів на національному рівні, повинен бути доступним судовий перегляд.

У загальному змісті Керівних принципів для конституційних референдумів на національному рівні 2001 р. зазначено, що конституційний референдум може вимагатися текстом конституції, може проводитися за народною ініціативою або призначатися владою.

Референдум, який вимагається самим текстом конституції, є обов'язковим, оскільки з питань, чітко передбачених текстом основного закону держави, зміни підлягають затвердженню на референдумі після їх прийняття парламентом.

Референдум проводиться за народною ініціативою в таких випадках:

- якщо певна частина електорату пропонує текст змін, який після цього підлягає всенародному голосуванню;
- якщо певна частина електорату вимагає, щоб текст змін, прийнятий парламентом, підлягав всенародному голосуванню.

Конституційні референдуми можуть проводитися щодо текстів, уже схвалених або ще не схвалених парламентом.

Також висуваються вимоги до питань, які виносяться на референдум, зокрема, щодо дотримання єдності форми, єдності змісту та єдності ієрархічного рівня.

Єдність форми під час постановки питання для конституційного референдуму передбачає, що одне питання не повинне поєднувати конкретно сформульований проект поправки з пропозицією в загальному формулюванні чи питанням у принципі.

Тобто текст, що виносяться на референдум, може бути викладений у різних формах, а саме:

- конкретно сформульований проект поправки до конституції, законодавчого акта чи іншого заходу;
- скасування чинного положення;
- питання в принципі (наприклад: «Чи підтримуєте ви зміну Конституції (держави) щодо запровадження президентської форми правління?») або конкретної пропозиції, не викладеної у формі конкретного положення й відомої як «пропозиція в загальному формулюванні» (наприклад: «Чи підтримуєте ви зміни до Конституції (держави), щоб скоротити число членів Парламенту (держави) з 300 до 200?») [7, с. 281].

Під єдністю змісту розуміється наявність внутрішнього зв'язку між різними частинами тексту задля гарантування вільного голосування виборця, за винятком повного перегляду конституції. Також вимога єдності змісту питання, що виносяться на референдум, передбачає, що перегляд декількох розділів конституції є одночасно еквівалентним повному перегляду.

Виборця не можна закликати голосувати одночасно щодо декількох питань без внутрішнього взаємозв'язку в припущенні, що він може підтримувати одне питання та бути проти іншого. Коли перегляд тек-

сту охоплює декілька різних аспектів, перед народом слід поставити низку питань. Проте повний перегляд тексту, зокрема конституції, природно не може стосуватися виключно тісно пов'язаних аспектів. Таким чином, у цьому випадку вимога єдності змісту не застосовується. Суттєвий перегляд тексту, що охоплює низку розділів, може вважатися еквівалентним повному перегляду. Зрозуміло, це не означає, що на всенародне голосування не можна винести окремо різні розділи [7, с. 285].

Єдність ієрархічного рівня полягає в тому, що одне питання, поставлене на референдумі, не повинне стосуватися одночасно конституції й законодавства нижчого рівня (наприклад, не може одне питання референдуму одночасно стосуватися конституції та закону, навіть якщо зміни стосуються одного й того ж предмета).

Керівними принципами для конституційних референдумів на національному рівні неодноразово розглядаються аспекти вільного голосування. На особливу увагу заслуговує чесний характер голосування, під яким розуміється таке:

1) питання, запропоноване електорату, повинне бути ясним (не заплутаним чи двозначним), не повинне вводити в оману, наводити на відповідь; виборець повинен бути поінформованим про наслідки референдуму, відповідати на поставлене запитання «Так», «Ні» або незаповненим бюлетенем;

2) влада повинна надавати об'єктивну інформацію. Це означає, що текст, винесений на референдум, і пояснювальний документ до нього повинні бути доступними виборцям заздалегідь:

– вони повинні бути опубліковані в офіційній газеті принаймні за місяць до голосування;

– вони повинні бути надіслані безпосередньо до виборців і мають бути отримані принаймні за два тижні перед голосуванням;

– пояснювальний документ повинен давати збалансований виклад не лише точки зору виконавчої та законодавчої влади, а й протилежної позиції;

3) на відміну від випадку виборів немає необхідності повністю забороняти втручання влади на підтримку або проти пропозицій, винесених на референдум. Проте як загальнодержавна, так і регіональна чи місцева влада не повинні впливати на підсумок голосування надмірною односторонньою агітацією. Використання владою публічних коштів для цілей агітації під час власне періоду референдної агітації (тобто протягом місяця перед голосуванням) повинне заборонятися. Для використання публічних коштів для цілей агітації в попередній період повинна встановлюватися суворя верхня межа [8].

Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні висувують дві вимоги щодо наслідків проведення конституційних референдумів:

1) референдум щодо конкретно сформульованих проектів поправок повинен мати зобов'язуючий характер;

2) референдум щодо запитання в принципі чи щодо пропозиції в загальному формулюванні повинен мати виключно консультативний характер.

Значна увага приділяється судовому перегляду. Зазначається, що в кінцевій інстанції його повинен здійснювати конституційний суд держави, а за відсутності такого в правовій системі держави – верховний суд.

Таким чином, Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні є нічим іншим, як рекомендаціями для держав, які стали на демократичний шлях. Правила, передбачені цим нормативним документом, спрямовані на зростання народовладдя, укріплення демократичних цінностей і традицій.

Резолюція ПАРЄ № 1353(2003) «Про зміцнення демократичних інститутів як гарантії майбутнього демократії» визначає як одну з основних проблем сучасних демократій відсторонення громадян від політичних процесів [9, с. 34].

Політичні події останніх років у низці країн Європи свідчать про низький рівень участі населення в суспільному житті. Зниження рівня довіри до політиків, політичних партій та насамперед до демократичних виборів зумовило потребу нового переосмислення сутності демократії щодо нових викликів XXI століття (п. 4 Резолюції ПАРЄ № 1353(2003) «Про зміцнення демократичних інститутів як гарантії майбутнього демократії»).

Асамблея переконана, що завдяки зростанню гласності та привнесенню менш опосередкованих елементів демократичного прийняття рішень, а також розвитку громадянського суспільства на основі більш активної участі населення в публічній діяльності та прийнятті рішень у громадян може зростати почуття співучасті щодо політичних процесів.

Безпосередня народна участь у суспільно-політичному житті вимагає належного інформування громадян про нагальні проблеми, а також про демократичний процес прийняття рішень у цілому. У цьому контексті важливою є активізація Ради Європи в напрямі виховання громадян у дусі демократії (п. 9 Резолюції ПАРЄ № 1353(2003) «Про зміцнення демократичних інститутів як гарантії майбутнього демократії») [10].

Рекомендація ПАРЄ 1704(2005)1 «Референдуми: на шляху до вироблення належної практики в Європі» розглядає референдуми як один з інструментів, що дає змогу громадянам брати участь у процесі вироблення рішень.

ПАРЄ рекомендує використовувати референдуми як засіб зміцнення демократичної легітимності політичних рішень, посилення підзвітності представницьких органів, підвищення відкритості й транспарентності процесів прийняття рішень і заохочення безпосередньої участі електорату в політичному процесі.

Будучи переконаною в тому, що пряма й представницька форми демократії доповнюють одна одну, ПАРЄ наголошує, що референдуми не повинні розглядатися як альтернативи парламентській демократії, ними не слід зловживати для підризу легітимності й основної ролі парламентів як законодавчих органів (п. 5 Рекомендації ПАРЄ 1704(2005)1 «Референдуми: на шляху до вироблення належної практики в Європі») [11].

Асамблея поділяє переконання, що Рада Європи, пропагуючи найкращу практику проведення референдумів, повинна надавати своїм державам-членам допомогу у вирішенні проблем, які виникають у зв'язку з представницькою демократією в сучасному суспільстві.

Кодекс належної практики щодо референдумів приділяє особливу увагу основоположним ідеям проведення референдумів, таким як загальне право голосу, рівне виборче право, вільне виборче право, таємне голосування, а також умовам для запровадження цих основоположних ідей (принципів).

Серед умов для запровадження вищезазначених принципів вказуються такі:

- повага до основних прав. Неможливо уявити демократичний референдум без поваги прав людини. У разі обмеження певних прав це не повинно виходити за межі закону та має здійснюватися в публічних інтересах;

- рівні регулювання й повага до референдного законодавства. Основні аспекти референдного законодавства повинні бути закритими для внесення змін за рік до референдуму або бути записаними в конституції чи на рівні, вищому від звичайного закону;

- процедурні гарантії (організація референдуму безстороннім органом, спостереження референдуму, ефективна система оскарження, фінансування).

Кодекс належної практики щодо референдумів є важливим і необхідним інструментом у діяльності Ради Європи в напрямі зміцнення демократії та поширення поваги до верховенства права.

Висновки. Існує низка міжнародних актів, що регулюють проведення референдумів. Велику роль у формуванні міжнародних стандартів у цій сфері відіграла Рада Європи, яка сумлінно працює над розробкою правил і рекомендацій для держав із відносно невеликим досвідом демократичної розбудови державних і суспільних інститутів.

З огляду на викладене вважаємо, що одним із напрямів діяльності Ради Європи є сприяння розбудові демократичних засад у суспільстві. У свою чергу конституційні референдуми є важливою складовою в цьому процесі, оскільки конституційні акти мають прийматися чи змінюватися в спосіб, що виключав би можливість будь-яких сумнівів громадян у легітимності як самого референдуму, так і утвердженого на ньому основного закону держави.

Література:

1. Статут Ради Європи : міжнародний документ від 05.05.1949 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_001.
2. Кашлач О.В. Нормы «мягкого права»: понятие и признаки / О.В. Кашлач // Журнал международного права и международных отношений. – 2006 – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://evolutio.info/content/view/1010/176>.
3. Gold J. Strengthening the Soft International Law of Exchange Arrangements / J. Gold // American Journal of International Law. – 1983. – Vol. 77. – № 3. – P. 443–489.
4. Лукашук И.И. Международное «мягкое» право / И.И. Лукашук // Государство и право. – 1994. – № 8–9. – с. 159–167.
5. Международное право : [учебник] / отв. ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов. – 2-е изд., доп. и перераб. – М., 1998. – 345 с.
6. Resolution № 1121(1997) on instruments of citizen participative democracy [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://assembly.coe.int/Main.asp?lin=/Documents/AdoptedText/ta97/ERES1121.html>.
7. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. – пер. з англ. / за ред. Ю.Б. Ключковського. – 2-е вид., випр. і доп. – К., 2009. – 500 с.
8. Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні : ухвалені Венеціанською комісією на 47-й сесії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eli.org.ua/legalization/2/2364>.
9. Законодавче врегулювання інституту місцевого референдуму в Україні. – К. : НІСД, 2013. – 42 с.
10. Об укреплении демократических институтов как гарантии будущего демократии : Резолюция Совета Европы № 1353(2003) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/%5BRussian_documents%5D/%5B2003%5D/%5BMaastricht_2003%5D/Res.-1353-Rus.asp.
11. Референдумы: на пути к выработке передовой практики в Европе : Рекомендация № 1704(2005)1 Парламентской Ассамблеи Совета Европы [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/\[Russian_documents\]/\[2005\]/%5BApr2005%5D/Rec1704_rus.asp](http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/[Russian_documents]/[2005]/%5BApr2005%5D/Rec1704_rus.asp).

Бондарь М. Ю. Международные стандарты конституционных референдумов

Аннотация. В статье автором исследуются международно-правовые акты, регулирующие конституционные референдумы, а также осуществляется анализ международных норм и принципов, направленных на развитие демократии во взаимосвязи с непосредственным функционированием конституционных референдумов.

Ключевые слова: конституционные референдумы, резолюция Совета Европы, «мягкое право», руководящие принципы.

Bondar M. International standards of constitutional referendum

Summary. The article investigates the adoption of the new Constitution and amending current through referendum. A key element of the algorithm of updating the Constitution of the country is a nationwide constitutional referendum, whose decision provides the Basic Law of the highest legitimate political and social force. Difficulty of initiating, preparing and conducting a referendum objectified significant gaps of legal regulation of the process of referendum. Nowadays constitutional referendum is a progressive form of popular will, the content of which is to provide the conditions for public legitimation of a new constitution and amending current. Now referendum attracts not many foreign and native scientists. The article deals with international legal acts regulating the constitutional referendum, the analysis of international norms and principles aimed at promoting democracy in relation to the direct operation of the constitutional referendum. Constitutional referendums are an integral part of direct democracy, because thanks to the approval of the Basic Law or amendments thereto people, the Constitution becomes the greatest legitimacy. However, there are many states that have recently taken the path of democracy, and therefore need support and guidance in implementing the functioning of democratic institutions.

The aim of the research is a deep analysis of the regulatory framework, international doctrine for a complete and comprehensive study of the constitutional referendum in view of the current realities of constitutional law.

Key words: constitutional referendum, Council of Europe Resolution, “soft law”, guidelines.