

Шевчук О.\*

## ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІМПЕРАТИВНОГО І КОНСУЛЬТАТИВНОГО РЕФЕРЕНДУМІВ: ДОСВІД УКРАЇНИ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Інститут референдуму є засобом захисту громадян від свавілля державної влади. І саме без аналізу досвіду застосування інституту референдуму в зарубіжних країнах неможливо передбачити перспективу розвитку інституту безпосередньої демократії в Україні.

В Україні є досвід проведення двох загальнодержавних референдумів. Перший було проведено 1 грудня 1991 року, більшість громадян підтримали Акт проголошення незалежності України. Який було прийнятий парламентом України 24 серпня 1991 року. Другий всеукраїнський референдум було проведено 16 квітня 2000 року. Громадяни України підтримали запровадження двопалатного парламенту, зменшення кількості депутатів парламенту. Скасування депутатської недоторканості. Однак практика впровадження результатів референдуму було досить різною. Якщо після проведення першого всеукраїнського референдуму Україна була визнана як незалежна іншими державами, стала повноправним суб'єктом міжнародних відносин, то рішення, прийняті за результатами другого референдуму, так і залишилися на папері. Подальші спроби провести референдуми на загальнодержавному рівні в Україні були без результативними.

На нашу думку, це пояснюється недосконалістю конституційно-правового регулювання інституту референдуму в Україні, застарілістю законодавчої бази (наприклад, положення Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р.). Саме це зумовлює необхідність дослідження особливостей конституційного закріплення інституту референдуму в зарубіжних країнах [3].

Референдуми можуть проходити у різних формах. Консультативні референдуми перевіряють громадську думку щодо певного важливого питання. Уряди або законодавці потім можуть враховувати результати таких референдумів у нових законах, розробляти у відповідності з ними державну політику. І хоча консультативні референдуми можуть мати велику вагу за відповідних політичних обставин, політики інколи ігнорують їх результати. У загальношведському референдумі 1955 р. 85% виборців висловилися за лівосторонній автодорожній рух. Лише через 12 років Уряд Швеції вирішив змінити напрям дорожнього руху на правосторонній без проведення нового референдуму.

Як консультативні, так і загальнообов'язкові референдуми можуть ініціюватися лише офіційними органами (особами) - іноді главою держави, інколи парламентами, частіше за все урядами. Оскільки на референдум часто виносяться питання, схвалення яких виборцями потребує подальших дій з боку органів державної влади, у ряді країн ЄС законодавство визначає механізми реалізації рішень референдумів. Серед таких країн зокрема Болгарія, Естонія, Литва, Нідерланди та Португалія. В одних випадках порядок реаліза-

\* студент 3 курсу спеціальності «міжнародне право» Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Науковий керівник: доц. Лисенко О.В.

ції рішень референдумів визначається загально, відсильними нормами; в інших (наприклад в Португалії) на законодавчому рівні визначено строки прийняття рішень, необхідних для реалізації результатів народного волевиявлення.

Механізми реалізації рішень референдумів [2].

Основною відмінністю консультативних референдумів від імперативних є те, що їх результати не є обов'язковими для виконання - вони лише можуть враховуватись при прийнятті парламентом або іншими органами публічної влади рішень з питань, що були предметом консультативного референдуму. Таким чином, консультативний референдум не належить до інститутів безпосередньої демократії, а є інструментом партисипаторної демократії. Можливість проведення консультативних референдумів передбачена законодавством Бельгії, Іспанії, Нідерландів, Фінляндії, Німеччини, Франції, Швеції. В останній, хоча всі референдуми по своїй суті є консультативними, рішення консультативного референдуму щодо відхилення проекту змін до конституції підлягають обов'язковому виконанню (розділ 8 Інструменту врядування) [1].

У багатьох країнах ЄС законодавство передбачає проведення як консультативних, так і імперативних референдумів. В окремих державах Євросоюзу законодавство чітко визначає, які рішення референдумів мають імперативний характер, а які - консультативний (Польща). Натомість в більшості інших країн вичерпно окреслено лише предмет імперативних референдумів, тоді як решту питань загальнодержавного значення віднесено до предмету консультативних референдумів (зокрема в Іспанії, Італії, Мальті). В більшості країн ЄС рішення референдумів мають не імперативний, а лише консультативний характер - імперативний характер за всіма рішеннями, що ухвалюються на референдумах, закріплено лише в Естонії та Ірландії, тоді як в більшості країн, де практикуються імперативні референдуми, визначено критерії «імперативності» - коло питань, винесених на референдум (Австрія, Данія, Іспанія, Литва, Мальта, Польща, Португалія, Швеція, Італія, Німеччина), рівень підтримки питання виборцями (Польща, Португалія), порядок ініціювання (Словенія, Угорщина) [2].

Дивлячись на досвід зарубіжних країн, недосконалість чинного законодавства України про референдуми, про що пишуть та говорять політики та науковці, нагальна суспільна потреба його оновлення пов'язані із ініціюванням та реальними перспективами проведення конституційного всеукраїнського референдуму. Необхідність вивчення та використання європейських виборчих стандартів об'єктивується прагненням України до європейської та євроатлантичної інтеграції. «Терміново поновити проект реформування Конституції, у тісній співпраці з Венеціанською Комісією, з тим, щоб вдосконалити Основний Закон України та привести його у відповідність до європейських стандартів» заявляла Парламентська Асамблея Ради Європи (Резолюція від 19.04.2007 р.), рекомендуючи органам української влади схвалити та ввести в дію без подальшого зволікання базові конституційні закони, серед них - закон про референдум .

Запровадження європейських стандартів демократії та формування в Україні ефективної політичної системи визначено одним із пріоритетів діяльності Уряду. Міністерством юстиції України розроблено і проведено через їх веб-сайт обговорення проектів законів України «Про всеукраїнських референдум» та «Про місцеві референдуми». Зауважимо, що їх авторів відзначає прагнення до широкого і зваженого використання європейського досвіду регулювання референдних правовідносин. У прагненні вже сьогодні адаптувати українське законодавство до європейських стандартів, неприпустимим є їх некритичне запозичення, ігнорування правової спадщини, правової культури і правового менталітету народу України.

Сьогодні, загалом національне законодавство про референдуми відзначається демократичністю, значною мірою відповідає європейським виборчим стандартам. У нових законопроектах «Про всеукраїнських референдум» та «Про місцеві референдуми» доцільно було б використати положення названих «Керівних принципів для конституційних референдумів на національному рівні», оскільки досить ймовірним є винесення проекту нової Конституції України на всеукраїнський референдум, що повинно надати їй найвищої легітимної політичної і суспільної сили.

#### **Література:**

1. Конституція Швейцарської Конфедерації // Конституции государств Европы в 3-х т. / Под ред. Л.А.Окунькова. - Т.3. - М., 2001.
2. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. - К., 2006.
3. Федоренко В.Л. Конституційно-правові основи всеукраїнського референдуму: проблеми теорії та практики: Дис.канд. юрид. Наук.-К., 1999.