

Сучасний досвід застосування прямої демократії в країнах ЦСЄ

2



Андрій КУДРЯЧЕНКО,
доктор історичних наук, професор



Уже понад два десятиліття країни Центрально-Східної Європи розвиваються і будують суспільно-політичне життя на нових, демократичних засадах. Одним із рушіїв переходу на нові принципи та, власне, і суттєвою складовою трансформаційних перетворень є практика застосування прямої демократії. Вона вибирає той досвід, який накопичили демократичні суспільства, коли громадяни безпосередньо впливають на прийняття та реалізацію рішень з питань державної ваги. Тим самим має реалізовуватися право громадян на участь в управлінні державою. Важливим засобом реалізації цих прав громадян, зокрема участі в управлінні державними справами безпосередньо, постають референдуми як виявлення прямої чи безпосередньої демократії. Референдуми, образно кажучи, є впровадженням народного суверенітету та волі суспільства у дійсність.

Надто важливо, що референдум як політичний інститут регулюється переважно на конституційному рівні. Однак єдиних конституційних, так би мовити, нормативів для референдумів не існує. Маючи єдину природу, вони значно різняться як за предметом, так і за способами організації, суб'єктами ініціювання, ступенем обов'язковості рішення, критеріями обов'язковості та ін. За всієї відмінності змісту норм, саме ці положення є предметом конституційного регулювання в більшості європейських країн та демократій інших частин земної кулі, у конституціях яких загалом ідеться про референдуми. Лише конституції таких держав, як Бельгія, Нідерланди, Мальта й Чехія, питання засад проведення референдумів не торкаються.

Стосовно нашої держави й українського суспільства слід наголосити, що протягом останніх років виборче законодавство України та практика його застосування значно наблизилися до демократичних стандартів волевиявлення. Більше того, саме ці питання на нинішньому етапі відносин нашої держави з об'єднаною Європою та її інституціями стали важливими критеріями поглиблення взаємовідносин і входження України до простору ЄС. Водночас потрібно зважати на те, що вдосконалення правового регулювання виборів має супроводжуватися поліпшенням самих засад народовладдя, зокрема і відповідним удосконаленням та розширенням

спектру застосування випробуваного в багатьох країнах Європи політичного інституту референдуму.

Проте практика нашої держави свідчить про гальмування процесу використання законодавства, що визначає доволі важливу форму народовладдя, а саме Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». Вперше такий закон був прийнятий ще на світанку незалежності України у 1991 році. Варто зазначити, що парламентарії не одного скликання прагнули змінити цей закон, щоб його положення відповідали Основному Закону України. Проте лише 2012 року нова редакція Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» була прийнята і цей важливий документ підписав Президент України В. Янукович.

Тож результати дослідження загальних та спільних підходів до правового регулювання референдумів у країнах Європи дають можливість з'ясувати суттєві засади політико-правової регламентації референдумного процесу, навколо яких в Україні точилися найпалкіші дискусії серед експертів і політиків.

У контексті такого підходу важливо проаналізувати історичні та політичні виміри інституту референдуму. Історичним попередником референдуму був плебісцит – інститут, що виник ще у V столітті до нашої ери в Римській республіці в період боротьби між патриціями та плебеями. Закон консулів Валерія та Горация 449 року до н. е. запроваджував недотор-



канный плебейських трибунів та обов'язковий плебісцитів (як актів, ухвалених зборами плебсу) для виконання громадянами Риму. Щоправда, тоді це було правочинним за умови їх попереднього затвердження Сенатом. У 287 році до н. е. був схвалений закон Гортензія, згідно з яким плебісцити набували юридичної сили вже без погодження з Сенатом. В епоху середньовіччя плебісцити як форма безпосередньої демократії поширилися в державах із республіканською формою правління (зокрема, в Швейцарії, деяких ганзейських містах тощо). Так, у 1449 році в Швейцарії був проведений плебісцит, за результатами якого запровадили додатковий податок для покриття воєнних витрат республіки.

Новий етап розвитку цього інституту припав на кінець XVIII та XIX століття, коли плебісцити проводилися для затвердження конституцій, розв'язання територіальних суперечностей, реалізації права народів на самовизначення, зміни засад організації публічної влади, підвищення ролі громадян у законодавчому процесі. Так, у 1831 році в швейцарському кантоні Сен-Гален було запроваджено інститут народного вето. Більшість республіканських конституцій Франції були схвалені саме шляхом плебісциту; 21–22 жовтня 1866 року на плебісциті було прийнято рішення про входження Венеції до складу Італії, 2 жовтня 1870 року за приєднання до Італії проголосувала громада Риму; у 1867 році за результатами плебісциту до складу Греції увійшли Іонічні острови; у 1860 році на плебісциті було ухвалено рішення про приєднання Ніцци і Савойї до складу Франції. Плебісцитом від 20 грудня 1851 року термін повноважень президента Франції Луї-Наполеона було продовжено до 10 років, ще через рік, також через плебісцит, Луї-Наполеон став імператором Наполеоном III. У першій половині XX століття плебісцити використовувалися переважно для вирішення територіальних питань. Наприклад, у 1905 році шляхом загальнонаціонального плебісциту було припинено дію Кальмарської унії, і Норвегія здобула незалежність. За результатами плебісциту у Верхній Сілезії 20 березня 1921 року її територію було поділено між Веймарською республікою та Польщею.

А інститут референдуму вперше було закріплено в конституціях Швейцарії та США; на початку 1920-х років він дістав відображення в законодавстві низки інших країн, зокрема, Австрії, Естонії, Латвії, Литви, Словаччини, Чехії, вільного міста Данцига тощо. Після Другої світової війни референдум як форма безпосередньої демократії дістав загальносвітове визнання і був закріплений на конституційному та законодавчому рівнях у багатьох країнах світу. З початку XX століття в Європі спостерігалася тенденція до розширення застосування інституту референдуму – починаючи з 1900-го і до 1986 року в Європі загалом провели 365 загальнонаціональних референдумів.

Слід зазначити, що в низці випадків референдум використовувався для обмеження демократії. На початку XIX століття Наполеон Бонапарт скористався плебісцитом для розширення власних повноважень, завдяки плебісцитам А. Гітлер у 1934 році перебрав на себе президентські функції, у наступні роки – істотно розширив територію Німеччини. Сфальсифікованим плебісцитом 1935 року в Греції запровадили монархічну форму правління. 26 вересня 1999 року рішенням референдуму повноваження Президента Таджикистану Емомалі Рахмонова було продовжено з 5 до 7 років, 27 люто-

го 2002 року рішенням референдуму термін повноважень президента Узбекистану Іслама Карімова також продовжили до 7 років. 17 жовтня 2004 року білоруські виборці на референдумі висловилися за скасування обмежень терміну перебування при владі президента Білорусі (це дало змогу О. Лукашенку втретє висунути свою кандидатуру на виборах 2006 року). У такий спосіб закріплювалося перебування при владі президентів Казахстану Нурсултана Назарбаєва (референдум 1995 року про продовження терміну повноважень президента) і Туркменистану Сапармурата Ніязова (референдум 1994 року щодо продовження терміну повноважень президента до 2002 року).

Вивчення зарубіжного досвіду дає змогу говорити про те, що до процедури референдуму вдаються переважно для вирішення найважливіших питань – затвердження конституцій (і, відповідно, засад організації публічної влади), визначення зовнішньополітичного курсу країни, врегулювання відносин між центральною владою та автономіями, питання обмеження державного суверенітету, тобто коли референдуми проводилися у зв'язку з розширенням Євросоюзу або референдуми щодо Конституції ЄС тощо. Скажімо, в цьому контексті стосовно визначення зовнішньополітичного курсу показовим було винесення питання членства Норвегії в об'єднаній Європі, теперішньому Євросоюзу, на всенародний референдум країни. Тож владні структури вимушені були двічі враховувати волевиявлення громадян з цього питання. Проведені у 1972 та 1994 роках норвезькі референдуми засвідчили, що громадяни Норвегії не підтримали ідеї членства своєї країни у Європейському Союзі. Чи не єдиним винятком з цього правила є Швейцарія. Адже в цій країні на референдум часто виносяться питання, вирішення яких у багатьох інших країнах належить до компетенції органів публічної влади.

Зважаючи на потреби вітчизняної практики, слід проаналізувати досвід країн ЦСЄ з таких питань: щодо типів самих референдумів; законодавчого закріплення інституту референдуму; розглянути предмет або питання, що можуть бути винесені на референдум; порядок підготовки та проведення референдумів; окремо розглянути практику проведення місцевих референдумів.

Слід наголосити, що поряд із виборами інститут референдуму є однією з найважливіших форм безпосередньої демократії. У сучасній юридичній літературі існує значна кількість визначень поняття «референдум». Найзагальніше референдум (від лат. *referendum* – те, що має бути повідомлено) визначається як голосування виборців, шляхом якого приймається державне або самоврядне рішення.

На відміну від виборів, які мають універсальний характер, референдум закріплений законодавствами аж ніяк не всіх країн. Різною є і сфера його застосування. В деяких країнах світу референдум проводять лише на рівні суб'єктів федерації або на місцевому рівні, а, приміром, у Люксембурзі та Нідерландах референдуми взагалі не практикуються.

А щодо типів референдумів, то більшість конституціоналістів класифікує їх за декількома основними критеріями: змістом предмета, обов'язковістю чи необов'язковістю проведення, часом проведення, правовими наслідками, змістом рішень, колом суб'єктів, суб'єктами ініціювання. Проте зазначу, що така класифікація не є універсальною.

Обов'язкові референдуми проводяться на підставі вимог конституції або інших нормативно-право-

вих актів щодо чітко визначеного кола питань, прийняття рішень з яких можливе лише шляхом усенародного голосування. Обов'язковий референдум можна розглядати як приклад наділення громадян, а не представницького органу, верховною законодавчою владою. Зазвичай законодавство, яке визначає коло підстав обов'язкового референдуму, передбачає, що представницький орган (парламент) ухвалює законопроекти, затвердження яких віднесено до сфери обов'язкового референдуму.

Законодавче закріплення інституту обов'язкового референдуму існує не в кожній державі ЦСЄ. Водночас у багатьох країнах предметом обов'язкового референдуму можуть бути конституційні зміни. Зокрема, із держав досліджуваного регіону – в Естонії, Латвії, Литві, Польщі, Румунії. Також на референдуми виносять питання з прийняття особливо важливих законів або інших правових актів; дострокового припинення або збільшення строків повноважень державних органів; стосовно міжнародних відносин, у тому числі – передачі суверенних повноважень міжнародним організаціям; такі, що мають ключове значення для держави і суспільства. Так, у країнах Балтії 1991 року були проведені референдуми про вихід із СРСР та незалежність. Тоді підтримка населенням становила від 77% у Естонії до 90,5% у Литві. Верховні Ради цих республік прийняли тоді відповідні резолюції про національну незалежність. У більшості країн нинішнього Євросоюзу проходили відповідні референдуми щодо членства, до того ж як у західноєвропейських, так і східноєвропейських державах. Так, у 2003 році в Естонії, Литві, Польщі, Словенії, Угорщині і Чехії відбулися референдуми, які прийняли переважною більшістю голосів рішення щодо вступу у 2004 році до інтеграційного об'єднання. Явка виборців на цьому референдумі становила від 64% в Естонії до 45% в Угорщині. Серед громадян, котрі проголосували, «за» віддали голоси від 66% в Естонії до 91% в Литві.

Наведені дані дають підстави дійти кількох висновків. Так, у законодавстві більшості країн ЦСЄ проведення референдумів закріплено як одну з важливих стадій внесення змін до конституції. Референдум може проводитися як щодо повного перегляду основного закону, так і щодо часткових змін. До того ж конституційні зміни можуть бути предметом як обов'язкового, так і факультативного референдуму. Ініціатива проведення цих референдумів належить органу державної влади. Такою є практика Польщі, Румунії, Словаччини, Угорщини. За народною ініціативою в державах регіону ЦСЄ референдуми щодо конституційних змін проводяться лише у Латвії, Литві, Словаччині та Угорщині. Результати конституційних референдумів мають імперативний характер. Щоправда, в Австрії практика консультативних референдумів щодо конституційних змін існує одночасно із практикою імперативного народного голосування.

Важливим для проведення референдумів є застосування «народного вето», тобто скасування прийнятих органами публічної влади рішень або проектів рішень, які розглядаються органами публічної влади. Дослідження свідчать, що нині використання «народного вето» в країнах ЦСЄ загалом не є поширеною практикою. Слід зазначити, що в більшості країн ЄС рішення референдумів мають не імперативний, а лише консультативний характер. Імперативний характер усіх рішень, що ухвалюються на референдумах, законодавчо закріплено лише в Естонії та Ірландії.

Відомо, що особливості законодавчої регламентації інституту референдуму залежать від історично зумовленої специфіки політичної системи держави. Головна відмінність між референдумом і виборами як інститутами конституційного права та елементами політичної системи держави, що виходить на особу, на громадянина, полягає саме в меті. Так, якщо метою виборів є обрання осіб, які від імені виборців здійснюватимуть державну владу, то референдум передбачає безпосереднє здійснення державної влади виборцями, громадянами країни через ухвалення публічно-владних рішень. При цьому загальні принципи виборчого права та права на участь у референдумах є схожими, за винятком тих, які є характерними лише для виборчого права.

Проведення виборів і референдумів ґрунтуються на таких засадах: загальність, рівність, таємність голосування. Проте референдуми, на відміну від виборів, завжди є прямими за своєю природою. Право на участь у референдумах, якщо законами не передбачено інше, мають ті ж особи, громадяни країни, яким надано право на участь у виборах (активне виборче право). Крім того, існує взаємозв'язок між обмеженнями активного виборчого права та права брати участь у голосуванні на референдумах. Особи, які не можуть брати участь у голосуванні на виборах, позбавлені й права участі в референдумах.

Показово, що в більшості країн ЦСЄ принципіві засади підготовки та проведення референдумів окреслено на конституційному рівні. Виняток із цієї настанови в цьому регіоні становить лише Чехія. (А в об'єднаній Європі це і Велика Британія, яка не має писаної конституції, Бельгія, Кіпр, Нідерланди і Мальта.) Натомість у низці країн відповідне регулювання є доволі докладним. Аналіз конституційних положень європейських країн у частині регламентації порядку ініціювання та проведення референдумів дає змогу дійти таких висновків:

- у більшості держав регіону в основному законі окреслюється предмет загальнонаціонального референдуму;

- у певних випадках також визначається коло питань, які заборонено виносити на референдуми. Таке положення є характерним для Естонії, Латвії, Литви, Словаччини і Угорщини;

- у декількох країнах регіону право ініціювати загальнонаціональні референдуми надано не лише органам державної влади, а й безпосередньо виборцям.

Слід наголосити, що конституції держав ЦСЄ містять такі положення в частині регулювання референдумів: 1) окреслюється предмет референдумів як загалом, так і референдумів щодо перегляду положень самої конституції; 2) визначається перелік питань, які не можуть виноситися на референдум, та перелік умов, за яких референдуми не можуть проводитися; 3) визначаються суб'єкти або порядок призначення загальнонаціональних референдумів; 4) закріплюється положення, відповідно до якого порядок проведення референдумів має визначатись окремим законом, котрий приймається абсолютною (Естонія) або кваліфікованою (Словенія, Угорщина) більшістю голосів членів парламенту чи має вищу юридичну силу порівняно з ординарними законами (Румунія); 5) прямо передбачається можливість затвердження законів на референдумі, до того ж таке затвердження відбувається після прийняття закону парламентом, але до його підписання главою держави; 6) визначаються умови, за яких референдум вважається таким, що відбувся; 7) закріплюється



ся положення, за яким право голосу на референдумі виникає одночасно з правом голосу на парламентських виборах.

У деяких країнах регіону в конституціях визначаються принципи проведення референдумів, суб'єкти, які оцінюють легітимність проведених референдумів та їхніх результатів, прямо передбачається можливість проведення референдумів на місцевому рівні. В деяких країнах Центрально-Східної Європи (Австрія, Латвія, Естонія) референдуми відіграють важливу роль у системі стримувань і противаг.

У більшості країн ЦСЄ порядок підготовки та проведення референдумів визначено в законах. Слід назвати такі основні особливості законодавчого регулювання інституту референдумів: 1) у більшості країн процедура проведення виборів і референдумів визначається різними законами, а не одним законом; 2) порядок підготовки та проведення виборів і референдумів загалом уніфіковано, закони про референдуми часто містять норми, які відсилають до положень законів про парламентські вибори; 3) визначається інститут місцевих референдумів на законодавчому рівні; 4) в деяких країнах ЦСЄ закони про референдуми приймаються кваліфікованою більшістю голосів (Словенія, Угорщина), або мають вищу, аніж звичайні закони, юридичну силу (Румунія); 5) закони, які регламентують порядок проведення референдумів, характеризуються значним рівнем стабільності і переглядаються порівняно рідко.

Важливою особливістю конституційного регулювання референдумів є також те, що основні закони часто визначають умови легітимності референдумів. Серед країн ЦСЄ – в Естонії, Латвії, Польщі – кількість виборців, які взяли участь у голосуванні та проголосували за питання, винесене на референдум, визначає тим самим рівень обов'язковості результатів референдуму. Зазвичай у багатьох випадках умовою легітимності прийнятих на референдумах рішень є участь у них більшістю зареєстрованих виборців, які взяли участь у голосуванні.

Аналіз положень законів про вибори і референдуми країн ЦСЄ дає змогу стверджувати, що загалом у країнах регіону є два основні підходи до визначення співвідношення відповідних законів: 1) порядок проведення референдумів визначається виключно законом про референдуми (Литва); 2) порядок проведення референдумів регламентується як законами про вибори, так і законами про референдуми (більшість країн).

У всіх країнах ЦСЄ закони про референдуми визначають такі питання: 1) предмет референдуму, порядок його ініціювання і проголошення (у тому числі збору та верифікації підписів виборців у тих країнах, де передбачено можливість проведення референдумів за народною ініціативою); 2) вимоги до форми бюлетенів для голосування на референдумах, умови дійсності бюлетенів, вимоги до протоколів про підрахунок голосів та про підсумки голосування в межах округів і в загальнонаціональному масштабі; 3) повноваження органів адміністрування виборчого процесу щодо підготовки та проведення референдумів.

Здебільшого законами про вибори регламентуються такі питання, пов'язані з підготовкою та проведенням референдумів: 1) порядок створення, організація роботи виборчих комісій, статус членів виборчих комісій; 2) порядок ведення реєстру виборців, складання та уточнення списків виборців; 3) особливості голосування за місцем перебування

виборців, голосування поштою, через Інтернет, голосування за кордоном; 4) порядок оскарження рішень, дій і бездіяльності щодо референдумів та санкції за порушення вимог законів про референдуми.

У більшості держав регіону вимоги законодавства в частині визначення меж предмета референдуму дублюють конституційні положення й не розширюють змісту відповідного конституційного регулювання.

У країнах ЦСЄ немає єдиного підходу до визначення переліку питань, винесення яких на загальнонаціональний референдум заборонено. Водночас у більшості держав на референдуми заборонено виносити фінансові питання (бюджету, мит, податків, запозичень), питання амністії та помилування, виконання зобов'язань за міжнародними договорами, ратифікації та денонсації міжнародних договорів, запровадження режиму воєнного та надзвичайного стану, припинення дії відповідних режимів (або питання національної безпеки і оборони). В деяких країнах регіону на референдумах не можуть переглядати питання, що належить до виключної компетенції законодавчої, виконавчої або судової влади (Австрія, Болгарія, Угорщина).

Основними рекомендаціями Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) щодо організації та проведення референдумів є:

- 1) забезпечення незалежності та неупередженості органів, що організують проведення референдумів;
- 2) забезпечення незалежного спостереження за організацією та проведенням референдумів;
- 3) створення ефективної системи оскарження рішень, дій та бездіяльності, що стосуються підготовки та проведення референдумів;
- 4) забезпечення дотримання положень законодавства при підготовці та проведенні референдумів органами виконавчої влади, зокрема у випадках, коли референдуми ініціюються органами публічної адміністрації;
- 5) проведення референдумів протягом визначеного законом часу;
- 6) забезпечення офіційного оприлюднення результатів референдумів.

Аналіз законодавства країн ЦСЄ свідчить про відсутність єдиного підходу до визначення суб'єктів ініціювання та призначення загальнонаціональних референдумів. Водночас загальною тенденцією є наділення правом ініціювання референдумів не виборців, а органи публічної влади. У тих випадках, коли виборці все ж мають право ініціювати проведення референдуму, відповідна ініціатива обмежується: а) необхідністю збирання підписних листів з визначеною кількістю підписів на підтримку проведення референдуму, які перевіряються органами адміністрування виборчого та референдумного процесів; б) дискреційним правом парламенту вирішувати питання про доцільність проведення референдуму за народною ініціативою (Польща, Португалія, Угорщина); в) правом парламенту схвалити акт, який пропонується винести на референдум, до проведення референдуму (Італія, Мальта); г) можливістю визнання ініціювання таким, що не відповідає конституції (за змістовними або процедурними ознаками); д) обмеженням кола питань, які можуть бути предметом референдуму за народною ініціативою (у більшості випадків предметом такого референдуму є внесення змін до конституції, скасування або затвердження законів чи їхніх окремих положень). У більшості країн ЄС також обмежено право глави держави призначати загальнонаціональні

референдуми – в деяких країнах глава держави може призначити референдум лише за згодою парламенту (однієї з його палат), або взагалі не має права призначити референдуми (відповідне право реалізує законодавчий орган).

У більшості країн регіону проведення виборів та референдумів покладається на одну й ту саму систему органів адміністрування. Процедура ведення реєстру виборців та учасників референдумів, складання і уточнення списків виборців та осіб, які мають право на участь у референдумі, є однаковими і для виборів, і для референдумів. Більшість законів європейських країн про референдуми в частині повноважень органів адміністрування референдумного процесу відсилають до положень виборчого законодавства і визначають лише ті повноваження органів адміністрування, які є характерними саме для референдумного процесу (перевірка достовірності підписів у підписних листах, виготовлення бюлетенів для голосування на референдумах, перевірка фінансування підготовки та проведення референдумів тощо).

У переважній більшості держав ЦСЄ голосування на референдумах відбувається протягом одного дня (до винятків з цього правила належать Польща, та Чехія). Також практично в усіх країнах участь у голосуванні є правом, а не обов'язком учасника референдуму. Законодавство більшості країн регіону передбачає можливість перегляду рішень референдумів, проте встановлює низку обмежень, пов'язаних з таким переглядом – парламент може змінити суть прийнятого на референдумі рішення лише після закінчення визначеного законом терміну.

На питання, які виносяться на місцеві референдуми, загалом поширюються ті самі вимоги, що й на питання, які виносяться на загальнонаціональний референдум. Відмінності зумовлюються лише природою місцевих референдумів.

Основні обов'язки щодо інформування учасників референдумів про позитивні або негативні наслідки прийняття рішень, а також про зміст винесених на референдум питань покладаються на організації суспільного мовлення, а не комерційні теле- або радіокомпанії. Діяльність останніх під час референдумного процесу загалом не є об'єктом законодавчого регулювання, в тому числі обмежень і заборон (окрім загального декларативного зобов'язання чесно й об'єктивно висвітлювати позиції прихильників та противників питань, винесених на референдум). На практиці комерційні ЗМІ зазвичай керуються саморегулювальними стандартами, які зобов'язують їх об'єктивно та неупереджено подавати інформацію. Водночас суспільне мовлення зобов'язане забезпечити рівність у висвітленні позицій як прихильників, так і опонентів винесених на референдум питань.

У більшості країн ЦСЄ домінує ліберальний підхід до фінансування передреферендумної агітації. В деяких державах немає жодних обмежень граничних розмірів приватних внесків, прямої заборони фінансування передреферендумної кампанії фізичними та юридичними особами-нерезидентами. Практика проведення референдумів щодо членства в ЄС також засвідчила непрозорість використання коштів на фінансування прихильників та опонентів винесених на референдум питань.

Країни регіону по-різному підходять до визначення переліку дозволених джерел фінансування передреферендумної агітації: в одних країнах використання бюджетних коштів на відповідні цілі заборонено або жорстко обмежено (Болгарія, Польща), в інших (Естонія) – навпаки, бюджетні кошти є єди-

ним легальним джерелом фінансування передреферендумної агітації.

Водночас, підбиваючи підсумки сучасного застосування референдумів як інституту прямої демократії, слід зазначити таке. По-перше, як у державах сталої демократії, так і тих, які ми відносимо до молоді демократії, інститут референдумів є доволі дієвою формою прямої демократії, коли виборець, особа безпосередньо бере участь у державних справах. По-друге, законодавче регулювання референдумів у країнах ЦСЄ має спільні засади та національні особливості. По-третє, є чинники, які стримують розширення сфери застосування референдумів. Основні серед них – ті, що за певних умов можуть перетворити референдуми на дієвий інструмент для згортання демократичних процесів. Адже за своєю суттю референдум передбачає голосування лише «за» або «проти» внесеної пропозиції, не допускає (на відміну від інститутів опосередкованої демократії) подальших дискусій та пошуку компромісного варіанта кінцевого рішення. Саме ці вади референдуму, як свідчить практика, з успіхом використовуються в умовах авторитарного політичного режиму. Так, у низці пострадянських країн референдумами підмінялися президентські вибори (референдуми про автоматичне продовження строків повноважень президентів Казахстану, Узбекистану, Туркменістану, Таджикистану). Не варто забувати і про негативний досвід 1930-х років, коли за результатами плебісцитів до Німеччини було приєднано Саар та Австрію.

Саме через природні вади інституту референдуму в більшості випадків законодавець украї обережно підходить до визначення кола питань, які можуть вирішуватися лише на загальнонаціональних референдумах, результати котрих є обов'язковими до виконання.

Тож Україні, як державі порівняно молоді демократії, слід вельми виважено підходити до використання досвіду та практики країн Центрально-Східної Європи, які більш упевнено торують шляхи ширшого застосування форм прямої демократії, зокрема референдумів. Урахування настанов Венеціанської комісії, системний підхід і вітчизняні правові напрацювання мають прислужитися вдосконаленню референдної практики в нашому суспільстві. ▣

Джерела

1. Амбарнов С. Законодательство о референдумах: сравнительный анализ // Государство и право. – 1992. – № 4. – С.129 – 132.
2. Выборы в Европейском Союзе / За ред. Д. Ковриженка; Лаборатория законодательных инициатив. – К.: ФАДА ЛТД, 2006. – 156 с.
3. Про всеукраїнський референдум: Закон № 5475-VI від 06.11.2012. [Електронний ресурс]. – <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5475-17>
4. Конституція України. – К.: Право, 2010. – 64 с.
5. Конституції країн Центрально-Східної Європи. – К., 1999.
6. Маклаков В. В. Конституции зарубежных государств. – М., 2006. – 608с.
7. Референдумы в Европейскому Союзе. – К., 2007. – 185 с.
8. Democracy International. [Електронний ресурс]. – <http://www.european-referendum.org>
9. Сицук О. Народний депутат України Дмитро Шпенюв: «Референдуму боятися не потрібно» // Віче. – 2012. – № 23. – С. 12–14.