

УДК 324

Сергій Білан,

аспірант

Інституту законодавства Верховної Ради України

РЕГУЛЮВАННЯ РЕФЕРЕНДУМУ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ ПРАВІ

Статтю присвячено аналізу регулювання інституту референдуму в міжнародному європейському праві. Досліджуються конвенції, директиви, резолюції та інші акти наднаціонального законодавства Європейського Союзу та Парламентської Асамблеї Ради Європи. У статті на основі аналізу європейського наднаціонального регулювання інституту референдуму сформульовано висновки про напрями вдосконалення вітчизняного конституційного права.

Ключові слова: референдум, пряма демократія, європейське право.

Постановка проблеми. На шляху європейської інтеграції перед Україною постає найважливіше завдання узгодження свого законодавства з європейськими стандартами. Насамперед це стосується такої вихідної галузі права, як конституційне, а також інституту референдуму як одного із центральних інститутів конституційного права, що забезпечує пряме волевиявлення народу. Тому аналіз європейського законодавства в частині регулювання референдуму є надзвичайно важливим науково-практичним завданням із позиції компаративного аналізу та подальшого вдосконалення вітчизняного законодавства згідно з європейськими стандартами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання інституту референдуму досліджувались у роботах таких учених, як С.А. Авак'ян, А. Дюнан, В.Ф. Котко, В.Н. Мамічев, В.Ф. Погорілко, Г.В. Сінцов, В.Л. Федоренко, В.М. Шаповал та інші.

Серед європейських дослідників референдуму окремо виділимо М. Квортрапа, який наразі є чи не найвідомішим фаховим спеціалістом із референдумної проблематики.

Незважаючи на досить активну розробленість проблематики референдуму в європейському праві та на значну кількість робіт із референдумного права на теренах України, комплексного порівняльного аналізу із цієї проблематики поки що бракує, а тому це ставить перед наукою конституційного права актуальне завдання щодо дослідження цього аспекту.

Мета статті – розглянути європейське наднаціональне регулювання інституту референдуму, щоб у подальшому на цьому ґрунті сформулювати висновки про напрями вдосконалення вітчизняного конституційного права.

Виклад основного матеріалу. Загалом країни об'єднаної Європи намагаються виробити єдині стандартизовані підходи щодо умов референдумів та розширити сферу їх дії на наднаціональному рівні.

Якщо вважати формальним початком Європейського Союзу Маастрихтський договір (*The Treaty of Maastricht*) від 7 лютого 1992 р. (з подальшими змінами й доповненнями в ін-

ших міжнародно-правових договорах), то саме його підписання державами-членами потребувало проведення референдумів у значній частині держав (Данії, Норвегії, Швеції, Франції, Ірландії, Чехії, Литві, Словаччині, Мальті, Угорщині, Естонії); в інших країнах згода на його ратифікацію надавалась парламентами (в Італії, Іспанії, Португалії, Греції, Бельгії, Люксембурзі). Таким чином, серед підвалин створення Європейського Союзу (далі – ЄС) можна назвати також інститут національного референдуму.

Не вдаючись детально до аналізу особливостей самого маастрихтського договору, особливостей його підписання, ратифікації в країнах-членах, імплементації в національні законодавства, оскільки цьому аспекту приділено значну увагу в спеціальній літературі, у тому числі з європейського та міжнародного права [1, с. 190], з конституційно-правової позиції лише констатуємо, що в країнах із референдумною ратифікацією Маастрихтської угоди (наприклад, у Франції, Данії) наявні істотні суспільні дискусії й політичні дебати щодо приєднання до зазначеного акта, тоді як за парламентської ратифікації угоди про створення ЄС ці представницькі органи майже безперешкодно долучили свої країни до євроінтеграційних процесів (окрім Великобританії, де приєднання до угоди передували досить палкі парламентські суперечки).

У контексті європейських стандартів референдуму варто звернути увагу також на такий історичний документ, як Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. Цей акт у п. 2 ст. 3 визначає, що право на місцеве самоврядування здійснюється обраними радами або зборами, а також референдумом чи будь-якими іншими формами прямої участі громадян у вирішенні місцевих питань. Стаття 5 Європейської хартії місцевого самоврядування визначає випадки проведення референдуму, зокрема в разі зміни території місцевого самоврядування.

Наразі Україна не є членом Європейського Союзу, проте є членом Ради Європи з 1995 р., і таке членство накладає певні обов'язки на нашу державу, у тому числі щодо забезпечення

європейських стандартів доброчесності референдумів.

Комітетом Міністрів Ради Європи 15 лютого 1996 р. ухвалено Рекомендацію № R(96)2 «Про референдуми і громадські ініціативи на місцевому рівні». Акцентується увага на тому, що інституціоналізація референдуму й народної ініціативи в межах правового регулювання є тим засобом, який гарантує належне використання цих інститутів прямої демократії та обмежує потенційні ризики. Водночас Комітет Міністрів Ради Європи висловлює занепокоєння, що практика референдумів містить у собі низку ризиків, а саме ризик делегітизації представницького органу, ризик значних видатків на проведення референдумів, можливість прийняття суперечливих рішень із питань, що становлять спільний інтерес і яких важливо уникати.

Проте загалом Рекомендацією № R(96)2 «Про референдуми і громадські ініціативи на місцевому рівні» визнано, що право громадян сказати своє вирішальне слово під час ухвалення важливих рішень є одним із демократичних принципів, що є спільним для всіх держав-членів Ради Європи. Референдум розглядається як інструмент прямої участі, який може забезпечити демократичні шляхи вирішення конфліктних ситуацій і зміцнення місцевої автономії шляхом підвищення почуття належності індивіда до спільноти.

Ідеї, закладені в підвалинах наведеної рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи, знайшли своє продовження в Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1121 «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії» 1997 р. [2]. Парламентська Асамблея Ради Європи (далі – ПАРЄ) констатує, що реальна демократія залежить від активної участі всіх громадян у суспільних справах. Хоча при цьому в 1997 р. ПАРЄ розглядала референдум як допоміжний інструмент, віддаючи пріоритет парламентській демократії (п. 2). Власне, із самої назви цієї резолюції постає, що вона присвячена здебільшого інструментарію саме представницької демократії. Вказується на ризики, які містить у собі інститут референдуму. Зокрема, у п. 9 аналізованої резолюції звертається увага на те, що референдум може бути використаний виконавчою владою для посилення власних повноважень. Проводячи співвідношення між прямою й представницькою демократією, ПАРЄ на той час віддавала перевагу останній і зазначила, що зловживання, пов'язані з референдумами, не повинні приховувати його реальну мету – забезпечення здійснення представницької демократії більш широким залученням громадян, оскільки їх участь консолідує демократію та є дієвим засобом проти її «хвороб» (п. 13 Резолюції ПАРЄ № 1121 «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії»). Таким чином, референдуму відводилась факультативна, допоміжна роль у системі представницької демократії.

¹ Тобто безпосереднє закріплення в правових нормах держави.

Водночас у п. 12 Резолюції ПАРЄ № 1121 «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії» підкреслювалось, що безпосередні консультації з громадськістю дають змогу легітимізувати владні рішення, а меншинам – бути почутими.

У 2001 р. Комітет Міністрів Ради Європи приймає Рекомендацію № 19(2001) «Про участь громадян у місцевому публічному житті», яка також деякими своїми пунктами торкається питання референдумів.

Комітет Міністрів Ради Європи в частині референдумів рекомендував державам-учасницям удосконалити чинне законодавство, щоб уможливити ініціювання процедур референдумів і народних ініціатив, зменшити віковий ценз, з якого молодь може брати участь у референдумах, залучати іноземців до місцевих референдумів.

Уже в 2000-х рр. риторика ПАРЄ щодо прямої демократії поступово починає змінюватись. У Резолюції ПАРЄ № 1353 «Про зміцнення демократичних інститутів як гарантії майбутнього демократії» 2003 р. констатується, що однією з основних проблем сучасної демократії є відсторонення громадян від політичних процесів, зниження рівня довіри до політиків і політичних партій, до виборів, а також висловлюється необхідність нового переосмислення сутності демократії (п. 4).

Пропонується більш активно залучати громадян до процесу прийняття рішень, приділяти увагу інформуванню громадян, щоб викликати в них почуття співучасті в процесі прийняття рішень; активізувати виховну роботу в дусі демократії (п. 9 Резолюції ПАРЄ № 1353 «Про зміцнення демократичних інститутів як гарантії майбутнього демократії»).

Звучить пропозиція про широке запровадження електронного голосування (п. 10 Резолюції ПАРЄ № 1353 «Про зміцнення демократичних інститутів як гарантії майбутнього демократії») та заклик до якнайширшого використання референдумів і народних ініціатив (п. 15 Резолюції ПАРЄ № 1353 «Про зміцнення демократичних інститутів як гарантії майбутнього демократії»).

Як бачимо, порівняно з рекомендацією 1997 р. акценти поступово зміщуються з визнання референдуму як допоміжного засобу на визнання його як самостійного інструменту прямої демократії.

Зрештою, узагальнюючим документом європейського права, який підкреслив значення референдуму для правових систем європейських країн, стала Рекомендація ПАРЄ № 1704 «Референдуми: у бік доброчесної практики у Європі», яку було прийнято 29 квітня 2005 р. (на 16 засіданні ПАРЄ) [3]. Цей документ остаточно зламав стереотипи щодо референдумів; можна сказати, що він свідчить про успішне просування ідей прямої демократії в Європі.

У Рекомендації № 1704 «Референдуми: у бік доброчесної практики у Європі» ПАРЄ констатувала, що референдуми становлять давню політичну традицію в низці країн Європи, а в інших країнах їх запровадження співпало з пе-

реходом на засади плюралістичної й представницької демократії. ПАРЕ вважає референдуми одним з інструментів, які дають змогу громадянам брати участь у процесі прийняття рішень. ПАРЕ відзначає важливий внесок, який робить організоване громадянське суспільство в межах «демократії участі».

Рекомендація ПАРЕ № 1704 «Референдуми: у бік добросесної практики у Європі» приймалась напередодні ратифікації Конституційного договору Європейського Союзу, а тому ПАРЕ висловлювала припущення, що це має бути грандіозна подія, оскільки у всеєвропейських національних референдумах мало взяти участь близько 250 млн громадян (у сукупності всіх національних референдумів), що мало стати найбільшим народним голосуванням у світі за всі часи. Проте, як ми знаємо, Конституційний договір Європейського Союзу не отримав народної підтримки.

Для набрання чинності Конституційним договором ЄС необхідна була ратифікація в усіх 27 країнах-членах парламентським і референдумним шляхами.

На референдумах у Франції й Нідерландах проект Конституції ЄС був відкинтий громадянами; Великобританія, Португалія, Данія та Ірландія оголосили про перенесення своїх референдумів із цього питання на невизначений час, а Швеція заявила про те, що не проводитиме свій національний референдум, поки у Франції й Нідерландах не буде проведено повторний референдум з означеного питання. Улітку 2005 р. процес ратифікації Конституційного договору ЄС був остаточно призупинений.

Попри зазначене, у Рекомендації № 1704 «Референдуми: у бік добросесної практики у Європі» ПАРЕ напередодні ратифікації Конституційного договору ЄС констатувала необхідність взаємодоповнюваності прямої й представницької демократії. ПАРЕ рекомендує використовувати референдуми як засіб зміцнення демократичної легітимності політичних рішень, підвищення підзвітності представницьких установ, підвищення відкритості й прозорості прийняття рішень та стимулювання безпосередньої участі виборців у політичному процесі. Взаємодоповнюваність прямої й представницької демократії, на думку ПАРЕ, означає, що референдуми не повинні розглядатись як альтернатива парламентській демократії, а також застерігається від зловживання референдумами для підризу легітимності й примату парламентів як законодавчих органів. ПАРЕ вважає, що варто заохочувати звернення до референдумів як способу зміцнення демократичного процесу в державах – членах Ради Європи та подолання відстані між виборцями й особами, які приймають рішення. ПАРЕ підкреслює, що пряма участь населення в процесі прийняття рішень вимагає того, щоб електорат був на-

лежним чином поінформований із тих питань, які будуть визначені на референдумі, а також про демократичний процес прийняття рішень загалом.

При цьому ПАРЕ визнає, що навіть у демократичних державах у деяких випадках референдуми були використані для легітимізації недемократичної політики та що існує ризик, що цей інструмент буде використовуватись для обходу принципу законності або підризу легітимності представницьких установ.

Підсумовуючи свої рекомендації, ПАРЕ рекомендує Європейському Союзу більш широко використовувати інструменти прямої демократії в процесі прийняття рішень.

Важливою віхою в ствердженні референдуму як вагомого правового інструменту на європейському законодавчому просторі стало прийняття ПАРЕ Рекомендації № 1821 «Про кодекс належної практики на референдумах» від 23 листопада 2007 р. та Декларації Комітету Міністрів Ради Європи «Про кодекс належної практики на референдумах» від 27 листопада 2008 р. Ці документи затвердили спільну розробку 2006–2007 рр. Венеційської комісії («За демократію через право») та Ради за демократичні вибори, а саме Кодексу належної практики на референдумах (*Code of good practice on referendums*) [4].

Цим документом вироблені єдині стандартизовані підходи й принципи щодо визначення референдуму як такого, що відповідає демократичним засадам². Вимоги Кодексу належної практики на референдумах, як і всі інші рекомендації Венеційської комісії, є необов'язковими, проте за практикою, що склалась, саме на підставі висновків Венеційської комісії та тих стандартів, що нею виробляються, Рада Європи може зробити висновок про належність або недобросесність того чи іншого референдуму, що в певних випадках може зумовити визнання або невизнання його результатів європейським співтовариством.

Зокрема, унормовано, що право голосу на референдумі має надаватись особам не пізніше настання повноліття. Рекомендовано надати іноземцям після тривалого терміну проживання в країні право участі в референдумах; обґрунтовано необхідність ведення реєстру виборців, який необхідно щороку оновлювати; підкреслено неухильність дотримання принципу рівного права голосування на рівних можливостей. Особливу увагу звернено на необхідність дотримання нейтралітету органами державної влади. Унормовується необхідність чіткого формулювання питання, що виноситься на референдум, та питання поінформованості виборців про референдум і його наслідки.

Стандартизовано також процедуру голосування, наголошено на необхідності запровадження зрозумілих виборцям процедур. Звернено увагу на можливість електронного голосування та голосування за дорученням. Електронне голосування допускається за умови, якщо воно відповідає критеріям безпечності, надійності, ефективності й відкритості для незалежної перевірки, прозорості, якщо канали

² Звичайно, що цей документ не є кодексом у його класичному пандектному розумінні. Скоріше, це узагальнення принципів або те, що у вітчизняній законодавчій традиції називається «основи законодавства».

для електронного голосування не є загально-доступними; воно має бути лише додатковим і необов'язковим способом голосування.

Свобода волевиявлення виборців закріплена в п. 1.3.2 Кодексу належної практики на референдумах та означає таке:

- організацію референдумів органами влади відповідно до правил, передбачених законодавством про референдуми (особливо у випадках, коли ініціатором референдуму не є органи влади);
- відповідність процедурним нормам;
- відповідність встановленому законом часу проведення референдуму;
- точне встановлення результату референдуму органом, відповідальним за організацію референдуму, у прозорий спосіб.

У Кодексі належної практики на референдумах наполегливо рекомендується державам-учасникам закріпити основні підходи до референдумів на рівні конституцій або ж не нижче законів, а зміни до референдумного законодавства мають вноситись не менше ніж за рік до проведення референдуму. Законодавство про референдуми має врегульовувати такі питання: форми виборчих комісій чи інших органів, відповідальних за проведення референдуму; право голосу й процедури реєстрації виборців; процедурну та предметну придатність тексту (питання), що виноситься на референдум; наслідки референдуму; способи поширення інформації в засобах масової інформації прихильниками та опонентами питання, яке виноситься на референдум. Наслідки референдуму мають бути чітко визначені конституціями або законами. Якщо референдум є зобов'язуючим, то процедура реалізації наслідків прийняття рішень має бути чітко виписана в законах (п. III.8 Кодексу належної практики на референдумах).

При цьому процедурна придатність текстів за змістом аналізованого акта означає єдність форми, єдність змісту, єдність ієрархічного рівня (п. III.2 Кодексу належної практики на референдумах). Предметна придатність тексту означає узгодженість питання, що виноситься на референдум, з ієрархією законодавства в країні та несуперечливість міжнародним нормам (п. III.3 Кодексу належної практики на референдумах).

Розробники Кодексу належної практики на референдумах вважають за недоцільне встановлення кворуму участі виборців у голосуванні та порогу підтримки, оскільки, на їх думку, встановлення таких критеріїв може призвести до складної політичної ситуації.

Загалом вважаємо, що доробок Венеціанської комісії та Ради за демократичні вибори ПАРЕ, враховуючи те, фахівці якого рівня входять до зазначених консультативних органів, є концентрованим узагальненням того рівня та стану розвитку доктрини прямої демократії, який наразі спостерігається в європейських країнах, з усіма недоліками й перевагами. У

рекомендаційному Кодексі належної практики на референдумах відображені як позиції прихильників розширення панування інституту референдуму, так і побоювання скептиків – прихильників представницької демократії.

Побіжно також варто зазначити, що 1 жовтня 2009 р. на Конференції міжнародних NGO Ради Європи було схвалено Кодекс кращих практик участі громадськості в процесі прийняття рішень³. Цей документ стверджує вагому роль неурядових організацій у забезпеченні демократії, а в контексті референдумів рекомендує такий принцип: якщо владне рішення не приймається шляхом референдуму, то право зробити остаточний вибір залишається за органом державної влади.

На рівні Європейського Союзу (членом якого Україна поки що не є, на відміну від Ради Європи) існує досить цікавий інститут Європейської Громадянської Ініціативи (*European Citizens' Initiative*), яка вступила в дію 1 квітня 2012 р. та дає змогу громадянам ЄС пропонувати свої проекти нормативно-правових актів для Європейської Комісії. Цей інститут є своєрідною формою прямої демократії, проміжною ланкою між референдумом, петицією та народною ініціативою. Така можливість передбачалась ще в Лісабонському договорі 2007 р. (при цьому мала витоки з Європейського Конвенту 2002–2003 рр.), а остаточно проект постанови про Європейську Громадянську Ініціативу було ухвалено Європейським Парламентом та Радою ЄС 16 лютого 2011 р. [5, с. 34].

Для реалізації народної ініціативи громадянам ЄС необхідно зібрати 1 млн підписів (0,2% населення ЄС) в 1/4 усіх країн-членів, що дає підстави для реалізації цієї своєрідної петиції-референдуму.

Висновки

Таким чином, на міжнародному, особливо європейському, рівні спостерігається чітка тенденція до якнайширшого впровадження референдумів у практику державного управління. Навіть такі країни, як Великобританія з її концепцією «верховенства парламенту», дедалі частіше починають використовувати референдуми як інструмент легітимації важливих рішень. Відтак ідеї прямої демократії набувають подальшого поширення й реалізації, а доктринальні розробки фахівців прямої демократії, які ще 20–30 років тому здавалися немислимыми, сьогодні вже є частиною національного конституційного законодавства багатьох країн.

Список використаних джерел:

1. Барский В.Р. Роль института референдума в процессе европейской интеграции / В.Р. Барский // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць / за ред. С.В. Ківалова. – О. : Юридична література, 2005. – Вип. 25. – С. 189–192.
2. Resolution № 1121(1997) on instruments of citizen participation in representative democracy [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/tat97/ERES1121.htm>.

³ Висловимо аналогічне зауваження, як і до Кодексу належної практики на референдумах: цей документ не є кодексом у пандектному, звичному для вітчизняних юристів розумінні.

3. Recommendation № 1704(2005) "Referendums: towards good practices in Europe" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17329&lang=en>.

4. Code of good practice on referendums [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282007%29008-e>.

5. Рудік М.О. Механізм громадянської ініціативи в Європейському Союзі: процедура та досвід практичної реалізації / М.О. Рудік // Аспекти публічного управління. – Дніпропетровськ : Дніпропетровський регіон. ін-т держ. упр. при Президентові України, 2015. – № 7–8(21–22). – С. 31–37.

Статья посвящена анализу регулирования института референдума в международном европейском праве. Исследуются конвенции, директивы, резолюции и другие акты наднационального законодательства Европейского Союза и Парламентской Ассамблеи Совета Европы. В статье на основе анализа европейского наднационального регулирования института референдума сформулированы выводы о направлениях совершенствования отечественного конституционного права.

Ключевые слова: референдум, прямая демократия, европейское право.

The article is devoted to the analysis of the regulation of the referendum institute in international European law. Conventions, directives, resolutions and other acts of supranational legislation of the European Union and the Parliamentary Assembly of the Council of Europe are examined. In the article, based on the analysis of the European supranational regulation of the referendum institute, conclusions are drawn on the directions for improving the domestic constitutional law.

Key words: referendum, direct democracy, European law.

