

ухвалені органами місцевого самоврядування серед громадян.

Форми управління конфлікту можуть бути різні, наприклад: перевірка уповноваженими особами змісту рішень чи їх проєктів, що приймаються та розробляються посадовими особами або відповідним колегіальним органом із питань, пов'язаних із предметом конфлікту інтересів; розгляд справ та прийняття рішень посадовою особою у присутності уповноваженої особи; заборона посадової особи брати участь у прийнятті рішень щодо предмету конфлікту інтересів. Такі форми здійснення управління повинні проводитись оперативно, оскільки прийняття рішень та вчинення дій стосується фізичних чи юридичних осіб.

Висновки. Управління конфліктами в органах місцевого самоврядування необхідно розуміти як здійснення прямих або непрямих правових, організаційних та інших форм впливу на поведінку суб'єктів конфлікту з метою дотримання правових норм, встановлення контролю над конфліктом та застосування правових засобів. Варто підкреслити, що діяльність з управління муніципальними конфліктами має особливості, з огляду на саму природу місцевого самоврядування, вона повинна ґрунтуватись на основних та особливих принципах, підходах, нормативах. Крім того, вона вимагає посиленої уваги та контролю як із боку громадськості, так і з боку вчених, від яких залежить розроблення наукових основ діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Чумиков А.Н. Управление конфликтом и конфликтное управление как новые парадигмы мышления и действия / А.Н. Чумиков // Социологические исследования. – 1995. – № 3. – С. 52 – 56.
2. Законодавче врегулювання інституту місцевого референдуму в Україні. Аналітична доповідь / кол.авт. І.А. Павленко, Г.В. Макаров, О.В. Токар–Остапенко. – К.: НІСД, 2013. – 42 с.
3. Мамочка В.В. Адміністративно–правові гарантії місцевого самоврядування в Україні.: дис. ... канд. юр. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; Фінансове право; Інформаційне право» / В.В. Мамочка. – Нац. університет біоресурсів і природокористування України. – К., 2010. – 201 с.
4. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні: Указ Президента України № 749/2001 від 30.08.2001 (Зі змінами, внесеними згідно з Указами Президента № 501/2010 від 02.04.2010) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 36. – Ст. 1658.
5. Погорілко В.Ф. Конституційні засади державної влади в Україні. Науково–практичний посібник / За ред. В.В. Кравченка // Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». – К., 2003. – 288 с.
6. Делія Ю.В. Участь органів державної влади у забезпеченні реалізації актів місцевого самоврядування в Україні / Ю.В. Делія // Держава і право. – 2010. – № 47. – С. 126 – 132.
7. Погорілко В.Ф. Муніципальне право України: Підручник / за ред. кол. авт В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.
8. Андресюк Б.А. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи: посібник / Б.А. Андресюк. – К., 1997. – 222 с.

УДК 324

ДОКТРИНАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ПОНЯТТЯ РЕФЕРЕНДУМУ У НАУЦІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

THE DOCTRINAL APPROACHES TO THE CONCEPT OF REFERENDUM IN THE SCIENCE OF CONSTITUTIONAL LAW

Білан С.В.,
аспірант

Інституту законодавства Верховної Ради України

Стаття присвячена аналізу різноманітних поглядів та концепцій на інститут референдуму. Відображаються впливи окремих конституційно-правових систем на формування уявлень про референдум та його закріплення у відповідних нормативних актах.

Ключові слова: референдум, пряма демократія, історія референдуму.

Статья посвящена анализу отдельных взглядов и концепций об институте референдума. Отражаются влияния различных конституционно-правовых систем на формирование представлений о референдуме и его закрепление в соответствующих нормативных актах.

Ключевые слова: референдум, прямая демократия, история референдумов.

This article analyzes the different views about the referendum and institute concepts. The article reflects the impact of the different constitutional and legal systems in the formation of ideas about the referendum and its consolidation in the Constitutional law.

Key words: referendum, direct democracy, history of referendum.

Постановка проблеми. Визначення поняття референдуму у теорії конституційного права, з одного боку, є продуктом узагальнення досягнень розвитку доктрини конституційного права, а з іншого – є результатом реалізації відповідної конституційно-правової моделі у кожній країні. Питання визначення дефініції «референдум» становить не тільки суто академічний інтерес, а й має безпосереднє практико-прикладне значення, оскільки дозволяє відмежовувати реальне пряме волевиявлення громадян від маніпулятивних практик управління масовою свідомістю.

Стан дослідження. Окремі питання інституту референдуму досліджувались у працях Авак'яна С., Дюнана А., Квортрапа М., Котка В., Курячої М., Мамічева В., Погорілко В., Сінцова Г., Федоренко В., Шаповала В. Значна кількість робіт, присвячених аналізу інституту референдуму, дозволяє узагальнити підходи та на цьому багатому емпіричному матеріалі сформулювати певні висновки.

Дотепер маловивченим у науці конституційного права залишилось питання впливу відповідної правової системи у тій чи іншій країні на формування уявлень про референдум, що закріплюються на законодавчому рівні.

Мета статті. Цією роботою автор спробує довести, що уявлення про референдум у різних правових системах диференціюються, залежно від конституційно-правового режиму, притаманного кожній країні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ступінь законодавчого регулювання, кількість та ефективність застосування інституту референдуму істотно відрізняються у різних правових системах. Пояснення такого розмаїття підходів до унормування референдуму науковці вбачають у низці чинників: прийнятті конституційних актів у різні часові періоди розвитку держави та суспільства (як наслідок – орієнтації на вирішення інших завдань); специфічній політичній обстановці у певних державах світу, що не дозволяє з багатьох причин ефективно використовувати інститути прямої демократії; традиції та звичаї, які традиційно склались у сфері державного життя та не передбачають проведення всенародних голосувань; значні відмінності у розмірі державної території, кількості населення, яке володіє правом голосу [1, с. 12 – 13].

На визначення дефініції «референдум» впливає конституційно-правова модель законодавства, у якому унормовується інститут референдуму, що і визначає відповідні доктринальні підходи до поняття та пояснює відсутність універсальності під час характеристики його сутнісних ознак. Поняття референдуму використовується у конституційній нормотворчості та доктрині різних правових систем світу нерівномірно, неоднорідно та неоднозначно.

Так, енциклопедичні визначення референдуму окреслюють його доволі загально, наприклад, як звернення до виборчого корпусу з метою прийняття кінцевого рішення за конституцією, законодавчим чи внутрішньополітичним питанням [2, с. 410]; як прийняття виборчим корпусом кінцевого рішення з конституційних, законодавчих чи інших внутрішньо- та зовнішньополітичних питань [3, с. 225].

Троїцький С. розглядає референдум як «одну з форм безпосередньої участі виборців у законодавчому процесі, у прийнятті важливих державних рішень шляхом голосування населення» [4, с. 24].

Маклаков В. найбільш загально визначив референдум – як «голосування з приводу будь-якого законопроекту, міжнародного договору чи адміністративного акту» [5, с. 56].

Барабашев Г., Шеремет К. вбачали, що референдум – це «спосіб безпосереднього вирішення народом у цілому або населенням у тих чи інших регіонах різноманітних питань державного та громадського життя» [6, с. 33].

Степанов Н. розкривав правову природу референдуму як «голосування, яке поєднується з обговоренням, але може проводитись і без нього» [7, с. 130].

Коток В. повністю отожднював поняття референдум, плебісцит та народне опитування і розглядав перше з них як ствердження того чи іншого державного рішення шляхом народного голосування, що надає йому кінцевого і обов'язкового характеру [8, с. 182]. Звичайно, таке визначення є закономірним продуктом своєї епохи і віддзеркаленням конституційного законодавства, яке було чинним на той час. Проте, відкинувши ідеологічну складову і взявши до уваги лише змістовне навантаження, варто зазначити, що такий підхід має право на існування.

Чіркін В. пропонує визначити референдум як голосування виборців за чи проти проекту певного рішення, у результаті якого воно приймається на державному чи місцевому рівні. Науковець виходить із того, що це рішення має силу закону, а іноді й більше, ніж звичайний закон представницького органу, та висловлює припущення, що результати референдуму можуть бути скасовані тільки іншим референдумом, а не шляхом прийняття нового закону [9, с. 267]. Варто відзначити, що така ідея знайшла своє відображення далеко не у всіх Основних законах країн світу.

Сучасний дослідник Руденко В. пропонує визначити референдум всенародним голосуванням громадян, які

проживають у межах конкретної держави, суб'єкта федеративної держави, адміністративно-територіальної одиниці або території місцевого самоврядування, для прийняття публічно-владних рішень із питань відповідного рівня [10, с. 122]. Хоча при цьому науковець схильний у герменевтиці референдуму підтримувати позицію російської дослідниці Комарової В.

У свою чергу, Комарова В. підійшла до визначення поняття референдум шляхом аналізу його предмету і зауважила, що доцільно не закріплювати перелік питань, які можуть бути вирішені референдумом, а виключити саме ті питання, які не можуть бути вирішені референдумом. На її думку, референдум – це вища форма безпосередньої демократії, змістом якої є волевиявлення встановленої законом кількості громадян із будь-якого суспільно-значущого питання (окрім тих, які за законом не можуть бути винесені на референдум), обов'язкове для виконання [11, с. 170].

Сінцов Г., у цілому також підтримуючи вищевикладене, вважає, що референдум варто визначати як форму безпосередньої демократії, змістом якої є волевиявлення громадян із найбільш важливих питань державного та суспільного життя (питань місцевого значення), що проводиться на певній території у відповідності до законодавства про референдум і яке має вищу юридичну силу та не потребує додаткового затвердження [12, с. 14].

У іншій своїй роботі науковець наводить більш розширене авторське визначення референдуму, яке за змістом є аналогічним вищезазначеному, проте більш детально конкретизоване: референдум – одна із форм безпосередньої демократії, змістом якої є пряме волевиявлення встановленої законом кількості громадян на визначеній території з конкретних суспільно-значущих питань (окрім тих, що за законом не можуть бути винесені на референдум), таке, що обов'язково з'ясовується у передбаченому законом випадку або таке, що призначається за ініціативою відповідного уповноваженого суб'єкта-ініціатора, який має вищу юридичну силу, та обов'язкове для виконання органами, організаціями та громадянами або таке, що носить консультативний характер [1, с. 23].

Власне формулювання поняття «референдуму» спробувала надати і Куряча М., яка основні акценти розставила на стадії реалізації та виконання його результатів державними органами. Науковець у цьому контексті визначила референдум як народне голосування, що проводиться для прийняття кінцевого та обов'язкового до виконання рішення або з метою виявлення думки народу, що підлягає врахуванню та відображенню в акті органу державної влади чи органа місцевого самоврядування. Дослідниця приєдналася до домінуючої (ще з часів Руссо Ж.-Ж.) в науці позиції про те, що існування інституту референдуму є об'єктивним вираженням народного суверенітету. На її думку, у справжній демократичній державі ідеї відмови від референдуму мають розглядатись як спроби обмеження народного суверенітету [13, с. 7, 12].

Болгарські конституціоналісти соціалістичної доби Спасов Б. та Ангелов А. визначали референдум таким чином: це форма всенародного опитування, за якою народ безпосередньо суверенно та остаточно вирішує певне державне питання, голосуючи «за» чи «проти» конкретної пропозиції [14, с. 79-80].

Двік М. акцентував увагу, що референдум варто розуміти як затвердження проектів нормативних актів, інших важливих рішень загальнодержавного або місцевого значення шляхом народного голосування [15, с. 34].

Сучасний український дослідник Тодика Ю. стверджує, що термін «референдум» означає голосування виборців, за яким приймається державне рішення або рішення у сфері самоврядування, і пропонує визначити референдум як політичний і правовий інститут, спрямований на розв'язання кардинальних проблем загальнонаціонального та місцевого значення [16, с. 537].

Українські конституціоналісти Погорілко В. та Федоренко В. у першій в історії вітчизняного конституційного права монографії, присвяченій референдумам – «Референдуми в Україні: історія та сучасність» – у 2000 р. визначили референдум як пріоритетну форму безпосередньої демократії, зміст якої полягає у прийнятті громадянами України нормативних положень Конституції, законів та інших найважливіших рішень загальнодержавного та місцевого значення шляхом голосування [17, с. 36]. У подальшому, в навчальному посібнику з референдного права Погорілко В. та

Федоренко В. доповнюють, що визначення поняття «референдум» обов'язково повинно розкривати зміст цієї форми безпосередньої демократії та визначати її кваліфікуючі формально-юридичні ознаки, з урахуванням таких положень: по-перше, референдум є однією із пріоритетних форм безпосередньої демократії, що дає змогу трансформувати волю народу в державну; по-друге, референдум є самостійним інститутом конституційного права України; по-третє, зміст референдуму визначається окремими положеннями Конституції України, законів України та інших нормативно-правових актів загальнодержавного та місцевого значення; по-четверте, потенційними учасниками референдуму є громадяни України, які мають право голосу; по-п'яте, рішення референдуму носять імперативний характер, не вимагають санкціонування з боку будь-якого державного органу та є обов'язковими для виконання; по-шосте, референдум вважається легітимним виключно за умови дотримання чинного законодавства України на всіх стадіях референдного процесу.

Каутський К. дав визначення референдуму як права народу за певних умов виносити на всенародне голосування проекти народного представництва [18, с. 36].

Французький конституціоналіст Дюгі Л. на початку ХХ ст. ототожнював референдум із прямим народним правлінням. На його думку, закони мають обговорюватись у парламенті, проте не можуть набувати сили без безпосереднього голосування на зборах громадян. Дюгі Л. вважав, що референдум є втіленням народного суверенітету, а закріплення його в законодавстві держави є гарантуванням громадянських прав і свобод, підтвердження народо-владдя без якого було б примарою [19, с. 397-398].

Для французької школи конституційного права взагалі було притаманне традиційно прихильне ставлення до референдуму (плебісциту), що пояснюється притаманній їй політико-правовій спадщині франко-швейцарського мислителя Руссо Ж.-Ж., активного прихильника і розробника теорії референдуму.

Інший французький дослідник ХХ ст., державознавець і політолог, професор Паризького університету Дюверже М., автор відомого «закону Дюверже» визначав референдум як народне схвалення реформ та голосування закону [20, с. 228].

У той же час, англійські державознавці початку ХХ ст. з пересторогою ставились до референдуму, в силу традиційної прихильності ідеям парламентаризму, що були досить сильними у Великій Британії. Державознавці Сієс Е. та Дайсі А. вважали, що народ не спроможний розуміти складні законопроекти. Видатний професор Оксфордського університету Дайсі А. обґрунтовував, що визначальним принципом британського державного права є принцип «суверенітету парламенту», який він називав «великою нормою Британської Конституції» (Grandnorm), що унеможливило використання референдуму, у зв'язку з «верховенством парламенту» [21, с. 209; 22, с. 120; 23, с. 119].

Проте криза парламентської демократії початку ХХ ст. змусила навіть консервативне англійське державознавство переглянути погляди на референдум. Той самий Дайсі А. пізніше писав: «референдум є національним вето щодо закону, єдиним засобом, що здатний поставити під сумнів позиції політичної партії, яка має більшість місць у Палаті

общин» [24, с. 98]. Англійський дослідник Лоу С. убачав гіпотетичну можливість запровадження такого інституту, як «міністерський референдум», як засобу подолання парламентських криз і суперечностей між парламентом та Кабінетом Міністрів і між палатами парламенту в Англії [25, с. 212]. У ті часи правники зазначали, що коли представницькі органи влади борються зі спокусою прийняти потрібний закон за винагороду, а демократія стає пишномовним убранням для плутократії, референдум здатний стати дамою, що перешкоджає корупції чи хоча б стримує її [26, с. 1].

Вперше у Британській імперії референдум як засіб подолання кризи між палатами парламенту запроваджується не в домініоні, а у колоніях, а саме – в австралійському Квінсленді у 1908 р. [27, с. 222]. А в 1910 р. консерватори Палати лордів пропонують народний референдум як засіб подолання кризи між палатами парламенту. Проте ця пропозиція не отримала підтримки та була відхилена ліберальним урядом з мотивів того, що референдум є несумісним із парламентською системою правління, а також на підставі того, що за умов англійської партійної дійсності того часу референдум став би партійною збробою у руках верхньої палати парламенту (переважно консерваторського), на відміну від партійно-ліберального Уряду [28, с. 17].

Сучасне конституційне законодавство Великобританії стоїть на позиціях поступового введення референдуму та запровадження інститутів прямої демократії на національному рівні. Особливо відчутно це стало після оновлення законодавства про політичні партії і референдуми у 2000 р.

Вважаємо, що абсолютно справедливими і для нашої країни будуть слова дослідника та відомого правника проф. Лук'янової О., яка наголосила: «Право народу на референдум обмежене парканом антиконституційних законодавчих застережень /.../ це право взагалі втратило свій сенс і у дійсності залишилось лише на папері. При цьому Конституція не знімає з народу відповідальності за долю своєї Батьківщини, в умовах коли держава практично безвідповідальна перед народом /.../ Тепер, відсторонюючи народ від влади, держава сама вперто і послідовно підриває таке підґрунтя. Тому що демократія – це влада народу. Відтак, відновлення права народу на референдум – це конституційний обов'язок громадян» [29, с. 336].

Комарова В., досліджуючи різноманітні доктринальні підходи до визначення поняття «референдум», поділяє погляди науковців на нього на такі групи: підходи до референдуму як всенародного голосування за певним законопроектом; визначення референдуму як способу затвердження того чи іншого проекту державного рішення, що надає йому кінцевого характеру; референдум як спосіб не тільки прийняття законопроектів, а й вирішення конкретного державного питання, різноманітних питань суспільного буття (у тому числі, і на місцевому рівні), а також як спосіб з'ясування та вираження волі виборців [11, с. 166-167].

Магазінер Я. називав референдум школою політичного виховання народу та підкреслював, що народ, здійснюючи законодавчу діяльність, вчиться і, тим паче, вчиться посилено, оскільки народ-законотворець не може бути невігласом. Референдум, на його думку, піднімає свідомість народу, і досить швидко народ перестає відставати від своїх представників [30, с. 159, 161].

Висновки. Нам убачається, що немає сенсу з'ясувати повноту чи недоліки того чи іншого визначення референдуму, його відповідність теорії принципам прямої демократії та вихідним засадам теорії референдуму, адже кожний із підходів є відповідним віддзеркаленням діючого конституційного законодавства у певній країні в конкретний історичний проміжок часу. Єдино універсального визначення референдуму, на наш погляд, надати не вдається за можливе, оскільки в кожній конституційно-правовій системі існує своя унормована

модель референдуму; сумнівною є і доцільність синтезування універсального визначення. А тому ми можемо вести мову лише про удосконалення, доповнення існую-

чого нормативного визначення референдуму в конкретній країні або ж про розвиток доктрини та теорії референдуму, приміром, в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Синцов Г. Современные конституционно-правовые модели института референдума в зарубежных странах: Автореф. дисс. ... к. ю. н. / Г. Синцов. – М., 2008 –23 с.
2. Юридический энциклопедический словарь / ред. А. Сухарев.–М., 1987. – 416 с.
3. Большая советская энциклопедия. – Вып. 16. – М., 1972. –624 с.
4. Троицкий С. Институт референдума в освободившихся странах Южной Азии: (на прим.: Бангладеша, Пакистана и Шри-Ланки) / С. Троицкий // Избирательное право и выборы: Сборник статей. – М.: Инс-т гос-ва и права АН СССР, 1990. – С. 23-39.
5. Маклаков В. Избирательное право и избирательные системы буржуазных и развивающихся стран / В. Маклаков. – М., 1987. – 214 с.
6. Барабашев Г. Непосредственная демократия в СССР. / Барабашев Г., Шеремет К. – М., 1984. – 331 с.
7. Степанов Н. Формы непосредственной демократии / Н. Степанов // Политическая организация советского общества. – М., 1967. – С. 122-143.
8. Коток В. Референдум в системе социалистической демократии / В. Коток //Хрестоматия по конституционному праву. Учеб.пособие. Том II. / сост. Н. Богданова, Д. Шустров. – СПб, «Алеф Пресс», 2014. – 968 с.
9. Чиркин В. Конституционное право зарубежных стран / В. Чиркин.– М., 2006. –401 с.
10. Руденко В. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты / В. Руденко. – Екатеринбург: УрО РАН, 2003. – 476 с.
11. Комарова В. Референдумный процесс в Российской Федерации. Учебное пособие под ред. О. Кутафина / В. Комарова. – М., Директ-Медиа, 2014. – 289 с.
12. Синцов Г. Конституционно-правовой институт референдума Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: Автореф. дисс. ... к. ю. н. / Г. Синцов. – М., 2003. – 21 с.
13. Курячая М. Право граждан Российской Федерации на референдум: Автореф. дисс. ... к. ю. н. / М. Курячая. – М., МГУ им. М.В. Ломоносова. – 2004. – 25 с.
14. Спасов Б. Государственное право Народной Республики Болгария / Спасов Б., Ангелов А. – 1962. – 286 с.
15. Двик М. Законы создает народ. Об участии масс в законодательной деятельности / М. Двик. – Издательство Сталино, 1961. – 201 с.
16. Тодика Ю. Конституция Украины: проблемы теории и практики / Ю. Тодика. – Х., 2000. – 612 с.
17. Погорілко В. Референдне право України: навч. посібник / Погорілко В., Федоренко В. – К.: Вид-во «Ліра-К». –366 с.
18. Палеева Ю. Референдум – загально визнаний демократичний інститут: історія і сучасність / Ю. Палеева // Вісник Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля. Серія «Юридичні науки». – 2013. – № 1 (4) 43. – С. 43-50.
19. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства / Дюги Л. – М., 1908. – 433 с.
20. Duverger M. Droit constitutionnel politiques / M. Duverger. – Paris, 1959. – 301 p.
21. Dicey A. Ought the Referendum to be Introduced into England? / A. Dicey // Contemporary Review. – Vol.57. – P. 123-245.
22. Dicey A. An Introduction to the Study of the Law of the Constitution / A. Dicey. – Indianapolis, Liberty Fund. – 501 p.
23. Малишев Б. Принцип панування права (the rule of law) у праці Альберта Дайсі «Вступ до вивчення конституційного права» / Б. Малишев // Проблеми філософії права. – 2008-2009. – Т. VI-VII. – С. 118-123.
24. Дайси А. Основы государственного права Англии. Введение к изучению английской конституции / А. Дайси. – Москва, типография т-ва И. Д. Сытина, 1907. – 444 с.
25. Лоу С. Государственный строй Англии. Перевод под ред. проф. А. Яценко / С. Лоу. – М., 1910. – 321 с.
26. Shard Clifford D. The Case against the Referendum / Shard Clifford D. –L., 1911. –211 p.
27. Гессен В. Основы конституционного права (издание 2-е) / В. Гессен. – Петроград, издание юридического книжного склада «Право», типо-литография товарищества А. Ф. Маркс, 1918 г. – 365 с.
28. Шацкий Б. Референдум в Англии как способ разрешения конфликтов между палатами (оттиск из «Вопросов права») / Б. Шацкий, 1911.– Кн. VII. – С. 317.
29. Лукьянова Е. Конституционные риски: учебно-методическое пособие / Е. Лукьянова. – М., Кучково поле, 2015. – 448 с.
30. Магазинер Я. Общее учение о государстве. Курс лекций, читанных в Петроградском университете в 1918-1922 гг. / Я. Магазинер / Хрестоматия по конституционному праву. Учеб.пособие. Том II. / сост. Н. Богданова, Д. Шустров. – СПб, «Алеф Пресс», 2014. – 968 с.