

*Олександр Сушинський,  
докторант Львівського філіалу УАДУ*

## **Референдум та проблеми підконтрольності влади**

### **1. Референдум у державі: актуальність статусу**

Референдум, як матеріалізація права на волевиявлення, має реальну силу лише в тому випадку, коли, по-перше, як ідея оволодів масами або ще краще, коли як ідея іманентний масам і внаслідок цього користується широкою народною підтримкою, розумінням та повагою; по-друге, підкріплений зрозумілою, прозорою, дійовою системою законодавства, яке забезпечує реалізацію його рішень. Щоб референдум органічно сприймався та відповідав вимогам суспільства, останньому має бути конституційно затверджено підконтрольність влади з прозорим механізмом її здійснення, що базується на принципах, які унеможливають зловживання нею аж до громадянського “обов’язку повстати”. Така система може бути оцінена як ліберально-демократична, якщо зазначений принцип “обов’язку повстати” виражений нормою: “народ та органи влади, у випадку коли будь-який орган чи особа зловживають державною владою аж до реальної

загрози її узурпації, мають обов'язок усякими засобами усунути такий орган чи особу і встановити нову форму забезпечення справедливості”, закладено в основу конституційної системи. Цей принцип у дещо іншому формулюванні виражено в Декларації незалежності США як “право і обов'язок” [1], що не відповідає уявленню про громадянське суспільство, в якому це право як природне явище не потребує ніякого матеріального закріплення, а обов'язок - має бути предметом спеціального суспільного договору. Конституційна система, що збудована на такому принципі, сприйматиметься “критичною масою” суспільства як справедлива, і тоді народ можливо ніколи й не скористається своїм “обов'язком повстати”.

Ідея референдуму може бути оцінена як ефективна тоді, коли її реалізація сприятиме оптимальному уконституюванню підконтрольності, взаємоконтрольованості, підзвітності та прозорості здійснення влади, взаємній лояльності всіх інститутів суспільства та влади, усвідомленню особою власної гідності та значимості і як наслідок - громадянському спокою та прогресу суспільства. При цьому гармонійне поєднання в ідеї референдуму підконтрольності та самостійності влади є важливою передумовою стабільності та соціального прогресу.

До достоїнств ідеї референдуму можна віднести принципи, завданням яких є забезпечення неможливості зловживання владою. У співвідношеннях однопорядкового та субординаційного порядків ці принципи можна позначити як: принцип контрконтролю чи контрвлади, або стримувань і противаг та принцип метаконтролю. Де перший - це принцип координаційного (горизонтального) порядку, а другий - субординаційного (вертикального) порядку.

Принцип метаконтролю, а в більш звуженому розумінні його можна позначити як принцип стратифікації влади, на вершині якої є народ, тобто це принцип, який визначає розмежування соціуму за ознакою влади. При цьому референдум є засобом реалізації метаконтролю народом, як єдиним суб'єктом найвищих владних повноважень щодо всіх інших суб'єктів соціуму взагалі та суб'єктів державновладних повноважень зокрема. Тому йому повинні бути іманентні норми щодо обмеження тяжіння держави над громадами чи націй над громадянами, що їх складають. Вияв принципів контрконтролю - це наділення владними повноваженнями певної кількості суб'єктів, але не менше двох, таким чином, щоб вони стримували хибні чи незаконні дії один одного. Цей принцип реалізується шляхом чи у формі розділення владних повноважень.

Референдум є центральним інститутом ліберально-демократичного суспільства. Адже в умовах ліберальної демократії влада як стан підпорядкованого функціонування суспільства базується виключно на згоді тих, хто їй підкоряється. Головним механізмом перетворення цієї згоди у владу взагалі, та державну владу зокрема, є волевиявлення, яке відбувається шляхом референдумів, виборів тощо. При цьому референдум - це безпосереднє волевиявлення, а вибори - опосередковане, бо зводиться до вибору суб'єкта, якому делегуються права та обов'язки.

Усі сучасні держави право волевиявлення як у формі референдумів, так і у формі виборів декларують, проте не всі волевиявлення є ліберально-демократичними. Крайні режими (мається на увазі - за сутністю, незалежно від того, як вони себе називають) також влаштовують акції волевиявлення народу, щоб надати своєму правлінню законного вигляду, але в розумінні громадськості вони все ж є диктатурами бо не забезпечують реалізації принципів плюралізму, альтернативного вибору тощо. При цьому ліберально-демократичне волевиявлення - це плюралістичне та конкурентне остаточне рішення уповноваженого суб'єкта (громади, народу тощо) щодо конкретної справи чи вибору особи (осіб), якій (яким) делегуються повноваження приймати рішення від імені громадян, що користуються поширеними свободами.

Ліберально-демократичне волевиявлення у формі виборів не обмежується обранням депутатів. У будь-якому випадку за виборцями залишається право вирішення питань політики безпосередньо шляхом референдумів чи інших форм прямого волевиявлення.

Співвідносячи статуси рішень, які приймаються шляхом прямого чи опосередкованого волевиявлення дійдемо висновку, що рішення референдуму - це рішення найви-

щої та остаточної сили, або рішення квазідеперсоніфікованого та універсального суб'єкта чи "абсолютно колегіального розуму".

Отже, абсолютно колегіальне (універсальне) рішення - це рішення народу. Слід підкреслити, що воно також не завжди може бути ліберально-демократичним, а тим більше в "завтрашньому" розумінні права та ліберальної демократії, але в будь-якому разі ніяких дій (відміни, зміни тощо) щодо нього ніхто, крім першоджерела, чинити не має права.

Щодо рішень виборних та призначуваних ними суб'єктів, то вони мають дуалістичну природу бо, з одного боку, це рішення персоніфікованого суб'єкта, а з другого - це опосередковане рішення, бо виражене від імені первинного суб'єкта. За загальним правилом делегування повноважень передбачає підпорядкованість відповідних суб'єктів. Тому рішення делегата (суб'єкт, якому делеговано повноваження) як підпорядкованого суб'єкта мають статус рішень підконтрольних делегатору (суб'єкт, що делегує повноваження), який є контролюючим суб'єктом. При цьому будь-яке рішення делегата вважається легітимним до того часу, поки воно не буде належним чином опротестовано, відмінено чи скасовано. Тому мовчання делегатора - це знак згоди з рішенням делегата. Мовчання як знак згоди це ознака демократії та самостійності делегата, але за умов авторитарного, а тим більше, тоталітарного управління мовчання не обов'язково є свідченням волі, а швидше безсилля та незрілості. Адже народ, якщо внутрішньо і не згідний зі своїм становищем, але не протестує, бо усвідомлення людиною та особливо суспільством безконтрольності влади спонукає її до мовчання.

Загальновідомо, що в межах великих громад, общин, держав постійне та безпосереднє здійснення управління усіма громадянами практично неможливе та й недоцільне. Тому іншого шляху, як персоніфікація суб'єктів управління, людство ще не придумало. Отже, управління суспільними справами здійснюється відповідними персоніфікованими суб'єктами, наділеними владними повноваженнями. При цьому влада - це засіб управління [2]. Серед цих суб'єктів є делегати, тому між ними та делегаторами укладається специфічний договір. Цей договір, а ним є в першу чергу конституція, - надзвичайно складна проблема суспільних відносин, яка потребує окремого спеціального розгляду. Ряд важливих положень цього договору потребує обговорення та відповідного схвалення. Адже делегатам з ряду суб'єктивних причин не вигідні деякі позиції цього договору, зокрема щодо ефективності, прозорості та відкритості їх діяльності, обсягів та обґрунтованості витрат на їх функціонування тощо. Тому ці позиції делегатами завуальовуються, а увага громадськості спрямовується на актуальніші проблеми.

Не дивлячись на недосконалість інституту договору між делегатором та делегатом "розподіл праці" між ними певним чином все ж проведено. Делегатам поставлено в обов'язок здійснювати державну владу та місцеве самоврядування. Для цього вони наділені відповідними повноваженнями та необхідними ресурсами. Оскільки відповідно до соціального статусу повноваження органів влади та їх посадових осіб повинні бути максимально ідентифікованими, а права народу навпаки - не всі ідентифіковані, то в крайньому разі, народ як делегатор, керуючись своїми повноваженнями фундатора, може будь-яке питання перевести від делегата до власного розгляду та виконання. Але кожний випадок, пов'язаний з необхідністю переведення питання, тобто висхідної трансляції, має бути предметом спеціального процесу, бо, переводячи до власного розгляду та виконання питання від інших суб'єктів, делегатор втрачає свою основну функцію найвищого контролю відносно дій делегата. При цьому можливу помилку делегатора, враховуючи найвищий статус його рішень, у такій ситуації надзвичайно складно випередити, а тим більше виправити. Тому проблема причин та можливих наслідків трансляції питань на розгляд від делегата до делегатора потребує спеціального вивчення й обґрунтування, оскільки переведення будь-якого питання у висхідному напрямі доцільно лише, коли воно не може бути розв'язане в іншому порядку.

Отже, контрольна функція делегатора має служити виявленню державноуправлінських проблем, які спричинили необхідність висхідної трансляції питання [3]. Вирішення проблем народом безпосередньо це ознака демократії, але за видимістю демократії

можуть приховуватися чи бути завуальовані чийсь інтереси, бездіяльність, нерішучість тощо. А це значить, що переведення будь-якого питання до безпосередньої компетенції народу має бути доступним, але винятковим правилом, тому що самостійність делегата, як одна з умов ефективного його функціонування, має бути захищена від надто прискіпливого опікування делегатора.

Отже, немає потреби проводити референдуми з питань, які уповноважені вирішувати делегати. Переведення розгляду питання з компетенції делегата до компетенції делегатора - це виконання "чужої роботи". Тому перш ніж виконувати "чужу роботу", необхідно визначитися з причинами та можливими наслідками цього. Виконання "чужої роботи" призведе до втрати контролю суспільства над владою та окремими її органами. У такій ситуації проблему краще перевести в іншу площину, тобто використати метод інверсії, оцінивши її з іншої, проблемної точки зору. Винесення на референдум низки актуальних питань, які могли бути, але належно не були розв'язані в іншому порядку відповідними суб'єктами, може стати підставою для зміни системи, складу та структури цих суб'єктів і перерозподілу владних повноважень..

З аналізу природи конфліктів між різними суб'єктами владних повноважень видно, що вони значною мірою обумовлені проблемами їхнього статусу. А статус цього чи іншого суб'єкта належить до установчої сфери та компетенції фундатора. Щодо держави та відповідних органів, то це виключна компетенція народу, який є тим єдиним фундатором. Адже концепція суверенітету народу включає установчу ідею, яка реалізується через відповідну функцію в процесі вибору та обрання. У реалізації установчих функцій важливою є проблема повноважень і процесу прийняття актів взагалі та найважливіших із них у першу чергу конституції, як основного правового акта народу, підстави для подальшої законодавчої діяльності держави та ідентифікування її інституцій. Ця установча функція здійснюється народом через виборчий корпус, яким є дієздатні громадяни, шляхом безпосереднього (референдум) чи опосередкованого (вибори) волевиявлення. При цьому виборні установчі органи - це спеціальні органи, які, виходячи з принципу розподілу владних повноважень, не можуть виконувати будь-яких державновладних функцій. Установчі функції - це функції власника, який приймає найважливіші рішення, визначає стратегічні напрями розвитку тощо. Установчі інститути (збори, конгреси тощо) за стабільного існування держави затінені функцією обрання різних представницьких органів. Але в умовах актуальності вибору установчі інститути повинні бути активізовані та запуснені механізми їх реалізації. При запуску цих інститутів основну роль повинні відіграти асоціативні інститути суспільства та в першу чергу політичні партії тощо.

В ієрархії соціуму установчі інститути - це проміжна ланка між народом та державою. Тому їх можна визначити ще як інститути "делегованого референдуму". У межах цих інститутів у процесі постановки та прийняття рішення значно легше реалізувати ідею процесуального плюралізму. При цьому з метою максимального обмеження суб'єктивізму та зацікавленості делегатів при прийнятті важливих рішень щодо напрямів розвитку, розподілу повноважень між органами влади та спрямування коштів на їх функціонування тощо установчі інститути повинні діяти з конкретною метою та в межах певного терміну.

Отже, установчі інститути можуть бути запропоновані в багатьох випадках, зокрема, як засіб упередження "обов'язку повстати"; як альтернативний вихід через "делегований референдум" із ситуації у випадках, коли обставини розвиваються у напрямі необхідності проведення референдумів з питань, яким необхідно забезпечити процесуальний плюралізм; як засіб вирішення питань, пов'язаних зі статусом державної влади взагалі та окремих органів влади зокрема. Щодо останнього, то необхідно наголосити, що це виключно установчі функції, які народ повинен виконувати безпосередньо або, як виняток, через спеціальні установчі інститути. Ненормальною, хоча де-факто існуючою, є ситуація, коли органи влади (у першу чергу - законодавчі) законодавство про свій статус самі розробляють, приймають тощо. Тому неможливо очікувати ефективності від законодавства "про себе" та "під себе".



Суспільство повинно вирішувати питання виділення ресурсів на ті чи інші цілі. Виборці, виражаючи свою волю, “наймають на роботу” президента, депутатів парламенту, депутатів органів місцевого самоврядування, тобто всіх, хто працює на постійній основі. Опосередковано виборці “наймають на роботу” також осіб, яких призначає президент і парламент. При цьому завуальовується те, що після виборів - це вже конкретні фізичні особи від імені органу, до якого вони делеговані (також і від імені народу), розпоряджаються всіма матеріальними ресурсами та коштами. Механізми контролю суспільства за діяльністю цих осіб та відповідних органів надзвичайно слабо розвиваються. Щодо інших осіб, які так або інакше могли б впливати на цю ситуацію, необхідно виділити лідерів, що представляють громадсько-політичні організації, але вони, бажаючи потрапити до цих владних структур, проти цієї начебто очевидної несправедливості виступають в основному на етапі критики влади та агітації за власну персону, але змін, адекватних критиці, не бажають. Доказом цьому є те, що ініціатори “великих змін” у цій сфері зовсім не відмовляються від привілеїв тих, кого вони донедавна критикували, а навпаки - діставшись до владних “крісел” з усіх сил прагнуть примножити та збільшити ці привілеї.

Так, вступ на посаду в органи влади не обов’язок, а право і не може бути засобом збагачення, тому конституційно необхідно встановити, що заробітна плата чи винагорода делегатів не може передбачати ніяких надбавок і перевищувати для депутатів парламенту, членів уряду та інших посадових осіб центральних органів влади 3-х, а для президента 4-х кратного розміру середньої заробітної плати. Ця норма в першу чергу має бути поширена на всі політичні посади в органах влади та всі виборні посади в органах місцевого самоврядування.

В Україні ідея установчих інститутів у контексті розглянутих проблем ще не набула належного розвитку. Хоча як надзвичайно важливий інститут громадянського суспільства повинна розвиватися й бути ефективним засобом розв’язання суспільно важливих проблем.

## **2. Всеукраїнський референдум: проголошення та реалізація**

Конституція України конкретизує кілька положень щодо організації й проведення всеукраїнського референдуму. Так, всеукраїнський референдум може бути призначений лише Верховною Радою України або Президентом, а бути проголошеним, якщо того вимагає не менше 3 мільйонів громадян України, які мають виборче право. При цьому пункт 6 статті 106 Конституції України [4] необхідно розуміти як імперативну норму про те, що Президент України зобов’язаний проголосити референдум за народною ініціативою. Але законодавство не визначає послідовності дій у разі затягування, ігнорування чи навіть невиконання ним цієї норми. Тим самим окреслено важливу проблему, пов’язану з проголошенням референдуму.

Можливі такі варіанти розвитку подій: по-перше, на Президента України в разі неналежного виконання ним своїх повноважень повинна вплинути Верховна Рада України, аж до реалізації імпічменту; по-друге, (і в крайньому разі) народ може скористатися своїм “обов’язком повстати”. Ні матеріальним, ні процесуальним правом зазначені варіанти розвитку подій практично не передбачені, але цілком імовірні. Аналогічна ситуація може мати місце і в разі проголошення місцевих референдумів. Тому необхідно втілити в законодавство прозорі та доступні для реалізації механізми проголошення референдумів. При цьому необхідно закласти імперативні за своїм змістом норми мета-контролю усіх суб’єктів владних повноважень щодо цієї проблеми. Адже реальна можливість реалізації контрольних повноважень та відповідних санкцій є найкращим стимулом для ефективної роботи, тобто профілактичним засобом за наявності якого до крайнощів, як правило, ніколи не доходить.

Окремого розгляду вимагає проблема реалізації рішень референдуму. Враховуючи, що “народ здійснює владу безпосередньо”, рішення прийняте всеукраїнським референдумом - це рішення фундатора, а отже - це частина національного законодавства України, і воно не потребує ніякого додаткового розгляду. Адже будь-яке здійснення влади передбачає також прийняття нормативних актів, якими у разі проведення референ-

думу є їхні рішення. Тому результат референдуму, як форма волевиявлення, має бути імперативним. В іншому випадку необхідно визначити, що народ не вправі приймати нормативні акти, а лише вносити концептуальні пропозиції тощо. Зрозуміло, що ні Президент України, ні Верховна Рада України, ні Конституційний Суд України не наважаться висунути та тим більше зробити таке обмеження народної ініціативи. Ця норма може бути хіба що імпантована чи навіть втілена в контекст законодавства як процесуальна. Проблема реалізації рішень референдуму є безпосереднім наслідком іншої проблеми - ідеї, форми та змісту актів, що можуть бути винесеними для прийняття в порядку референдуму.

Застосовуючи метод інверсії, слід розглянути проблему в процесуальній площині, - необхідності формування процесуальних вимог та норм щодо референдумів. При цьому основною проблемною процесуальною нормою референдуму є забезпечення плюралізму та альтернативного вибору в нормотворчому процесі на всіх його етапах - від формування пропозицій аж до остаточного рішення. Адже референдум, попри демократичність, ніяким чином не може цього забезпечити, оскільки в кращому разі може дати тільки певну сукупність монологів, тобто кількість пропозицій, думок, суджень тощо. Але кількість, як відомо, ще не є достатньою умовою для породження нової якості, яку в цьому випадку може дати дискусія. Винесення на всеукраїнський референдум цілісних актів типу конституції, цивільного чи кримінального кодексів тощо з метою прийняття без відкритої дискусії, а референдум її просто недопускає (тим більше з авторами пропозицій) - це пряме порушення права меншості взагалі, та окремої людини зокрема, бути почутою, адже будь-який акт може бути винесеним на референдум без обговорення.

Референдум, на відміну від багаторівневого та всебічного обговорення, не допускає основного - дискусії, а отже, й компромісів. Внаслідок цього референдум стає не інструментом демократії (тим більше лібералізму), а диктатури більшості. Враховуючи, що громадською думкою можуть маніпулювати з хибних позицій, з упереджених, корисливих, а то й злочинних міркувань та інтересів, то такий механізм ухвалення важливих актів може призвести до прийняття квазізаконних, але несправедливих рішень. Тому народу, як найвищому та єдиному суб'єкту владних повноважень, у здійсненні мета-контрольної функції притаманно відслідковувати дискусію різних персоніфікованих суб'єктів щодо тих чи інших суспільнозначущих проблем і, як виняток, у разі крайньої необхідності може виникнути потреба перевести проблему, яка не може бути вирішена іншим чином, на свій розгляд і виконня.

Іманування в законодавство (тим більше в суспільну свідомість) норм щодо іманентності процесові плюралізму - це засіб забезпечення як самого плюралізму, так і ідей мета- та контрконтролю за прийняттям суспільнозначущих рішень. Суспільство повинно зжитися з ідеєю взаємозалежності суспільного прогресу та плюралізму. Тільки за таких умов можна унеможливити винесення на схвалення референдуму актів, розгляд сутнісного наповнення норм яких потребує процесуального плюралізму. Концепція процесуального плюралізму - це засіб, з допомогою якого суспільство здійснює контроль над обґрунтованістю актів взагалі та кожної з їхніх норм зокрема.

Постановка та реалізація рішень референдуму тісно пов'язані з проблемою легітимності, яка не зовсім закономірно зводиться до встановлення конституційності. Адже конституція, це ще не все право, а тільки певний ступінь його вираження, тому вона, як і будь-який інший закон, може бути у сукупності норм і в окремих нормах несправедливою. Із цієї причини встановлення конституційності може будь-яку проблему звести в ранг нерозв'язуваних. Тому при постановці питань та реалізації рішень референдуму може виникнути потреба привести законодавство (у тому числі й конституцію) у відповідність з волевиявленням народу, а не навпаки.

### **3. Всеукраїнський референдум: очікування та реалії**

У контексті зазначеного всеукраїнський референдум зразка 2000 - це свідчення неефективності роботи всіх суб'єктів та органів влади в Україні. Розгляд питань, пов'язаних із цим референдумом у Верховній Раді України, за висловлюваннями окремих народних депутатів, може бути розтягнуто на багато років. При цьому буде знайдено

відповідні обґрунтування, пов'язані з конституційним процесом тощо для приховування як суб'єктивних, так і корпоративних інтересів. Але основна причина цього - відсутність концепції підконтрольної влади як наслідок незрілості соціуму та відсутності відповідних політичних інститутів.

Підтвердженням цьому є весь період функціонування органів влади в Україні відповідно до принципів викладених у новій Конституції. Президент, який де-юре не відноситься до виконавчої влади, але де-факто нею управляє та Парламент, який також за стан справ в економіці безпосередньо не відповідає, але постійно виражає чи робить спроби виразити недовіру Кабінету Міністрів, щодо відповідальності - стоять осторонь. На такий стан Кабінет Міністрів приречений не тільки тому, що є "вищим органом у системі органів виконавчої влади" (ст. 113 Конституції України), а головне тому, що "Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України" (там само). У контексті зазначеного немає прямої відповіді на те, хто все ж таки є "найвищим" органом, якщо Кабінет Міністрів тільки "вищий". Але не менш важливим є розуміння нашими законодавцями таких категорій, як "відповідальність", "підконтрольність" і "підзвітність" Кабінету Міністрів. Нечіткість цих понять є однією з важливих причин сучасного стану розвитку нашої державності. Такий статус подвійної підпорядкованості Кабінету Міністрів з формальної сторони немов би й позитивне явище, але реально - це відсутність самостійності, виконавчого органу, що спрямовує його до "лукавства" та схиляння в сторону "сильнішої руки". Тому функціонування влади в сучасному інституціональному статусі можна трактувати як розмиття відповідальності за реальний стан в державі й передусім - в економіці.

Триваюче протистояння суб'єктів владних повноважень на тлі відсутності ознак покращання рівня життя сприяє формуванню думок не тільки про необхідність зміни повноважень між цими суб'єктами влади, а й про зміну їх складу. Періодично порушується питання про посилення президентської влади аж до встановлення в Україні президентської республіки та запровадження двопалатного парламенту. Висловлена із цього приводу думка Президента України, підтримана структурами виконавчої влади, набула статусу "народної ініціативи" на проведення всеукраїнського референдуму.

Виносячи питання на референдум необхідно врахувати, що українське суспільство формувалося й продовжує існувати в умовах, де превалює публічний монолог як ознака авторитаризму, а не як ознака демократії. Інформаційне насичення, пов'язане з проблемою референдуму взагалі та щодо окремих питань, зокрема, давали можливість зробити висновки, що всі питання матимуть позитивну відповідь. Але засоби масової інформації не донесли, мається на увазі обсяг та рівень, до народу інформацію щодо позиції противників референдуму. З усіх його проблем суспільство не почуло і не побачило відкритої дискусії. За таких умов демократія має більш декларативний характер, оскільки вибори чи будь-яке інше волевиявлення відбувається не внаслідок сформованої демократичним шляхом думки, а авторитарно нав'язаної.

Саме таким шляхом в Україні, як і в багатьох пострадянських республіках, формується думка, що президентське управління сприяє швидшому й найбільш ефективному розв'язанню усіх соціальних, економічних та політичних проблем. Але досвід розвитку таким шляхом багатьох держав майже на всіх континентах світу свідчить якраз про протилежне. Аналізуючи особливості статусу президента та парламенту в президентських і парламентсько-президентських республіках неминуче дійдемо висновку: за опозиційності цих двох суб'єктів влади або упередженості будь-кого з них обумовленому навіть чисто суб'єктивними факторами, виникає неминучий та нерозв'язуваний конфлікт; під час виборів чи президентських, чи парламентських поляризується суспільство, а його енергія спрямовується на взаємне поборювання.

Ще одне питання, що не втрачає актуальності з часів обговорення Конституції України, часто порушується президентськими угрупованнями, - необхідність двопалатного парламенту. Бікамералізм - це певна гарантія від надмірної концентрації влади президентом чи парламентом. Адже поява ще одного суб'єкта владних повноважень в особі



ще однієї палати парламенту з представників регіонів може сприяти більш рівномірному розподілу владних повноважень та реалізації принципу контрвлади на її найвищому державному рівні. І, якщо при цьому будуть зреалізовані оптимальні варіанти принципу стримувань і противаг, то такий шлях розвитку подій буде вигідним для суспільства.

За реальний стан справ у державі повинні нести відповідальність усі суб'єкти суспільства, але міра цієї відповідальності кожного різна залежно від статусу в суспільстві. Так, тільки проблеми розробки та прийняття бюджету держави (не кажучи про значну кількість інших проблем) актуалізують низку важливих питань щодо відповідальності та її форми за нерозробку бюджету, за неналежну розробку бюджету, за розробку та прийняття "нереального" бюджету; хто та яким чином і в якій формі в разі неналежного прийняття бюджету повинен це визначити? Тому однонаправленість питань, винесених на референдум, є очевидною, адже поставлено питання про відповідальність тільки Верховної Ради України, а не суб'єктів владних повноважень взагалі.

Простих відповідей на складні проблеми не буває. Тому все зазначене - лише спроба визначити напрям пошуку, яким є концепція підконтрольності влади.

### **Висновки**

Проблема полягає не в тому, кому надати більше владних повноважень, президентові, парламенту, уряду чи ще комусь, а в тому, як зробити здійснення влади ефективним, прозорим, демократичним тощо.

Тому необхідно перевести проблему в іншу площину, змістити акценти в напрямі підконтрольності суспільству влади взагалі та кожного її органу зокрема, віднайти механізми за яких влада, як іманентне явище суспільного прогресу, не була б відчуженою (тим більше дихотомічною) за своєю сутністю суспільству, а ефективно забезпечувала б цей прогрес. Тому ідеї метаконтрольних та контрконтрольних обов'язків, а не повноважень, необхідно іманувати в законодавство як умову ефективного функціонування державного механізму та місцевого самоврядування.

Питання установчих рішень щодо основних загальносуспільних актів (конституції тощо) та відповідного інституту - держави, статусу виборних органів (президента, парламенту, органів місцевого самоврядування тощо) - це виключна компетенція установчого суб'єкта (фундатора), тобто народу. Тому, виходячи з ідей мета- й контрконтролю, деякі повноваження щодо уконституювання статусу інституцій владних повноважень, встановлення їхнього бюджету тощо може бути делеговано народом установчим суб'єктам, або відповідним суб'єктам з мета- чи контрконтрольними повноваженнями. Наприклад, президенту щодо парламенту й навпаки. При цьому ні один орган законодавчі акти щодо себе не повинен приймати.

Суспільство повинно виробити в собі імунітет від різного роду політиків та угруповань, для яких референдум - це засіб зведення рахунків та самореклами, заради якої вони можуть повести народ на барикади, а отже - руйнування, тому й тут немає іншого шляху як реалізація ідеї системного контролю в структури соціуму і насамперед - через інститути громадського сектора.

Без застосування юридичних заборон, які в будь-якому разі розцінюватимуться як дискримінаційні, неприйнятливі для ліберально-демократичного суспільства, де-факто проблеми упередження чи захисту суспільства взагалі та окремих громад, зокрема, від прийняття через референдум необгрунтованих рішень можна вирішити належно уконституційованою нормою процесуального плюралізму.

### ***Список використаної літератури***

1. Марголін А. Державний устрій США. - Нью-Йорк: Вид-во УВАН, 1956. - С. 49.
2. Нижник Н.Р. Державна влада та державне управління в Україні // Вісн. УАДУ. - 1997. - № 2. - С. 11-18.
3. Нижник Н., Машков О., Мосов С. Контроль у сфері державного управління // Вісн. УАДУ. - 1998. - № 2. - С. 23-31.



4. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - С. 141.