

**О. Дашковська**, доктор юридичних наук,  
доцент Національної юридичної академії  
України імені Ярослава Мудрого

## Референдум як інститут безпосередньої демократії: досвід зарубіжних країн

Інститути безпосередньої демократії в усіх країнах світу визнані найдоступнішою формою участі населення у вирішенні важливих політичних питань, тому їх вдосконалення має велике значення для розбудови демократичної правової держави. Для підвищення ефективності інститутів безпосередньої участі населення в управлінні громадськими справами важливим є чітке встановлення і законодавче закріплення їх статусу, процедури їх проведення і порядку підбиття підсумків, законодавчого визначення місця і ролі в системі конституційного і поточного законодавства тих нормативно-правових актів, що приймаються шляхом референдумів.

Законодавче закріплення інституту референдуму почалося вже на ранніх стадіях становлення громадянського суспільства і наприкінці XIX — на початку XX ст. під впливом всенародних опитувань у конституціях окремих західноєвропейських країн з'явилися законодавчі норми, що передбачали можливість звернення до народу при вирішенні не тільки внутрішніх, а й окремих зовнішньополітичних питань<sup>1</sup>. Так, у п. 3 ст. 89 Конституції Швейцарії ще в 1912 р. було зафіксовано положення, відповідно до якого для затвердження міжнародних договорів, що діють невизначений термін або понад 15 років, потрібно було проведення загальнонаціонального референдуму. У подальший період крім свого традиційного призначення, що полягає у затвердженні або відхиленні законодавчих актів, він отримав нову функцію — роль арбітра в конфліктних ситуаціях між конституційними органами держави<sup>2</sup>.

Після Другої світової війни практика використання інституту референдуму в політичному житті і правотворчій діяльності західних країн набула подальшого розвитку і вдосконалення. Важко назвати

<sup>1</sup> Див.: Коток В. Ф. Референдум в системе социалистической демократии / В. Ф. Коток. — М., 1964. — С. 20–22.

<sup>2</sup> Современное буржуазное государственное право: Критические очерки. Т. 2: Основные институты; отв. ред. В. А.Туманов. — М., 1987. — С. 203.

країну, де в 60–80-ті рр. ХХ ст. референдум не застосовувався або, принаймні, не розглядався як механізм впливу виборців на органи державної влади при вирішенні найважливіших справ. За допомогою референдумів пройшли демократичні трансформації у Греції, Іспанії, Південній Африці, Бразилії, Чилі тощо. Більшість цивілізованих країн активно використовує загальнонародні референдуми для внесення змін до своїх конституцій, тобто для вирішення найбільш важливих питань загальнонаціонального характеру. У той же час серед 17 країн Західної Європи лише три — Бельгія, Нідерланди і Норвегія — взагалі не мають нормативних положень про референдуми у своїх конституціях, а шість відомих своїми демократичними традиціями країн — Нідерланди, Сполучені Штати Америки, Японія, Індія, Ізраїль, ФРН — ніколи не проводили загальнонародних референдумів<sup>1</sup>.

У державно-правовій теорії і практиці застосування інститутів безпосередньої демократії поняття «референдум» визначається не завжди однаково. Деколи він ототожнюється зі всенародним опитуванням і плебісцитом та розглядається як затвердження того або іншого державного рішення шляхом народного голосування, що надає йому остаточного і обов'язкового характеру. В інших випадках — підкреслюється відмінність між референдумом і плебісцитом, з одного боку, і загальними виборами — з другого. Референдум при цьому розглядається як звернення до виборчого корпусу з метою ухвалення остаточного рішення з конституційних, законодавчих або інших внутрішньополітичних і зовнішньополітичних питань, а плебісцит визначається як опитування населення з метою встановлення майбутнього певної території, коли населенню, що на ній проживає, надається можливість шляхом прямого голосування визначити, якій державі повинна належати територія.

Що ж до відмінностей між референдумом і загальнонародними виборами, то, по-перше, у ході виборів обираються виборщики або кандидати, а під час референдуму виборець відповідає «так чи ні» на поставлене запитання, і, по-друге, вибори безпосередньо пов'язані з представницькою демократією, а референдум є інститутом безпосередньої демократії. Втім зазначені відмінності є відносними та іноді не помітними, оскільки у випадках і з виборами, і з референдумом свою думку висловлює той самий виборчий корпус. Нерідко викорис-

<sup>1</sup> Современное буржуазное государственное право: Критические очерки. Т. 2: Основные институты; отв. ред. В. А.Туманов. – М., 1987. – С. 203–211.

товується та сама процедура і той самий порядок підрахунку голосів. Зрештою, нерідко за результатами проведення референдумів і виборів визначається та сама внутрішня і зовнішня політика<sup>1</sup>.

Роль референдумів у регулюванні суспільних відносин визначається з огляду на їх основні соціальні функції.

По-перше, референдум є одним із основних інструментів реалізації права народного суверенітету і легітимізації владних рішень, що здійснюється як шляхом прийняття законів під час референдуму, так і шляхом підтвердження рішень органів державної влади з питань, що належать до виняткової компетенції референдумів через надання їм вищої юридичної сили. Певний рівень легітимізації прийнятих рішень забезпечується і при проведенні консультативних референдумів, оскільки, за законом, їх результати розглядаються і враховуються державними органами при прийнятті рішень.

По-друге, референдум є однією з основних форм реалізації права національного суверенітету за умов виконання певної конституційної процедури і вимог закону щодо загальнонаціональних референдумів, громадянам, які є представниками певної нації і народності, мають право ініціювати проведення того чи іншого референдуму з питань, пов'язаних із конституційним регулюванням їхніх національних прав і свобод.

По-третє, референдум є одним із способів формування громадської думки, яка має потужний вплив на визначення основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики держави.

По-четверте, за умов демократичного суспільства референдум може бути використаний народом як протипава рішенням органів державної влади та місцевого самоврядування, що не задовольняють інтереси громадян<sup>2</sup>.

Не випадковим є той факт, що в деяких нормативних актах зарубіжних країн референдум визначається не інакше, як народний (ст. 75 Конституції Італії) або всенародний (ст. 921 Конституції Іспанії) акт і безпосередньо асоціюється з виборами, голосуванням або опитуванням. Так, у ст. 75 Конституції Італії йдеться, що винесена на референдум пропозиція вважається прийнятою, якщо в голосуванні брали

<sup>1</sup> Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К., 2007.

<sup>2</sup> Див.: Погорілко В. Ф. Референдуми в Україні: історія та сучасність : монографія / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – К., 2000. – С. 43.

участь більшість тих, хто має на це право і якщо пропозиція набрала більшість голосів, визнаних дійсними<sup>1</sup>.

Референдум як форма висловлювання громадської думки і як спосіб ухвалення важливих нормативно-правових актів і політичних рішень є надбанням не якоїсь нації або народу, а всього людства. Цей інститут демократії має загальнолюдську цінність, тому використання в Україні зарубіжного досвіду законодавчого закріплення і проведення референдумів у різних сферах суспільного життя є необхідним етапом розбудови правової держави.

У той же час місце і роль інституту референдуму в політичній системі будь-якого суспільства не слід перебільшувати, а тим більше абсолютизувати. Незважаючи на широке використання референдумів у практиці державного будівництва Іспанії, Італії, США й інших країн світу, ставлення до них з боку різних прошарків суспільства завжди було і залишається неоднозначним, що пояснюється можливістю зловживання безпосереднім волевиявленням громадян на користь правлячих політичних сил. Ця можливість є незначною через прозорість процедур та широке висвітлення в засобах масової інформації, але все ж таки існує. Правлячі сили деяких західних країн убачають в інституті референдуму загрозу інституту парламентаризму, небезпеку заміни влади «цивілізованого» парламенту владою «неосвіченого» натовпу.

Суперечливість у ставленні до референдуму з боку різних шарів суспільства пояснюється тим, що, незважаючи на свою зовнішню демократичність і привабливість, він не завжди знаменував успіхи прогресивних сил. У деяких випадках референдуми закінчувалися ухваленням не зовсім прогресивних законів або рішень, а також застосовувалися як демократичне прикриття офіційних недемократичних акцій.

Причинами стриманого ставлення окремих верств населення до референдуму є:

1. Думка, що референдум може виступати як дестабілізуючий чинник у суспільстві, сприяти прискореному розшаруванню і протиставленню різних складових суспільства один одному, породжуватиме додаткове навантаження на парламентську систему, що склалася. Для багатьох політичних партій, відзначають західні учені Ст. Бергланд і Дж. Боард, участь у референдумах з політичної точки зору є набагато

<sup>1</sup> Конституція Італійської Республіки // Конституційне законодавство зарубіжних країн : хрестоматія / упоряд. В. О. Ріяка, К. О. Закоморна. – К., 2007. – С. 60–93.

ризикованим і дорожчим заходом, ніж участь у загальних виборах, що регулярно проводяться у країні<sup>1</sup>.

2. Уявлення про референдуми, як про засіб повсякденного удосконалення суспільних відносин, а не спосіб радикальних змін існуючої політичної системи, підготовки і проведення суттєвих політичних реформ. Віддаючи належне інститутам прямої демократії в США та західноєвропейських країнах і вважаючи, що вони сприяють залученню великої кількості людей до виборчого процесу, деякі західні політологи і соціологи підкреслюють, що більшість американців розглядають прямі демократичні процеси зовсім не як радикальні заходи, спрямовані на глибинні зміни основного або «базового характеру американської форми правління», а як рутинні, помірні заходи, спрямовані на вдосконалення системи представницьких органів влади<sup>2</sup>.

3. Думка, що професійною політикою повинні займатися не аматори, а професіонали і що на першому місці демократичних перетворень повинні стояти не популізм, а професіоналізм. Згідно з опитуваннями громадської думки, велика частина населення США віддає перевагу на федеральному рівні представницьким органам та інститутам представницької демократії перед референдумом та іншими формами безпосередньої демократії. Зовсім інша картина складається на рівні штатів. Тут громадяни в переважній більшості випадків висловлюють бажання і готовність безпосередньо брати участь у вирішенні політичних, соціальних та економічних питань, ніж доручати їх вирішення представницьким органам влади. Аналогічний настрій зберігається не тільки в США, а й серед населення деяких країн Західної Європи.

Опоненти референдумів стверджують, що представники народу в органах державної влади і місцевого самоврядування можуть більш кваліфіковано, ретельно і об'єктивно вирішувати конфліктні ситуації, знаходити компроміси, приймати більш виважені рішення, ніж це можна зробити народним загалом на референдумі. Крім того, на думку опонентів, за своєю природою референдуми не можуть забезпечити прийняття рішень в інтересах меншості. І нарешті, систематичне використання референдумів відволікає законодавців від прийняття важливих рішень, що дестабілізує роботу представницьких

<sup>1</sup> Berglund St. Managing Public Opinion / St. Berglund, J. Board // The Referendum in Sweden. Adrhus, 192. – P. 1.

<sup>2</sup> Direct Democracy: The Politics of the Initiative, Referendum and Recall / Th. Cronin. – Cambridge, 1989. – P. 1–24.

інституцій, які повинні продуктивно працювати у напрямі законо-творчої діяльності<sup>1</sup>.

4. Думка, що в умовах розширення прямої демократії і періодичного проведення референдумів значно зростатиме вплив олігархічних кланів на результати голосування і на сам виборчий процес. Деякі американські дослідники зауважують, що гроші самі по собі не завжди відігравали вирішальну роль під час виборів або всенародних опитувань, проте вплив великих, до того ж раціонально витрачених коштів на передвиборну рекламу та інші виборчі технології не можна недооцінювати. Тому з метою обмеження впливу фінансових капіталів на інститути безпосередньої демократії, включаючи референдум, необхідно обмежити грошові витрати як з боку державних органів, так і з боку приватних осіб<sup>2</sup>.

Разом із зазначеними причинами суперечливого або стриманого ставлення виборців до референдуму є й інші причини, зокрема, розуміння складності правотворчого процесу на національному рівні, що вимагає спеціальних знань і відповідної підготовки від учасників цього процесу; значні витрати на підготовку і проведення референдумів і плебісцитів, що покладаються на платників податків; недостатня компетентність та інформованість пересічних громадян щодо державно-правових подій, які відбуваються на національному рівні, щоб бути активними учасниками політичних процесів.

Аналіз чинників, що обумовлюють неоднозначне і суперечливе ставлення різних верств населення до референдуму, дозволяє глибше зрозуміти не тільки його соціальну природу і характер, а також його місце і роль у системі інститутів демократії, реальні можливості впливу референдуму на конкретне політичне і соціальне середовище. Крім того, такий аналіз дозволяє уникнути крайнощів в оцінці значення референдумів, дає можливість визначити чинники, що сприяють підвищенню ефективності референдумів у політичній системі або, навпаки, перешкоджають цьому процесу.

Отже, референдум у будь-якій країні світу буде ефективним лише за підтримки широкими верствами населення; якщо матиме чітко виражену соціальну мету; якщо громадська думка не буде дезорієнтована псевдодемократичними гаслами і закликами; і, нарешті, якщо будуть створені всі необхідні організаційно-технічні й інші умови для підготовки і проведення всенародних опитувань.

<sup>1</sup> Direct Democracy: The Politics of the Initiative, Referendum and Recall / Th. Cronin. – Cambridge, 1989. – P. 9.

<sup>2</sup> Cronin Th. Direct Democracy: The Politics of the Initiative, Referendum and Recall / Th. Cronin. – Cambridge, 1989. – P. 617.