

України від 08.09.2005 р. №2866-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. №52. Ст. 561.

11. Про місцеві вибори. Закон України від 14.07.2015 р. №595-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/595-19>

12. Совгиря О.В., Шукліна Н.Г. Конституційне право України. Повний курс: навч. посіб. К., 2012. 544 с.

13. Фрицький О.Ф. Конституційне право України. Підручник. К., 2002. 536 с.

*Словесць В.А., магістрант 2-го року підготовки,  
спеціальність «Правознавство»,  
Інститут права та суспільних відносин  
Університету «Україна».*

Науковий керівник: Терещенко А.Л., к.ю.н., доцент,  
директор Інституту права та суспільних відносин  
Університету «Україна», м. Київ

## КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕФЕРЕНДУМУ ЯК ФОРМИ ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ

### CONSTITUTIONAL AND LEGAL FRAMEWORK OF REFERENDUM AS FORMS OF DIRECT DEMOCRACY

**Анотація.** У статті досліджено конституційно-правові засади референдуму як форми прямої демократії, сутність і види інституту референдуму, його використання у демократичних країнах, а також у сучасній Україні. Розглянуто теоретичну інтерпретацію референдуму, охарактеризовано основні його ознаки. З'ясовано проблемні аспекти реалізації інституту референдумів та визначено основні напрямки його вдосконалення.

**Ключові слова:** пряма демократія, референдум, дорадчий референдум, обов'язковий референдум, добровільний референдум, процедури референдуму.

**Abstract.** The article dwells upon the constitutional and legal principles of the referendum as the form of pragmatic democracy, the essence and types of the referendum institute, its use in democratic countries, as well as in modern Ukraine. The theoretical interpretation of the referendum is considered, its main features are characterized. The problematic aspects of the implementation of the referendum institute were identified and the main directions of its improvement were determined.

**Keywords:** direct democracy, referendum, advisory referendum, binding referendum, nonbinding referendum, referendum procedures.

*Виклад основного матеріалу дослідження.* На відміну від інших форм прямої

демократії, як-от: народна ініціатива, народні збори, імперативний мандат, які можуть існувати переважно тільки у системах, що допускають пряму демократію, референдум у тих чи інших формах використовується і в країнах традиційної представницької демократії та використовується у правових системах країн, які далекі від того, щоби вважатися демократичними. Так, 2001 р. було проведено референдум із питань ратифікації Національної хартії у державі, яка є ісламською теократичною монархією – Королівстві Бахрейн. Згідно з цим документом, ухваленим на референдумі, Бахрейн перетворювався на парламентську монархію, відновлювалась дія парламенту, робота якого була припинена з 1975 р., встановлювались загальне виборче право для громадян віком від 21 року, незалежність судочинства від правлячої королівської династії. І хоча Бахрейн не є країною прямої демократії, референдум використовувався у цій правовій системі.

Однозначно відповісти на питання про наявність залежності між формою правління та частотою проведення референдумів наразі не вбачається за можливе. Чому в одних країнах референдуми проводять досить часто, а в інших – нечасто або взагалі не проводять поки що достатньо не досліджено. Референдум не корелюється з моделями демократії, в межах яких відбуваються референдуми. Загалом не простежується зв'язок між президентською і парламентською формами правління й частотою застосування референдумів. Збільшилася кількість держав, у яких більш-менш часто застосовують референдуми, переважають парламентські демократії, але серед них – і квазіпрезидентська V Республіка у Франції. Одночасно в групі держав, у яких не застосовуються референдуми, наявні держави як з президентською формою правління (Фінляндія – до 1994 р., Ісландія, Португалія до XXI ст.), так і «суто парламентська» Голландія. Референдум також не є вираженням консенсусної чи мажоритарної моделі демократії. Разом із тим сучасний український дослідник референдумів Ю. Шведа робить припущення, що у країнах, в яких рівень соціального задоволення функціонування демократії є нижчим, рівень спроможності розв'язання контраверсійних соціальних проблем шляхом проведення референдуму буде вищим [8, с. 116].

Помітивши таку особливість референдуму, як можливість його використання і в країнах представницької демократії, В.В. Маклаков у цьому зв'язку запропонував визначати референдум різновидом «напівпрямої демократії», тобто проміжної між прямою та представницькою [4, с. 56]. Убачається, що такий підхід хоч і не позбавлений оригінальності, однак потребує уточнення. На наш погляд, більш зваженим було б вести мову не про новий вид демократії (як-от «напівпряма», оскільки це змушує обґрунтувати появу нового виду конституційно-правового режиму та суспільно-політичного ладу), а все ж таки про використання певних елементів прямої демократії демократією представницькою. Із розвитком суспільних відносин і трансформацією світу відбувається поступове зближення правових систем, дивергенція правових режимів та юридичних явищ. Референдум саме і є тим інститутом прямої демократії, який більш-менш активно використовується у країнах представницької демократії, є елементом безпосереднього народовладдя, що

інтегрований у представницьку демократію або ж залишився у ній як рудимент з архаїчних часів народного права.

Референдум, будучи формою прямої демократії, має подвійне значення. Із одного боку, він спрямований на встановлення загального волевиявлення громадян певної країни, а з другого – на залучення широкого загалу громадськості до вирішення питань державного життя, дає змогу відчутти громадянам відповідальність за долю нації, свою значимість як суб'єкта і носія влади, від волі якого залежить подальша життєдіяльність у визначених референдумними питаннями сферах.

Наслідуючи ідеї Ж.-Ж. Руссо стосовно народного суверенітету, М.О. Рудік вважає його найбільш яскравим проявом народної суверенної волі, яке, на його думку, здебільшого має місце тоді, коли вищі представницькі органи не можуть взяти на себе відповідальність за прийняття відповідних рішень. Це відбувається, на думку автора, не тому, що у них немає розуміння питання, не склалася власна позиція або вони уникають відповідальності, а тому, що за змістом самої проблеми тут вимагається воля усього народу; потрібно, щоби самі громадяни взяли на себе відповідальність за вирішення відповідної проблеми і власним авторитетом забезпечили його ефективну реалізацію [6, с. 31].

Загалом підтримуючи такий підхід, варто зауважити, що він справедливий лише стосовно країн із представницькою демократією, в яких інститут референдуму використовується спорадично і лише для вирішення найважливіших питань державного життя, а відтак, дійсно, виконує роль легітимації владних рішень. У свою чергу, в країнах зі стійким режимом прямої демократії (хоча наразі їх і не багато) референдумний шлях є ординарним способом затвердження визначених законодавством питань, і референдні відносини реалізуються у звичайному регулятивному режимі, а не як екстраординарна акція.

Значення референдуму також впливає з того кола питань, які виносяться на референдум. Традиційно референдумними питаннями є найбільш важливі питання державного і суспільного життя. Тобто суспільні питання можуть виноситися на референдум, якщо такі питання стосуються державних.

Окрім того, референдум як форма народного волевиявлення здатен зруйнувати партійний монополізм у тих країнах, в яких пропорційна система виборів у парламент є абсолютизованою і закарбованою. Обираючи представника партії у представницький орган, виборці фактично із ним втрачають зворотний зв'язок і можуть вплинути на партійно-парламентську позицію лише зі спливом строку каденції, тобто, як правило, не менш ніж через 5 років, особливо у тих країнах, в яких немає чи ускладнені імперативний мандат і право народного розпуску. У цьому випадку саме шляхом проведення референдуму можливо подолати перепони, які може створювати представницька влада у разі її відриву від народу та втрати зв'язку із волевиявленням виборців або розходження позиції конкретного представника (чи групи представників) з позицією партії, яку він представляє і за яку голосував народ. Я.М. Магазінер застерігав: «... якщо навіть усі депутати погодять закон, який не до вподоби народу, то народне голосування легко може знищити закон як

піщинку» [3, с. 157].

На значенні референдуму як стабілізуючому чиннику наголошувала і Ю. Брабаш. На її думку, державна влада та місцеве самоврядування функціонують стало й ефективно лише за наявності розвинених інститутів прямої демократії. При цьому референдум є одним із основних інститутів народовладдя. /.../ На перший план виходить завдання створення таких референдумно-правових механізмів, які дають змогу гарантувати можливості громадян самостійно, незалежно від волі політичних еліт вирішувати найважливіші питання управління державою чи муніципальним утворенням. В умовах фактично вільного депутатського мандата референдум покликаний забезпечувати захист громадян від сваволі влади і є своєрідним стримуючим фактором.

Варто погодитись із припущенням вченої стосовно того, що головна мета сучасного референдуму – не так перерозподіл влади від представницьких та виконавчих органів до народу, і не так послуговуватись засобом розв'язання політичних конфліктів або вирішення політичних завдань, як гармонізувати відносини між суспільством і владою, зміцнити, легітимуючи, підґрунтя владних рішень. Надання громадянам можливості ініціювати референдум має стимулювати представницькі та виконавчі органи влади здійснювати свою діяльність в умовах гласності та залучення широкого кола суб'єктів до участі у їх діяльності. Також цілковито справедливо Ю. Брабаш звернула увагу на те, що право на референдум можна розглядати як спосіб для реалізації інших конституційних прав громадян. Висуваючи ініціативу проведення референдуму та беручи у ньому участь, громадяни реалізують такі конституційні права, як: право вільно шукати, отримувати та поширювати інформацію будь-якими законними способами, право створювати об'єднання, право на мирні збори, мітинги та демонстрації, право на індивідуальні та колективні звернення, право розпоряджатися майном, право на працю, право захищати свої права й свободи будь-якими незабороненими способами [1, с. 3-4, 7-8].

Водночас референдум як у правовий інструмент має і певні специфічні особливості, на які необхідно звертати увагу й не абсолютизувати цей інститут до ступеня універсальної панацеї демократизації. Єдиним способом подолання такої слабкості референдуму убачається підвищення загального рівня освіченості громадян, правової культури та правосвідомості, вироблення громадянської позицій, активності, участь громад в управлінні державою. До цієї ж проблеми долучається і проблема поганої поінформованості виборців про наслідки, які можуть настати в результаті прийняття референдумного рішення. Виборці подекуди не усвідомлюють прямих наслідків тих рішень, які приймають [7, с. 91]. Так, у загальношведському референдумі 1955 р. 85% виборців висловилися за лівосторонній автодорожній рух. Лише через 12 років уряд Швеції вирішив змінити напрям дорожнього руху на правосторонній без проведення нового референдуму.

Експерти звертають увагу і на неможливість варіативності нормотворчості під час референдуму, бо форма референдумних питань (референдумна формула), як правило, передбачає односкладну відповідь «так/ні» на подекуди доволі складні

політичні питання, а тому електорат змушений голосувати за проект рішення в цілому, без можливості висловити підтримку чи заперечення окремим частинам [4, с. 35]. Таким чином, референдум може відображати думку лише найширших верств населення, з яких високий відсоток голосує «за» і більш низький – «проти», а думка меншин, які частково підтримують або частково заперечують референдумне питання, залишається поза увагою.

Представницька демократія у своєму абстрактному ідеалі містить механізми уникнення такої проблеми шляхом наділення повноваженнями представника не тільки від великих прошарків населення, а й від меншостей. У цьому контексті постає також проблема, пов'язана із межами референдуму, позаяк на сьогодні у світі не існує моделей референдумного законодавства з відкритими межами референдуму. Конституційно-правові акти усіх держав, що допускають референдуми, чітко визначають коло питань, за якими проводиться референдум або ж з яких референдум проводити не дозволено. Таким чином, референдум є дозволеним способом прийняття рішень безпосередньо народом лише в тих межах, які народу відводять політики, тобто представницькі органи влади. Це означає, що межі прямої демократії визначає демократія представницька.

Проблемою, що перманентно супроводжує інститут референдуму, є «абсентизм», тобто ігнорування значною частиною виборців явки на референдум [2, с. 54]. Проте й проблему абсентизму можна вирішити також у форматі «е-демократії», яка пропонує цілий арсенал прийомів і способів стимулювання виборчої активності. В окремих швейцарських кантонах (наприклад, у Цюріху) окреслену проблему на референдумах наприкінці ХІХ ст. спробували вирішити досить радикально – шляхом визнання явки на референдум для громадян обов'язковою. У 1890 р. в Цюріху було прийнято закон про накладення штрафів за неявку на референдум, що підвищило відсоток явки на референдуми до 60%. Проте сучасний конституціоналізм відмовився від вказаних підходів як таких, що порушують права людини.

За зазначених умов подекуди трапляється результат, прийнятий за результатами голосування «більшості від меншості», коли менша, але активна частина правосуб'єктного населення диктує більшості громадян свою волю тільки тому, що більшість із різноманітних причин не з'явилася на референдум. Причому здебільшого тенденція низької явки та низької політичної активності наявна переважно у «заможних» країнах. Хоча, на наш погляд, така позиція є небезспірною. Наприклад, КСУ має абсолютно протилежну точку зору на явку виборців і в Рішенні від 26 лютого 1998 р. №1-рп/98 у справі про вибори народних депутатів констатував, що неявку виборців не можна розцінювати як підтримку волевиявлення тих виборців, які з'явилися, оскільки своє волевиявлення виборці мають здійснити на виборах особисто.

Для гарантування широкого географічного консенсусу при проведенні референдумів у Швейцарії та Австралії вимагається «подвійна більшість» голосів виборців кантонів чи штатів для вирішення, наприклад, на референдумі питання про

внесення змін до конституції. Хоча справедливості заради треба вказати, що політологи останнім часом спостерігають зростання референдумної фреквенції на відміну від виборчої фреквенції. І така тенденція встановилася з 90-х років ХХ ст. – референдуми відвідує дедалі більше громадян, а вибори в представницькі органи – менше. Убачається, така тенденція є наслідком глибшого проникнення ідей прямої демократії [8, с. 120].

Із викладеним пов'язана і така проблема, як референдумний «диктат більшості». Оскільки за визначенням рішення референдуму має вищу юридичну силу, а відтак, відображає абстрактну волю більшості, завжди наявна загроза *winner takes it all* (переможець отримує все), тобто ситуація, за якої більша частина населення нав'язує свою волю меншості. Так, 1893 р. у Швейцарії було проведено референдум, за результатами якого єврейському населенню країни заборонено здійснювати забій тварин відповідно до їхніх релігійних переконань (правила кошруту, кошерна їжа). Формально таке обмеження наявне і до сьогодні, але реально, звісно ж, воно не застосовується на практиці, залишившись правовим рудиментом. Й. Гурфінкель, директор Координаційного міжрегіонального бюро боротьби з антисемітизмом та дифамацією, у цьому зв'язку зазначила: «Пряма демократія – це той інструмент, який носить неоднозначний характер. Наприклад, ритуальний забій тварин – тема, до якої належало би колись повернутись. Пряма демократія – перевага Швейцарії, але доти, доки за нею стоїть підтримка демократичних сил» [5].

Особливо гостро може постати питання у випадку незначної відсоткової переваги, що призводить до протистоянь і політичних криз. До речі, проблема «диктату більшості» є одним із найвиразніших аргументів противників референдумів і нині.

Із наведеного доходимо однозначного висновку: референдум – дієвий та ефективний засіб народовладдя тільки в умовах побудови «деліберативної» демократії, чіткого дотримання принципів «демократії суспільної злагоди», неухильного гарантування прав меншин. У протилежному випадку референдум може перетворитися на привід для суспільного протистояння. Із метою уникнення трансформації референдуму у соціальний конфлікт, що цілковито можливо. Лише за такої умови, на його думку, референдум здатен досягнути мети і вирішити наявні проблеми. В іншому випадку він стає джерелом конфлікту, позаяк меншість, яка прогнала, вірогідно, не погодиться із результатом. Іноді референдум може змінити ситуацію на гірше, як це було у Боснії, де після його проведення конфліктуючі сторони не знали, що робити із його результатом, як наслідок – виник етнічний конфлікт. Боснійці, яких підстьобували європейці, й особливо Президент Франції, провели референдум, у результаті якого не було вирішено проблеми. Отже, як голосування – це демократична процедура, але вона не завжди вирішує конфлікт. Інший приклад, що його наводить дослідник, – Північна Ірландія, де війна, яка була пацифікована саме через те, що референдуму передували довготривалі, але результативні перемовини і підписання відповідної угоди, тривала понад 30 років.

Характеризуючи рішення референдуму як акта вищої юридичної сили,

експерти побоюються того, що його рішення не залишає місця для дискусій і компромісів, які характеризують консенсуалізм. Для нього референдум є чинником дисфункціональним, адже послаблює значення домовленостей між політичними партіями та групами інтересу і, як це підтверджує приклад Швейцарії, заперечує раніше досягнуті домовленості між групами еліти [2].

Значення референдуму, його переваги та недоліки більше виявляються під час проведення кореляції цього поняття з іншими суміжними категоріями, а також класифікації вказаного явища у відповідній системі конституційно-правових координат.

### Список використаних джерел

1. Брабаш Ю. Вопросы непосредственной демократии в теории и практике конституционного права Украины. *Ежегодник украинского права: сб. науч. тр. X.*, 2013. №5. С. 125-143.
2. Данилов С.Ю. Референдумы в современном мире: сравнительный анализ предметов и последствий. *Современное право.* 2012. №8. С. 53-56.
3. Магазинер Я.М. Общее учение о государстве. Курс лекций, читанных в Петроградском университете в 1918-1922 гг. Хрестоматия по конституционному праву. Учеб. пособие. Том II. СПб, 2014. 968 с.
4. Маклаков В.В. Избирательное право и избирательные системы буржуазных и развивающихся стран. М., 1987. 64 с.
5. Пошар О. (Rauchard Olivier) Еврейский вопрос в Швейцарии и прямая демократия. URL: <http://www.swissinfo.ch/rus/> (дата звернення: 21.07.2017).
6. Рудік М.О. Механізм громадянської ініціативи в Європейському Союзі: процедура та досвід практичної реалізації. *Аспекти публічного управління.* Дніпропетровськ, 2015. №7-8 (21-22). С. 31-37.
7. Рябець М.М. Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії і практики. Збірник. К., 2001. 360 с.
8. Шведа Ю. Референдум як політичний інститут в умовах сучасної демократії. *Політичний менеджмент.* 2007. №4. С. 112-124.