

УДК 324

**ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ ІНСТИТУТУ РЕФЕРЕНДУМУ**  
**ADVANTEGES AND DISADVANTAGES OF THE REFERENDUM INSTITUTE**

**Москалюк О.В.**,  
*кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри конституційного права  
юридичного факультету  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*  
**Маркова А.О.**,  
*студентка  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Стаття присвячена висвітленню переваг і недоліків правового інституту референдуму. Автор досліджує історію становлення та іноземний досвід функціонування референдуму. У статті акцентується увага на умовах, необхідних для ефективності досліджуваного інституту.

**Ключові слова:** референдум, безпосередня демократія, принцип народного суверенітету, народовладдя, народне волевиявлення.

Статья посвящена освещению преимуществ и недостатков правового института референдума. Автор исследует историю становления и иностранный опыт функционирования референдума. В статье акцентируется внимание на условиях, необходимых для эффективности референдума.

**Ключевые слова:** референдум, непосредственная демократия, принцип народного суверенитета, народовластие, народное волеизъявление.

The article is devoted to coverage of the advantages and disadvantages of the referendum institution. The author explores the history of the formation and the foreign experience of operation the referendum. The article focuses on the conditions required for the effectiveness of the referendum.

**Key words:** referendum, direct democracy, principle of popular sovereignty, democracy, people's will.

**Актуальність теми.** Процес демократизації українського суспільства, який набув в останні декілька місяців особливого поширення, призводить до підвищення інтересу серед населення до демократичних інститутів, а особливо до форм безпосередньої демократії, в основу яких покладено фундаментальний принцип – принцип народного суверенітету.

Особливу роль у реалізації принципу народо-владдя відіграє референдум як найбільш природна форма безпосередньої демократії. Завдяки рішенням референдумів була легітимізована незалежність багатьох держав, було вирішено територіальні суперечки, було надано чинності конституціям, визначено ставлення населення різних держав до участі в міжнародних організаціях та ін. Але оцінка референдуму не є однозначно позитивною, адже він нерідко виступає засобом політичного маніпулювання і досягнення правлячими колами своїх цілей.

**Мета статті** – дослідити переваги та недоліки інституту референдуму, історичний аспект та іноземний досвід його функціонування.

Проблеми функціонування референдуму висвітлені в працях таких учених-правників, як: О. В. Батанова, І. П. Бутка, В. В. Копейчикова, Л. Т. Кривенко, Г. О. Мурашина, М. В. Оніщука, В. Ф. Погорілка, П. М. Рабіновича, В. Л. Федоренка, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученко, А. О. Янчука та ін.

**Виклад основного матеріалу.** У доктрині конституційного права існує багато визначень поняття референдум. В. В. Кравченко зазначає, що референдум – важлива форма безпосередньої демократії, що полягає у голосуванні виборців (певної, визначеної законом групи виборців), шляхом якого приймаються рішення з будь-яких питань державного або самоврядного характеру, за винятком тих, котрі згідно із законом не можуть бути винесені на референдум [4, с. 169].

У підручнику за ред. проф. Ріяки зазначається, що референдум – це голосування виборців із будь-якого важливого питання державного життя в країні [1, с. 113]. Навряд чи таке визначення можна вважати коректним, оскільки у законодавстві більшості держав встановлюються обмеження щодо питань, які виносяться на референдум. Зазвичай такі обмеження стосуються питань, що пов'язані з бюджетом, податками та амністією.

В. М. Шаповал визначає референдум як спосіб прийняття офіційних рішень шляхом проведення голосування виборців із питань, встановлених конституцією або законодавством. Таке голосування може мати загальний або локальний характер [9, с. 285].

Референдум не є новою формою участі населення у прийнятті важливих соціально-економічних, територіальних, політичних рішень. Перший відомий референдум був проведений у 1449 році у швейцарському кантоні Берн з питань фінансового становища цього кантону.

Інститут референдуму справив істотний вплив на конституційне право і адміністративно-територіальний устрій європейських держав. Так, на референдумі 1920 у Східній Пруссії 98% осіб, які прийшли на

виборчі дільниці, проголосували за збереження державної та територіальної єдності з Німеччиною. Питання цілісності Каринтії з Австрією було вирішене на референдумі позитивно 87% голосів. На основі референдумів у Сілезії, згідно з результатами яких 59% проголосували за приєднання до Німеччини, і тільки 41% – за приєднання до Польщі, Верхня Сілезія відійшла до Німеччини, а Нижня Сілезія – Польщі [5, с. 550–551].

У післявоєнний період практика інституту референдуму набула широкого поширення у вирішенні внутрішньополітичних і зовнішньополітичних питань багатьох держав. Положення про референдум були закріплені в ст. 90 Конституції Франції 1946 р., ст. 29 і 146 Основного закону ФРН 1949 р., в ст. 75 і 138 Конституції Італії 1947 р., ст. 96 Конституції Японії. У 2-й половині 20 століття помітно змінилася інтенсивність застосування досліджуваного інституту прямої демократії: зокрема, в США на рівні штатів щорічно проводилося близько 15 тисяч референдумів. У Швейцарії з 1843 р. по теперішній час на федеральному рівні було проведено більше 240 референдумів [5, с. 551].

Проте історична практика проведення референдумів свідчить про те, що вони часто використовуються не тільки як форма безпосереднього вирішення народом важливих суспільних питань, а і як засіб легітимації недемократичних, антинародних рішень. Яскравим прикладом є референдуми 1930-х рр. у Німеччині, в результаті яких Адольф Гітлер, об'єднавши вищі державні посади, став президентом та канцлером Німеччини. Завдяки референдуму А. Гітлер всупереч міжнародним договорам приєднав до Німеччини Рейнську область, Рур, Судети. Саме через референдум фактично продовжив довічно своє президентство Олександр Лукашенко. Через референдум до влади прийшли диктатори Туркменії та інших республік Східної Азії.

Сьогодні на референдум, окрім традиційних питань, пов'язаних зі зміною конституції, форми правління та територіального устрою держави, виносяться питання, що стосуються моральних проблем (наприклад, референдум 1974 р. в Італії щодо скасування закону про розлучення, референдум 1994 р. в Ірландії щодо допустимості проведення абортів), приналежності до міжнародних організацій, політичних реформ та ін.

Вітчизняний досвід проведення референдумів незначний. Упродовж новітньої історії України відбулось лише 2 референдуми. Перший всеукраїнський референдум, який було проведено 1 грудня 1991 р., засвідчив прагнення громадян до власної державності та національного суверенітету. Наслідки другого референдуму, який проводився 16 квітня 2000 р. в обхід Верховної Ради та був проголошений Указом Президента «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою», є досить неоднозначними, оскільки прийняті рішення не були реалізованими, а з часом втратили своє значення для національного державотворення і правотворення. Слід відмітити, що цей референдум не був визнаний

міжнародною спільнотою через серйозні порушення процедури його проведення.

Визначаючи позитивні сторони референдуму, перш за все варто відмітити, що референдум – це втілення народного суверенітету. Закріплення референдуму у законодавстві країни є фактично гарантією громадянських прав і свобод.

Референдум є доповненням представницького правління, що дозволяє досягти узгодженості між представницькими органами влади та громадянами і є своєрідним захисним механізмом від прийняття рішень, які завдають шкоди більшій частині суспільства. Тобто референдум є інструментом контролю виборцями представницької влади. У свою чергу, у представників влади з'являється можливість визначити настрої і погляди своїх громадян, що дозволяє їм враховувати їх при реалізації своїх владних повноважень.

Референдум в умовах демократичного суспільства може бути використаний народом як противага рішенням органів державної влади або органів місцевого самоврядування, що не відповідають інтересам громадян.

Важливе значення інституту референдуму полягає в тому, що його проведення перешкоджає процесу відчуження громадян від влади і суспільних справ і сприяє тому, щоб громадяни активніше залучались до процесу прийняття державно-владних рішень і замислювалися над їх наслідками. Це сприяє зростанню громадянської відповідальності, правової і політичної свідомості суспільства.

Пряме голосування на референдумі наближає політичне рішення до народу, робить правотворчий процес максимально гласним і відкритим. Воля, виражена таким шляхом, без посередників, тобто без партій і представницьких установ, найбільш чітко відображає потреби і сподівання народу.

На думку російського вченого В. Н. Руденко, позитивним аспектом референдуму є можливість врахувати «територіальні» інтереси держави, які виходять від виборців, що знаходяться на периферії.

Не дивлячись на названі переваги, можна виділити і протилежну сторону інституту референдуму. Одним з основних недоліків референдуму є низький рівень правової культури населення. Досить часто питання, які виносяться на референдум, потребують спеціальних знань. Відповідно, в тих країнах, де рівень освіти низький, а виборці малоосвічені, маніпулювання думкою зростає і організація референдуму виявляється імітацією демократичного інституту. А результатом прийняття такого рішення є спотворення істинної волі більшості. Шляхом подолання такого недоліку є всебічне інформування громадян про питання, які виносяться на голосування, та правове виховання населення в цілому. У цьому контексті особлива роль при проведенні референдуму відведена ЗМІ, які шляхом викривлення інформації, використання міфів мають змогу істотно вплинути на результати референдуму [2, с. 135–136].

Референдум за своєю суттю припускає однозначну відповідь на поставлене питання, що не пе-

редбачає попереднього обговорення проекту з можливістю внесення до нього змін [8, с. 48–49]. Тобто виникає ситуація, коли електорат повинен голосувати за проект у цілому і у громадян відсутня можливість підтримати лише одну чи декілька його частин. Фактично це призводить до нівелювання значення референдуму.

У цьому аспекті слід відмітити, що формулювання питання референдуму є важливим елементом організації народного голосування. Адже словесні вирази, які використовуються у питанні, можуть мати значний вплив на остаточну позицію громадян і, відповідно, на результати голосування. Це дає змогу організаторам референдуму маніпулювати громадською думкою.

У своїй статті С. Ю. Данилов визначає ще один недолік досліджуваного інституту. Мова йде про тенденції зростання абсентеїзму на референдумах, побічним ефектом якого є спотворення реального співвідношення сил у суспільстві. Якщо уявити, що в державі А знаходиться 1000 осіб, які володіють активним виборчим правом, то для того, щоб референдум відбувся, необхідно, щоб на нього прийшли мінімум 50% + 1 голос. У даному випадку це 501 чоловік. Щоб рішення було прийнято, його має підтримати абсолютна більшість, тобто мінімум половина + 1 голос, тобто 251 людини. Наприклад, на референдумі, щодо прийняття Конституції Росії явка становила 54,8% виборців, з яких «за» проголосувало 58,4%. Це означає, що Конституція РФ була прийнята менш ніж третиною всіх виборців.

Виходить, що в умовах прогресуючого абсентеїзму рішення може приймати чверть від усього електорату. Як наслідок, рішення більш ніж половини населення може бути не враховано, що явно не відповідає природі інституту референдуму. Для того щоб референдум більш повно відображав волю населення, необхідно, щоб остаточне рішення було прийнято кваліфікованою більшістю громадян, які взяли участь у голосуванні.

Варто також відмітити, що пряме волевиявлення народу в деякому сенсі послаблює представницький орган і, відповідно, послаблює державу як інститут, робить участь законодавця у прийнятті рішення менш вагомим. При наявності законодавчо закріпленої можливості проведення всенародного референдуму у членів представницького органу з'являється можливість делегувати прийняття найбільш відповідальних рішень виборцям, що не завжди може бути доцільним. Це обумовлено тим, що виборні представники є компетентнішими у прийнятті складних рішень у силу того, що вони, як правило, більш обізнані у сфері внутрішньодержавної, політичної, міжнародної ситуації і можуть правильніше оцінити наслідки прийняття того чи іншого рішення.

Крім того, існує й інша проблема, яка виявляється в тому, що при частому ініціюванні референдуму з боку виконавчих органів створюється небезпечний прецедент ухвалення рішень в обхід представницької влади, роль якої у зв'язку з цим зменшується. Відповідно, можна говорити про те, що реаліза-

ція такого механізму на практиці здатна розхитати систему розподілу влади. Одне з яскравих свідчень дестабілізації системи розподілу влади можна було спостерігати у Французькій Республіці при президентові Шарлі де Голлі. При створенні нової Конституції Франції роль парламенту полягала лише в тому, що він визначив найзагальніші вимоги Основного Закону, а від контролю за його створенням відмовився. Тобто, оминаючи парламент, проект Конституції, в основі якого лежали конституційні погляди Шарля де Голля, було передано на референдум. Як результат, було прийнято Конституцію, положення якої передбачали концентрацію та централізацію влади в руках глави держави, що у порівнянні з попередньою Конституцією стало кроком назад [3, с. 136].

Саме тому референдумом не можна зловживати, він не може бути альтернативою представницькій владі парламенту і не може бути використаний для підризу парламентської демократії та її конституційної законності і легітимності.

Можна стверджувати, що референдум буде ефективним інструментом реалізації права народного суверенітету лише в тому разі, якщо у державі буде панувати демократичне суспільство та політична й економічна стабільність; якщо громадська думка не буде дезорієнтована маніпулятивними гаслами і закликами, а також помилковими соціальними цін-

ностями; якщо буде достатнє інформаційне забезпечення, яке дало б змогу громадянам чітко зрозуміти переваги та недоліки положень, які виносяться на референдум; якщо будуть створені всі необхідні організаційно-технічні та інші умови для підготовки і проведення всенародних голосувань.

Велике значення для ефективності референдумів також має суворе встановлення і законодавче закріплення їх статусу, процедури їх проведення та порядку підбиття підсумків, місця і ролі в системі конституційного та поточного законодавства прийнятих шляхом референдумів нормативно-правових актів.

**Висновки.** Незважаючи на велику кількість недоліків референдуму, даний інститут високо оцінюється провідними конституціоналістами, і практика застосування референдуму неухильно зростає.

Основним завданням законодавця для забезпечення ефективного функціонування референдуму є запровадження такої моделі національного інституту референдуму, яка одночасно дозволяла б стримувати зайве звернення до нього для збереження збалансованості між використанням референдуму та функціонуванням інститутів представницької демократії без підризу легітимності парламенту і забезпечувала б механізм, при якому влада не могла проігнорувати проведення референдуму. До того ж така модель повинна мати ефективні засоби імплементації рішень, прийнятих на народному голосуванні.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституційне право зарубіжних країн : навч. пос. / М. С. Горшеньова, К. О. Закоморна, В. О. Ріяка та ін.; за заг. ред. В. О. Ріяки. – 2-е вид., допов. і перероб. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 544 с.
2. Конституционное право государств Европы : учеб.пособ. для студентов юрид.вузов и фак. / отв.ред. Д.А. Ковачев. – М. : Волтерс Клувер, 2005. – 320 с.
3. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. До 10-ї річниці незалежності України. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 356 с.
4. Кравченко В.В. Конституційне право України : навч. пос. – К. : Атіка, 2004. – 220 с.
5. Конституционное право зарубежных стран : Общая часть: [учеб. для студентов юрид. вузов и фак.] / В.В. Маклаков. – М. : Волтерс Клівер, 2006. – 896 с.
6. Референдум в странах-членах Европейского Союза : справочник / В.В. Маклаков; Рос. акад. наук ИНИОН. – М. : 1995. – 64 с.
7. Оніщук М.В. Референдна демократія: проблеми конституційної теорії та практики : монографія. – К. : Видавництво Європейського університету, 2009. – 450 с.
8. Палєєва Ю.С. Референдум – загально визнаний демократичний інститут: історія і сучасність // Вісник Дніпропетровського університету економіки та права імені Альфреда Нобеля : наук. журн., Д. – Серія: Юридичні науки. – Дніпропетровськ, 2013. – №1 (4). – 43–50 с.
9. Конституційне право зарубіжних країн : підруч. / В.М. Шаповал. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 495 с.