

УДК 342.3

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2020-3.14>

О. С. Шутова, кандидат юридичних наук,
асистент кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

К. С. Овсієнко, студентка III курсу
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ІНСТИТУТ РЕФЕРЕНДУМУ В ДЕМОКРАТИЧНИХ ДЕРЖАВАХ: ПОЗИТИВНІ І НЕГАТИВНІ АСПЕКТИ

Статтю присвячено дослідженню досвіду використання інституту референдуму в демократичних країнах, зокрема таких, як Великобританія, Сполучені Штати Америки, Австрія, Італія, Нідерланди та інші. Результати від впровадження інституту референдуму сьогодні важко переоцінити, він широко використовується для прийняття важливих рішень багатьма державами. Доречно стверджувати, що у світі спостерігається зростання попиту на пряму демократію. Завдяки аналізу даних у різних країнах щодо референдумів, проведених за останні десятиліття, виокремлено переваги і недоліки такої форми демократії, яка поступово складається та трансформується в сучасних державах. Зокрема, досліджуючи історію становлення референдуму як інституту безпосередньої демократії, визначено його місце серед інших способів прийняття важливих державних і самоврядних рішень.

Зауважено, які зафіксовано тенденції використання досліджуваного інституту в державах. Детально розглянуто позитивні і негативні аспекти проведення референдуму. Наведено такі переваги, як забезпечення прямого народного волевиявлення, високий рівень легітимності ухвалених рішень, сприяння активізації громадської самосвідомості. У статті особливу увагу приділено питанню легітимності та демократичності рішень, які ухвалюються за допомогою референдумів, та впливу таких рішень на держави із сталими демократичними засадами. Проведено порівняльну характеристику референдуму та представницьких форм демократії.

Наголошено на деяких проблемах у недосконалому механізмі ухвалення рішень шляхом проведення референдуму. Проаналізовано причини, з яких референдум може гальмувати ефективні демократичні процеси. Розглянуто такі недоліки: обмежений бінарний вибір, деструктивні незважені народні волевиявлення, прийняття рішень меншістю, дискримінаційні ініціативи, можливість маніпулювань тощо. Встановлено умови, за яких референдум є дієвим і необхідним інститутом у демократичних державах.

Ключові слова: референдум, демократичність рішень, принцип народного суверенітету, народовладдя, волевиявлення, демократична держава.

O. S. Shutova, K. S. Ovsienko. Institute of referendum in democratic states: positive and negative aspects

The article is devoted to the study of the experience of using the institution of a referendum in democratic countries, in particular such as Great Britain, the United States, Austria, Italy, the Netherlands and others. The results of the introduction of the referendum today are difficult to overestimate, it is widely used for important decisions by many states. It is appropriate to say that there is a growing demand for direct democracy in the world. Due to the analysis of data in different countries on referendums held in recent decades, the advantages and disadvantages of this form of democracy, which is gradually being formed and transformed in modern states, are highlighted. Thus, studying the history of the referendum as an institution of direct democracy, its place among other ways of making important state and self-governing decisions is determined.

It is noted what are the trends in the use of the studied institute in the states. The positive and negative aspects of the referendum are considered in detail. The advantages are given as ensuring the direct expression of the people's will, a high level of legitimacy of the decisions made, and the promotion of the activation of public self-consciousness. The article pays special attention to the legitimacy and democracy of decisions made through referendums, and the impact of such decisions on states with stable democratic principles. A comparative description of the referendum and representative forms of democracy is made.

Some problems in the imperfection of the decision-making mechanism through a referendum were highlighted.

The reasons why a referendum can hamper effective democratic processes are analyzed. The following shortcomings are considered: limited binary choice, destructive unbalanced popular will, decision-making by a minority, discriminatory initiatives, the possibility of manipulation, and so on. The conditions under which a referendum is an effective and necessary institution in democratic states have been established.

Key words: referendum, democratic decisions, the principle of people's sovereignty, democracy, democratic state.

Постановка проблеми. Україна позиціонує себе як демократична країна, проте одна з основних форм здійснення народовладдя – референдум – у нашій державі наразі не функціонує. Така ситуація склалася через відсутність спеціального закону. Хоча вже зараз обговорюється підготовка відповідного законопроекту. Тож питання застосування інституту референдуму в Україні може стати актуальним. Однак, щоб

© О. С. Шутова, К. С. Овсієнко, 2020

запобігти деяким деструктивним моментам застосування референдуму, необхідно виокремити, які ризики можуть існувати з огляду на політичний режим України. При цьому особливу увагу варто приділити саме досвіду зарубіжних демократичних країн.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми функціонування референдуму висвітлено в працях таких учених-правників, як: О.В. Москалюк, О.В. Батанова, А.О. Маркова, І.П. Бутка, Н.А. Вінникова, 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 інших. Не знижуючи вагомості наукових розробок учених, слід констатувати, що малодослідженим залишається функціонування референдуму саме в сталих демократичних країнах.

Мета статті – дослідити позитивні та негативні сторони інституту референдуму в державах із сформованими демократичними засадами, визначити необхідні умови для ефективного функціонування такого інституту.

Виклад основного матеріалу. Принцип народного суверенітету виступає універсальною політико-правовою основою та ідеєю сучасного конституціоналізму, який можна вважати фундаментальним і невіддільним складником усіх загальноновизнаних конституційних стандартів і цінностей, які в сукупності становлять засади демократичного конституційного ладу. Принцип народовладдя закріплено в багатьох нормативно-правових актах і конституціях таких демократичних країн, як: Франція (стаття 3), Італія (стаття 1), Німеччина (стаття 20), Україна (стаття 5) тощо. Проте нормативне закріплення народовладдя не завжди свідчить про реальну владу народу, з огляду на це важливим є вивчення саме рівня дієвості конкретних форм здійснення народовладдя як показників реального рівня демократії в державі.

Одним із найбільш важливих інститутів безпосередньої демократії, який посідає особливе місце в зарубіжній літературі, є референдум. У сучасній юридичній літературі є значна кількість визначень поняття «референдум». Найбільш загально референдум (від латинського «referendum» – те, що має бути повідомлено) визначається як голосування виборців, шляхом якого приймається державне або самоврядне рішення [8, с. 15].

Також нерідко вчені розглядають його як форму народного законотворення. Розгляд референдуму саме з такого погляду зумовлений практикою застосування цього інституту в зарубіжних країнах. Зокрема, шляхом референдуму було затверджено конституції Франції, Іспанії, Російської Федерації, Литовської Республіки, Естонської Республіки тощо [6].

Інститут референдуму не можна називати новацією, він має багаторічну історію. Його було започатковано ще в Стародавньому Римі, проте датою проведення першого референдуму вважають 1439 рік, а його батьківщиною – Швейцарію, зокрема кантон Берн. Відтак проведення референдумів стало передбачатися законодавчими органами багатьох країн [5].

Саме інститут референдуму вперше було закріплено в конституціях Швейцарії та США; на початку 1920-х років він знайшов відображення в законодавстві низки інших країн, наприклад Австрії, Естонії, Латвії, Литви, Словаччини, Чехії, Вільного Міста Данцига тощо. Після Другої світової війни референдум як форма безпосередньої демократії отримав загальносвітове визнання і був закріплений на конституційному та законодавчому рівнях у багатьох країнах світу [8, с. 15].

Значення референдуму сьогодні важко переоцінити, він широко використовується у розв'язанні внутрішньополітичних і зовнішньополітичних питань багатьох держав. Але треба зазначити, що в різних демократіях спостерігається різна частота проведення національних референдумів. Зокрема, в Німеччині і США загальнодержавні референдуми заборонені на федеральному рівні, але водночас там поширені референдуми на рівні окремих суб'єктів федерації. Рекордсменом у кількості національних референдумів, безумовно, є Швейцарія. З першого в 1798 році в цій державі було проведено 621 загальнодержавний референдум, 161 з яких уже відбувся в XXI сторіччі. Проте більшість демократичних країн займає все ж проміжні позиції: нижче додано рисунок 1, який дає змогу порівняти кількість референдумів, що охоплює всю територію суверенної держави в 36 країнах, які є стабільними демократіями, з 1990 року [1]. Для об'єктивного сприйняття важливо зазначити, що деякі з проаналізованих країн також провели важливі референдуми, які охопили частину їхньої території.

Тож у 36 країнах, які є стабільними демократіями, окрім Швейцарії, з 1990 року було проведено 273 загальнодержавних референдуми – у середньому по одному що чотири роки в кожній країні [1]. Тому можна стверджувати, що у світі спостерігається зростання попиту на пряму демократію, зокрема й референдуму як інституту.

Основною позитивною стороною цього інституту є те, що за допомогою нього громадяни безпосередньо можуть впливати на політичні, соціальні та інші процеси, що виникають у державі та брати участь у прийнятті важливих рішень. На відміну від представницьких форм ухвалення рішень, у процедурі громадського голосування вплив на результати є більш прямим, оскільки виключається посередництво. Така широка участь громадськості означає, що рішення з більшою ймовірністю є вираженням потреб і сподівань народу [2].

Також референдум є доповненням представницького правління, що дає змогу досягти узгодженості між представницькими органами влади та громадянами і є своєрідним захисним механізмом від прийняття

рішень, які можуть завдати шкоди 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 дає їм змогу враховувати їх під час реалізації своїх владних повноважень [4]. Отже, розширення сфери застосування інституту референдуму можна розглядати як один із способів взаємодії в державі.

Ще однією перевагою референдуму є те, що така форма прийняття рішення надає високий рівень легітимності ухваленому результату, відповідно, забезпечує стабільність і дає можливість ефективно й довгостроково планувати свою політику.

Окрім того, останнім часом виборці стають більш мінливими і частіше змінюють партії, які підтримують, між виборами. Такий ризик втрати підтримки на виборах через невдоволеність виборців рішеннями має тенденцію до зростання, і це зумовлює готовність уряду ставити гострі питання безпосередньо перед виборцями. Отже, політичні партії все більш охоче дають змогу громадянам розв'язувати спірні питання. Ця логіка спричинила проведення референдумів із широкого кола питань, таких як ядерна енергетика (в Австрії, Болгарії, Італії та Швеції), одностатеві шлюби (Хорватія, Ірландія та Словенія) та різні аспекти європейської інтеграції, які були предметом більш ніж 50 референдумів між 1972 і 2019 роками [3]. Зокрема, завдяки проведенню референдумів із цих питань важливі рішення було винесено на обговорення, і вони набули широкого розголосу. Всенародне обговорення допомогло громадськості змінити своє ставлення до важливих соціальних і моральних питань.

З огляду на це можна зробити висновок, що громадяни розглядають будь-який вільний і справедливий референдум як сильний мандат на реалізацію результату референдуму [3].

Також не менш важливим є те, що такий механізм ухвалення рішень сприяє активізації громадянської самосвідомості і може посилювати згуртованість суспільства перед необхідністю розв'язання загальносуспільних проблем.



Рис. 1. Кількість загальнодержавних референдумів у демократичних країнах

Примітка: Швейцарію не показано

Незважаючи на зазначені переваги, цей інститут не завжди є ефективним – це зумовлено й наявністю певних недоліків. То чому ж референдуми можуть гальмувати деякі демократичні тенденції?

Однією із причин є те, що інститут референдуму не охоплює важливих етапів прийняття рішення. Демократія стосується не лише голосування, а й обговорення, проведення переговорів і досягнення компромісів. У такому аспекті система представницької демократії є спроможною, адже вона покликана створити простір для дискусії та має можливості прийняття компромісного рішення, яке може запобігти розхитуванню політичної системи держави [2].

На протипагу референдум пропонує виборцям лише бінарний вибір. Референдумні механізми не допускають часткового відхилення або погодження, не дають можливості дійти до певного компромісу. Тобто рішення осіб, що беруть участь у голосуванні, обмежене рамами сформульованого заздалегідь питання. Така ситуація змушує електорат долучатися до одного із двох таборів – до табору прихильників чи опонентів питання, винесеного на публічне волевиявлення [2].

Такий досвід проведення референдумів може розділяти суспільство, особливо коли відрив є незначним. Наприклад, як це відбулося 2016 році на референдумі щодо виходу Великої Британії (ВБ) з Європейського Союзу, згідно з результатами якого 51,89% висловилися за те, щоб ВБ вийшла з ЄС, а 48,11% – за те, щоб залишилася. Окрім незначних переваг більшості щодо виходу зі складу, проблема ускладнилася ще й зовнішніми факторами. Це стосувалось саме умов виходу ВБ, зокрема, в частині подальшого налагодження взаємодії між Об'єднаним Королівством і Європейським Союзом. Ще одним моментом серед наслідків Брекзиту виявилися наміри уряду Шотландії провести референдум щодо виходу зі складу Об'єднаного Королівства. Зазначу також, що 62% шотландців, серед тих, хто проголосував, висловилися за збереження членства в Євросоюзі. Отже, референдум щодо Брекзиту, будучи демократичним механізмом для всіх, замість об'єднання громадян навколо розв'язання певної проблеми, підсилює наявні та виявив латентні лінії розколу в суспільстві, несучи загрози стабільності політичної системи аж до потенційної деконструкції державного устрою [4].

Наступним недоліком, на який варто звернути увагу, є некомпетентність електорату. Більшість виборців не має професійних знань, ані часу, ані бажання досконало розбиратися в питанні, яке стає предметом референдуму. Через такі об'єктивні фактори одним із основних ризиків проведення референдуму є прийняття незваженого чи поспішного рішення. Виборні представники в цьому випадку є компетентнішими, вони зазвичай більш обізнані у сфері внутрішньодержавної, політичної, міжнародної ситуації і можуть ефективніше оцінити наслідки прийняття того чи іншого рішення [7].

Навіть країни зі сталими демократичними традиціями і високим рівнем розвитку громадянської правосвідомості неубезпечені від деструктивних ефектів реалізації прямого народного волевиявлення: замість очікуваного блага для всіх воно нерідко створює ефекти розчарування, закладає підґрунтя для розколу в суспільстві й навіть створює можливість громадянського протистояння. Результати найгучніших референдумів 2016 року, а саме: щодо виходу Британії з ЄС, консультативний референдум щодо ратифікації Угоди про Асоціацію між ЄС і Україною в Нідерландах і конституційної реформи в Італії, мали неоднозначну оцінку як із боку громадян, так і з боку експертного середовища, оскільки кожен із цих плебісцитів заклав ризики для стабільності політичних систем не тільки на державному, а й на міжнародному рівнях управління [4].

Також варто зазначити, що далеко не всі рішення, ухвалені на референдумі, можна охарактеризувати як легітимні, адже вони не досягають законної мети – не відображають потреб і сподівань громадян. Багато з плебісцитів не супроводжуються високою громадською активністю та характеризуються низьким рівнем участі голосування у процесі ухвалення рішення. Така ситуація ставить під сумнів репрезентативність результату, особливо якщо різниця в голосах є незначною. Через такі ризики кілька країн мають кворум щодо рівня явки, що передбачає поріг участі, який повинен бути дотриманий, щоб результат референдуму був дійсним.

В європейському контексті Нідерланди є цікавим прикладом. У цій країні референдум щодо будь-якого законодавчого акта до набрання ним чинності може бути ініційований 300 000 громадянами. Але щоб відхилити майбутній закон, явка повинна становити щонайменше 30%. Таких прикладів серед демократичних країн насправді ж небагато, більшість усе ж таки не застосовують кворуми [3]. На нашу думку, такий підхід є досить специфічним, адже рішення може бути прийнято «меншою більшістю» – фактично лише частиною від загального електорату, відповідно, викривити реальне співвідношення сил у суспільстві. Така ситуація явно не відповідає меті інституту референдуму та є недосконалою.

Також, на наше переконання, референдуми в демократичних країнах не бажано проводити щодо декількох питань одночасно, аби інститут референдуму був більш дієвим, а не демонстраційним, а рішення – легітимними.

Така позиція зумовлена досвідом Ірландії, Італії та деяких штатів США, адже там на голосування одночасно ставляться кілька питань. Ці питання викликають різний рівень суспільного інтересу, у результаті концентрація уваги виборців і глибина обговорення щодо одного з них є більшою, а щодо іншого – обмеженою. Такий порядок речей ставить логічне питання щодо об'єктивності рішення народу і стає зайвим ризиком у демократичній державі [2].

Сумніви щодо референдумів як ефективного інструменту прямої демократії виникають також через ризик того, що воля більшості буде переважати за рахунок прав меншин [4]. Одне дослідження ініціатив голосування в США показало, що ініціативи боротьби з громадянськими правами меншин та антидискримінаційним законодавством регулярно затверджуються. Докази цього було висвітлено також Джонатаном Купером і Капілом Гуптою в їхньому дослідженні, зокрема, науковці зафіксували в Хорватії, Словаччині та Словенії референдуми, які були ініційовані громадянами і використовувались для запобігання одностатевим шлюбом [2]. Тобто референдум є важливим інститутом, але він має існувати поряд із іншими демократичними інститутами, інакше він може стати небезпечним знаряддям впливу.

Останнім недоліком, про який варто зазначити, є можливість впливу на виборців. У цьому аспекті слід зазначити, що формулювання питання референдуму є важливим елементом організації народного голосування. Адже словесні вирази, які використовуються в питанні, можуть мати значний вплив на остаточну позицію громадян і, відповідно, на результати голосування. Це дає змогу організаторам референдуму маніпулювати громадською думкою [7]. Прикладом маніпулятивного референдуму є референдум, проведений у 2011 році у Великій Британії. Британцям запропонували змінити систему виборів до Палати Громад – вибір же був обмежений лише схваленням або відхиленням нової мажоритарної системи виборів. Така «сумнівна» альтернатива була викликана політично, оскільки проведення саме такого референдуму було однією з умов Партії «Ліберальних демократів» під час формування коаліції з консерваторами. Натомість багато виборців бачили нову модель виборів іншим чином, який не було представлено, в результаті їхня позиція залишилася невисловленою і непочутою [2].

Важливо пам'ятати, що референдумом не можна зловживати, він не може бути альтернативою представницькій владі парламенту і не може бути використаний для підриву парламентської демократії та її конституційної законності й легітимності [4].

Ба більше, референдум може існувати пліч-о-пліч із представницькою демократією без труднощів. І це підтверджує те, що навіть у країнах, де референдум відіграє вирішальну роль і є основним способом ухвалення рішень, як у Швейцарії, представницькі інституції залишаються все такими ж необхідними. Вони існують поруч, так референдуми можуть легітимізувати чи приймати остаточні рішення стосовно розроблених представниками пропозицій. Можна навіть казати про те, що референдуми посилюють представницькі установи шляхом постійної взаємодії в прийнятті рішень між представниками та громадянами.

Наголошуємо, що референдум є важливим і необхідним інститутом у демократичних країнах. Проте він може гальмувати державу із сталими демократичними засадами, розхитувати їхню державну й політичну стабільність, привносити соціальну напруженість, сприяти встановленню «тиранії більшості», прийняттю необдуманих рішень меншістю виборців. Важливо зауважити, що рішення, які ухвалюються на національних референдумах, мають найвищу силу, так і виступають актом волі народу, і їх перегляд є можливим лише іншим референдумом, що значно ускладнює їх коригування у разі необхідності.

Ефективність цього інституту залежить від багатьох факторів, зокрема й від контексту свого застосування, який робить референдум таким неоднозначним під час детального аналізу. Його проблемні аспекти змушують ретельно та комплексно створювати організаційно-технічні та інші умови для підготовки й проведення загальнодержавних референдумів.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Незважаючи на значну кількість позитивних і негативних аспектів, інститут референдуму широко використовується в демократичних країнах як спосіб прийняття важливих державних або самоврядних рішень, що останнім часом має тенденцію до більш частого звернення.

Проаналізувавши позитивні й негативні моменти, що його супроводжують, можна констатувати: механізми проведення не завжди можна вважати досконалими, самі по собі вони не можуть бути шляхом до ухвалення демократичних рішень, їхня сила в легітимності кінцевої, вже розробленої представницькою владою пропозиції. Лише за умов взаємодії та усвідомлення взаємної відповідальності між елементами представницької влади та громадянами можливо досягти найвищих результатів від застосування інституту референдуму в державі.

Список використаних джерел:

1. Database and Search Engine for Direct Democracy. URL: <https://www.sudd.ch>.
2. Report of the Independent Commission on Referendums/ Independent commission on referendums. URL: https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/sites/constitution-unit/files/182_-_independent_commission_on_referendums.pdf.
3. Sveinung Arnesen, Troy S Broderstad, Mikael P Johannesson, Jonas Linde Conditional legitimacy: How turnout, majority size, and outcome affect perceptions of legitimacy in European Union membership referendums. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1465116518820163>.
4. Вінникова Н. Переваги та ризики референдної демократії (Європейський досвід). *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2017. Вип. 30. С. 313–317.

5. Маркітантов В., Нечитайло В. Референдум як форма прямої демократії: зарубіжний і вітчизняний досвід. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2015. Вип. 27. С. 69–74.
6. Милосердна І. Законодавче закріплення та функціонування інституту референдуму : світовий досвід. *Актуальні проблеми політики* : зб. наук. пр. 2014. Вип. 51. С. 185–195.
7. Москалюк О., Маркова А. Переваги та недоліки інституту референдуму. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 30. С. 81–84.
8. Чебаненко О., Грищук О., Колодяжна Н., Євгенєва А. Референдуми в Європейському Союзі / за ред. Д. Ковриженка. Київ, 2007. 186 с.