

Вадим Маркітантов, Віталій Нечитайло
Кам'янець-Подільський національний університет імені Івана Огієнка

РЕФЕРЕНДУМ ЯК ФОРМА ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ: ЗАРУБІЖНИЙ І ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

© Маркітантов В., Нечитайло В., 2015

Розглядаються сутність і види інституту референдуму, його використання у США, Швейцарії, Франції та інших демократичних країнах, а також у сучасній Україні.

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

Vadym Markitantov, Nechytaylo Vitaliy

THE REFERENDUM AS A FORM OF DIRECT DEMOCRACY: FOREIGN AND NATIONAL EXPERIENCE

© Markitantov Vadym, Nechytaylo Vitaliy, 2015

The article dwells upon the nature and kinds of referendums and their conduct in the USA, Switzerland, France, other democratic states and also in modern Ukraine.

In the scientific literature, the term «referendum» (from Latin *referendum* – something to be proclaimed) is understood as a way of the adoption of laws or decision-making concerning the main issues of social life through the direct expression of the citizens' will in the national popular vote. The author defines the difference between a referendum and elections that lies in the object of the will expression which is represented by bills, domestic and foreign policy issues of the state, etc.

Particular attention is paid to the fact that in democratic states referendums are considered to be the basis of the political system and one of the main forms of the popular sovereignty realisation. Modern democratic states use the following kinds of referendums: advisory referendums, binding referendums, non-binding referendums and referendum-petitions.

Ukrainian researchers distinguish two types of referendums: imperative and consultative. Decisions of the first type referendums possess more legal power in comparison with other laws and regulations of the public and local authorities. Referendum decisions of the second type are advisory and they are taken into account while making decisions by the relevant state bodies.

Referendums in Ukraine are held in accordance with the Constitution of Ukraine. Among the subjects of the Ukrainian nationwide referendums the authors name the ratification of the Constitution of Ukraine, its provisions or amendments, the adoption, amendment or repeal of the laws of Ukraine or their provisions, decision-making which determines the main contents of the Constitution of Ukraine, laws and other legal acts.

Key words: direct democracy, referendum, advisory referendum, binding referendum, non-binding referendum, referendum-petition, referendum procedures.

В умовах трансформації політичної системи України посилюється інтерес науковців, політиків, значної частини суспільства до конкретних виявів прямої демократії, важливою формою якої є референдум. Термін «референдум» (з лат. *referendum* – те, що має бути повідомлене) у

науковій літературі, розглядається як спосіб прийняття законів, ухвалення рішень з найважливіших питань суспільного життя шляхом прямого волевиявлення громадян під час всенародного голосування [12, С. 210]. Відмінність референдуму від виборів полягає в об'єкті волевиявлення: якщо на виборах таким об'єктом є кандидат чи список кандидатів, то на референдумі – законопроекти, питання внутрішньої і зовнішньої політики держави. Отже, наявність референдуму є продовженням волевиявлення індивідів. Щоправда таке волевиявлення може бути суперечливим: з огляду на унікальність кожного індивіда і на відмінності громадської думки, представництво однією людиною іншої завжди приблизне і недосконале. «Хто може представляти мене? – запитував свого часу Д. Лоуренс, і сам собі відповідав: Тільки я сам. Я не маю наміру, щоб хтось представляв мене» [1, С. 59]. Справді, окремі виборці, які часто отримують випадкові, а то й неправдиві фрагменти інформації, можуть помилятися, погано орієнтуватись в конкретному питанні, а відтак формувати сумнівні уподобання. Свої помилки вони переносять на позиції інших індивідів. Щодо широкого загалу, то, на відміну від окремих осіб, він здебільшого здатний вибирати доречнішу і ефективнішу політику [2, С. 968]. Аргументи такого судження вчених походять від відомої теореми Кондорсе, що проголошує: якщо кожен присяжний пересічно з більшою ймовірністю судитиме правильно, ніж хибно, визнаючи провину звинуваченого, вердикт більшості заслуговуватиме довіри [8 С. 559].

У сферу політики це судження переносить С. Верба. За його міркуванням, люди діють як громадянському настроєні індивіди набагато частіше, ніж як вузькоогоїстичні індивіди. Вирішуючи, який політичний курс і якого кандидата обрати, який документ схвалити, індивіди більше зважають на становище, скажімо, з безробіттям в усій країні, ніж на свій власний досвід [2, С. 971].

Однак це аж ніяк не нівелює відповідальності індивідів за свій вибір. Як зазначає М. Тетчер, «...вибір у вільному суспільстві пов'язаний з відповідальністю. Немає виразної лінії поділу між економічною та іншими формами особистої відповідальності за себе, свою родину, фірму, суспільство, націю, Бога. Мораль полягає у виборі між придатними альтернативами. Моральна людина – це та, що реалізує у виборі власне судження про важливі й неістотні речі, не забуваючи про їхній моральний вимір, тобто про те, що правильне і що хибне» [13, С. 30].

У цьому сенсі актуальність цієї теми зумовлена необхідністю вибору найефективніших, демократичних засобів проведення референдумів, вивчення і практичного застосування передового досвіду демократичних країн у цій сфері діяльності. Саме тому у демократичних країнах референдуми становлять стрижень політичної системи, одну з найважливіших форм здійснення народного суверенітету. За допомогою референдуму вирішувалися питання про вступ Іспанії до НАТО, Великобританії – до ЄС, Швейцарії – до ООН. Референдуми створили конституції Данії, Естонії, Литви, Польщі, Туреччини, Франції та інших країн. На референдумі 1 грудня 1991 р. було прийнято рішення про державний суверенітет України.

Проблематику референдуму розглядають праці зарубіжних і вітчизняних дослідників. Історія референдуму, конституційні межі його використання у різних країнах розглядаються у працях з конституційного права [5; 6; 9; 15; 16]. Цінний матеріал з досвіду використання референдуму у демократичній практиці США знаходимо в праці Джозефа Ф. Ціммермана [4]. Особливості проведення референдуму в Україні аналізують В. Погорілко [11] і О. Могилевець [10].

Однак мусимо констатувати, що проблема організації та проведення референдумів в Україні досліджена недостатньо. Зокрема, слабо охарактеризовано прорахунки юридичного характеру, які відбулись під час проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою 16 квітня 2000 року. Йдеться про невідповідність норм чинного закону про референдум Конституції України, що спричинило загострення суперечностей між керівництвом українського парламенту і Парламентською Асамблеєю Ради Європи.

Мета роботи – дослідити сутність і види референдумів, їх конституційні межі, а також досвід організації і проведення цієї форми волевиявлення народу в демократичних країнах, який може бути використаний в Україні.

Варто зазначити, що інститут референдуму був започаткований 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. Наприклад, у США після прийняття Декларації незалежності (1776 р.) конституційні конвенти штатів Массачусетс і Нью-Гемпшир запропонували виборцям для схвалення проекти конституцій, розроблені законодавчими органами штатів. У 1778 р. виборці Нью-Гемпширу відкинули запропонований конституційним конвентом проект конституції. Новий проект її був схвалений у 1784 р. Схожа практика поширилася на штат Нью-Йорк, який у 1821 р. став першим штатом за межами Нової Англії, який подав основний документ на розгляд електорату [4, С. 276].

У XIX ст. практика передачі основного документа штату на розгляд електорату міцно утвердилася, хоча деякі суди вважали, що законодавчий орган штату не може делегувати повноваження, надані йому народом. Верховний суд штату Айова, наприклад, у 1885 р. прийняв постанову, згідно з якою народ у своїй первісній сукупності та окремі індивіди не мали повноважень ухвалювати закони [4, С. 276]. Суди ж переважно санкціонували передачу законодавчих повноважень муніципалітетам, вважаючи, що останні набагато компетентніші у цій сфері, ніж будь-яка центральна влада. Так, за даними Джозефа Ф. Ціммермана, законодавчий орган штату Массачусетс у 1822 р. ухвалив закон, який надав Бостону статус міста. Причому цей закон мав набути юридичної сили тільки тоді, коли протягом дванадцяти днів жителі голосуванням у письмовій формі підтримають його. У наданні людям можливості визнавати або відкидати такі закони прийнятий закон не вбачав жодної неконституційності. На думку дослідника, Массачусетс став першим штатом, де відродився народний референдум [4, С. 277].

Новий період розвитку референдумів у США почався у 1898 р., коли виборці Південної Дакоти внесли поправку до своєї конституції, яка передбачала можливість проведення референдумів. Основний закон штату вимагав «... щоб усі закони, які може ухвалити законодавчий орган штату, підлягали перед тим, як набути чинності, схваленню з боку виборців штату» [4, С. 278]. Виняток становили лише закони, що мали забезпечити мир, здоров'я і безпеку суспільства, підтримку уряду штату та його інституцій. Загалом у цей час конституції тридцяти шести штатів США містили статті про референдуми з приводу нових законів, ухвалених законодавчими органами штату. По-перше, йшлося про закони, що гарантували цілковиту забезпеченість облігацій, які випускали окремі штати (такий закон вимагав схвалення з боку більшості голосів електорату у 25 штатах); по-друге, у двадцяти п'яти штатах виборці мали право збирати підписи за проведення референдуму з приводу окремих законів, ухвалених законодавчими органами штатів; по-третє, у двадцяти трьох штатах передбачалася ініціатива щодо прийняття поправок до конституції або закону під час референдуму (схваленим вважався той варіант, який збирав найбільшу кількість голосів і мав найменший відсоток заперечень з боку виборців).

Американські дослідники називають, окрім таких видів офіційних референдумів, як референдум на рівні штату, місцевий референдум, референдум з приводу конституції або певного закону, ще й дорадчий, обов'язковий, добровільний та референдум-петиція. Розглянемо їх детальніше.

1. Дорадчий референдум (його ще називають необов'язковим референдумом). Цей референдум виражає думку виборців з приводу тих чи інших питань і проводиться тоді, коли законодавчий орган шукає поради в електорату, поставивши певне питання на голосування. Причому законодавчий орган хоча й керується результатами цього голосування, але не пов'язаний з ним.

2. Обов'язковий референдум. Відбувається з питань ухвалення місцевих статутів або внесених поправок до них, а також при розгляді зміни муніципальних кордонів і надання певним муніципалітетам відповідних статусів.

3. Добровільний референдум. Ініціюється законодавчим органом, який вирішив дозволити виборцям визначити політику у певному питанні, часто внаслідок його суперечливої природи.

4. Референдум-петиція – це своєрідний прямий референдум-протест, що забезпечує вето з боку громадян, даючи виборцям змогу за допомогою петицій зупинити запровадження певного закону, аж поки референдум остаточно визначить, чи потрібно скасовувати той закон.

За словами Джозефа Ф. Ціммермана, у США мало хто сумнівається, що запропоновані правові документи – конституції штатів, поправки до конституцій, місцеві статuti і поправки до них – бажано передати виборцям для остаточно визначення їх долі. Дослідник звертає увагу на особливу роль дорадчих референдумів у розвитку демократії. Вони дають змогу електорату дізнатися про низку поглядів, що істотно доповнюють їхні звичайні джерела інформації про громадську думку [4, С. 300].

Підсумовуючи судження вченого про участь електорату у проведенні референдумів, можна констатувати, що дедалі ширше використання референдумів у демократичному процесі, по-перше, відображає утрату довіри з боку виборців до обраних представників влади, ерозію їх статусу і значення, по-друге, озброює громадян засобами поправки непродуманих, а часто й хибних рішень законодавчих органів, по-третє, ухвали, прийняті на референдумах, мають бути додатком до законотворчості обраних державних представників, а не підмінити їх.

Варто зазначити, що, на думку американських політологів, втручання виборців у законодавчий процес не є негативним явищем, оскільки громадяни, які беруть у ньому участь, мають право зберегти собі повноваження ухвалювати певні постанови. Щоправда, фахівці вважають, що занадто широке використання референдумів із приводу конкретних законів небажане, позаяк поправки й компроміси, враховані законодавчим органом у процесі обговорення пропозицій, внесених учасниками референдуму, нерідко погіршують якість цих законів.

Загально визнаним є досвід проведення референдумів у Швейцарії. Як уже зазначалося, вперше референдум був проведений саме у цій країні. Якщо впродовж 1970–1995 рр. у європейських країнах на національному рівні було проведено 46 референдумів із 48 питань, то у Швейцарії – 76 референдумів із 217 питань. Причому використання цієї форми прямої демократії тут виявляє тенденцію до зростання [10, С. 89].

Останнім часом референдуми у Швейцарії відбулися з метою:

– внесення конституційних змін, запропонованих федеральною асамблеєю, які вимагають обов'язкового референдуму. Внесені конституційні поправки схвалюються подвійною більшістю голосів виборців: переважною кількістю по країні загалом та у більше ніж половині з 26 кантонів [5, С. 637];

– визначення процедури ратифікації міжнародних договорів (50 тис. виборців або 8 кантонів можуть вимагати проведення референдуму з прийняття договору, якщо це не потребує внесення поправки до конституції). На референдумі можуть розглядатися міжнародні договори, що мають необмежений термін або не можуть бути зупинені, а також договори, що передбачають вступ до міжнародних організацій чи включають уніфікацію законодавства [5, С. 637];

– оцінки законодавчих федеральних законів, зокрема законів, проголошених невідкладними, термін яких перевищує 1 рік, а також федеральних постанов у межах, передбачених конституцією, та майбутніх міжнародних договорів [5, С. 638];

– в'яснення питань поточної економічної, соціальної політики та повсякденних господарських проблем. У 2004–2005 рр. у Швейцарії відбулося шість референдумів на федеральному рівні, на яких були вирішені 11 питань щодо підвищення пенсійного віку жінок, заборони експериментів з клітинами людських ембріонів, проведення податкової реформи тощо. Середня участь громадян у референдумах на федеральному рівні у 2004 р. становила 49 %, у 2005 – 47 % [10, С. 89].

Отже, маємо усі підстави вважати, що референдум у Швейцарії є справжнім механізмом впливу громадськості на вироблення державної політики. За допомогою референдумів у цій країні поступово створюється унікальна модель консенсусної демократії. Застосування цього досвіду українськими державними політиками і політтехнологами, на нашу думку, може позитивно позначитися на трансформації усієї політичної системи суспільства.

Цінний досвід у цій сфері знаходимо також у Франції, Польщі, Латвії, Литві та інших країнах. Наприклад, президент Франції Шарль де Голль чи не найчастіше серед післявоєнних політиків практикував проведення в Європі загальнонаціональних референдумів. Відомий випадок, коли він, навіть за відсутності конституційного права на референдум, розпустив парламент і призначив референдум, одне з питань якого стосувалося прийняття нової конституції. Проведена за

посередництвом кількох референдумів, політична реформа у цій країні дала змогу утворити одну з найдосконаліших політичних систем у Європі.

Як слушно зауважує Б. Ткачук, загальнонаціональний референдум ставить політиків у вузькі рамки виконання волі народу щодо обговорюваної проблеми, і якщо у керівництва держави інші, ніж у народу погляди на розвиток суспільства, то фактично навіть без очікування на наступні вибори нація може отримати нове керівництво держави [14, С. 7]. Історія неодноразово підтверджувала істинність цього судження. Так, згадуваний уже президент Франції, окрім референдумів, на яких народ підтримував його позицію, мав і референдуми, на яких народ не погоджувався з його діями, після чого де Голль був змушений подати у відставку.

Щодо сучасної української влади, то, як нам видається, протягом багатьох років вона вважала, що у народу і Глави держави не можуть бути різні погляди на ключові питання політики. Тому на практиці під час проведення референдумів народ говорив про те, що від нього очікували [10, С. 90].

Проведення референдумів в Україні здійснюється згідно з Конституцією України. Зокрема, у статтях 72–74 Основного Закону зазначається, що всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою України або Президентом України відповідно до їхніх повноважень, встановлених Конституцією. Всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області. Виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України.

Регламентация питань організації та проведення референдумів в Україні здійснюється також законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. та законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. Перший закон визначає референдум як спосіб прийняття громадянами України шляхом голосування законів України та інших рішень з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення (ст. 1), другий регламентує питання проведення референдумів в окремих регіонах (ст. 7). Згідно з Конституцією України та названими вище законами предметом всеукраїнського референдуму можуть бути: затвердження Конституції України, її окремих положень та внесення змін до неї; прийняття, зміна, скасування законів України або їх окремих положень; прийняття рішень, що визначають основний зміст Конституції України, законів та інших правових актів. Водночас предметом референдуму не можуть бути: питання, віднесені законодавством України до відання органів суду і прокуратури, питання амністії та помилування, питання про вжиття державними органами України надзвичайних заходів щодо охорони громадського порядку, захисту здоров'я і безпеки громадян, а також питання, пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належать до компетенції вищих органів державної влади.

Українські дослідники розрізняють два види референдумів: імперативні та консультативні. Критерієм цього поділу є правові наслідки рішень, прийнятих референдумами. Так, рішення референдумів першого виду мають вищу юридичну силу стосовно інших нормативно-правових актів органів державної влади та місцевого самоврядування, а рішення референдумів другого виду мають дорадчий характер і враховуються під час прийняття рішень відповідними державними органами [13, С. 91].

У незалежній Україні всеукраїнський референдум проводився двічі – 1 грудня 1991 р. і 16 квітня 2000 р. За результатами першого був підтверджений Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р., на другому референдумі громадяни України проголосували за зміни до Конституції України, вимагали розпуску Верховної Ради, запровадження двопалатного парламенту, права затверджувати Конституцію. Варто зазначити, що організатори референдуму за народною ініціативою (16 квітня 2000 р.) припустилися істотних помилок. Головна з них полягала у тому, що на референдум були винесені питання загального характеру, які потребували конкретизації та відповідного юридичного оформлення. При цьому не було запропоновано конкретного шляху внесення змін до Конституції України. Наприклад, у питанні про створення

двопалатного парламенту були відсутні чітко визначені функції і повноваження палат, порядок їх формування. Воля народу, яка мала набути юридичного оформлення у рішеннях парламенту, залишалася нереалізованою. Згідно з Конституцією України результати референдуму не могли мати дорадчого характеру, оскільки перелік підстав для призначення всеукраїнського референдуму Верховною Радою та Президентом України був вичерпаним і не передбачав призначення названими суб'єктами консультативних референдумів [10, С. 91].

Не відповідали Конституції України й деякі інші норми закону про референдум. Зокрема, важлива роль щодо проведення останнього відводилася Президії Верховної Ради України, яка на той час уже не існувала. Крім того, хоча форму і зміст бюлетеня, що використовувався на референдумі, мала затверджувати Верховна Влада, фактично його форму затвердила ЦВК, а зміст – Президент України. Були й прорахунки під час формування складу виборчих комісій. Згідно із законом про референдум, їх мали затверджувати голови територіальних рад, що й зробили чимало голів обласних рад, однак у законі про місцеве самоврядування, який був прийнятий пізніше, ця функція належить лише компетенції рад. Тому після проведення референдуму з'явилися заяви, начебто не усі виборчі комісії були легітимними [3, С. 7].

Підсумовуючи, зазначимо, що референдум є важливою формою прямої демократії, безпосереднього здійснення громадянами законодавчої влади. За процедурою, схожою на процедуру проведення політичних виборів, громадянам пропонують зробити свій вибір із альтернативних відповідей на поставлені питання. У сучасних демократичних країнах використовуються такі види референдумів: дорадчий, обов'язковий, добровільний, референдум-петиція. Вадою цього суспільно-політичного заходу (крім можливості упереджено тлумачити його) є те, що він призводить не до спільної, а до єдиної думки, яка ігнорує інше бачення вирішення проблеми, змушує до однозначного вибору вирішення складних, часто суперечливих питань. В Україні ідея проведення референдумів ще не набула завершеного правового оформлення. У цьому сенсі їй може послужити досвід таких демократичних країн, як США, Швейцарія, Франція, Польща та ін. Вивчення досвіду демократичних країн у сфері проведення референдумів може бути визначене як перспектива подальшого дослідження.

1. Арбластер Е. Ключові ідеї демократії / Ентоні Арбластер // Демократія : антологія / упор. О. Проценко. – К. : Смолоскип, 2005. – С. 41–78.
2. Верба С. Представницька демократія і демократичні громадяни: філософське та емпіричне розуміння / С. Верба // Демократія : антологія / упор. О. Проценко. – К. : Смолоскип, 2005. – С. 941–982.
3. Денисенко В. Референдум: перемога буде за нами / В. Денисенко // Поступ. – 2000. – № 58 (502). – 29 березня. – С. 7.
4. Джозеф Ф. Ціммерман. Учасницька демократія: відродження популізму / Джозеф Ф. Ціммерман // Демократія : антологія / упор. О. Проценко. – К. : Смолоскип, 2005. – С. 263–303.
5. Конституції держав Європи: в 3-х т. – М. : Норма, 2001. – Т. 3. – 792 с.
6. Конституційне право зарубіжних країн / за заг. ред В. О. Ріяки. – 2-ге вид., доп. і перероб. – К. : Юрінком Інтер. – 2004. – 544 с.
7. Конституція України. – Харків : СПД ФО Співак Т. К., 2006. – 48 с.
8. Короткий Оксфордський політичний словник / за ред. І. Макліна, А. Макмілана ; пер. з англ. – К. : Основи, 2005. – 790 с.
9. Кравченко В. Конституційне право в Україні / В. В. Кравченко. – 4-е вид., виправ. та доп. – К. : Атіка, 2006. – 568 с.
10. Могилевець О. Референдум: швейцарський досвід та українські проблеми / О. Ю. Могилевець // Наукові записки: Політичні науки. – Т. 57. – К. : Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2006. – С. 88–92.
11. Погорілко В. Референдуми в Україні: історія та сучасність / В. Ф. Погорілко. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. – 246 с.
12. Рябов С. Політологія : словник понять і термінів / С. Г. Рябов. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Видавничий дім «КМ Академія», 2001. – 256 с.
13. Тетчер М. Виміри консерватизму / Маргарет Тетчер // Консерватизм : антологія. – 2-ге вид. / упор. О. Проценко, В. Лісовий. – К. : ВД «Простір», «Смолоскип», 2008. – С. 26–42.
14. Ткачук Б. Український референдум має численних попередників / Б. Ткачук // Поступ. – 2000. – № 58 (502). – 29 березня. – С. 7.
15. Чиркин В. Конституционное право зарубежных стран / В. Е Чиркин. – М. : Юность, 2001. – 568 с.
16. Шаповал В. Конституційне право зарубіжних країн / В. М. Шаповал. – К. : АртЕк, 2001. – 264 с.