

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ РЕФЕРЕНДУМУ: СВІТОВИЙ ДОСВІД

Стаття присвячена проблемі законодавчого закріплення інституту референдуму, як форми безпосередньої демократії. Приділяється увага дослідженню особливостей проведення референдумів в країнах Європейського Союзу та Азії.

У зарубіжній літературі серед інститутів демократії особливе місце посідає референдум, предметом якого є закон. Нерідко вчені розглядають його як форму народного законотворення. Розгляд референдуму саме з такої точки зору зумовлений практикою застосування цього інституту у зарубіжних країнах. Так, шляхом референдуму були затверджені конституції Франції, Іспанії, Російської Федерації,

Литовської Республіки, Естонської Республіки тощо. Окрім прийняття конституції, предметом такого референдуму є також внесення змін до Основного Закону. До того ж конституції деяких країн, зокрема Естонії, Литви, Іспанії та Франції, безпосередньо вказують на те, що внесення змін до окремих розділів, глав конституції має затверджуватися лише на референдумах.

Метою даної статті є визначення особливостей законодавчого закріплення інституту референдуму, як форми безпосередньої демократії на прикладі світового досвіду.

Серед зарубіжних вчених, які внесли значний внесок щодо вивчення інституту референдуму зарубіжних країн можна відмітити К. Хессе, Ю. Дмитрієва, В. Ігнатенко, Б. Крилов, В. Маклакова, А. Мальцева, В. Руденко, Г. Сінцова та ін.

Особливості законодавчої регламентації інституту референдуму залежать від історично обумовленої специфіки політичної системи держави. Головна відмінність між референдумом та виборами як інститутами конституційного права та елементами політичної системи держави полягає у меті: якщо метою виборів є обрання осіб, які від імені виборців здійснюватимуть державну владу, то референдум передбачає безпосереднє здійснення державної влади через ухвалення публічно-владних рішень. При цьому загальні принципи виборчого права та права на участь у референдумах є подібними, за винятком лише тих принципів, які є характерними лише для виборчого права (обов'язковості участі у виборах, принципів пасивного виборчого права).

Можна зазначити, що нерідко шляхом голосування приймаються звичайні закони, що підтверджується досвідом таких країн, як Швейцарія, Данія, Італія, а також окремих штатів США та ін.

Конституційне регулювання підстав, порядку проголошення та проведення референдумів у різних країнах світу є різним за своїм обсягом. В деяких державах членах Європейського Союзу (Бельгія, Великобританія, Кіпр, Нідерланди, Мальта, Чехія) конституції взагалі не містять будь-яких положень, які б визначали принципи проведення референдумів. Натомість в ряді країн відповідне регулювання є досить детальним.

В більшості країн ЄС на конституційному рівні окреслено предмет загальнонаціонального референдуму. В ряді випадків також визначається коло питань, виносити на референдуми які заборонено (Греція, Данія, Естонія, Італія, Латвія, Литва, Португалія, Словаччина, Угорщина). Крім того, в багатьох державах Євросоюзу на конституційному рівні закріплено перелік умов, за наявності яких проведення

референдумів забороняється. Так, в Греції референдум щодо одного і того ж питання не може ініціюватись парламентом одного скликання більше, ніж один раз протягом строку повноважень парламенту. В Польщі загальнонаціональні референдуми не можуть проводитись протягом дії режиму надзвичайного стану та протягом 90 днів після закінчення дії режиму надзвичайного стану.

В Португалії референдуми не можуть проводитись у дні проведення виборів до Європейського парламенту, вищих органів держави, органів самоврядування та органів автономій. Конституція Словаччини передбачає, що референдум стосовно питання, яке було предметом референдуму, може бути проведений не раніше, ніж через 3 роки після проведення референдуму щодо цього питання. Згідно з Конституцією Словенії референдум не може проводитись за 90 днів до дня проведення парламентських виборів, але може бути проведений одночасно з парламентськими виборами [3, с. 35-37].

В більшості держав-членів Європейського Союзу визначено порядок призначення загальнонаціональних референдумів (Австрія, Болгарія, Греція, Естонія, Ірландія, Італія, Іспанія, Латвія, Литва, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, Словенія, Угорщина).

На конституційному рівні в багатьох країнах ЄС (Італія, Латвія, Литва, Словаччина, Словенія, Угорщина) право ініціювати загальнонаціональні референдуми надано не лише органам державної влади, але і виборцям безпосередньо. В ряді випадків конституції окреслюють загальні засади правового регулювання референдумів. Обсяг цього конституційного регулювання є неоднорідним. В одних країнах основні закони говорять лише про те, що порядок проведення референдумів має визначатись парламентом у формі законів (Болгарія, Італія, Литва, Польща, Словаччина). Австрійська Конституція робить наголос на розмежуванні компетенції між федерацією та суб'єктами федерації – прийняття законів про референдуми.

Слід також звернути увагу на те, що в деяких європейських країнах взагалі відсутнє конституційне регулювання засад проведення референдумів. Так, у Бельгії інститут загальнонаціонального референдуму не передбачений ні конституцією, ні звичайними законами. Більше того, винесення того чи іншого питання на референдум вважається таким, що суперечить конституції. Єдиний загальнонаціональний референдум проводився у Бельгії лише у 1950 р., але його результати не мали правового значення. В Бельгії референдуми практикуються лише на місцевому рівні (можливість їх проведення передбачена законодавством про місцеве самоврядування), однак результати відповідного волевиявлення не мають імперативного характеру.

У 2002 р. в Голландії вступив в силу Тимчасовий закон про референдум, який запровадив інститут консультативного відхиляючого референдуму за ініціативою громадян на національному, місцевому рівнях, а також рівні провінцій. Термін дії цього закону мав закінчитися після внесення відповідних поправок до Конституції. Реально строк дії закону був продовжений до 2005 р., поправки до Конституції протягом цього часу внесені не були; і на сьогодні законодавча регламентація порядку проведення референдумів в Нідерландах відсутня взагалі. Консультативний референдум щодо схвалення Конституції ЄС був проведений першого червня 2005 р., однак нормативною основою для його проведення став не Тимчасовий закон, а спеціальні правила, затверджені.

Порядок проведення референдумів в Кіпрі регулюється на рівні звичайного законодавства, яке на практиці застосовувалося лише один раз. Аналогічні положення містяться і в італійській Конституції – порядок проведення загальнонаціональних референдумів визначається законом, порядок проведення місцевих референдумів – статутами регіонів. У зв'язку з особливим статусом Гренландії та Фарерських островів датська Конституція закріплює обов'язковість визначення процедури референдумів у цих адміністративних одиницях окремими законами.

В конституційній практиці країн-членів Євросоюзу непоодинокими є випадки надання законам про референдуми вищої, порівняно з іншими законами, юридичної сили, а також закріплення вимог щодо обов'язковості схвалення законів про референдуми абсолютною або кваліфікованою більшістю голосів членів парламенту. Так, в Естонії Закон про референдум має бути схвалений більшістю від конституційного складу парламенту.

Згідно з конституціями Іспанії та Румунії процедура проведення референдумів має визначатись не загальним, а органічним законом. В Словенії закон про референдуми має бути прийнятий 2/3 депутатів, присутніх на засіданні парламенту. В Угорщині закон про референдуми та народні ініціативи має бути схвалений щонайменше 2/3 від складу парламенту [1, с. 123-124].

Також у більшості держав Європейського Союзу на конституційному рівні передбачається, що закони виносяться на референдуми після їх остаточного схвалення парламентом, але перед їх підписанням главою держави і промудрацією. При цьому у багатьох державах конституції містять положення, за якими на референдумах можуть бути затверджені будь-які закони, а не лише окремі категорії законів (Австрія, Данія, Естонія, Ірландія (народне вето), Італія, Латвія, Литва, Словенія, Угорщина).

Ще однією особливістю конституційного регулювання референдумів є те, що основні закони часто визначають умови легітимності референдумів (Австрія, Данія, Естонія, Ірландія, Італія, Латвія, Польща (кількість виборців, що взяли участь у голосуванні і проголосували за питання, винесене на референдум, визначає рівень обов'язковості результатів референдуму), Словаччина, Словенія, Угорщина). Зазвичай у більшості випадків умовою легітимності прийнятих на референдумах рішень є участь у них більшості зареєстрованих виборців та/або підтримка винесеного на референдум питання більшістю виборців, які взяли участь у голосуванні.

Хоча цілком очевидним є те, що право на участь у референдумах виникає одночасно з виникненням активного виборчого права, в багатьох конституціях це правило знайшло пряме відображення (Австрія, Болгарія, Естонія, Ірландія, Італія, Латвія, Польща, Словаччина, Словенія, Угорщина, Фінляндія, Франція, Чехія). В окремих конституціях також прямо закріплено принципи загальності, рівності права на участь у референдумах, а також таємності голосування на референдумах (Болгарія, Португалія, Франція).

Слід відзначити й той факт, що у ряді держав ЄС на конституційному рівні закріплено інститут місцевих референдумів (Болгарія, Данія (референдуми на Фарерських островах та в Гренландії), Італія, Іспанія, Польща, Словенія, Угорщина, Фінляндія). При цьому в Італії, Словенії, Польщі навіть окреслюється предмет місцевих референдумів (в Італії – затвердження статутів регіонів, перегляд меж існуючих або створення нових регіонів, в Польщі – вирішення питань місцевого значення, у тому числі щодо дострокового припинення повноважень виборних органів самоврядування, в Словенії – створення муніципалітетів) [5, с. 90-91].

Таким чином, в ряді країн референдуми посідають важливе місце в системі стримувань і противаг. Так, в Австрії відхилення питання про дострокове припинення президентських повноважень на референдумі тягне за собою дострокове припинення повноважень парламенту, а підтримка цього питання – дострокове припинення повноважень глави держави. Аналогічне положення закріплено і в Конституції Латвії – якщо на референдумі підтримується пропозиція президента про достроковий розпуск парламенту, то повноваження парламенту припиняються, якщо відповідна пропозиція не підтримується – достроково припиняються повноваження президента Латвії. В Естонії відхилення законопроекту на референдумі має наслідком розпуск парламенту главою держави.

Розглядаючи особливості впровадження референдуму слід звернути увагу на досвід Німеччини та Великобританії. Так, у Німеччині

впродовж 90-х рр. XX ст. пройшла хвиля реформ Земельних Конституцій, які вдосконалювали та розширювали сферу застосування інституту референдуму. Цю можливість стали містити навіть ті з них, в яких така процедура взагалі до того не згадувалися. Одночасно розгорнулась широка кампанія за відповідні зміни і в Федеральній Конституції (зараз його проведення передбачене лише з приводу питань зміни адміністративно-територіального поділу федерації). А Великобританія, яка принципово сповідує ідею представницького керування, глибоко вкорінену в їх політичну традицію, 1975 р. все ж звернулась до застосування інституту референдуму на загальнодержавному рівні, аби вирішити питання про доцільність вступу і перебування в ЄС. Відтоді ця країна постійно знаходиться у дискусіях про закріплення такого інструменту на постійній основі в політичній практиці загальнодержавного рівня; місцеві референдуми використовуються там доволі широко [2].

Інститут референдуму вкорінився не тільки в європейських країнах, але набув значного поширення й в азійських державах. Навіть країни, які традиційно відносяться до абсолютних монархій, звертаються до цієї форми безпосередньої демократії для легітимізації конституційних реформ у державі.

Показовим є досвід Бахрейну, являючись конституційною монархією в якій главою держави є емір, якому також належить вся повнота законодавчої влади. Конституцією Бахрейну передбачено однопалатний парламент – Національні збори у складі членів уряду та 30 депутатів, що обираються на 4 роки, але в 1975 р. дія конституції була призупинена і парламент розпущено. У грудні 1992 р. емір сформував дорадчу раду (шуру) з 30 чоловік, що розробляє проекти законів, які приймає глава держави. І хоча де-юре, Бахрейн є конституційною монархією, але фактично всі підручники з Конституційного права зарубіжних країн де-факто відносять Бахрейн до класичних абсолютних монархій, таких як Катар, Кувейт, ОАЕ, Саудівська Аравія, Оман тощо [4, с 13].

На початку XXI ст. політична еліта Бахрейну прийняла рішення щодо еволюційного переходу до загальновизнаних демократичних цінностей. Рахуючись із думкою народу щодо майбутнього конституційного ладу Бахрейну/ глава держави емір Хамад бен Іса Аль Халіфа проголосив проведення 14 лютого 2001 р. першого у історії держави всенародного референдуму на який виносилося питання про легітимізацію Національної хартії (Хартії національної дії). Національна хартія розроблена еміром і шурою за своєю сутністю є конституційним актом, що передбачає проголошення емірату (князівства) королів-

ством; закріплення принципу поділу влад; формування двопалатного парламенту, нижня палата якого буде формуватися шляхом виборів, а верхня буде призначуваною; розроблення та прийняття тексту постійно діючої конституції та надання громадянам Бахрейну (в тому числі й жінкам) широкого кола прав і свобод, особливо в політичній сфері. Переконливими виявилися і результати загальнодержавного референдуму в Бахреїні – 94 % громадян, включаючи жінок, які вперше за всю історію країни отримали виборче право, проголосували за введення Національної хартії в дію.

Референдум у Бахреїні не став декорацією демократії, способом підтримки політичного курсу еміра. Навпаки, референдум став дієвим каталізатором для подальших демократичних перетворень у державі: так, вже в лютому 2001 р. у Бахреїні відбулися перші муніципальні вибори за участю жінок.

Як і в XX ст. на сьогоднішній день для багатьох країн Сходу найбільш поширеними, а часто і єдиними можливими залишаються так звані інституційні референдуми. Ці референдуми передбачають легітимне подовження повноважень глави держави шляхом безальтернативного голосування. Так, 2 травня 2002 р. за ініціативи глави Пакистану було проведено референдум про подовження його повноважень на 5 років. За офіційно оприлюдненими даними «за» проголосували 98 % з 78 млн. громадян, що мали право голосу. З метою залучення широкого корпусу виборців напередодні голосування віковий виборчий ценз було знижено з 21 до 18 років.

Разом із тим, сам предмет референдуму викликає певні сумніви щодо його легітимності. Адже за конституцією Ісламської Республіки Пакистан 1972 р., яка зі змінами і доповненнями діє і донині, президент обирається колегією, до якої входять члени обох палат парламенту і члени провінційних асамблей. До того ж, не допускається переобрання однієї і тієї ж особи більше ніж два роки поспіль. Але положення конституції 1972 р., так само як і прихід голови держави до влади в наслідок військового перевороту були зігноровані світовою спільнотою під ідеологічним тиском США. Це пояснюється тим, що Пакистан виступив надійним військовим союзником США в антиталібській операції та боротьбі з Аль-Каїдою на території сусіднього Афганістану. «Перевибори» Мушаррафа були віднесені до традиційних цінностей ісламської демократії.

Схожий за своєю правовою природою референдум відбувся у 2002 р. в Іраці. В цей день громадяни Іраку голосували за подовження терміну повноважень президента Республіки Ірак на 7 років. Результати референдуму виявилися більш ніж переконливими –

100 % виборців проголосували «за» запропоноване рішення. Тимчасова конституція Іраку 1970 р. зі змінами й доповненнями зазнала суттєвої реформи в 1995 р. – термін повноважень президента залишився 7 років із правом переобрання, але з 1995 р. президент обирається всенародним референдумом. Тобто, з точки зору національного іракського конституційного законодавства рішення референдуму 2002 р., попри протирічний характер інституційних референдумів взагалі, є легітимним [4, с. 14-15].

Початок ХХІ ст. ознаменувався рядом референдумів у країнах Західної Європи. В першу чергу, мова йде про ті країни для яких референдум став звичним засобом вирішення найважливіших проблем суспільного і державного життя, наприклад Швейцарію. Так у 2002 р. Швейцарія вирішувала важливу проблему про співвідносини держави зі світовою спільнотою. Політика «швейцарського нейтралітету», яка передбачала несумісність із членством ООН була суттєво підкорегована внаслідок проведення загальнодержавного референдуму 3 березня 2002 р., що стало закономірним продовженням послідовної політики держави щодо світової інтеграції.

Швейцарія надає суттєву допомогу 15 міжнародним організаціям ООН, які займаються питаннями гуманітарної допомоги та розвитку. До того ж, саме на території Швейцарії розташовані штаб-квартири багатьох підрозділів ООН: управління Верховного комісара у справах біженців, Верховного комісара з прав людини, Всесвітньої організації охорони здоров'я. Але 15 років назад швейцарці на референдумі категорично відмовилися від вступу до ООН, тому наслідки референдуму 2002 р. призначеному на вимогу Федеральної Ради (уряду) були непередбачуваними.

Загальношвейцарський референдум 3 березня 2002 р. відбувся без суттєвих порушень законодавства: 55 % з 4,7 млн. громадян наділених правом голосу проголосували «за» вступ до ООН. Результат голосування фактично визначився кількістю прихильників позитивного рішення у найбільшому швейцарському кантоні, Цюриху, оскільки з 23 кантонів лише 12 за загальним результатом голосування підтримали рішення про вступ Швейцарії до ООН. І хоча цей референдум за юридичною силою мав консультативний характер, але Федеральна Рада почала відповідні переговори наслідком яких має стати вступ Швейцарії до ООН в якості 190-го члена цієї авторитетної міжнародної організації.

Як показує досвід проведення референдумів на початку ХХІ ст. у Європі, саме міжнародно-правові референдуми консультативного характеру стають найбільш поширеними як мирний і легітимний

спосіб вирішення міжнародних проблем збоку конкретних держав. Такі референдуми визначають позицію окремих держав щодо вступу їх до тих чи інших міжнародних організацій тощо.

Так, 20 жовтня 2002 р. в Ірландії відбувся загальнодержавний референдум щодо ратифікації державою Договору про розширення Європейського Союзу (ЄС), що був підписаний в Ніцці 26 лютого 2001 р. Унікальність ірландського референдуму полягає в тому, що це був повторний референдум з одного й того ж питання. Перший референдум пройшов у червні 2001 р. і виявив негативне ставлення ірландців до Договору, що на думку політичних оглядачів сформувалося під впливом партії зелених і ультранаціоналістів. На повторному референдумі 20 жовтня 2002 р. 62,9 % громадян наділених правом голосу проголосували «за» ратифікацію цього Договору, що стало безперечним успіхом політики уряду Ірландії та керівництва ЄС серед ірландського народу.

Черговий референдум із міжнародно-правових питань відбувся 7 листопада 2002 р. в Гібралтарі. На консультативний референдум виносилося питання про здійснення Іспанією з Великою Британією спільного суверенітету над Гібралтаром. Схожий референдум уже мав місце в 1968 р. – тоді 99 % населення Гібралтару висловилося за збереження суверенітету Великої Британії. Не став виключенням і референдум 2002 р. : з 20 тис. громадян Гібралтару та британських підданих, що мешкають на цій території не менше 10 років переважна більшість виборців проголосували за збереження британського суверенітету [4, с. 15].

Інституційні успіхи по упровадженню прямої демократії завжди містять в собі неоднозначний досвід, що легко може бути потрактований як в позитивному так, і в негативному плані. Зокрема штат Каліфорнія, що на теренах США став піонером у практиці впровадження у своє політичне життя інституту референдуму (там він може проводитись з дуже широкого спектру питань, зокрема і бюджетного процесу), інколи стає об'єктом критики з боку широкого загалу в цій частині цього свого досвіду. Кожного разу після проведення референдумів лунають звинувачення у маніпуляціях, адже за допомогою цього інструменту можна постійно тримати в напрузі політичне поле. Свого часу таким чином постраждав попередник теперішнього губернатора А. Шварценегера, що на своїй посаді встиг побути лише кілька місяців. Штат загалом по країні навіть отримав репутацію місця з досить примхливим і дивним населенням, а з фінансової точки зору експерти постійно наголошують на незбалансованості видатків, що стало наслідком існування можливості широкого впливу з боку громадськості

на відповідні питання. Цей факт, однак, не завадив декільком іншим регіонам наслідувати прикладу Каліфорнії у процесі запровадження інструментів інституту референдуму.

Слід зазначити, що у країнах «нової демократії», спочатку, при творенні власних постсоціалістичних конституцій взорували на класичне (представницьке) трактування принципів залучення народу до керування державою, але під тиском тенденції вдосконалення демократії і там звертаються до теми референдуму. Випадок Польщі прямо говорить про розширення ролі референдуму в рамках розтягнутого в часі процесу творення конституції та законодавчого уточнення процедур, за допомогою яких здійснюється керування державою. Нова Конституція (1997 року), крім того, що розширила перелік сфер застосування референдуму, значно підсилила можливість інтерпретації цього інструменту як акту прямої реалізації громадянами владних прав. Закон про референдум 2003 року розширив і урізноманітнив саму процедуру його проведення, відійшовши від звичних мінімалістичних зразків. Так, подовжено ліміт часу, що виділявся на проведення самого референдуму (він відтепер може тривати два дні) і введено новачки щодо постановки самого запитання (розміщення на бюлетені поширених роз'яснень щодо формулювання, яке виносяться на обговорення з боку ініціаторів). Таким чином, польська конституційна практика відійшла від обережних визначень народного суверенітету в стилі представницьких моделей демократії. Законодавчі розробки процедурного характеру, які у Польщі явно мали вигляд спроби позбавити інструмент референдуму притаманній для нього лаконічності, дозволяють закріпити за цими змінами концептуальний статус спроби створення нових більш відповідних сучасній теорії прямої демократії процедур для застосування інструменту референдуму [2].

Отже, початок нового сторіччя не став початком ери занепаду безпосередньої демократії. Референдуми як пріоритетна форма прямого народовладдя продовжують свій генезис на якісно новому рівні: розширюється коло країн, що практикують референдуми з метою прийняття суспільно значущих рішень; збільшується коло питань, що виносяться на всенародне голосування; главами держав і урядами частіше практикуються консультативні референдуми з метою узгодження прийнятих рішень з волею народу; процедура проведення референдумів за народною ініціативою стає більш ліберальною. Але успіх референдумів на початку XXI ст., як і раніше залежить від готовності суспільства вирішувати важливі справи публічно та доброї волі політичної еліти держави сприяти цим прагненням народу.

Бібліографічний список

1. Вибори в Європейському Союзі / за ред. Д. Ковриженка ;
Лабораторія законодавчих ініціатив. – К. : ФАДА ЛТД, 2006. – 156 с.
2. Паращич В. Порівняльний аналіз запровадження систем безпосередньої демократії в світі [Електронний ресурс] / В. Паращич, М. Шаповаленко. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/Juli08/09.htm>
3. Референдуми в Європейському Союзі / за ред. Д. С. Ковриженка. – К. : ФАДА, ЛТД, 2007. – 186 с.
4. Референдуми на початку ХХІ ст. : Вітчизняний і зарубіжний досвід / Кравченко С. С., Кобель В. І., Макуха Р. В. // Економіка, Фінанси, Право. – 2003. – № 6. – С. 13-17.
5. Руденко В. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты / В. Руденко. – Екатеринбург : УрРАН, 2003. – 476 с.

Стаття посвящена проблемі законодавчого закріплення інституту референдуму, як форми непосредственной демократии. Уделяется внимание исследованию особенностей проведения референдума в странах Европейского Союза и Азии.

The article is sanctified to the problem of the legislative fixing of institute of referendum, as forms of direct democracy. Paid attention to research of features of realization of referendum in the countries of European Union and Asia.