

Милосердна І.М.,

*кандидат політичних наук, доцент кафедри соціальних теорій
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ФОРМУВАННЯ ТА СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ РЕФЕРЕНДУМУ В СВІТОВІЙ ПРАКТИЦІ

Анотація. Стаття присвячена проблемі формування інституту референдуму, як форми безпосередньої демократії. Приділяється увага дослідженню особливостей закріплення і широкого розповсюдження інституту референдуму в зарубіжних країнах.

Ключові слова: інститут референдуму, вибори, правова держава, демократія.

Розвиток правової держави в умовах сучасних демократичних перетворень є неможливим без безпосередньої участі громадян у вирішенні найактуальніших питань державної політики і суспільно-політичного життя загалом.

Термін «референдум» (від латин. *referendum* — те, що має бути повідомлене) означає звернення безпосередньо до виборців для вирішення законодавчого або іншого питання державного життя. Референдум має багато спільного з виборами (ті ж учасники, комісії, спостерігачі, процедура голосування і ін.), проте відмінність полягає в тому, що вибори це обрання осіб, а референдум вирішення питань. Від референдуму слід відрізняти широкомасштабні опитування населення, що проводяться у формах, близьких до референдуму. Ці так звані консультативні референдуми юридичної сили не мають [1, 635].

Метою даної статті є дослідження особливостей формування та поетапного процесу становлення інституту референдуму на прикладі світового досвіду.

Проблемами аналізу референдуму в зарубіжних країнах займалися В.В. Маклаків, В.А. Туманів, Б. Спасов, А. Ангелов, Л. Зябка, І. Ключев, Ф. Курті, К. Еллінека, К. Хессе, Ж. Дюкло, Л. Дюги та інші. Вони досить детально показали його юридичну природу і основні етапи розвитку.

У сучасному конституційному праві термін референдум майже повністю витіснив раніше поширене найменування плебісцит, яке являлось його історичним попередником. Плебісцит — інститут, що виник у V ст. до нашої ери в Римській республіці у період боротьби між патриціями та плебеями. Закон консулів Л. Валерія та М. Горация 449 р. до н.е. запроваджував недоторканість плебейських трибунів та обов'язковість плебісцитів (як актив, ухвалених зборами плебсу) для виконання

громадянами Риму, щоправда — за умови їх попереднього затвердження Сенатом [5, 15].

Перший період (середина XV — середина XIX ст.) — поява і становлення інституту референдуму в зарубіжних країнах. В епоху середньовіччя плебісцити як форма безпосередньої демократії набули поширення у державах з республіканською формою правління (зокрема, в Швейцарії, окремих ганзейських містах тощо). Новий етап розвитку цього інституту припав на кінець XV та XIX ст., коли плебісцити проводились для затвердження конституцій, вирішення територіальних суперечностей, реалізації права народів на самовизначення, зміни засад організації публічної влади, підвищення ролі громадян у законодавчому процесі. Власне референдум був уперше проведений у Швейцарії 1449 р. щодо її фінансового становища.

У 1798 р., коли Франція завоювала Швейцарію, була прийнята нова Швейцарська конституція. У ній містилися обмеження ряду прав, у тому числі і права громадян на народне законодавство. Цюрихський політик того часу, Сутер, обґрунтував це тим, що «законодавство або діяльність законодавчої установи полягає в ґрунтовній роботі відповідного питання, в усесторонньому обговоренні і вирішенні його. Народ схильний засвоювати ідеї, які витікають від окремих осіб, цікавитися, захоплюватися ними і стояти за них всією масою. Але в законодавстві справа зводиться до того, щоб розробити ці ідеї в подробицях і виразити їх в самій кращій формі. Народ не може виконати цього завдання. Вона має бути покладена на раду або подібну до нього установу. Всесторонньо обговорювати або з'ясовувати ці речі може тільки корпорація, яка не має бути дуже численною» [6]. Інший учений того часу, Вельті, відзначав: «Якщо народні права досягають мети — встановити єднання представників з народом, об'єднати ідеї і дух часу з відчуттями і думками народу, то, звичайно, в них полягає велика державна мудрість, яка знайшла філософський камінь і замінює розумову працю державного діяча роботою непогрішимої машини. Але треба ретельно приглянутися, чи дійсно народні права виконують це високе завдання?» [2, 186].

У першій половині XIX ст. в Швейцарії починається період безперервних хвилювань, революцій, «відродження» народних прав у великих кантонах. Конституція Швейцарії 1848 р. послужила новим поштовхом до розповсюдження народного законодавства у формі референдуму і народної ініціативи, де референдум проводиться на федеральному, кантональному і комунальному рівні і найчастіше на вимогу виборців. Так, у 1831 р. в швейцарському кантоні Сен Гален було впроваджено Інститут народного вето. Більшість республіканських Конституцій Франції було схвалено саме шляхом плебісциту. У 1866 р. на плебісциті було прийнято рішення про входження Венеції до складу Італії, 1870 р. за приєднання до Італії проголосувала громада Риму, у 1867 р. за результатами плебісциту до складу Греції увійшли Іонічні острови, у 1860 р. на плебісциті було ухвалено рішення про приєднання Ніцци і Савойї до складу Франції. Плебісцитом 1851 р. строк повноважень Президента Франції Луї Наполеона було продовжено до 10 років, ще через рік, також через плебісцит, Луї Наполеон став імператором Наполеоном III [5, 17].

Один із відомих дослідників референдуму і свідок його проведення в Швейцарії, Ф. Курти, оцінюючи результати референдуму, говорить, що референдум «є політичною школою для народу і, отже, засобом культурного розвитку першорядної ваги. Де діє референдум, там всі класи населення займаються державою і його завданнями. Народ нашого часу не хоче бути *misera contribuens plebs*. Він не хоче чекати, поки його визнають зрілим і здатним застосовувати широкі права. Референдум виявився надзвичайно корисним для законодавства і всього життя тим, що він доставив більше впливу на громадську думку і загальну волю: адже представницькі установи скрізь, де тільки вони можуть діяти самовладні, дуже схильні перетворюватися на особливий стан, в касту, яка, замість суспільних інтересів, дотримується лише свої власних. Народні голосування референдуму нагадують парламентарям про їх обов'язки; вони примушують їх шукати зближення з народом» [2, 238].

Другий період (кінець XIX – початок XX ст.) – закріплення і широке розповсюдження інституту референдуму в зарубіжних країнах.

Слід зазначити, що в кінці XIX – початку XX ст. в конституціях деяких західних держав з'явилися статті про можливість звернення до референдуму при вирішенні не лише внутрішніх, але і зовнішньополітичних питань. Так, в Конституції Швейцарії (п. 3 ст. 89) ще в 1912 р. було зафіксовано положення, відповідно до якого було потрібне проведення загальнонаціонального

референдуму для затвердження міжнародних договорів на невизначений термін або на термін більше 15 років.

Окрім Швейцарії, референдуми неодноразово проводилися в таких державах світу, як Норвегія, США, Франція, Данія, Італія, Ірландія, Бразилія і в інших країнах.

Серед найбільш відомих референдумів, що проводилися перед початком першої світової війни і привернули до себе увагу міжнародну громадськість, можна назвати референдум 1905 р. в Норвегії.

Інститут референдуму був законодавчо закріплений в кінці XIX – початку XX ст. в конституційних актах ряду штатів США. Хоча поява референдуму в політичному житті США датується 1640 р., лише в 1898 р. деякі штати почали законодавчо дозволяти людям брати безпосередню участь в процесі правотворчості шляхом використання таких форм, як ініціатива і референдум.

Як відзначає М.Н. Марченко, час законодавчого закріплення і використання референдуму в політичній і правотворчій практиці США інколи оспорується самими ж американськими соціологами і юристами. Відомий вчений Л. Ліпсет вважав, що референдум в країні сягає витоків американської революції, коли декілька штатів надали своїм громадянам проекти конституцій на розгляд та твердження [6].

В кінці XIX ст. законодавчі збори штатів, або конституційні конвенти, почали практикувати внесення конституцій на схвалення виборців. Але ця практика в більшості випадків була припинена судами штатів, вважаючи, що легіслатура, наділена законодавчою владою, не може делегувати дану владу виборцям. Тоді ж були прийняті нові конституції штатів або внесені зміни (поправки) в тих, що діють, відповідно до яких закони, не будучи схваленими на референдумі, не мали юридичної сили. Подібні обмеження стосувалися, як правило, законів, регулюючих позики і оподаткування.

У першій половині XX ст. плебісцити використовувались переважно для вирішення територіальних питань. Наприклад, у 1905 році шляхом загальнонаціонального плебісциту було припинено дію Кальмарської унії, і Норвегія отримала незалежність. За результатами плебісциту у Верхній Сілезії 1921 р. територію Верхньої Сілезії було поділено між Веймарською республікою та Польщею.

На початку XX ст. референдум найактивніше практикувався лише в Швейцарії на всіх рівнях, а також в США (на штатному і місцевому рівнях) і в Австралії (у конституційній області).

Найбільшого поширення референдум набув після першої світової війни. Тоді разом з демократизацією виборчого права (надання права голосу

жінкам, введення у ряді країн пропорційної виборчої системи) значно розповсюдилися всі форми безпосередньої демократії: референдум, народна ініціатива, та ін. Інститут референдуму увійшов до більшості конституцій країн Центральної Європи і прибалтійських держав, що утворилися після першої світової війни, де знайшов відображення у законодавстві ряду інших країн, наприклад — Австрії, Естонії, Латвії, Литви, Словаччини, Чехії, Вільного Міста Данцига тощо [5, 16].

При цьому, окрім свого традиційного призначення — затвердження або відхилення запропонованих актів, з'являється нова тенденція у використанні референдуму. У деяких державах правлячі круги за допомогою цього інституту обходили представницькі установи, підміняли їх. На таку можливість західні учені указували ще в 1930 р. Вони розглядали референдум як спосіб залучення виборців до вирішення конфліктів між різними органами держави.

Взагалі в світовій практиці інститут референдуму був остаточно сформований в післявоєнний період. Саме в цей час почала формуватися тенденція прийняття конституційним шляхом всенародного голосування або тільки по її принципам, чи по всьому тексті проекту, але вже проголосованому парламентом [8, 288-294].

У другій половині ХХ ст. є приклади де використання референдуму використовувалася для легітимізації авторитарних і диктаторських режимів. Розвиток інституту референдуму в західних державах в той період не завжди був послідовним. Більше того, референдум був в значній мірі дискредитований в очах світової громадськості. При авторитарному режимі, в умовах репресій і тиску на виборців, фальсифікації результатів голосування і відсутності у опозиційних сил можливостей виразити своє відношення до предмету голосування, правлячі круги проводили закони, зручні для них. Сфальсифікованим плебісцитом 1935 р. в Греції була впроваджена монархічна форма правління. Так, в липні 1947 р. на референдумі в Іспанії було отримано 78% за закон, який проголошував Іспанію королівством. У законі не визначалося, хто буде королем, а пост глави держави довічно зберігався за Франком, яке у той час не був ні королем, не регентом, тобто юридично закріплювалося положення диктатора і підкреслювалася його необмежена влада. Дійсний референдум можливий лише в умовах демократичного правового режиму, який припускає свободу слова і волевиявлення зокрема. Отже, в умовах авторитаризму референдум в його класичному розумінні неможливий.

Референдум також тричі проводився у фашистській Німеччині. На всенародні голосування

вносилися наступні питання: про вихід Німеччини з Ліги Націй в 1933 р., про з'єднання поста Президента з постом фюрера і рейхсканцлера в 1934 р., про приєднання Австрії до Німеччини в 1938 році. У 1933 р. на референдумі приймається Конституція Португалії, розроблена самим диктатором А.О. Салазаром, що закріпила основи корпоративної держави [4, с. 81].

Третій період (середина ХХ ст. — теперішній час) — затвердження референдуму як форми народовладдя.

У подальший період, і особливо після другої світової війни, практика використання інституту референдуму в політичному житті і правотворчій діяльності західних країн набула ще ширшого поширення. Референдум вийшов на перше місце серед інших інститутів безпосередньої демократії. Він був закріплений в Основних законах Франції 1946 р. (ст. 90), ФРН 1949 р. (ст. 29, 146), Італії 1947 р. (ст. 75, 138), Японії 1947 р. (ст. 96), більшості конституцій земель ФРН. Був даний новий, потужний поштовх процесу подальшого розвитку і вдосконалення референдуму майже у всіх високорозвинених в промисловому відношенні країнах. Помітно зросла інтенсивність використання даного інституту, особливо в 60 — 80-і роки. Наприклад, в США, де законодавством передбачається проведення референдумів на рівні майже кожного штату, окрім Делавера, і на місцевому рівні кількість звернень до даного інституту щорік налічує від 12 до 15 тис. випадків. У 21 штаті він обов'язковий по конституційних питаннях, а в 23 передбачений петиційний референдум. За 23 роки (з 1945 по 1968 р.) на рівні штатів, виключаючи дорадчі, було проведено 497 референдумів (59 петиційних, 18 законодавчих, обов'язкових: 336 по конституційних і 84 — по інших законах) [3, 13].

У країнах Західної Європи, виключаючи Швейцарію, кількість референдумів, проведених тільки на національному рівні за час їх конституційного закріплення, налічує більше ста випадків. У Швейцарії, що стоїть, поза сумнівом, на першому місці по використанню референдумів на федеральному або загальнонаціональному рівні, таких випадків, за підрахунками швейцарських державознавців і правознавців, налічується починаючи з 1843 р. більше 240.

Кожен референдум є унікальною політичною подією, яка викликає той або інший суспільний резонанс. У післявоєнній Франції, наприклад, значний інтерес викликали референдуми, що стосувалися ухвалення Конституції країни (у 1958 р.), припинення війни в Алжирі (у 1961 р.), зміни положення конституції про порядок обрання президента республіки (у 1962 р.), реформи

сенату і установи регіонів (у 1969 р.), розширення Європейського економічного співтовариства за рахунок ухвалення в нього Великобританії, Данії, Ірландії і Норвегії (у 1972 р.).

В Англії світову суспільну увагу привернули референдуми, що стосувалися вступу, а потім перебування (у 1975 р.) цієї країни в Європейському економічному співтоваристві, також що проводився в 1979 р. в Шотландії і Уельсі референдум про розширення місцевої автономії. В Іспанії величезний суспільний резонанс дістав проведений в 1986 р. загальнонаціональний референдум про участь цієї країни в структурі НАТО; В Швейцарії — референдум 1985 р. про вступ цієї нейтральної держави в ООН [7, 203-211].

Референдум активно використовується і в країнах «третього світу», де його результати закріплені в конституціях. Зокрема, в Азії — Філіппіни, в Африці — Алжир, Ангола, Габона, Єгипет, Кабо-верде, Ліберія, Мадагаскар, Сенегал, Руанда, Того, Ефіопія, ПАР; Латинська Америка — Нікарагуа. Проте на практиці інститут референдуму в окремих державах використовується не так широко. Наприклад, в деяких країнах Африки (Того, ПАР, Руанді), що мають однопартійну систему, на референдум виносилися лише питання схвалення конституцій. У Алжирі, Конго, Мадагаскарі, Ефіопії референдум використовувався в основному при ухваленні конституцій, а також при схваленні програмних документів правлячих революційно-демократичних партій.

У 80-х роках використання цієї форми волевиявлення громадян розширилося. У 1980 р. в Непалі на референдум було винесено питання про збереження в країні безпартійної системи, в 1982 р. в Шрі-Ланці обговорювалося питання про продовження на шість років повноважень парламенту скликання 1977 р.; у 1984 р. в Пакистані встало питання про «ісламізацію» державно-правових інститутів країни. На всіх перерахованих референдумах уряд добився підтримки пропозицій, що виносилися на голосування.

Особлива увага світової громадськості фокусувалася в 80-і рр. на референдумі, що проводився в Канаді. Він стосувався політичного і правового статусу провінції Квебек. Питання зачіпало майбутнє всієї федерації, оскільки на порядок денний урядом провінції в черговий раз була поставлена проблема надання суб'єктам канадської федерації права на самовизначення аж до відділення. В результаті проведеного референдуму, завдання якого було виявити, чи довіряють громадяни Квебека своєму уряду вести переговори з метою укладення передбачуваного договору між Квебеком і Канадою, більшістю голосів (59,5%) дана пропозиція була знехтувана [6].

В даний час референдум широко використовується в зарубіжних країнах. 26 вересня 1999 р. рішенням референдуму повноваження Президента Таджикистану Емомалі Рахмонова було продовжено з 5 до 7 років, 27 лютого 2002 р. рішенням референдуму строк повноважень президента Узбекистану Іслама Карімова також було продовжено до 7 років. 17.10.2004 р. білоруські виборці на референдумі висловились за скасування обмежень строків перебування при владі президента Білорусі (що дозволило О.Лукашенко втретє висунути свою кандидатуру на виборах 2006 року). Подібним чином закріплювалось перебування при владі президентів Казахстану Нурсултана Назарбаєва (референдум 1995 року про продовження строку повноважень президента) і Туркменістану Сапармурата Ніязова (референдум 15.01.1994 р. Щодо продовження строку повноважень президента до 2002 року).

У 2000 р. у Франції пройшов референдум про скорочення терміну повноважень президента країни з 7 до 5 років. Про проведення референдуму було вирішене президентом Франції Жаком Шираком 6 липня 2000 р.

У Швейцарії в 2000 р. проводився референдум про введення обов'язкових квот для представництва жінок в парламенті країни. 80% населення висловилося проти введення обов'язкових квот для представництва жінок в парламенті.

Таким чином, референдум є не лише формою висловлювання громадської думки, але й способом ухвалення принципово важливих нормативно-правових та політичних рішень. Проте слід зазначити, що проведення референдуму в будь-якій державі буде ефективним лише в тому випадку, якщо він проводитиметься в демократичній країні та підтриманий широкими верствами населення.

Основним чинником, який не сприяє розширенню сфери застосування референдумів, є те, що за певних умов референдум може стати дієвим інструментом для згортання демократичних процесів — адже за своєю суттю референдум передбачає голосування лише «за» або «проти» внесеної пропозиції, виключає (на відміну від інститутів опосередкованої демократії) подальші дискусії та пошук компромісного варіанту кінцевого рішення. Саме ці вади референдуму, як свідчить практика, з успіхом використовуються в умовах авторитарного політичного режиму.

Показовим у цьому відношенні є досвід ряду азійських країн, де рішеннями референдумів підмінялись конституційні положення та діяльність вищих органів держави. У 1976—1978 роках в Єгипті було проведено серію референдумів, якими було продовжено визначений Конституцією строк президентських повноважень, обрано на

посаду Анвара Садата, розширено повноваження правоохоронних органів, схвалено недемократичні заходи проти «підривних елементів» та опозиції.

Вивчення зарубіжного досвіду дозволяє говорити про те, що до процедури референдуму звертаються переважно для вирішення питань найбільшої ваги – затвердження конституцій (та, відповідно, засад організації публічної влади), визначення зовнішньополітичного курсу країни (у цьому контексті показовим є досвід норвезького референдуму 1972 р., коли громадяни Норвегії не підтримали ідею членства Норвегії в Європейському Союзі), обмеження державного суверенітету (референдуми, пов'язані з розширенням Євросоюзу, референдуми щодо Конституції ЄС тощо), врегулювання відносин між центральною владою та автономіями тощо. Чи не єдиним винятком з цього правила є Швейцарія, де на референдум часто виносяться питання, вирішення яких у багатьох інших країнах віднесено до компетенції органів публічної влади.

Література:

1. Большой юридический словарь. 3-е изд., доп. и перераб. / Под ред. проф. А. Я. Сухарева. — М.: ИНФРА-М, 2007. — VI, 858 с.
2. Курти Ф. История народного законодательства и демократии в Швейцарии [Электронный ресурс] / Ф. Курти. Пер. с нем. Г.Ф.Львовича. — СПб.: Т-во "Знание", 1900. — VIII, 238 с. — Режим доступа: <http://shpl.dlibrary.org/ru/nodes/3214-kurti-f-istoriya-narodnogo-zakonodatelstva-i-demokratii-v-shveysarii-spb-1900-istoriko-politicheskaya-biblioteka-3#page/250/mode/inspect/zoom/4>
3. Маклаков В. В. Референдум в буржуазном государстве [Электронный ресурс] / В. В. Маклаков // Правоведение. -1975. — № 3. — С. 96 — 103. — Режим доступа: <http://www.law.edu.ru/article/article.asp?articleID=1140046>
4. Основы конституционного права ФРГ. Перевод с немецкого / Хессе К.; Под ред.: Сидоров Н.А. (Вступ. ст.); Пер.: Сидорова Е.А. — М.: Юрид. лит., 1981.
5. Референдуми в Європейському Союзі / За ред. Д.С. Ковриженка. — К.: ФАДА, ЛТД, 2007. — 186 с.
6. Синцов Г.В. Становление института референдума в зарубежных странах [Электронный ресурс] / Г.В. Синцов // Право и жизнь. — 2004. — № 68(4). — Режим доступа: <http://www.law-n-life.ru/arch/n68.aspx>
7. Современное буржуазное государственное право. Критические очерки. Основные институты. №2 / Крутоголов М.А., Крылова Н.С., Крылова И.С., Никифорова М.А., и др.; Отв. ред.: Туманов В.А. — М.: Наука, 1987. — 368 с.
8. Старостина И.А. К вопросу о конституционном референдуме // Конституция как символ эпохи: В 2 т. / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. Т. 1. М.: Изд-во МГУ, 2004. — 528 с.

Милосердная И.М. Формирование и становление института референдума в мировой практике. — Статья.

Аннотация. Статья посвящена проблеме формирования института референдума, как формы непосредственной демократии. Уделяется внимание исследованию особенностей закрепления и широкого распространения института референдума в зарубежных странах.

Ключевые слова: институт референдума, выборы, правовое государство, демократия.

Myloserdna I.M. The forming of referendum institution in World practice. — Article.

Summary. The article deals with the problem of forming of institute of referendum, as forms of direct democracy. Attention is paid to research of features of fixing and wide distribution of institute of referendum in foreign countries.

Keywords: institute of referendum, elections, legal state, democracy.

ФІО на руском и англ. яз., и название статей