

УДК 32-027.21:341.223.4

Милосердна І.М., НУ «ОЮА»

ЄВРОПЕЙСЬКІ МОДЕЛІ ІНСТИТУТУ РЕФЕРЕНДУМУ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Стаття присвячена дослідженню моделей інституту референдуму та їх особливостей в європейській практиці. В статті охарактеризовано та виокремлено позитивний досвід впровадження та реалізації референдуму в Європі, який є актуальним для подальшої демократизації української держави.

Ключові слова: референдум, демократія, вибори.

В теорії конституційного права та політичній науці визначення референдуму не завжди однакове. Найчастіше референдум отожднюють з опитуванням громадської думки, з плебісцитом. Іноді референдумом називають будь-яке голосування виборців незалежно від його наслідків. Справді, за своєю суттю референдум, як і інші форми народовладдя – вибори, народне обговорення і опитування, є правом реальної суверенної і верховної волі народу, проте за своїм змістом і формою здійснення, тобто за предметом і методом правового регулювання референдум істотно відрізняється від інших форм народовладдя.

Метою даної статті є комплексне дослідження європейських моделей інституту референдуму в сучасних умовах.

Джерельною базою аналізу особливостей впровадження європейських моделей інституту референдуму є законодавчі акти країн Європейського Союзу.

Перш ніж здійснити аналіз моделей інституту референдуму, слід приділити увагу що на думку Г.В. Синцова референдум представляє собою одну з форм безпосередньої демократії, змістом якої є пряме волевиявлення встановленого законом числа громадян на встановленій території по конкретних суспільно значимим питанням, окрім тих, які згідно із законом не можуть бути винесені на референдум, обов'язково з'ясовуване в передбаченому законом випадку або таке, що признається за ініціативою відповідний уповноважений суб'єкт-ініціатор, має вищий юридичний сила і обов'язковий для виконання орган, організація і громадянин або носить консультативний характер [6, с. 23].

У цьому визначенні відбиті усі конституційно-правові ознаки, які дозволяють охарактеризувати конкретну теоретично можливу ситуацію проведення референдуму в будь-якій країні. Оскільки саме поняття та становлення інституту референдуму, це продукт європейської цивілізації, тому основні моделі сформувалися в європейських країнах та є показовими для інших країн та України зокрема.

Однією з моделей референдуму є гіпотетична модель «абсолютної» прямої демократії, яка припускає, що всі публічно-владні рішення ухвалюються виключно громадянами, а інститути «абсолютної» представницької демократії в конституційній системі держави повністю відсутні.

Модель інституту референдуму в Швейцарії. Конституція країни (ст. 141) надає громадянам можливість висувати петиції про проведення референдуму по федеральних законах, федеральних ухилах, міжнародних договорах. Відповідно до статей 138 і 139 громадяни можуть також зажадати повного або часткового перегляду Конституції. У статтях 140, 141, 165 Союзній конституції Швейцарської Конфедерації, прийнятої Федеральними зборами 18 грудня 1998 р., схваленої на національному референдумі 18 квітня 1999 року і такої, що набрала чинності 1 січня 2000 р., врегульовані відношення по проведенню різних видів обов'язкового і факультативного референдумів, зокрема обов'язкового референдуму по відхиленню федеральних законів, оголошених терміновими, що не мають конституційної основи, а також по ухваленню публічно-владних рішень шляхом голосування по питаннях повного або часткового перегляду Конституції (ч. 2 ст. 140), по питаннях приєднання до організацій колективної безпеки або до наднаціональних співтовариств, по міжнародних договорах, що передбачають приєднання до міжнародної організації і інших договорів [7].

У разі підтримки ініціатив виборцями, рішення по цих пропозиціям вони ухвалюють самостійно. Подібна модель референдуму явно тяжіє до формалізованої моделі ухвалення публічно-владних рішень в системі «абсолютної» прямої демократії і може бути названа партисіпаторним типом моделі інституту референдуму. З певними обмовками в частині факультативного референдуму до даної моделі можна віднести і інститут референдуму, передбачений Конституцією Італійської Республіки. Ця модель характерна для швейцарських кантон і напівкантон, а також ряду штатів США.

Модель інституту референдуму в Австрії затверджена в Конституції Австрійської Республіки від 10 листопада 1920 року. Федерація має право приймати закони з питань проведення виборів до Національної Ради і референдумів та забезпечувати їх виконання. До повноважень виборчих комісій відноситься проведення виборів до Національної Ради, виборів Федерального Президента та проведення референдумів (п. 6 ст. 26 (1)). Ця ж стаття Конституції визначає порядок формування Федеральної виборчої комісії. За рішенням більшості членів парламенту будь-який акт парламенту може бути винесений на загальнодержавний референдум перед його підписанням Федеральним Президентом (стаття 43) [8].

Питання повного перегляду Конституції повинне бути винесене на референдум перед підписанням прийнятого Закону про внесення змін до Конституції Федеральним Президентом; питання часткового перегляду Конституції має бути винесене на референдум, якщо на цьому наполягає третина членів Національної Ради або Ради Федерації (стаття 44) [5, с. 370].

Модель інституту референдуму в Німеччині. Відповідно до абзаців 2, 3 і 6 статей 29 Основного закону Федеральної Республіки Німеччини від 23 травня 1949 року врегульовані відношення по ухваленню федерального закону про новий поділ федеральної території, але такий закон в обов'язковому порядку потребує затвердження шляхом референдуму. Ст. 29 також врегульовані відношення по вирішенню громадянами питань про єдину приналежність певних територій, частини яких знаходяться в різних землях, до федеральної землі. У випадку висунення народної ініціативи по цьому питанню може бути вирішене про ухвалення федерального закону, який має бути затверджений на референдумі, або про проведення народного опитування (абз.4 і 5 ст. 29) [4, с. 13].

Модель інституту референдуму в Данії. Згідно статей 42 і 88 Конституції Королівства Данія від 5 липня 1953 року, на обов'язків референдум виноситься питання про ухвалення нового конституційного ладу. Громадяни голосують по відповідному законопроекті. Якщо громадяни підтримують законопроект, то, для того, щоб стати «невід'ємною частиною» Конституції (ст. 88), він повинен дістати схвалення короля і в даному випадку громадяни ухвалюють не остаточне рішення. Відхилення законопроекту, по суті, означає ухвалення остаточного рішення самими виборцями.

Модель інституту референдуму в Ірландії. У статтях 27, 46 і 47 Конституції Ірландії від 29 грудня 1937 року відсутня пряма вказівка на можливість повного перегляду конституційного ладу, проте встановлено, що предметом перегляду може бути будь-яке положення, з чого виходить, що повний перегляд не виключений.. Що стосується голосування по законопроектам, то Конституцією передбачено два варіанти схвалюваних рішень: схвалення законопроекту (п. 5.2 ст.27) і його відхилення (п.2.2 ст. 47). У першому випадку рішення вабить підписання і промудльгацію закону Президентом, в другому – відхилення законопроекту. Тому, вирішення громадян носять обов'язків характер [1].

Модель інституту референдуму в Іспанії розглянута відповідно до ст. 62, 92, пунктом 1, ст. 151, пунктом 2 ст. 152, пунктом 3 ст. 167, пунктом 3 ст.168 Конституції Іспанії від 27 грудня 1978 року. Згідно пункту 3 ст. 163, в країні проводиться обов'язків референдум з питання про повний перегляд Конституції. Громадяни ратифікують схвалений Генеральними Кортесами проект реформи. Ратифікований громадянами документ вимагає санкціонування і промудльгації його королем. Громадяни здійснюють тут владні повноваження, про що повідомляється в преамбулі Конституції. Ухвалення рішення на обов'язковому референдумі означає, що референдум в провінціях за ініціативою про надання автономії, передбачений пунктом 1 ст.151, а також референдум по статуту, передбачений пунктом 2 ст.152. Хоча референдум проводиться в провінціях, де він має загальнонаціональне значення. У ст. 92 встановлено, що референдуми в Іспанії можуть проводитися з будь-якого питання, що має особливе значення, включаючи голосування по законах, вже прийнятим парламентом, і голосування з приводу важливих міжнародних угод.

Модель інституту референдуму в Італії розглянута відповідно до ст. 75, абзацом 6 ст. 87 і ст..132, 133, 138 Конституції Італійської Республіки від 22 грудня 1947 року. У ст. 132 і 133 передбачено проведення обов'язкового референдуму при зміні політико-територіального поділу країни, проте їх формулювання указує на те, що право остаточного рішення належить не громадянам, а органам державної влади: «Конституційним законом після заслуховування думки обласних рад може бути дозволене злиття існуючих областей...» (абз. 1 ст. 132); «Область, враховуючи думку зацікавленого населення, може видавати закони...» (абз. 1 ст. 133). На факультативному референдумі може бути здійснений тільки частковий пере-

гляд Конституції, оскільки, згідно статті 139 республіканська форма правління не може бути предметом перегляду. По суті ст. 138 ініціатива проведення референдуму в Італії знаходиться як в компетенції держави (члени палат, обласні ради), так і виборців.

Модель інституту референдуму в Португалії знайшла своє відображення у ст. 1 Конституції Португальської Республіки від 2 квітня 1976 року, що виключає винесення на референдум актів бюджетного, податкового або фінансового змісту і, отже, допускає винесення на референдум інших актів. На референдум можуть виноситися питання, що представляють істотний національний інтерес, які мають бути вирішені органами державної влади шляхом схвалення міжнародного договору і законодавчого акту (п. 3 ст. 115).

Модель інституту референдуму у Франції. Згідно Конституції Французької Республіки від 4 жовтня 1958 року, проведення обов'язкового референдуму передбачається по питаннях поступки, обміну, приєднання території (ч. 3 ст. 53), а також за проектом про перегляд Конституції (ч. 1 ст. 79). Проте дане питання може бути розглянуто Парламентом, скликаним і Конгресом. Тому народне голосування про перегляд Конституції віднесене до факультативного виду референдуму. Згідно частини 5 ст. 79, республіканська форма правління не може бути предметом перегляду Конституції, і будь-який такий перегляд розглядається, як частковий.

Модель інституту референдуму в Швеції. Референдум в Швеції в основному носить консультативний характер, але відповідно до частин 3 і 4 параграфа форми правління від 27 лютого 1974 року на референдумі може прийматися обов'язкове рішення по відхиленню проекту основного закону [5, с. 150, с. 228, с. 360-375.].

Гіпотетична модель «абсолютної» представницької демократії, що припускає, що всі публічно-владні рішення приймаються виключно представницькими органами влади, а інститути «абсолютної» прямої демократії в конституційній системі держави повністю відсутні.

Законодавство Бельгії інститут референдуму на федеральному рівні не включає. У країні проводяться комунальні консультативні референдуми. Дані опитувань показують, що населення позитивно відноситься до ідеї введення інституту референдуму на федеральному рівні, але більшість політиків виступають проти нього.

Конституція Великого Герцогства Люксембург від 17 жовтня 1868 року передбачає інститут референдуму (абз. 7 ст. 51). Зміст цього інституту не розкривається, хоча з формулювання абзацу 7 ст. 51

витає, що мова йде про консультативні референдуми: «...виборці можуть бути покликані висловитися шляхом референдуму» [3]. Оскільки Конституція умовчує про можливості ухвалення самими громадянами рішень.

Наявність в конституційному законодавстві держави інституту референдуму не є свідоцтвом широкої участі громадян в ухваленні публічно-владних рішень. Навпаки, ряд моделей (Великобританія, Німеччина) свідчить про істотне обмеження такої участі. У Великобританії референдум може проводитися тільки в окремих випадках на підставі спеціального акту, а відповідно до Конституції Німеччини референдум може проводитися тільки по питаннях територіального перевлаштування земель.

Обов'язковий референдум проводиться в семи державах (Швейцарія, Австрія, Німеччина, Данія, Ірландія, Іспанія, Франція). У тих випадках, коли проведення обов'язкового референдуму передбачено конституціями держав, на ньому громадяни ухвалюють рішення по повному або частковому перегляді конституції країни (Австрія, Данія, Ірландія, Іспанія, Швейцарія). Ухвалення законів і інших правових актів на обов'язковому референдумі – явище виняткового характеру (Німеччина). Це ж зауваження відноситься і до ухвалення рішень по відміні законів і інших правових актів (Швейцарія). Тільки у трьох державах допускається ухвалення громадянами інших публічно-владних рішень на обов'язковому референдумі (Швейцарія, Іспанія, Франція).

У одинадцяти з даних держав (Швейцарія, Австрія, Великобританія, Греція, Данія, Ірландія, Іспанія, Італія, Португалія, Франція, Швеція) громадяни наділені правом участі у факультативному референдумі. Предметом факультативного референдуму найчастіше є частковий перегляд конституції (Австрія, Іспанія, Італія, Франція, Швеція) і відміна законів або їх окремих положень (Данія, Італія, Швейцарія). Ухвалення правових актів на факультативному референдумі допускають тільки конституції Німеччині, Греції і Португалії. Вельми обмежено і право громадян на ухвалення інших публічно-владних рішень шляхом голосування на факультативному референдумі. Такі рішення можуть ухвалюватися в чотирьох країнах (Греція, Великобританія, Португалія, Швейцарія), при цьому у Великобританії, як вже було відмічено, на національному рівні референдум може проводитися у виняткових випадках [2].

Слід особливо відзначити, що в переважній більшості даних держав конституції не передбачають петиційного референдуму. За вимогами самих громадян всенародне голосування може проводитися тільки в Швейцарії, Італії, Португалії, Німеччині. У решті країн ініціатива проведення референдуму знаходиться у винятковій компетенції держави.

Таким чином, конституційне законодавство країн Європейського Союзу передбачає моделі інституту референдуму, значною мірою обмежуючи ініціативу громадян в ухваленні публічно-владних рішень. Стосунки, пов'язані з проведенням референдуму, повністю підконтрольні органам державної влади. Саме органи державної влади ініціюють проведення референдуму, формулюють питання, що виносяться на голосування, готують відповідні законопроекти та ін.

Це дозволяє зробити висновок про те, що інститут референдуму в країнах Європейського Союзу дуже близький інститутам представницької демократії. Ухвалення громадянами публічно-владних рішень, по суті, означає схвалення або несхвалення пропозицій, заздалегідь вироблених в рамках представницької системи. Схвалення цих рішень додає велику легітимність конституціям, що приймаються, і законам, проектам законів про внесення змін і доповнень в конституції держав або в закони, що діють. Якщо ж ухвалені інші публічно-владні рішення (територіальне перевлаштування, приєднання до міжнародних організацій), то вони дозволяють подолати можливі розбіжності усередині представницьких органів влади або між законодавчою і виконавчою гілками влади і без конфліктів вирішити суспільно важливі питання. У цьому і полягає призначення референдуму.

По даному критерію переважну більшість даних моделей референдуму можна було б назвати легітимуючими моделями обмеженої участі. Ці моделі лише умовно (внаслідок того, що в голосуванні беруть участь самі громадяни) можна віднести до інститутів прямої демократії. Виключенням на загальному фоні служить модель референдуму, прийнята в Швейцарії. Дана модель припускає набагато більшу активність і самостійність громадян в ухваленні публічно-владних рішень.

На європейську практику правового регулювання референдумів необхідно звернути особливу увагу, адже в умовах відсутності демократичних традицій існує значна імовірність того, що інститут референдуму може стати інструментом для прийняття рішень

в інтересах того чи іншого органу публічної влади (глави держави, парламенту). Саме тому законодавство про референдуми має забезпечувати, з одного боку, можливість реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами через механізм референдуму, а з іншого – визначати механізми запобігання маніпулюванню народним волевиявленням та використання референдуму як інструменту досягнення політичних цілей.

Таким чином, практика проведення референдумів, яка існує в європейських державах, дозволяє виділити умовні, формалізовані моделі, які дозволяють простежити виникнення даного інституту. Адже, в кожній країні існують свої особливості правового регулювання, які залежать від політичної системи, режиму, історичних традицій, сім'ї права, соціально-політичного розвитку країни взагалі.

Бібліографічний список:

1. Конституции государств Европы: В 3-х т. / Под общей ред. А. Окунькова. М.: НОРМА, 2001. 824 с.
2. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. проф. В.В. Маклаков 2-е изд., исправ. и доп. М.: Издательство БЕК, 1999. 584 с. URL: <http://library.khpg.org/files/docs/1398678879.pdf>
3. Конституция Великого герцогства Люксембурга. *Конституции государств (стран) мира. Библиотека конституций Пащикова Романа*. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=146>
4. Руденко В. Конституционные модели референдума в странах Европейского Союза, Швейцарии и России. *Конституционное право: Восточноевропейское обозрение*. 2003. № 1 (42). С. 10–20.
5. Руденко В. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург: УрО РАН, 2003. 476 с.
6. Синцов Г. В. Современные конституционно-правовые модели института референдума в зарубежных странах : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02; Пензенск. гос. ун-т. М., 2008. 58 с.
7. Союзная Конституция Швейцарской конфедерации от 18.04.1999г. *Конституции государств (стран) мира. Библиотека конституций Пащикова Романа*. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=135>
8. Федеральный конституционный закон Австрии. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/austria.pdf>

The article aims to research the models of the institute of referendum and their features in European practice. The article distinguishes and characterizes the positive experience of introduction and realization of referenda in Europe, which is relevant for further democratization of Ukraine.

Keywords: referendum, democracy, elections.