**Тема №8**

**Інститути безпосередньої демократії в зарубіжних країнах**

Наслідком розширення числа країн, що використовують демократичні методи управління, є закріплення в конституційному праві значного числа держав інститутів безпосередньої демократії (виборів , референдуму, народної правотворчої ініціативи). Якщо вибори, які були передбачені ще в перших конституціях, стали звичною практикою для більшості держав, то інші форми безпосередньої демократії застосовуються аж ніяк не скрізь. При цьому навіть законодавче закріплення інститутів безпосередньої демократії аж ніяк не гарантує обов'язкового їх використання , хоча «сам факт включення тих чи інших форм безпосередньої демократії в число конституційних інститутів може вказувати на зміну пріоритетів цієї держави щодо ролі громадян у прийнятті найважливіших рішень» 162. Як показує практика, реальний вплив інститутів безпосередньої демократії на механізм публічної влади багато в чому залежить від політичного режиму відповідної країни, оскільки в державах з авторитарними і тоталітарними режимами ці інститути носять фіктивний характер.

Найважливішим інститутом безпосередньої демократії є вибори. Вони легитимируют влада, і через вибори народ визначає своїх представників і наділяє їх мандатом на здійснення своїх суверенних прав. Введення загального голосування в свій час в значній мірі «змінило способи політичних дій», оскільки «народ став постійним акті-ром на політичній сцені, тоді як раніше він задовольнявся випадковим участю в політичному житті в періоди нестабільності» 163 .

Залежно від способу волевиявлення виборців вибори можуть бути прямими і непрямими. Найбільш поширеним і формально найдемократичнішим типом голосування є прямі вибори, що передбачають можливість безпосереднього вираження виборцями свого ставлення до висунутих кандидатів. Практично завжди прямими виборами обираються члени нижньої палати парламенту, однопалатного парламенту (аналогічна система характерна і для законодавчих зборів суб'єктів федерації), представницькі органи місцевого самоврядування. В окремих країнах прямими виборами обираються президенти (Австрія, Франція, Мексика, Польща), верхні палати парламенту (Бразилія, США) , губернатори (США), мери міст (Японія, багато міст США і Канади). В Ізраїлі прямими виборами обирається прем'єр-міністр.

Непрямі ж вибори передбачають наявність між кандидатами і виборцями якогось проміжного ланки, опосередковує волю останніх. За певних обставин (у разі забезпечення ними більш зваженого, професійного підходу) непрямі вибори можуть бути більш доцільними, ніж прямі. Розрізняються два різновиди непрямих виборів: непрямі і багатоступеневих (багатоступінчасті).

Непрямі вибори проводяться спеціально створюваної колегією або яким-небудь постійно діючим органом. Так, в окремих країнах вибори президента здійснюються або обираються населенням вибірниками, або виборчою колегією за участю суб'єктів федерації або адміністративно-територіальних одиниць з широкою автономією. У першому випадку вибори, по суті, мало чим відрізняються від прямих. Так, в США (а раніше в Фінляндії та Аргентині) виборщики, асоційовані з тим чи іншим кандидатом на пост глави держави, обираються безпосередньо громадянами країни, і з урахуванням конкретного складу колегії вибірників результати президентських виборів зазвичай бувають відомі вже заздалегідь.

Кожен американський штат вибирає число вибірників, що дорівнює числу його представників у палатах конгресу (крім того, трьох вибірників посилає федеральний округ Колумбія). Загальний склад колегії, таким чином, налічує 538 осіб. Вибори незмінно відбуваються кожного високосний рік в перший вівторок після першого понеділка листопада. Застосовувана при голосуванні мажоритарна система відносної більшості дозволяє партії, що перемогла отримати всі мандати вибірників від цього штату. Мали тому місце випадки, коли партія, що не зібрала більшості голо-сов по країні в цілому, отримувала більшість місць у колегії вибірників. Так, на надзвичайно напружених президентських виборах 2000 року з дещо тривалим фіналом (внаслідок проблем з достовірним визначенням волі виборців у штаті Флорида) республіканська партія отримала незначну більшість у колегії вибірників (271 проти 267), що забезпечило обрання на пост президента Дж. Буша-молодшого. При цьому кандидат від демократичної партії А. Гор отримав майже на 340 тис. голосів рядових виборців більше, ніж Дж. Буш-молодший.

У повному складі колегія вибірників ніколи не збирається, оскільки виборщики голосують, перебуваючи в столицях своїх штатів. Вони зазвичай віддають свої голоси кандидату тієї партії, за списком якої вони були обрані (хоча мали місце і винятки із загального правила). Голосування вибірників відбувається в перший понеділок після другої середи грудня кожного високосного року. Списки з результатами голосування підписуються в штаті, опечатуються і потім направляються в сенат, де на початку січня наступного року офіційно проголошуються підсумки виборів. Потім 20 січня у Вашингтоні відбувається інавгурація, тобто принесення президентом присяги на Біблії і його вступ на посаду .

Якщо жоден кандидат не збере необхідного для перемоги абсолютної більшості голосів членів колегії вибірників, то згідно з прийнятою в 1804 році XII поправці до Конституції президент обирається нижньою палатою конгресу - палатою представників. Остання повинна зробити вибір між трьома кандидатами, які набрали найбільшу кількість голосів вибірників. В умовах двопартійної системи питання про обрання глави держави зазвичай завжди вирішувалося самої колегією вибірників. Передбачуваний ж XII поправкою процедура була застосована в 1824 році, коли палата представників обрала президентом Дж. Адамса.

Обрання президента спеціальною виборчою колегією за участю суб'єктів федерації практикується в деяких (переважно парламентарних) країнах з федеративною формою державного устрою. Так, у Німеччині президент обирається Федеральними зборами, що складаються з членів бундестагу (палати федерального парламенту, що обирається населенням) і представників земель, що обираються законодавчими органами суб'єктів федерації. В першому або другому турі голосування обраним вважається кандидат, що отримав абсолютну більшість голосів членів Федеральних зборів. У третьому турі досить відносної більшості голосів.

Аналогічна система обрання глави держави функціонує в Індії. Тут до складу колегії вибірників входять члени обох палат союзного парламенту, а також представники законодавчих зборів штатів. Як і в Німеччині, в Індії кількість членів колегії вибірників від суб'єктів федерації має відповідати кількості членів від союзного парламенту. Подібний спосіб обрання глави держави підкреслює, з одного боку, значення президента як гаранта національної єдності і захисника інтересів суб'єктів федерації, а з іншого - його другорядну роль у державному механізмі, похідну від інших інститутів. Не випадково одне з головних міркувань, що спонукали творців Конституції Індії 1950 прийняти дану систему, полягало в тому, що «при системі відповідального уряду, введеного Конституцією, реальною владою наділяється уряд. Тому було б неправильно обирати президента шляхом прямих виборів, у яких би брало участь все населення країни ...» інші принципи лежать в основі формування виборчої колегії в такому децентралізованому унітарній державі, як Італія. До її складу поряд з членами обох палат парламенту (945 осіб, що обираються населенням, а також певне число довічних сенаторів) входять представники найбільших адміністративно-територіальних одиниць країни - областей . Участь останніх у виборах президента, однак, носить в основному символічний характер, оскільки вони складають явну меншість у виборчій колегії (58 осіб). Включення відповідної норми до Конституції «було викликано прагненням Установчих зборів показати, що президент республіки не є особою, обраним тільки парламентом і йому зобов'язаним своєю владою »165.

Для обрання глави італійської держави в перших трьох турах необхідна кваліфікована більшість в 2/3 голосів, а в наступних турах - абсолютна більшість. Дана система не завжди є ефективною , оскільки часом через велику кількість кандидатів і партійної роздробленості для виявлення переможця потрібно досить багато турів (в 1971 році, наприклад, було потрібно 23 туру, а в 1992 році - 16). Розробляються останнім часом проекти конституційної реформи передбачають обрання глави італійської держави вже не спеціальною колегією, а загальним голосуванням, що обумовлено можливим корегуванням форми правління. Обрання глави держави колегією вибірників спочатку передбачалося і Конституцією Франції 1958 (за такою процедурою в 1958 році на пост глави французької держави було обрано генерал Ш. де Голль). В склад колегії вибірників входили депутати національного парламенту, а також представники місцевих органів самоврядування регіонального та комунального рівнів. Колегія обиралася за досить складною процедурою, і в ній чисельно переважали представники дрібних, головним чином сільських комун. У 1962 році з ініціативи Ш. де Голля до Конституції була внесена поправка, яка ввела прямі вибори президента загальним голосуванням.

Прикладом ж непрямих виборів допомогою постійно діючого органу є обрання президента парламентом, характерне для більшості парламентарних республік (Греція, Ізраїль, Латвія, Туреччина, Чехія) . У такому випадку влада президента вважається як би похідною від парламенту, що теоретично не повинно давати можливості главі держави протиставити себе даному представницькій установі. Для перемоги в першому турі таких виборів звичайно потрібно кваліфіковане або абсолютну більшість голосів, у той час як у наступних турах вимоги зазвичай знижуються. Так, в Туреччині для перемоги на президентських виборах у першому турі потрібно набрати 2/3 голосів парламентаріїв, у другому і третьому турах досить абсолютної більшості, а в четвертий тур виходять два кандидати, що набрали відносну більшість голосів.

При багатоступеневих виборах низові представницькі органи обираються безпосередньо громадянами, а потім вже ці органи обирають депутатів до вищі представницькі органи, і так аж до парламенту. Дана, досить громіздка і не завжди ефективна, система використовувалася в таких країнах, як Куба, Ангола, Мозамбік, Пакистан, Непал. Нині вона застосовується в Китаї, хоча і тут намічено її реформування.

Непрямі вибори, таким чином, являють собою певне сито, через яке проводиться відбір кандидатів у виборні органи. Чим більше ступенів мають такі вибори, тим більше може спотворюватися воля виборців. Водночас непрямі вибори сприяють отсеиванию несерйозних, випадкових кандидатів.

Вибори є таким конституційно-правовим інститутом, щодо якої розроблено єдині міжнародні стандарти. Одним з таких стандартів є проведення виборів на альтернативній основі, коли на одне місце балотується не менше двох кандідітов, а політичні партії та кандидати можуть на рівних підставах брати участь у виборчих кампаніях. При цьому вибори в демократичній державі повинні бути вільними (виключають тиск на волю виборців і що гарантують дотримання таємниці голосування), чесними (виключають можливість махінацій на виборах і фальсифікації їх результатів) і періодичними (проведеними у встановлені законодавством терміни).

У конституціях більшості демократичних країн спеціально обмовляється законодавча регламентація інституту виборів, аж до установ-лення особливих вимог стосовно форми або процедурі прийняття відповідного акта. В Іспанії, наприклад, порядок загальних виборів повинен регламентуватися органічним законом (ст. 81 Конституції 1978 року) 166, а в Італії відповідно до статті 72 конституції 1947 року відносно законопроектів з виборчих питань заборонено застосовувати скорочену процедуру розгляду в парламенте167.

У конституційному ж праві Португалії передбачено, що новий виборчий закон або поправки до чинного закону повинні бути прийняті не пізніше ніж за п'ять місяців до виборів, в іншому випадку вони будуть діяти тільки відносно подальших виборів.

Однією з тенденцій сучасного законодавства по виборам є розширення виборчого корпусу і обмеження можливості дискримінації при наданні виборчих прав. Так, у ряді держав останнім часом був знижений віковий ценз активного виборчого права до 18 років (Ісландія, Швейцарія та ін.) Раніше ж (до початку 70-х років XX століття) в більшості європейських країн він становив 19-21 рік.

У ряді країн (ФРН, Ісландія, Швейцарія) при формуванні вищих органів держави виборчий корпус був розширений за рахунок громадян, що проживають за кордоном (у Швейцарії дана проблема вирішується шляхом голосування поштою, в Італії - шляхом створення відповідних виборчих округів) . У цілому ряді європейських держав іноземним громадянам, які проживають на території країни протягом певного терміну і сплачують податку, надано право голосувати на виборах до місцевих органів влади (Іспанія, Фінляндія та ін.) Вельми показовою резолюція Єв-ропарламента 1988 року, що надала громадянам держав - членів Європейського Союзу (ЄС) голосувати на виборах до Європарламенту та до місцевих органів влади в країні проживання в рамках ЄС.

 Все більш значущою на виборах стає роль політичних партій, навколо яких, як уже зазначалося, будується весь виборчий процес. Цей зв'язок знаходить відображення в сучасному законодавстві з виборів, яке повністю орієнтовано на політичні партії як головний суб'єкт виборчого процесу. Лише в небагатьох країнах (Великобританія, а також деякі інші країни - члени Співдружності) законодавство продовжує ігнорувати політичні партії, адресуючи свої положення окремим кандидатам, формально виступає як приватних осіб. При цьому практика проведення виборчих кампаній в зазначених країнах свідчить про партійне характері виборів.

 Характерною рисою сучасного законодавства з виборів є закріплення у все більшій кількості країн монополії політичних партій на участь у виборчому процесі, і в першу чергу в такий його найважливішою стадії, як висування кандидатів. Подібна ситуація типова для країн, де застосовується пропорційна виборча система, тобто вибори проводяться виключно за партійними списками (Австрія, Португалія, Швеція та ін), а також для окремих країн зі змішаною виборчою системою (Мексика, Гвінея). Але і в тих країнах, де допускається висування незалежних кандидатів безпосередньо виборцями, певними перевагами наділяються політичні партії. Так, закон ФРН про вибори в бундестаг для реєстрації незалежних кандидатів у мажоритарних округах вимагає підпису 200 виборців. Стосовно ж до кандидатів, що висуваються політичними партіями, представленими у бундестазі, ніякого збору підписів не потрібно. Аналогічний підхід характерний і для болгарського законодавства, тільки тут незалежні кандидати повинні зібрати вже не менше 2000 підписів виборців по відповідній мажоритарному округу.

 У ряді країн певні пільги надаються партіям національних меншин. Так, у Польщі положення закону про загороджувальних бар'єрах для політичних партій та їх коаліцій не застосовуються до зареєстрованих організаціям національних меншин. У ФРН і Данії на партії національних меншин не поширюється вимога збору встановленого числа підписів виборців при висуванні кандидатів у виборчих округах168.

 У переважній більшості країн законодавство не визнає суб'єктами виборчого процесу громадські об'єднання неполітичного характеру. Вважається, що включення неполітичних громадських об'єднань у виборчий процес веде як до політизації самих цих об'єднань, покликаних виконувати зовсім інші завдання, так і до зайвої політизації всього суспільства. З урахуванням же того, що громадські об'єднання висловлюють і захищають переважно групові, корпоративні інтереси, надання їм статусу суб'єктів виборчого процесу на практиці означатиме «введення корпоративного принципу формування представницьких установ» 169.

 У ряді країн участь партій у виборах розглядається не тільки як їх право, а й як обов'язок, будучи необхідною умовою статусу політичної партії. У Німеччині, наприклад, об'єднання втрачає статус партії, якщо воно протягом шести років не бере участі в парламентських виборах (у бундестаг) або ж у виборах до будь-якої з ландтагів (законодавчих органів німецьких земель). В Угорщині суд констатує ліквідацію партії, якщо вона не виставляла своїх кандидатів на двох парламентських виборах поспіль. Подібні положення спрямовані на сприяння таким партіям, які домагаються завоювання державної влади виключно шляхом участі в демократичних і вільних виборах і діють в рамках конституції і законів.

 Інституту виборів може належати вирішальна роль в переході окремих держав до демократичного політичного режиму. Не випадково в багатьох країнах (Бразилія, Аргентина, країни Східної Європи, деякі африканські держави) саме вибори поклали край військовим і авторитарним режимам. У тому випадку, коли проведення виборів на багатопартійній основі є одним з перших кроків у напрямку демократизації правлячого режиму, можуть розроблятися досить докладні кодекси поведінки на виборах, які підписуються всіма політичними партіями і кандидатами, котрі збираються брати участь у виборах. Подібний кодекс був, зокрема, передбачений в якості додатку до Акту про вибори Національних зборів і провінційних легислатур ПАР 1993 року.

 Важливе значення з точки зору як демократії, так і ефективності державної влади має термін повноважень виборного органу. Короткий термін повноважень дозволяє точніше відображати у складі виборного органу одномоментні настрої та уподобання виборців. Він дає можливість електорату здійснювати досить стружи контроль за діяльністю своїх обранців за допомогою права голосу. При цьому, однак, виборні особи часто не встигають повною мірою увійти в курс справи, належним чином проявити себе, виконати всі намічені заходи. Крім того, часті вибори є відчутною навантаженням на відповідні бюджети і платників податків. Та й самі обрані органи напередодні виборів інколи схильні в кон'юнктурних цілях санкціонувати не цілком продумані витрати, на які вони, можливо, не пішли б в інших обставинах.

 Як показує практика, невеликі терміни повноважень переважні в періоди бурхливих суспільних перетворень, коли настрої виборців носять мінливий характер, досить часто змінюється співвідношення політичних сил, а партійна система ще недостатньо розвинена. Не випадково, наприклад, у ряді посттоталітарних країн термін повноважень перших парламентів, обраних після падіння правлячих режимів, не перевищував декількох років. Більш тривалий термін діяльності виборних органів економічніше з фінансової точки зору і дозволяє їх членам не думати постійно про своє переобрання, хоча в той же час втрачаються деякі гідності демократичного характеру і знижується загальний динамізм політичного процесу.

 Стосовно до виборів вищої посадової особи держави в країнах сучасного світу все частіше застосовується інститут ротації. Так, у багатьох країнах одне і те ж особа може бути обрана на пост президента або не більш ніж тільки на два терміни (США, ФРН, Польща, Хорватія), або не більше ніж на два терміни поспіль (Португалія, Чехія, Азербайджан). У Нікарагуа, згідно з прийнятими в 1995 році поправками до Конституції 1987 года, один і той же особа не може перебувати на посаді президента більше двох термінів, які, однак, не повинні йти поспіль. У таких країнах, як Мексика, Болівія, Еквадор, Республіка Корея, повторне обрання на посаду президента взагалі неможливо.

 Первинний текст американської Конституції 1787 року не містив ніяких заборон на переобрання глави держави. Проте починаючи з Дж. Вашингтона встановився звичай, згідно з яким одна й та сама особа не може обіймати посаду президента більше двох термінів. Даний звичай, однак, був порушений Ф. Рузвельтом, який обирався на пост глави держави чотири рази поспіль (вперше - в 1932 році). У підсумку в 1951 році була прийнята XXII поправка до Конституції, згідно з розділом 1 якої «жодна особа не може бути обрана на посаду Президента більш ніж два рази, і жодна особа, якщо воно займало посаду Президента або виконувала обов'язки Президента протягом більше двох років, заміщаючи особа, обрана Президентом, не може бути обрана на посаду Президента більше одного разу »170. Максимальний термін, протягом якого одна і та ж особа може перебувати на посаді глави американської держави, таким чином, за певних обставин може скласти 10 років.

 Закріплюваний багатьма конституціями принцип ротації має певний демократичний потенціал, оскільки він служить своєрідною противагою всевладдя президента, що протидіє трансформації конституційного правління глави держави в режим особистої диктатури. Однак навряд чи варто абсолютизувати його позитивне значення. Як зазначає німецький юрист К. фон Бойм, навіть найкращі наміри законодавця часто мають дуже плачевні наслідки. Як приклад він наводить Чилі кінця 60-х - початку 70-х років XX століття, де неможливість переобрати на черговий термін сильного і популярного президента Е. Фрея в підсумку сприяла приходу до влади такого досить слабкого (в порівнянні з Е. Фреєм) політика , як С. Альєнде, і подальшого колапсу всієї політичної сістеми171.

 Поширене в багатьох країнах обмеження терміну повноважень глави держави двома мандатами, як свідчить, наприклад, американський досвід, неминуче призводить до зниження ефективності діяльності президента в останні два роки другого терміну (коли президент стає так званої «кульгавою качкою» - lame duck). Як наголошується в американській літературі, преса в цей час все більше концентрує увагу на нових кандидатах на даний пост, лідери ж зарубіжних держав, як правило, відкладають проведення найбільш важливих переговорів доти, поки новий президент не набуде должность172.

 Обмеження терміну повноважень президента двома мандатами проте видається більш прийнятним варіантом, ніж заборона всякого переобрання одного і того ж особи на даний пост або ж можливість необмеженого переобрання. Заборона переобрання - зайве навантаження на політичну систему, далеко не завжди здатну генерувати лідерів загальнонаціонального масштабу на постійній основі. Можливість же переобирати одне і те ж особа необмежену кількість разів створює сприятливі умови для посилення авторитарних тенденцій у політичній системі, про що свідчить досвід низки держав «третього світу».

 У демократичних країнах зазвичай відсутня колись характерний для законодавства соціалістичних держав інститут відкликання виборних осіб. Вважається, що цей інститут не повинен підміняти собою інститут виборів. Крім того, в рамках представницької демократії депутат представляє всю націю в цілому, а не який-небудь окремий виборчий округ. У даному відношенні показова стаття 27 Конституції Франції 1958 року народження, в якій підкреслюється, що «будь імперативний мандат недійсний» 173. Професіоналізація політичного життя, проте, вводить своєрідний імператив при переобранні, тому сучасний парламентарій «стає зобов'язаним постійно прислухатися до своїх виборців і додати до своїх обов'язків законодавця обов'язки стимулювати і захищати свій виборчий округ, а також виконувати роль адміністративного та соціального помічника своїх виборців» 174.

 В окремих демократичних країнах інститут відкликання зустрічається на місцевому та регіональному рівнях (Японія, США). Так, в США відгук виборних посадових осіб передбачено в законодавстві 15 штатів (першим штатом, які ввімкнули даний інститут в свою конституцію, був Орегон в 1857 році), а також федерального округу Колумбія.

 Інститут відкликання застосовується в США, однак, нечасто. Це пояснюється як процедурними труднощами (необхідність збору підписів на короткий термін і в нотаріально засвідченій формі), так і тим, що у разі відхилення виборцями пропозиції про відкликання на його ініціаторів покладається відшкодування витрат з проведення відповідного голосованія175.

 В Австрії передбачено інститут дострокового відкликання президента країни шляхом народного голосування, яке може бути проведено за рішенням, що приймається на спільному засіданні палат парламенту. На практиці, однак, зазначений інститут поки не застосовувався.

 Важливим засобом прямої демократії є референдум, який на відміну від виборів надає юридичну силу не мандату якої особи, а рішенням якогось питання. Він не є таким універсальним інститутом, як вибори, оскільки існують розвинені демократичні країни, в яких він практично взагалі не застосовується (Німеччина, Нідерланди, Люксембург, Ісландія), або використовується вкрай рідко (Бельгія, деякі країни англосаксонського права).

 Законодавством різних країн закріплені різні підходи до використання референдуму. В одних країнах застосування зазначеного інституту можливо на всіх рівнях територіальної організації публічної влади, тобто на центральному, регіональному та місцевому (Італія, Швейцарія), в інших - тільки на регіональному та місцевому рівнях (США, Канада). Найбільш розробленою теорія і практика проведення референдуму вважається в Швейцарії, де він є невід'ємним атрибутом повсякденного політичного життя, найважливішим інструментом вирішення загальнодержавних питань.

 Законодавство демократичних країн зазвичай встановлює певні межі допустимості використання інституту референдуму. На референдум, як правило, не виносяться питання надзвичайного або невідкладного характеру, питання, які потребують спеціальних знань, а також питання, відповідь на які заздалегідь відомий (наприклад, такі питання популістського характеру, як підвищення заробітної плати, скорочення тривалості робочого Дій, зниження податків і т. п.). Не можуть виноситися на референдум і питання бюджету, амністії, надання громадянства, притулку, кадрові питання, питання про заходи щодо забезпечення громадського порядку, здоров'я і безпеки населеній. Найчастіше референдум не може проводитися в умовах надзвичайного або воєнного положеній, а також протягом певного терміну після їх скасування. Повторний референдум по одному і тому ж питання може відбутися лише через певний інтервал часу. Наприклад, в Італії, якщо пропозиція про скасування закону було на референдумі відхилено, повторний референдум з цього питання можливий не раніше ніж через п'ять років.

 У сучасній політичній літературі виділяються різні види референдумів. Найважливішим із них вважається конституційний референдум, що передбачає винесення на всенародне схвалення проектів нової конституції або пропозицій щодо внесення змін до чинного основний закон. Відносно законопроектів або чинних законів проводиться законодавчий референдум. Примітно, що якщо в більшості країн такий референдум використовується для прийняття закону, то в Італії відповідно до статті 75 конституції 1947 року допускається референдум лише для вирішення питання про повне або часткове скасування закону або акта, що має силу закону (так званий «скасовує референдум» ).

 В останні роки одержали широке поширення референдуми з міжнародно-правових питань. Шляхом референдуму, наприклад, вирішувалися питання про вступ до ЄЕС. У Франції, Данії, Ірландії на референдум виносилося Маастрихтський договір. В даний час в східно-європейських країнах проводяться референдуми про вступ до Європейського Союзу. Так, у червні 2003 року подібний референдум відбувся у Чехії. У ньому взяли участь 55% виборців, з яких 77% висловилися за вступ до Європейського Союз176.

 Однією ж з перших європейських країн, яка внесла в своє законодавство положення про референдум з міжнародно-правових питань, є Швейцарія. У цій країні в обов'язковому порядку на референдум виносяться питання про приєднання до організацій колективної безпеки та наднаціональним співтовариствам. З ініціативи 50 тис. виборців або восьми кантонів голосування проводиться щодо міжнародно-право-вих договорів, які є безстроковими і нерозривним, передбачають вступ до міжнародної організації, вводять багатосторонню уніфікацію права.

 Іноді референдум розглядається в якості обов'язкового засобу вирішення розбіжностей між органами влади. У Швейцарії, наприклад, якщо один з рад (палат) Федеральних зборів (парламенту) винесе постанову про загальний перегляд Конституції, а інша рада з цим не погодиться, питання про необхідність (але не про зміст) перегляду виноситься на референдум.

 З точки зору юридичної сили рішення, прийнятого шляхом референдуму, розрізняють консультативний і вирішальний референдуми. Перший (характерний, зокрема, для скандинавської моделі демократії) використовується з метою виявлення громадської думки, і для державних органів його рішення не носять обов'язкового характеру. У той же час в демократичній державі консультативний референдум має певну морально зобов'язуючу силу, оскільки влада тут не можуть не рахуватися з думкою виборців, нехай навіть формально вираженим в неімперативних формі. У даному відношенні показовим консультативний референдум, проведений в 1972 році в Норвегії з питання про вступ до Загальний ринок. Більше половини брали участь у голосуванні виборців висловилися проти, і уряд, незважаючи на своє позитивне ставлення до такого вступу, від нього в підсумку утрималося. Консультативні референдуми неодноразово проводилися і в Швеції (з питань використання ядерної енергії, заборони спиртних напоїв і т. п.).

 Референдум має певні переваги перед представницькою демократією, при якій волю народу виражають і наділяють в закони та інші акти обрані населенням представники. Референдум дозволяє громадянам висловити свою волю безпосередньо, відчути особисту відповідальність за те, що відбувається в країні. Прийняте шляхом референдуму рішення зазвичай має високу ступінь легітимності, оскільки вважається рішенням народу. Прийняті на референдумі акти формально не мають пріоритету перед іншими актами тієї ж форми, хоча іноді конституційна доктрина зарубіжних держав встає на позицію їх більшої юридичної сили.

 Значення інституту референдуму як засобу безпосередньої демократії в той же час не варто переоцінювати, оскільки прийняті шляхом референдуму рішення носять переважно політичний характер, хоч і одягнені у певну юридичну форму. Виносяться на референдум питання не завжди бувають доступні для всебічної оцінки з боку виборців. Крім того, практика показує, що референдум «може бути використаний як противагу представницької демократії чи як засіб обійти парламент і прийняти державне рішення всупереч йому» 177. Нерідко референдум використовувався в умовах авторитарного режиму для легітимації правлячої еліти і маніпулювання населенням.

 Ще одним інститутом безпосередньої демократії є народна правотворча (законодавча) ініціатива, в даний час передбачена на центральному рівні в таких державах, як Австрія, Італія, Іспанія, Швейцарія, а на регіональному - у Швейцарії, США та деяких інших країнах. Зазначений інститут означає надання встановленого числа виборців (наприклад, в Іспанії - 500 тис., в Австрії - 100 тис., у Швейцарії - 50 тис., у Бразилії - 1% від загального числа избира телей) права вносити проект закону на розгляд законодавчого органу. При цьому можливі певні обмеження правотворчої ініціативи в таких областях, як міжнародні відносини, фінанси та оподаткування, амністія і помилування.

 Здійснення народної ініціативи починається з представлення проекту законодавчого акту у відповідний законодавчий орган і збору протягом встановленого терміну (як правило, не більше шести місяців) підписів виборців. У деяких країнах (Бразилія, Румунія) підтримують проект закону виборці повинні представляти різні райони країни. Це зроблено для того, щоб постановка питання мала загальнодержавний, а не місцевий характер. Внесений в законодавчий орган законопроект проходить всі стадії законодавчого процесу і може бути відхилений чи змінений законодавчим органом.

 Народна правотворча ініціатива має схожість з деякими іншими правовими інститутами. Але якщо, наприклад, «колективна петиція, подана громадянами, не тягне обов'язки державного органу в обов'язковому порядку розглянути пропозицію, сформульоване у вигляді статей закону, і прийняти по ньому рішення, то законодавча ініціатива це, безумовно, передбачає» 178. Народна правотворча ініціатива дозволяє ініціювати обговорення проектів законів, що користуються популярністю серед виборців, але не отримали підтримку в законодавчому органі. Як показує практика, ефективність інституту народної правотворчої ініціативи дуже відносна, і народна ініціатива не так вже часто реалізується у вигляді прийнятих законів.

 Не можна не згадати і таку форму безпосередньої демократії, як загальні збори жителів невеликих поселень (сходи), характерну, зокрема, для окремих країн англосаксонського права. Так, в США управління в сільській місцевості здійснюється в основному графствами. В одних штатах це управління забезпечується ними практично повністю, в інших - графства діляться на тауни і Тауншип, що представляють собою якусь «реліктову» форму безпосереднього самоврядування народу.

 Тауни функціонують в шести штатах Нової Англії, розташованих на північному сході країни (Вермонт, Коннектикут, Массачусетс, Мен, Нью-Гемпшир і Род-Айленд), де в свій час і зародилася дана форма місцевого самоврядування. Вони зазвичай управляються на основі рішень зборів дорослих жителів. Зборів найчастіше проводяться щорічно (зазвичай в березні), хоча при необхідності можуть скликатися і надзвичайні збори поза загальним графіка. На них обирається рада у складі трьох-п'яти осіб (впро- ніж, кількість його членів може доходити і до дев'яти). Діючи в якості своєрідного виконавчого комітету, даний рада здійснює загальний політичний курс, схвалений на зборах, розробляє бюджет тауна, видає різні ліцензії, укладає контракти, підтримує власність тауна в належному стані, організовує проведення загальних зборів і виборів. На зборах також затверджується бюджет тауна, обираються окремі посадові особи (клерк, скарбник, констебль, збирач податків, дорожній комісіонер та ін.)

 Тауншип набули поширення в таких штатах, як Нью-Йорк, Міннесота, Пенсільванія, Іллінойс, Індіана, Канзас, Мічиган, Огайо та ін Організація тауншипов багато в чому нагадує організацію таунів Нової Англії, проте їх повноваження носять більш обмежений характер. У таун-шипах окремих штатів (Вісконсін, Іллінойс, Мічиган, Нью-Джерсі та ін) також періодично проводяться збори місцевих жителів, оскільки це безпосередньо наказується їх законодавством. Повноваження цих зборів, однак, уже (багато функцій тауншипов були взагалі передані відповідним графствам), а відвідуваність - ще нижче, ніж в Новій Англії (часом на таких зборах присутні лише місцеві посадовці, які приймають рішення від імені всього Тауншипі).

 На думку більшості американських дослідників, подібна форма управління більшою чи меншою мірою підходить для спільнот з невисоким рівнем розвитку комунікацій, що функціонують на основі досить архаїчних соціальних зв'язків. Певний занепад цієї форми організації місцевого життя в сучасній Америці виражається, зокрема, в передачі ряду традиційних повноважень таунів / тауншипов графствам і в хронічній нездатності жителів деяких з них заповнити ряд вакансій на виборні посади.