

Лабораторія законодавчих ініціатив

РЕФЕРЕНДУМИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

За редакцією Ковриженка Д. С.

Київ 2007

ББК 67.312.1

P45

Авторський колектив:

Чебаненко О.Д.

Гришук О.Ю.

Колодяжна Н.В.

Євгенєва А.М.

P45 Референдуми в Європейському Союзі / О.Д. Чебаненко, О.Ю. Гришук, Н.В. Колодяжна, А. Євгенєва; За ред. Д.С. Ковриженка. – К.: ФАДА, ЛТД, 2007. – 186 с. – Бібліогр.: с. 179–185.

ISBN 978-966-8940-14-9.

Ця книга є логічним продовженням видання «Вибори в Європейському Союзі», що було здійснене Лабораторією законодавчих ініціатив за підтримки Координатора проектів ОБСЄ в Україні у 2006 році. Цього разу основну увагу авторів дослідження було прикуто до підходів країн-членів ЄС стосовно регулювання найбільш спірних питань, пов'язаних з підготовкою та проведенням референдумів. Зокрема, досліджено положення конституцій і законів держав-членів в частині визначення предметів загальнонаціональних та місцевих референдумів, порядку їх ініціювання та проведення, регулювання передреферендумної агітації, фінансування референдумного процесу. В окремому розділі дослідження дається характеристика правового регулювання підготовки і проведення місцевих референдумів. Важливе місце у книзі відведено аналізу практики проведення референдумів та її співвідношення із відповідними законодавчими положеннями. Висновки дослідження можуть бути корисними в процесі підготовки пропозицій стосовно удосконалення правового регулювання референдумного процесу в Україні.

Видання призначене для всіх, хто цікавиться виборчою та референдумною тематикою, проблемами безпосереднього народовладдя.

ББК 67.312.1



Координатор проектів в Україні

Видання здійснено за підтримки
Координатора проектів ОБСЄ в Україні

ISBN 978-966-8940-14-9

© Лабораторія законодавчих ініціатив, 2007

© Автори видання, 2007

ЗМІСТ

Вступ. Стислий виклад висновків дослідження	6
Розділ 1. Типи референдумів	15
1.1. Обов'язкові і факультативні референдуми	17
1.2. Конституційні і законодавчі референдуми, референдуми щодо міжнародних договорів	20
1.3. Референдуми за народною ініціативою та ініціативою органів влади	23
1.4. Установчі, відхиляючі, відкладальні референдуми	26
1.5. Імперативні та консультативні референдуми	27
1.6. Загальнонаціональні та місцеві референдуми	30
1.7. Висновки	31
Розділ 2. Законодавче закріплення інституту референдуму	33
2.1. Конституційні засади референдумів	35
2.2. Законодавче регулювання процедури проведення референдумів	46
2.3. Співвідношення законодавства про вибори і референдуми	51
2.4. Висновки	60
Розділ 3. Предмет референдумів	62
3.1. Загальний огляд питань, що можуть бути предметом референдуму	63
3.2. Предмет референдумів, пов'язаних із членством у ЄС	69
3.3. Питання, винесення яких на референдуми забороняється	70
3.4. Висновки	72
Розділ 4. Порядок підготовки та проведення референдумів	74
4.1. Принципи організації та проведення референдуму	74
4.2. Етапи кампанії з організації та проведення референдуму	77
4.2.1. Ініціювання та прийняття рішення про проведення референдуму	77
4.2.2. Підготовка та організація референдуму	86
4.2.3. Проведення голосування	94
4.2.4. Підрахунок голосів та оприлюднення результатів референдумів	96
4.3. Перегляд результатів референдумів	98
4.4. Оскарження рішень, дій та бездіяльності, пов'язаних з підготовкою та проведенням референдумів	99
4.5. Порядок проведення конституційного та законодавчого референдумів	101
4.6. Висновки	107

Розділ 5. Формулювання питань для референдумів	110
5.1. Вимоги до змісту	112
5.2. Вимоги до форми	113
5.3. Вимоги до питань, винесених на національний конституційний референдум	119
5.4. Вимоги до питань, винесених на місцевий референдум	120
5.5. Висновки	124
Розділ 6. Передреферендумна агітація.....	125
6.1. Загальні стандарти інформаційної діяльності під час підготовки та проведення референдумів.....	125
6.2. Права і обов'язки учасників передреферендумної агітації	128
6.3. Обмеження щодо здійснення передреферендумної агітації.....	136
6.4. Інформаційна складова кампанії з організації та проведення референдумів щодо вступу в ЄС.....	137
6.5. Висновки	143
Розділ 7. Фінансування кампанії з організації та проведення референдуму	144
7.1. Загальні засади фінансування кампанії з організації та проведення референдуму	144
7.2. Використання коштів публічних та громадських фондів	148
7.3. Висновки	151
Розділ 8. Місцевий референдум	152
8.1. Правова основа місцевих референдумів.....	152
8.2. Типи місцевих референдумів	154
8.3. Предмет місцевого референдуму	158
8.4. Вимоги до питань, що виносяться на місцеві референдуми.....	164
8.5. Інформаційна кампанія з організації та проведення місцевого референдуму	168
8.6. Порядок організації та проведення місцевого референдуму.....	169
8.7. Висновки	178
Джерела	179

ПЕРЕДМОВА

Основою організації та здійснення державної влади є принцип народного суверенітету, який зафіксований у переважній більшості основних законів і має по суті універсальне значення. Сучасне трактування ідеї народного суверенітету було запропоноване Ж.-Ж. Руссо, котрий виходив з так званого «суспільного договору» і визнавав існування «загальної волі», або волі народу. І сьогодні ідея народного суверенітету, яка історично відіграла видатну роль у державно-правових перетвореннях, розглядається як своєрідний постулат, що передбачає народовладдя.

Реалії свідчать, що конституційне закріплення ідеї народного суверенітету зумовлює впровадження певних механізмів її реалізації, котрі охоплюються поняттями безпосередньої демократії і представницької демократії. Як відомо, основними формами безпосередньої демократії є вибори та референдуми.

В Україні інститут референдуму зафіксований на конституційному рівні. Засади за змістом цього інституту визначені у Розділах III і XIII Основного Закону. У свою чергу, порядок проведення референдумів регламентується Законом України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми». Останній, щоправда, був прийнятий ще в 1991 році, й з часу прийняття зазнавав лише незначних змін. Як результат, цей закон не дає відповіді на ряд питань, пов'язаних з проведенням референдумів. Більше того, низка його положень вочевидь не узгоджується з нормами Конституції.

Таким чином, актуальним є створення реальної нормативно-правової бази для функціонування в нашій країні такого механізму реалізації ідеї народного суверенітету, яким є референдум. Акцентую і на тому, що в суспільстві поширені хибні уявлення щодо природи референдуму, його політичних та юридичних характеристик. Ці уявлення необхідно подолати задля перспективи демократичного розвитку України.

У цьому контексті важливе значення має видання «Референдуми у Європейському Союзі», підготовлене Лабораторією законодавчих ініціатив, в якому висвітлюються прийняті в країнах ЄС підходи до визначення предметів загальнонаціональних і місцевих референдумів, порядку організації і проведення референдумів та низка інших питань. Переконаний, що пропонуване видання зацікавить тих, хто безпосередньо причетний до здійснення державних функцій, а також широкі кола читачів «розумних книг».

Володимир ШАПОВАЛ,
Голова Центральної виборчої комісії України,
доктор юридичних наук, професор

ВСТУП

Протягом останніх років виборче законодавство України та практика його застосування суттєво наблизились до демократичних стандартів виборів. У той же час, удосконалення правового регулювання виборів не супроводжувалось внесенням змін до закону, що визначає не менш важливу, ніж вибори, форму народовладдя – Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». На сьогоднішній день більшість положень цього закону не відповідає ні Конституції України, ні демократичним стандартам. Більше того, низка його норм, зокрема в «технологічній» частині, яка регламентує порядок формування та діяльності комісій з референдумів, їх повноваження, організацію голосування, підрахунку голосів, оскарження рішень, дій та бездіяльності, пов'язаних з підготовкою та проведенням референдумів, не кореспондується з аналогічними нормами виборчого законодавства, що також не відповідає загальноєвропейським тенденціям у правовому регулюванні виборчого та референдумного процесів. Фактично, за *таким* законом втілити в життя положення статті 5 Конституції України на практиці видається доволі складним завданням.

Варто відзначити, що парламентами попередніх скликань були здійснені неодноразові спроби перегляду Закону «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» у напрямі, зокрема, приведення його положень у відповідність до Основного Закону України. Проте жодна з цих спроб не виявилась успішною з огляду на відсутність у політиків спільного бачення відповідей на ряд важливих питань, наприклад – щодо предмету всеукраїнського референдуму (можливості проведення законодавчих референдумів, винесення на референдуми питань зовнішньополітичного курсу тощо), суб'єктів і порядку їх ініціювання (наприклад народом) тощо. У цьому випадку Україна не є єдиним винятком із загальноєвропейської практики, адже в деяких країнах Східної Європи (наприклад в Чехії) спірні проблеми референдумного процесу також досі не вирішено, що має наслідком відсутність відповідного законодавчого регулювання.

Основна мета цієї книги – на основі дослідження загальних (спільних) підходів до правового регулювання референдумів у 27 країнах ЄС створити фундамент для пошуку шляхів врегулювання тих проблем правової регламентації референдумного процесу, навколо яких в Україні точаться найбільш активні дискусії як серед експертів, так і серед політиків.

Лабораторія законодавчих ініціатив висловлює щирі подяку Координатору проектів ОБСЄ в Україні за сприяння у підготовці та публікації цього видання.

СТИСЛИЙ ВИКЛАД ВИСНОВКІВ ДОСЛІДЖЕННЯ

1. Основними критеріями, за якими класифікуються референдуми, є: предмет, ступінь обов'язковості проведення, час проведення, ступінь

- обов'язковості прийнятих на референдумі рішень, зміст рішень, які ухвалюються на референдумі, суб'єкт ініціювання, територіальні межі і коло питань, що виносяться на референдум. Окремі з цих критеріїв поділу є умовними – у ряді країн рішення консультативних референдумів на практиці підлягають обов'язковому виконанню.
2. Практика «народного вето» – скасування прийнятих органами публічної влади рішень або проектів рішень, які розглядаються органами публічної влади, в ЄС загалом не є поширеною – проведення відхиляючих референдумів передбачено лише в Данії, Ірландії, Італії, Мальті.
 3. В більшості країн ЄС рішення референдумів мають не імперативний, а лише консультативний характер – імперативний характер за всіма рішеннями, що ухвалюються на референдумах, закріплено лише в Естонії та Ірландії, тоді як в більшості країн, де практикуються імперативні референдуми, визначено певні критерії «імперативності» – коло питань, винесених на референдум (Австрія, Данія, Іспанія, Литва, Мальта, Польща, Португалія, Швеція, Італія, Німеччина), рівень підтримки питання виборцями (Польща, Португалія), порядок ініціювання (Словенія, Угорщина).
 4. У більшості країн Європейського Союзу принципи підготовки та проведення референдумів окреслено на конституційному рівні. Виняток з цього правила складають лише Великобританія (яка не має писаної конституції), Бельгія, Кіпр, Нідерланди, Мальта та Чехія. Зазвичай конституції держав-членів Євросоюзу містять наступні положення в частині регулювання референдумів: а) окреслюється предмет референдумів як в цілому, так і референдумів щодо перегляду положень самої Конституції; б) визначається перелік питань, які не можуть виноситись на референдум та/або перелік умов, за яких референдуми не можуть проводитись (11 країн ЄС); в) визначаються суб'єкти та/або порядок призначення загальнонаціональних референдумів (15 країн ЄС); г) закріплюється положення, у відповідності до якого порядок проведення референдумів має визначатись окремим законом, який приймається абсолютною (Естонія) або кваліфікованою (Словенія, Угорщина) більшістю голосів членів парламенту, або має вищу юридичну силу, порівняно з ординарними законами (Румунія, Іспанія); д) прямо передбачається можливість затвердження законів на референдумі (9 країн), причому таке затвердження відбувається після прийняття закону парламентом, але до його підписання главою держави; е) визначаються умови, за яких референдум вважається таким, що відбувся (10 країн); є) закріплюється положення, за яким право голосу на референдумах виникає одночасно з правом голосу на парламентських виборах (13 країн). В деяких країнах ЄС в конституціях визначаються принципи проведення референдумів, суб'єкти, які оцінюють легітимність проведених референдумів та їхніх результатів, прямо передбачається можливість проведення референдумів на місцевому

рівні. В окремих країнах ЄС (Австрія, Латвія, Естонія) референдуми відіграють важливу роль в системі стримувань і противаг.

5. В більшості країн ЄС порядок підготовки та проведення референдумів визначено в законах. Виняток з цього правила складають лише окремі країни, наприклад Чехія, Нідерланди. При цьому слід виділити такі основні особливості законодавчого регулювання інституту референдумів: а) у більшості країн ЄС процедура проведення виборів і референдумів визначається різними законами, а не одним законом (винятки складають Великобританія та Ірландія (в силу специфіки історичних традицій та підходу до нормотворення), Словенія і Данія); б) порядок підготовки та проведення виборів і референдумів загалом уніфіковано, закони про референдуми часто містять норми, які відсилають до положень законів про парламентські вибори; в) інститут місцевих референдумів на законодавчому рівні визначається навіть тоді, коли не визнається інститут загальнонаціональних референдумів (Бельгія); г) в деяких країнах ЄС закони про референдуми приймаються кваліфікованою більшістю голосів (Словенія, Угорщина), або мають вищу, ніж звичайні закони, юридичну силу (Румунія, Іспанія, Португалія); д) закони, які регламентують порядок проведення референдумів, характеризуються значним рівнем стабільності і переглядаються відносно рідко (рідше – в країнах Західної та Центральної Європи, частіше – в Східноєвропейських державах). В окремих країнах ЄС (Німеччина, Італія) право визначати процедуру проведення місцевих референдумів делеговано суб'єктам федерації або регіонам.
6. Аналіз положень законів про вибори і референдуми країн ЄС дозволяє стверджувати, що загалом в країнах Європи виділяється три основних підходи до визначення співвідношення між відповідними законами: а) порядок проведення референдумів визначається виключно законом про референдуми (Португалія, Литва); б) порядок проведення референдумів визначається переважно законами про вибори, положення законів про референдуми застосовуються субсидіарно (Мальта, Швеція); в) порядок проведення референдумів регламентується як законами про вибори, так і законами про референдуми (більшість країн).
7. В усіх країнах ЄС закони про референдуми визначають наступні питання: а) предмет референдуму, порядок його ініціювання (у тому числі збору та верифікації підписів виборців у тих країнах, де передбачена можливість проведення референдумів за народною ініціативою) і проголошення; б) вимоги до форми бюлетенів для голосування на референдумах, умови дійсності бюлетенів, вимоги до протоколів про підрахунок голосів та про підсумки голосування в межах округів і в загальнонаціональному масштабі; в) повноваження органів адміністрування виборчого процесу щодо підготовки та проведення референдумів. У більшості випадків законами про вибори регламентуються такі питання, пов'язані з підготовкою та проведенням референдумів:

- а) порядок створення, організація роботи виборчих комісій, статус членів виборчих комісій; б) порядок ведення реєстру виборців, складання і уточнення списків виборців; в) особливості голосування за місцем перебування виборців, голосування поштою, через Інтернет, голосування за кордоном; г) порядок оскарження рішень, дій і бездіяльності щодо референдумів та санкції за порушення вимог законів про референдуми.
8. В багатьох країнах ЄС ряд важливих питань, пов'язаних з підготовкою та проведенням референдумів на рівні закону, не врегульовані взагалі. Зазначене стосується, зокрема, порядку здійснення передреферендумної агітації та порядку її фінансування – на відміну від передвиборної агітації та засад фінансування виборів, на законодавчому рівні відповідні питання у більшості країн ЄС не врегульовано. Виняток з цього правила складають лише декілька країн ЄС (Великобританія, Польща, Словаччина, Словенія тощо).
 9. У більшості країн ЄС на загальнонаціональні референдуми можуть вноситись такі питання: а) прийняття конституції, внесення змін до конституції або окремих розділів, статей основного закону (базові принципи конституційного ладу, порядок внесення змін до основного закону); б) питання, що мають ключове значення для держави і суспільства (Греція, Португалія, Естонія, Іспанія, Італія, Литва, Польща, Словаччина, Румунія, Франція та ін.); в) питання, що стосуються міжнародних відносин, зокрема – про приєднання до міжнародних організацій, що передбачає передачу частини повноважень органів державної влади відповідним організаціям. Ініціатива проведення конституційних референдумів у більшості країн ЄС належить органам публічної влади, а не виборцям (крім Латвії, Литви, Італії); рішення відповідних референдумів у більшості країн Євросоюзу мають імперативний характер (за винятком Нідерландів, Фінляндії та Австрії).
 10. Менш поширеною в країнах ЄС є практика прийняття на референдумах законів та інших нормативно-правових актів, дострокового припинення повноважень органів державної влади та посадових осіб (Австрія, Латвія). Законодавчі референдуми, як правило, ініціюються органами влади, а не виборцями (крім Латвії, Литви, Словенії), їх рішення у більшості випадків мають імперативний характер.
 11. В більшості держав-членів Європейського Союзу вимоги законодавства в частині визначення меж предмету референдуму дублюють конституційні положення і не розширюють зміст відповідного конституційного регулювання.
 12. У ряді країн ЄС референдуми щодо вступу держави в Євросоюз не проводились (Греція, Іспанія, Португалія). В той же час у ряді країн Європейського Союзу їх проведення є обов'язковим, а рішення, прийняті на референдумах, мають імперативний характер (Австрія, Данія, Ірландія).

13. В країнах ЄС відсутній єдиний підхід до визначення переліку питань, винесення яких на загальнонаціональний референдум заборонено. В більшості випадків на референдуми заборонено вносити фінансові питання (бюджету, мит, податків, запозичень), питання амністії і помилування, виконання зобов'язань за міжнародними договорами, ратифікації та денонсації міжнародних договорів, введення в дію режиму воєнного та надзвичайного стану, припинення дії відповідних режимів (або питання національної безпеки і оборони). В деяких країнах ЄС на референдумах не можуть переглядатись форма правління (Італія), привілеї монарха і королівської родини (Данія, Нідерланди), питання, віднесені до виключної компетенції законодавчої, виконавчої або судової влади (Австрія, Болгарія, Угорщина).
14. Основними рекомендаціями Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) щодо організації та проведення референдумів є: а) забезпечення незалежності та неупередженості органів, що організують проведення референдумів; б) забезпечення незалежного спостереження за організацією та проведенням референдумів; в) створення ефективної системи оскарження рішень, дій та бездіяльності, що стосуються підготовки та проведення референдумів; г) забезпечення дотримання положень законодавства при підготовці та проведенні референдумів органами виконавчої влади, зокрема у випадках, коли референдуми ініціюються органами публічної адміністрації; д) проведення референдумів протягом визначеного законом часу; е) забезпечення офіційного оприлюднення результатів референдумів.
15. В деяких країнах ЄС на законодавчому рівні передбачено додаткові механізми запобігання порушенням в ході підготовки та проведення референдумів, зокрема – обмежено можливості ініціювання та/або проведення референдумів під час дії режиму надзвичайного або воєнного стану, перебігу виборчого процесу (Естонія, Польща, Португалія, Словаччина).
16. Аналіз законодавства країн ЄС дозволяє дійти висновку про відсутність єдиного підходу до визначення суб'єктів ініціювання та призначення загальнонаціональних референдумів. У той же час загальною тенденцією є наділення правом ініціювання референдумів не виборців, а органи публічної влади. У тих випадках, коли виборці все ж мають право ініціювати проведення референдуму, відповідна ініціатива обмежується: а) необхідністю збору на підтримку референдумів підписних листів з визначеною кількістю підписів на підтримку проведення референдуму, які перевіряються органами адміністрування виборчого та референдумного процесів; б) дискреційним правом парламенту вирішувати питання про доцільність проведення референдуму за народною ініціативою (Польща, Португалія, Угорщина); в) правом парламенту схвалити акт, який пропонується винести на референдум,

- до проведення референдуму (Італія, Мальта); г) можливістю визнання ініціювання таким, що не відповідає конституції (за змістовними або процедурними ознаками); д) обмеженням кола питань, які можуть бути предметом референдуму за народною ініціативою (у більшості випадків предметом такого референдуму є внесення змін до конституції, скасування або затвердження законів чи їхніх окремих положень). В більшості країн ЄС також обмежено право глави держави призначати загальнонаціональні референдуми – в ряді держав глава держави може призначити референдум лише за згодою парламенту (однієї з його палат), або ж взагалі не має права призначити референдуми (відповідне право реалізує законодавчий орган).
17. У більшості країн ЄС проведення виборів та референдумів покладається на одну й ту ж саму систему органів адміністрування. Процедури ведення реєстру виборців та учасників референдумів, складання і уточнення списків виборців та осіб, які мають право на участь у референдумі, є однаковими і для виборів, і для референдумів. Більшість законів країн ЄС про референдуми в частині повноважень органів адміністрування референдумного процесу відсилають до положень вітчизняного законодавства і визначають лише ті повноваження органів адміністрування, які є характерними саме для референдумного процесу (перевірка достовірності підписів у підписних листах, виготовлення бюлетенів для голосування на референдумах, перевірка фінансування підготовки та проведення референдумів тощо).
 18. При визначенні початку проведення передреферендумної агітації у більшості країн ЄС застосовується один з підходів: а) агітація може розпочинатись з дня проголошення референдуму; б) агітація може розпочинатись з дня реєстрації ініціативних груп для збору підписів за проведення референдуму (у тих випадках, коли референдум ініціюється виборцями). Агітація майже завжди заборонена у переддень та в день голосування. Для більшості країн ЄС встановлення дати офіційного початку передреферендумної агітації не має особливого значення, оскільки на практиці агітація розпочинається задовго до ініціювання або проголошення референдуму. В багатьох країнах ЄС законом визначено строки передреферендумної кампанії.
 19. У переважній більшості держав-членів ЄС голосування на референдумах відбувається протягом одного дня (до винятків з цього правила належать Польща, Чехія та Фінляндія). Також практично в усіх країнах Євросоюзу участь у голосуванні є правом, а не обов'язком учасника референдуму (крім Бельгії, Греції, Італії, Люксембургу, Португалії). В усіх країнах ЄС встановлено кворум прийняття рішень на референдумах (питання вважається схваленим, якщо на його підтримку проголосувало більше половини тих, хто взяв участь у голосуванні), у той же час встановлення кворуму участі (референдум вважається таким, що відбувся, за умови участі у ньому визначеної кількості

учасників референдуму) практикується лише в деяких країнах, і то лише щодо обмеженого кола питань.

20. Законодавство більшості держав-членів Євросоюзу передбачає можливість перегляду рішень референдумів, проте встановлює ряд обмежень, пов'язаних з таким переглядом – парламент може змінити суть прийнятого на референдумі рішення лише після закінчення визначеного законом строку.
21. Дослідження положень законів про референдуми країн ЄС дозволяють дійти висновку, що процедура оскарження рішень, дій та бездіяльності, пов'язаних з організацією та проведенням референдумів, регламентується по-різному. В одних країнах суб'єктами звернення зі скаргами можуть бути лише ті органи і особи, права і законні інтереси яких порушено, в інших – досить широке коло суб'єктів, у тому числі і тих, права яких протиправними рішеннями, діями або бездіяльністю не порушено. В тих країнах ЄС, де функціонують органи конституційної юрисдикції (конституційні суди), розгляд питань про конституційність ініціювання, призначення і проведення референдумів віднесено до компетенції органів конституційної юстиції. До компетенції цих органів часто відносяться і встановлення та офіційне оприлюднення результатів референдумів.
22. У більшості випадків в країнах ЄС на референдуми виносяться питання принципів (які визначають певний напрям регулювання, але не конкретизують його зміст) або чітко сформульовані проекти рішень.
23. У тих випадках, коли на референдум виносяться проекти нормативно-правових актів або чинні законодавчі акти, законодавець покладає на органи публічної влади обов'язок надання відповідних документів виборцям. Також законодавство більшості держав-членів покладає на органи, що забезпечують проведення референдумів, обов'язок надання виборцям матеріалів, що стосуються принципів – у тих випадках, коли на референдуми виносяться питання принципів, а не чітко сформульовані пропозиції.
24. Як правило, в законодавстві країн ЄС відсутні чіткі вимоги до формулювання питань, що виносяться на референдум. В окремих державах законодавець вимагає лише, щоб питання були сформульовані таким чином, щоб лише одна з відповідей (стверджувальна або заперечна) була можливою, в інших державах законодавець взагалі не встановлює будь-яких вимог до формулювання питань, що виносяться на референдум. В той же час, як правило, вирішення спорів стосовно допустимості винесення тих чи інших питань на референдум здійснюється відповідними правозастосовчими органами. При цьому в більшості випадків такі органи мають керуватись положеннями конституції (в частині, наприклад, предмету референдуму, процедури його ініціювання і призначення), або (хоча така практика і є малопоширеною) зобов'язаннями держави, які випливають з міжнародних договорів (Ірландія, Кіпр, Данія, Греція).

25. Дослідження способів винесення питань на референдуми дозволяє зробити наступні висновки: а) у більшості країн конкретні пропозиції не об'єднуються в одному питанні з питанням принципів (напрямім врегулювання проблеми); б) частини питання не повинні бути взаємо-виключаючими або логічно суперечливими; в) на референдуми не виносяться питання, пов'язані з переглядом актів різної юридичної сили; г) питання повинно передбачати можливість реалізації рішення референдуму у разі схвалення відповідного питання; д) якщо на референдум виносяться декілька питань, кожне з них передбачає окрему відповідь, при цьому з відповіді на одне питання не повинна впливати відповідь на інше. В окремих країнах ЄС (наприклад в Португалії) кількість питань, які можуть виноситись на референдум, взагалі обмежується.
26. На питання, що виносяться на місцеві референдуми, загалом поширюються ті ж самі вимоги, що і на питання, які виносяться на загальнонаціональний референдум. Відмінності зумовлюються лише природою місцевих референдумів.
27. Основні обов'язки щодо інформування учасників референдумів про позитивні або негативні наслідки прийняття рішень, а також про зміст винесених на референдум питань покладаються на організації суспільного мовлення, а не комерційні теле- або радіокомпанії. Діяльність останніх в ході референдумного процесу загалом не є об'єктом законодавчого регулювання, у тому числі обмежень і заборон (окрім загального декларативного зобов'язання чесно і об'єктивно висвітлювати позиції прихильників та противників питань, винесених на референдум). На практиці комерційні ЗМІ зазвичай керуються саморегулюючими стандартами, які зобов'язують їх об'єктивно та неупереджено подавати інформацію. В той же час суспільне мовлення зобов'язане забезпечити рівне висвітлення позицій як прихильників, так і опонентів винесених на референдум питань.
28. В ряді країн Євросоюзу передбачено додаткові гарантії рівності учасників референдумного процесу, зокрема – обмеження граничної суми витрат на передреферендумну агітацію, граничних розмірів внесків пожертвувачів, заборону встановлювати підвищений розмір плати за політичну рекламу тощо.
29. Практика багатьох країн-членів ЄС показує, що питання дотримання принципу рівності можливостей у здійсненні передреферендумної агітації у відповідних державах залишається актуальним – досвід проведення референдумів стосовно приєднання до ЄС засвідчив факти порушення принципів збалансованого висвітлення позицій прихильників та опонентів питань, винесених на референдуми, надання органами публічної влади переваг окремим суб'єктам референдумного процесу тощо.

30. В більшості країн Євросоюзу домінує ліберальний підхід до фінансування передреферендумної агітації. В ряді держав-членів (особливо в нових членах ЄС) відсутні будь-які обмеження граничних розмірів приватних внесків, відсутня пряма заборона фінансування передреферендумної кампанії фізичними та юридичними особами-нерезидентами. Практика проведення референдумів щодо членства в ЄС також засвідчила непрозорість використання коштів на фінансування прихильників та опонентів винесених на референдум питань.
31. Країни ЄС по-різному підходять до визначення переліку дозволених джерел фінансування передреферендумної агітації: в одних країнах використання бюджетних коштів на відповідні цілі заборонено або жорстко обмежено (Болгарія, Ірландія, Польща, Португалія, Іспанія), в інших (Естонія) – навпаки, бюджетні кошти є єдиним легальним джерелом фінансування передреферендумної агітації.
32. Інститут місцевих референдумів закріплено законодавством більшості країн ЄС. При цьому порядок проведення таких референдумів далеко не завжди визначається спеціальними законами – у ряді держав організація та проведення референдумів на місцях регламентується законодавством про місцеве самоврядування або про місцеві органи виконавчої влади. В деяких державах Євросоюзу можливість проведення місцевих референдумів передбачена також на конституційному рівні.
33. В багатьох країнах ЄС (Бельгія, Данія, Естонія, Ірландія, Литва, Люксембург, Нідерланди, Швеція) результати місцевих референдумів мають виключно консультативне значення; виключно імперативне значення місцеві референдуми мають лише в окремих країнах (Болгарія, Франція, Іспанія).
34. У переважній більшості країн ЄС на місцеві референдуми можуть виноситись питання, віднесені до компетенції місцевого самоврядування, і питання, пов'язані з переглядом меж адміністративно-територіальних одиниць. В федеративних державах на референдуми виносяться конституції (статути) суб'єктів федерації. Як і на загальнонаціональних референдумах, предметом місцевого референдуму у більшості випадків не можуть бути фінансові питання (крім Ірландії). В усіх країнах на місцеві референдуми не виносяться питання, віднесені до загальнодержавної компетенції. Що стосується дострокового припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування шляхом проведення референдумів, то відповідне питання в різних державах врегульовується по-різному – в одних (Чехія, Угорщина, Польща, Австрія) закон передбачає таку можливість, в інших (Бельгія) – ні.
35. В більшості країн ЄС підходи до регулювання передреферендумної агітації, формулювання питань, фінансування, організації референдумного процесу є однаковими як для загальнонаціональних, так і для місцевих референдумів.

ТИПИ РЕФЕРЕНДУМІВ

Поряд з виборами інститут референдуму є однією з найбільш важливих форм безпосередньої демократії. У сучасній юридичній літературі існує значна кількість визначень поняття «референдум». Найбільш загально референдум (від латинського «referendum» – те, що має бути повідомлено) визначається як голосування виборців, шляхом якого приймається державне або самоврядне рішення.

На відміну від виборів, які мають універсальний характер, референдум закріплений законодавством далеко не всіх країн. Різною є і сфера його застосування – в ряді країн світу (*Канада, США* тощо) референдум проводиться лише на рівні суб'єктів федерації або на місцевому рівні. В окремих європейських країнах, зокрема, Люксембурзі та Нідерландах, референдуми взагалі не практикуються.

Інститут референдумів: коротка історична довідка

Історичним попередником референдуму є плебісцит – інститут, що виник у 5 столітті до нашої ери в Римській республіці у період боротьби між патриціями та плебеями. Закон консулів Л. Валерія та М. Горація 449 р. до н.е. запроваджував недоторканість плебейських трибунів та обов'язковість плебісцитів (як актів, ухвалених зборами плебсу) для виконання громадянами Риму, що правда – за умови їх попереднього затвердження Сенатом. У 287 р. до н.е. був схвалений закон Гортензія, згідно з яким плебісцити набували юридичної сили вже без погодження з Сенатом. В епоху середньовіччя плебісцити як форма безпосередньої демократії набули поширення в державах з республіканською формою правління (зокрема, в Швейцарії, окремих ганзейських містах тощо). Так, у 1449 році в Швейцарії був проведений плебісцит, за результатами якого був запроваджений додатковий податок для покриття воєнних витрат республіки. Новий етап розвитку цього інституту припав на кінець 18 та 19 століття, 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. Так, у 1831 році в швейцарському кантоні Сен-Гален було впроваджено Інститут народного вето. Більшість республіканських Конституцій Франції було схвалено саме шляхом плебісциту; 21–22.10. 1866 на плебісциті було прийнято рішення про входження Венеції до складу Італії, 2.10.1870 року за приєднання до Італії проголосувала громада Риму, у 1867 році за результатами плебісциту до складу Греції увійшли Іонічні острови, у 1860 році на плебісциті було ухвалено рішення про приєднання Ніцци і Савойї до складу Франції. Плебісцитом від 20.12.1851 строк повноважень Президента Франції Луї-Наполеона було продовжено до 10 років, ще через рік, також через плебісцит, Луї-Наполеон став імператором Наполеоном III. У першій половині ХХ століття 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 20.03.1921 року територію Верхньої Сілезії було поділено між Веймарською республікою та Польщею.

Власне інститут референдуму вперше було закріплено в Конституціях Швейцарії та США; на початку 1920-х років він знайшов відображення у законодавстві ряду інших країн, приміром – Австрії, Естонії, Латвії, Литви, Словаччини, Чехії, Вільного Міста Данцига тощо. Після Другої світової війни референдум як форма безпосередньої демократії отримав загальносвітове визнання і був закріплений на конституційному та законодавчому рівнях у багатьох країнах світу. З початку 20 століття в Європі спостерігалась тенденція до розширення застосування інституту референдуму – починаючи з 1960 і до 1986 року в Європі загалом було проведено 365 загальнонаціональних референдумів.

Слід визначити, що у ряді випадків референдум використовувався для обмеження демократії. На початку 19 століття Наполеон Бонапарт використовував плебісцити для розширення власних повноважень, завдяки плебісцитам А.Гітлер у 1934 р. перебрав на себе президентські функції, у наступні роки – суттєво розширив територію Німеччини. Сфальсифікованим плебісцитом 1935 року в Греції була впроваджена монархічна форма правління. 26 вересня 1999 року рішенням референдуму повноваження Президента Таджикистану Емомалі Рахмонова було продовжено з 5 до 7 років, 27 лютого 2002 року рішенням референдуму строк повноважень президента Узбекистану Іслама Карімова також було продовжено до 7 років. 17.10.2004 року 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).

Вивчення зарубіжного досвіду дозволяє говорити про те, що до процедури референдуму звертаються переважно для вирішення питань найбільшої ваги – затвердження конституцій (і, відповідно, засад організації публічної влади), визначення зовнішньополітичного курсу країни (у цьому контексті показовим є досвід норвезького референдуму 1972 року, 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.

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 азіатських 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. У пострадянських країнах Середньої Азії референдумами підмінялись президентські вибори (референдуми про автоматичне продовження строків повноважень президентів Казахстану, Узбекистану, Туркменістану, Таджикистану). Не варто забувати і про негативний досвід 1930-х років, коли за результатами плебісцитів до Німеччини було приєднано Саар та Австрію.

Саме через природні вади інституту референдуму у більшості випадків законодавець вкрай обережно підходить до визначення кола питань, які можуть вирішуватись виключно на загальнонаціональних референдумах, результати яких є обов'язковими для виконання.

Таблиця 1.1.

Типи референдумів

Критерії класифікації	Типи
Предмет	<ul style="list-style-type: none"> • конституційні • законодавчі • міжнародно-правові • адміністративно-правові
Ступінь обов'язковості проведення	<ul style="list-style-type: none"> • обов'язкові • факультативні
Час проведення	<ul style="list-style-type: none"> • дозаконодавчі • післязаконодавчі (ратифікуючі)
Ступінь обов'язковості рішень	<ul style="list-style-type: none"> • консультативні • постановляючі (імперативні)
Зміст рішень	<ul style="list-style-type: none"> • затверджуючі • відхиляючі • відкладальні
Територіальна організація і коло вирішуваних питань	<ul style="list-style-type: none"> • загальнодержавні • регіональні • місцеві
Суб'єкт ініціативи	<ul style="list-style-type: none"> • за народною ініціативою (петиційні) • за ініціативою органів публічної влади

Що ж стосується типів референдумів, то більшість конституціоналістів класифікує їх за декількома основними критеріями: змістом предмету, обов'язковістю/необов'язковістю проведення, часом проведення, правовими наслідками, змістом рішень, колом суб'єктів, суб'єктами ініціювання. Відразу відзначимо, що наведена у таблиці класифікація не є універсальною. Наприклад, за ознакою предмета референдуму окремі автори виділяють не лише наведені у таблиці типи, але також референдуми з фінансових питань (оскільки, наприклад в Швейцарії, кредити, що перевищують

певну суму, мають бути санкціоновані рішеннями референдумів, що проводяться на рівні відповідних кантонів).

1.1. Обов'язкові і факультативні референдуми

Обов'язкові референдуми проводяться на підставі вимог конституції або інших нормативно-правових актів щодо чітко визначеного кола питань, прийняття рішень щодо яких можливе лише шляхом всенародного голосування. Обов'язковий референдум можна розглядати як приклад наділення громадян, а не представницький орган, верховною законодавчою владою. Зазвичай законодавство, яке визначає коло підстав обов'язкового референдуму, передбачає, що представницький орган (парламент) ухвалює законопроекти, затвердження яких віднесено до сфери обов'язкового референдуму.

Законодавче закріплення інституту обов’язкового референдуму відсутнє у Греції, Італії, Люксембурзі, Нідерландах, Польщі, Угорщині. У багатьох країнах предметом обов’язкового референдуму можуть бути конституційні зміни (наприклад в Австрії, Естонії, Латвії, Литві, Польщі, Швеції тощо), а також інші важливі питання. Перелік таких питань розкрито у Таблиці 1.2. Особливості предмету та порядку проведення референдумів щодо конституційних змін висвітлено у Розділах 3 та 4 цього дослідження.

Таблиця 1.2.

Питання, що виносяться на обов’язковий референдум

КРАЇНА	ПРЕДМЕТ	ОСОБЛИВОСТІ
Австрія	<i>Питання про довіру кандидату в президенти на президентських виборах</i>	Якщо на виборах Президента висунуто лише одну кандидатуру, вибори проводяться у формі референдуму.
	<i>Дострокове припинення повноважень глави держави</i>	Повноваження Президента можуть бути припинені достроково на підставі рішення референдуму, проведеного на вимогу Федеральних Зборів. Федеральні Збори скликає Федеральний Канцлер на підставі клопотання Національної Ради, яка приймає відповідне рішення більшістю у дві третини голосів за умови присутності під час голосування половини її членів. Неприйняття на референдумі рішення про припинення повноважень глави держави тягне за собою відставку Національної Ради.
Данія	<i>Зміна віку набуття активного виборчого права</i>	Прийнятий парламентом закон щодо зміни віку набуття активного виборчого права отримує схвалення Короля лише після його затвердження референдумом. <i>(Закон від 23 травня 1953 року передбачає можливість зміни віку набуття активного виборчого права прийнятим на референдумі законом).</i>
	<i>Відбір представників до міжнародних організацій</i>	Референдум з цього питання проводиться на вимогу 5/6 членів Парламенту.
Іспанія	<i>Надання автономії провінціям, прийняття статутів автономій, перегляд меж автономій</i>	Хоча референдум проводиться в провінціях, він має загальнонаціональне значення. Референдум проводиться у разі: - злиття існуючих областей; - створення нових областей, якщо кількість їхніх мешканців – не менше 1 мільйона виборців; - відокремлення провінцій та комун від однієї області та приєднання до іншої. Ініціатива проведення референдуму належить комунальним радам, що загалом представляють не менше ніж 2/3 виборців, яких стосується питання, віднесене до предмету референдуму.

КРАЇНА	ПРЕДМЕТ	ОСОБЛИВОСТІ
Латвія	Розпуск парламенту	Президент ініціює розпуск парламенту та вносить відповідне подання до Центральної виборчої комісії. Референдум проводиться не раніше одного і не пізніше двох місяців після внесення подання до Центральної виборчої комісії. Якщо більше половини учасників референдуму висловляться за розпуск Сейму, він вважається розпущеним. Таке рішення є підставою для призначення нових парламентських виборів.
	Громадські ініціативи, не підтримані парламентом	Не визначаються.
Мальта	Визначення терміну повноважень парламенту	Не визначаються.
Португалія	Питання регіоналізації	Не визначаються.

Приклад. Розмежування предметів факультативного і обов'язкового референдумів в Іспанії

Конституція Іспанії передбачає, що схвалений Генеральними кортесами проект змін до Конституції повинен *обов'язково* винестись на референдум. У той же час, проект змін до Конституції *може* бути винесений на референдум, якщо цього вимагатиме 1/10 частина членів однієї з палат парламенту.

На відміну від обов'язкових референдумів, проведення яких за наявності визначених законом підстав є обов'язком органів публічної влади, **факультативні референдуми** проводяться виключно з ініціативи органів публічної влади (тобто винесення питання на референдум є правом, а не обов'язком відповідних органів) та з питань, вирішення яких саме шляхом проведення референдуму не є обов'язковим, іншими словами – з питань, які можуть вирішуватись органами публічної влади (парламентом, урядом, главою держави, органами самоврядування). Як правило, такі референдуми використовуються для легітимації особливо важливих для суспільства владних рішень і/або перекладення політичної відповідальності безпосередньо на виборців. У ряді країн, приміром у Великобританії, Естонії, Ірландії, визначення предмету факультативних референдумів віднесено на розсуд органів публічної влади. У деяких країнах ЄС, навпаки – «поле» факультативних референдумів чітко окреслене – і вони можуть проводитись лише щодо обмеженого кола питань.

Таблиця 1.3.

Предмет факультативних референдумів

Предмет	Приклади (країни ЄС)
Частковий перегляд Конституції	Австрія, Іспанія, Польща, Італія, Швеція
Зміна або скасування законів	Австрія, Данія, Італія
Важливі державні та соціальні питання	Греція
Будь-які питання, визначені органами публічної влади	Великобританія, Естонія, Ірландія, Люксембург, Мальта, Португалія, Угорщина

Поділ референдумів на обов'язкові та факультативні не завжди є очевидним. Законодавство деяких держав передбачає проведення обов'язкового референдуму щодо певних питань, однак інші положення законів та встановлені процедури фактично нівелюють обов'язковість референдумів. Конституція *Франції* передбачає проведення обов'язкового референдуму щодо питань уступки, обміну або приєднання територій, а також щодо проекту змін Конституції. Але ці питання можуть бути розглянуті й парламентом, скликаним у якості Конгресу. Тому фактично конституційний референдум у Франції не є обов'язковим.

1.2. Конституційні і законодавчі референдуми, референдуми щодо міжнародних договорів

Окрім класифікації референдумів залежно від обов'язковості/необов'язковості їх проведення щодо тих чи інших питань, існує ще один критерій класифікації – за змістом питань, що виносяться на референдум. У значній кількості випадків референдуми стосуються затвердження основних законів, внесення до них змін, затвердження/скасування/заборони внесення змін до законів (законопроектів), питань зовнішньополітичного курсу країни (затвердження міжнародних угод тощо), в окремих країнах (наприклад в Швейцарії) – фінансових (кредитних) угод. Звичайно, така класифікація значною мірою є штучною, оскільки питання, що виносяться на референдум, можуть стосуватись внесення змін до всього масиву законодавства – як конституції, так і міжнародних договорів, раніше прийнятих законів. Проте більшість дослідників за ознакою предмету референдуму все ж виділяють конституційні, законодавчі та міжнародно-правові референдуми в окремі види.

Конституційні референдуми передбачають прийняття конституцій або внесення до них змін. У тих випадках, коли процедура перегляду конституції визначається самою конституцією, предмет конституційного референдуму завжди вичерпно окреслюється безпосередньо в основному законі. У багатьох державах зміни до конституцій вносяться через обов'язкові референдуми, проте в ряді країн (наприклад у *Франції*) конституційні референдуми можуть бути і факультативними. Факультативні конституційні референдуми можуть призначатися парламентом (наприклад *Австрія, Данія, Естонія, Литва, Мальта, Швеція*), за народною ініціативою (*Італія, Литва*), бути результатом спільної ініціативи декількох вищих органів держави та/або виборців (наприклад, у *Франції* конституційні референдуми можуть проводитись за ініціативою Прем'єр-міністра, підтриманою обома палатами парламенту); в *Угорщині* громадяни можуть ініціювати перед парламентом перегляд Конституції на конституційному референдумі, якщо відповідна ініціатива буде підтримана 100 000 підписів виборців.

Якщо обов'язкові конституційні референдуми класифікувати за ознакою меж перегляду, то можна визначити декілька їх типів: 1) конституційні

референдуми щодо повного перегляду конституції (*Австрія, Іспанія*) – на конституційному рівні обов’язковість референдумів передбачена лише для випадків, коли основний закон передбачається викласти в новій редакції; 2) конституційні референдуми щодо змін до чітко визначених самою конституцією положень (розділів) основного закону (*Естонія, Латвія, Литва, Польща*) – на конституційному рівні обов’язковість проведення референдумів передбачена лише для випадків, коли переглядаються окремі положення конституцій – загальні засади конституційного ладу, порядок внесення змін до основного закону тощо; 3) конституційні референдуми щодо перегляду будь-якого положення Конституції (*Ірландія*) – будь-які зміни до основного закону мають затверджуватись референдумом; 4) конституційні референдуми щодо перегляду будь-яких положень основного закону, крім положень, переглядати які взагалі заборонено (*Румунія*); 5) моделі, які поєднують особливості вищезазначених типів. У деяких країнах ЄС конституційні зміни взагалі не є предметом референдуму (*Болгарія, Греція, Люксембург, Нідерланди, Португалія*).

Таблиця 1.4.

Питання, що можуть бути винесені на обов’язковий конституційний референдум

КРАЇНА	ЗМІНА БАЗОВИХ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРИНЦИПІВ	ЗМІНА ПОРЯДКУ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ
Естонія	Розділ Конституції, який визначає загальні засади конституційного ладу.	Глава, що стосується підстав перегляду Конституції, порядку внесення до неї змін та доповнень.
Латвія	Норми, що стосуються загальних засад конституційного ладу (визнання Латвії незалежною та демократичною республікою; закріплення її державного та національного суверенітету, територіальної цілісності; визнання латвійської мови державною; виборності Сейму).	Зміна порядку внесення змін до Конституції.
Литва	Питання, що стосуються: - проголошення Литви «незалежною демократичною республікою»; - основ державного ладу (розділ 1 Конституції «Держава Литва»).	Розділ 14 «Внесення змін до Конституції».
Польща	Положення, що стосуються: - Розділу I Конституції (засади республіканського ладу); - Розділу II Конституції (права, свободи та обов’язки особи та громадянина).	Розділ XII (внесення змін до Конституції).

ЗАГАЛЬНЕ РЕГУЛЮВАННЯ

Ірландія	Будь-які зміни.
Румунія	Не можуть бути предметом перегляду Конституції положення, що стосуються: національного, неподільного та незалежного характеру держави; республіканської форми правління; територіальної цілісності; незалежності правосуддя; політичного плюралізму; офіційної мови.

У деяких країнах на референдум не виноситься чітко сформульований текст конституції або конституційних змін, а важливі питання, які за своєю природою стосуються конституції або конституційних законів. Така практика має місце у *Швеції*. Ще один підхід – відсутність законодавчого визначення переліку питань, що можуть бути винесені на референдум, за наявності вказівки на те, що факультативний референдум може бути проведений за народною ініціативою.

Законодавчий референдум передбачає прийняття нормативно-правових актів за безпосередньої участі громадян. Законодавство деяких європейських держав передбачає, що законодавчі референдуми можуть проводитись за ініціативою президента (*Франція*), парламенту (*Австрія, Литва, Люксембург*), певної кількості членів парламенту (*Данія, Греція*) або за ініціативою декількох суб'єктів (наприклад *Португалія*, де президент приймає рішення про проведення референдуму на підставі пропозиції парламенту та уряду). Референдум може бути проведений за народною ініціативою, якщо певна кількість громадян виступають як суб'єкт законодавчої ініціативи (*Італія, Литва, Мальта, Угорщина*), однак така практика не набула значного поширення, оскільки активність громадян щодо ініціювання законодавчих змін не є високою.

Як і конституційні, законодавчі референдуми можуть бути обов'язковими та факультативними. З одного боку, обов'язковість проведення законодавчого референдуму може мати безумовний характер: в *ФРН* федеральним законом, прийнятим на обов'язковому референдумі, має регулюватися питання нового поділу федеральної території. З іншого боку, проведення обов'язкового законодавчого референдуму можливе за наявності певних умов: наприклад в *Латвії*, Президент призупиняє публікацію прийнятого Парламентом закону, і якщо протягом визначеного часу надійде відповідна вимога не менш ніж 1/10 частини виборців, закон має бути винесений на факультативний референдум.

У деяких державах практикуються референдуми, на які виносяться питання щодо приєднання до міжнародних угод, зокрема тих, які передбачають обмеження державного суверенітету. У нинішніх країнах-членах ЄС такі референдуми проводились у зв'язку з розширенням Європейського Союзу. Як і конституційні, референдуми з питань приєднання міжнародних угод бувають обов'язковими (*Данія* – крім випадків, коли рішення про приєднання до міжнародних організацій схвалено 5/6 складу парламенту, *Естонія, Латвія, Литва, Словаччина, Франція*), а також факультативними (наприклад *Польща, Португалія*). Цікавим є приклад *Латвії*, законодавство якої передбачає необхідність проведення обов'язкового референдуму щодо вступу в ЄС або щодо схвалення положень, що обмежують державний суверенітет, закріплюючи можливість проведення факультативного референдуму у випадку зміни строку членства в ЄС.

Суб'єкти проголошення референдумів щодо міжнародних угод в різних країнах ЄС визначаються по-різному. У *Франції* вони ініціюються Президи-

дентом, у *Португалії* – главою держави за пропозицією парламенту і уряду, в *Литві* – половиною членів Парламенту. Питання щодо ратифікації або денонсації міжнародних договорів не можуть бути винесені на референдуми в *Данії, Нідерландах, Мальті, Угорщині*. Основною причиною такого обмеження є прагнення законодавця забезпечити стабільне виконання домовленостей, укладених уповноваженими представниками відповідних держав з міжнародними організаціями та іншими державами.

Таблиця 1.5.

Обов'язковий референдум щодо договорів

Данія	Передача частини влади, що належить національним органам, міжнародним інституціям (доки Парламент не підтримає таке рішення більшістю у 5/6 голосів). У випадку, якщо відповідний законопроект не отримує кваліфікованої більшості голосів, необхідних для його прийняття, але отримує просту більшість голосів і підтримку уряду, то прийняття остаточного рішення здійснюється виборцями шляхом референдуму. Для відхилення акту більшість учасників референдуму, загальна кількість яких має становити не менше 30% зареєстрованих виборців, має проголосувати «проти».
Естонія	Питання, що стосуються членства в ЄС.
Ірландія	Питання, що стосуються європейської інтеграції. Рішення референдумів є обов'язковим.
Латвія	- Вступ в силу невідкладних законів, що за юридичною силою прирівнюються до Конституції, на термін більше 1-го року; - запровадження механізмів, що суттєво обмежують державний суверенітет (особливо в контексті європейської інтеграції, наприклад, вступ до ЄС).
Литва	Вступ до міжнародних організацій колективної безпеки, який передбачає передачу частини суверенної влади.
Словаччина	Конституційний закон про створення союзу з іншими державами або про вихід з нього має прийматися на публічному референдумі.
Франція	Будь-яка законодавча пропозиція ратифікації угод, пов'язаних із членством у Європейському Союзі або Європейському Співтоваристві, виноситься на референдум.
Факультативні референдуми щодо договорів	
Латвія	Зміна строку членства в ЄС.
Польща	Ратифікація міжнародного договору про передачу частини компетенції органів державної влади міжнародній організації чи органу.
Португалія	Питання, що можуть бути вирішені Урядом шляхом укладення міжнародного договору.

1.3. Референдуми за народною ініціативою та ініціативою органів влади

За суб'єктами ініціювання референдуми поділяють на ті, які ініціюються виборцями, та референдуми, ініційовані органами влади. Практика ініціювання референдумів саме органами влади є більш поширеною, ніж

практика їх ініціювання безпосередньо виборцями. За своєю природою референдум за ініціативою органу влади є факультативним. Варто зазначити, що у багатьох досліджених країнах суб'єкти висування ініціатив щодо проведення референдуму та суб'єкти проголошення референдумів (навіть у тих випадках, коли референдуми ініціюються органами влади) часто не збігаються.

Загальною тенденцією в ЄС є наділення правом ініціювання та проголошення референдумів парламенту (*Австрія, Данія, Естонія, Литва, Люксембург, Словенія, Фінляндія, Швеція*). Суб'єкти ініціювання та проголошення збігаються в *Австрії, Данії, Естонії, Литві, Люксембурзі, Словенії, Фінляндії, Чехії, Швеції*. У якості суб'єктів ініціювання можуть виступати два чи більше органів (*Болгарія, Латвія, Польща, Португалія, Угорщина, Франція*), в той час як обов'язок проголошення зазвичай покладається на один орган (виключно на парламент – *Австрія, Болгарія, Данія, Естонія, Італія, Кіпр, Литва, Люксембург, Словаччина, Словенія, Угорщина, Фінляндія, Франція, Швеція*; виключно на главу держави – *Греція, Ірландія, Іспанія, Мальта, Португалія, Румунія, Чехія*). Необхідність згоди двох органів для ініціювання референдуму передбачена законодавством *Греції, Іспанії, Словаччини*. Більш детально порядок організації та проведення референдумів за ініціативою органу влади висвітлено у Розділі 4 цього дослідження.

Таблиця 1.6.

Факультативні референдуми за ініціативою органів влади: загальна характеристика

Країни	Суб'єкт ініціювання				Суб'єкт проголошення	
	Глава держави	Парламент	Уряд	Різні суб'єкти/ Інше	Глава держави	Парламент
Австрія		+				+
Болгарія				Президент, парламент, уряд		+
Греція				Спільна ініціатива парламенту і уряду	+	
Данія		+				+
Естонія		+				+
Ірландія		+			+	
Іспанія				Спільна ініціатива парламенту і уряду	+	
Італія				Ініціатива органів самоврядування		+
Кіпр			+			+
Латвія				Парламент, глава держави	+	+

Країни	Суб'єкт ініціювання				Суб'єкт проголошення	
	Глава держави	Парламент	Уряд	Різні суб'єкти/ Інше	Глава держави	Парламент
Литва		+				+
Люксембург		+				+
Мальта		+			+	
Польща				Парламент, глава держави	+	+
Португалія				Уряд, парламент	+	
Румунія	+				+	
Словаччина				Парламент за ініціативою уряду або власною ініціативою		+
Словенія		+				+
Угорщина				Парламент, президент, уряд		+
Фінляндія		+				+
Франція				Парламент, президент, уряд		+
Чехія	+				+	
Швеція		+				+

Уряді країн Європейського Союзу (в Італії, Латвії, Литві, Мальті, Польщі, Португалії, Угорщині) на законодавчому рівні передбачається можливість проведення референдумів **за ініціативою виборців**. Проте така практика не є загальнопоширеною – уряді країн ЄС законодавство не передбачає можливості ініціювання референдумів виборцями взагалі. Серед останніх зокрема – Австрія, Болгарія, Греція, Данія, Кіпр, Естонія, Ірландія, Люксембург, Фінляндія, Франція, Чехія, Швеція.

Природно, що у тих випадках, де виборцям надано право ініціювати проведення референдумів, закон вимагає підтримки відповідної ініціативи визначеною кількістю виборців, яка встановлюється або в абсолютному вимірі (визначена кількість голосів виборців на підтримку референдуму, без «прив'язки» відповідної кількості голосів до загальної кількості зареєстрованих виборців), або у відношенні до загальної кількості зареєстрованих виборців. Перший підхід (визначена кількість підписів на підтримку ініціативи проведення референдумів) практикується в Італії, Литві, Нідерландах, Польщі, Португалії, Словаччині, Словенії, Угорщині. Другий підхід (прив'язка кількості підписів на підтримку ініціативи щодо проведення референдумів до загальної кількості зареєстрованих виборців) застосовується у двох країнах – в Латвії та на Мальті. Більш детально порядок організації та проведення референдумів розглянуто у Розділі 4 цього дослідження.

1.4. Установчі, відхиляючі, відкладальні референдуми

Після прийняття нормативно-правового акту або ухвалення іншого рішення представницьким органом або уповноваженою особою може бути проведений референдум, правові наслідки якого матимуть установчий, відхиляючий (анулюючий) або відкладальний характер. Відповідно, за змістом прийнятих на референдумах рішень вони поділяються на установчі, анулюючі та відкладальні (супензивні).

Відкладальними вважаються референдуми, які ставлять набуття чинності нормативно-правовим актом або іншим рішенням органу публічної влади у залежність від волі виборців – акт не набуває чинності доти, доки він не буде затверджений референдумом. В окремих випадках застосовується й інший підхід – акт набуває чинності, якщо протягом певного відведеного законодавцем строку виборці не ініціювали референдум щодо скасування відповідного акту. В декількох країнах ЄС в якості умови набуття чинності міжнародним договором законодавець визначає його ратифікацію парламентом з обов'язковим подальшим затвердженням на референдумі. Цей підхід (щоправда, стосовно вичерпного переліку міжнародних договорів) практикують *Греція, Ірландія, Латвія, Литва, Угорщина, Франція*. Відкладальні референдуми щодо актів органів публічної влади також практикуються в *Данії* (окремі акти «надзвичайної важливості» набувають чинності лише за умови їх затвердження на загальнонаціональному референдумі), в *Австрії, Італії, Іспанії та Мальті* (закони про внесення змін до конституцій).

Відхиляючий референдум передбачає скасування або відмову в підтримці виборцями схваленого органами публічної влади рішення або проекту рішення. Зазвичай результатом відхиляючого референдуму є або відмова від подальшого розгляду проекту рішення, або ж доопрацювання відповідного проекту – у тих випадках, коли таке доопрацювання можливе – з подальшим повторним винесенням на референдум. Відхиляючі референдуми можуть виступати в якості окремої стадії нормотворчого процесу (у тих випадках, коли рішення референдуму є підставою для підписання або офіційного оприлюднення рішення), або ж проводитись поза законодавчим процесом – коли на розгляд референдуму виноситься вже прийняте рішення (нормативно-правовий акт), яке (який) вступило (вступив) у законну силу. Зокрема у *Данії* прийнятий парламентом законопроект може бути винесений для остаточного затвердження на загальнонаціональному референдумі за вимогою 1/3 членів Фолькетингу, рішення про проведення відповідного референдуму ухвалює спікер парламенту. Окрім *Данії*, відхиляючі референдуми щодо законопроектів практикуються в *Ірландії, Італії, Мальті*. В *Ірландії* підтримка законопроекту на референдумі тягне за собою його підписання та промульгацію, а відхилення – остаточне відхилення законопроекту.

1.5. Імперативні та консультативні референдуми

Імперативними вважаються референдуми, на яких приймаються рішення, що є обов'язковими для виконання і не потребують подальшого затвердження органами публічної влади. В ЄС імперативні референдуми передбачені законодавством *Болгарії, Естонії, Франції, Греції, Ірландії, Італії, Латвії*. В окремих з цих країн (наприклад в *Естонії, Ірландії*) рішення всіх референдумів є обов'язковими для виконання всіма органами, фізичними та юридичними особами. У деяких країнах (*Іспанія, Італія, Мальта, Швеція*) – імперативний характер мають референдуми лише з деяких категорій питань. В державах Євросоюзу критерієм, що визначає ступінь імперативності рішень референдумів, є порядок їх ініціювання або кількість голосів виборців на підтримку винесеного на референдум питання (*Польща, Словенія, Угорщина*). Більш детально критерії, які визначають ступінь імперативності результатів референдумів, відображено у нижченаведеній таблиці.

Таблиця 1.7.

Критерії імперативності рішень референдумів

1. Рішення всіх референдумів мають обов'язкову силу	Естонія	Прийняте на референдумі рішення є обов'язковим для всіх державних органів. Якщо винесений на референдум законопроект не отримав більшості голосів «за», Президент Республіки має право розпустити парламент.
	Ірландія	Рішення референдуму, проведеного відповідно до законодавчо закріплених процедур, є обов'язковим для виконання.
2. Обов'язкову силу мають референдуми щодо визначеної категорії питань	Іспанія	Імперативну відхиляючу силу має неприйняття на референдумі конституційних поправок. Щодо інших питань загальнодержавного значення проводяться консультативні референдуми.
	Італія	Імперативними є рішення конституційно відхиляючих та законодавчо анулюючих референдумів.
	Мальта	Імперативними є: рішення відхиляючого референдуму щодо ініційованого парламентом закону; рішення анулюючого референдуму за народною ініціативою щодо закону.
	Швеція	Питання, що стосуються основних законів.
3. Обов'язкову силу мають референдуми, рішення яких було схвалено певною кількістю голосів виборців	Польща	Якщо рішення референдуму набрало на свою підтримку абсолютну більшість голосів виборців, воно є імперативним, якщо ні – консультативним.
4. Критерієм обов'язковості виступає процедура скликання референдуму	Словенія	Референдуми, скликані за народною ініціативою, мають імперативний характер. Референдуми, скликані Парламентом (Національною Радою) щодо будь якого питання, що належить до її компетенції, мають консультативний характер.
	Угорщина	Законодавчий референдум, скликаний за ініціативою 200 000 громадян, завжди є імперативним. У решті випадків обґрунтування імперативності рішення референдуму залежить від рішення Парламенту.

Оскільки на референдум часто виносяться питання, схвалення яких виборцями потребує подальших дій з боку органів державної влади, у ряді країн ЄС законодавство визначає механізми реалізації рішень референдумів. Серед таких країн зокрема *Болгарія, Естонія, Литва, Нідерланди та Португалія*. В одних випадках порядок реалізації рішень референдумів визначається загально, відсильними нормами; в інших (наприклад в *Португалії*) на законодавчому рівні визначено строки прийняття рішень, необхідних для реалізації результатів народного волевиявлення.

Таблиця 1.8.

Механізми реалізації рішень референдумів

Країни	ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ
Болгарія	Парламент розробляє законні інструменти впровадження рішення референдуму.
Естонія	Рішення референдумів щодо питань національного інтересу імплементуються відповідно до процедури, розробленої парламентом.
Литва	Законодавче оформлення рішення імперативного референдуму відбувається відповідно до процедури, розробленої разом з пропозицією проведення референдуму, а інші важливі рішення консультативних референдумів впроваджуються парламентом або за ініціативою 300 000 громадян.
Нідерланди	Парламент повинен прийняти нове рішення з питань, що не були підтримані на відкладальному референдумі, або забезпечити виконання рішень відкладальних референдумів, які були підтримані виборцями
Португалія	У випадку позитивного результату обов'язкового референдуму парламент або уряд повинні схвалити міжнародну конвенцію або інший акт протягом періоду від 60 до 90 днів з дня встановлення результатів референдуму.

Основною відмінністю *консультативних* референдумів від імперативних є те, що їх результати не є обов'язковими для виконання – вони лише можуть враховуватись при прийнятті парламентом або іншими органами публічної влади рішень з питань, що були предметом консультативного референдуму. Таким чином, консультативний референдум не належить до інститутів *безпосередньої демократії*, а є інструментом *партисипаторної демократії*. Можливість проведення консультативних референдумів передбачена законодавством *Бельгії, Іспанії, Нідерландів, Фінляндії, Німеччини, Франції, Швеції*. В останній, хоча всі референдуми по своїй суті є консультативними, рішення консультативного референдуму щодо відхилення проекту змін до конституції підлягають обов'язковому виконанню (розділ 8 Інструменту врядування).

Коло питань, віднесених до предмету консультативного референдуму, може бути досить широким. Так, в *Іспанії* консультативні референдуми

можуть проводитись щодо будь-якого важливого питання, включаючи голосування з прийнятих парламентом законів та важливих міжнародних договорів; при цьому ініціатива проведення таких референдумів може належати Парламенту або Прем'єр-міністру. В *Румунії* після консультацій з парламентом Президент може ініціювати проведення загальнонаціонального референдуму стосовно будь-якого питання.

Таблиця 1.9.

Приклади законодавчого регулювання порядку проголошення консультативного референдуму

КРАЇНА	ПРЕДМЕТ	СУБ'ЄКТ ІНІЦІАТИВИ	СУБ'ЄКТ ПРОГОЛОШЕННЯ
Іспанія	Політичні питання особливого значення	Пропозиція Голови уряду, схвалена нижньою палатою парламенту (Конгресом)	Президент
Угорщина	Питання, віднесені до відання парламенту (крім передбачених Конституцією обмежень щодо проведення референдуму взагалі)	1) Президент; 2) Уряд; 3) 1/3 кількості депутатів; 4) 100.000 громадян, наділених активним виборчим правом	Парламент (Народні Збори)
Фінляндія	Рішення про проведення консультативного референдуму приймаються у формі закону, який повинен містити постанову про час проведення референдуму, а також винесені на нього альтернативні питання, запропоновані виборцям		

У багатьох країнах ЄС законодавство передбачає проведення як консультативних, так і імперативних референдумів. В окремих державах Євросоюзу законодавство чітко визначає, які рішення референдумів мають імперативний характер, а які – консультативний (Польща). Натомість в більшості інших країн вичерпно окреслено лише предмет імперативних референдумів, тоді як решту питань загальнодержавного значення віднесено до предмету консультативних референдумів (зокрема в *Іспанії, Італії, Мальті*).

Таблиця 1.10.

Паралельна практика імперативного та консультативного референдумів: приклади законодавчого регулювання

КРАЇНА	ІМПЕРАТИВНИЙ РЕФЕРЕНДУМ	КОНСУЛЬТАТИВНИЙ РЕФЕРЕНДУМ
Австрія	Законодавчі та конституційні референдуми	Референдуми щодо важливих питань
Данія	Як правило, щодо питань, які можуть бути предметом народного голосування, проводяться обов'язкові референдуми; тим не менше, практика народного опитування також не виключена	
Іспанія	Внесення змін до Конституції, які стосуються засад конституційного ладу	Решта випадків

КРАЇНА	ІМПЕРАТИВНИЙ РЕФЕРЕНДУМ	КОНСУЛЬТАТИВНИЙ РЕФЕРЕНДУМ
Литва	Конституційний або проголошений за народною ініціативою	Решта випадків
Польща	Результат має імперативний характер, якщо певне рішення було підтримано більшістю електорату	Результат має консультативний характер, якщо жоден варіант рішення не був підтриманий більшістю населення
Португалія	Результат має імперативний характер, якщо певне рішення було підтримано більшістю електорату	Результат має консультативний характер, якщо жоден варіант рішення не був підтриманий більшістю населення
Словенія	Референдуми за народною ініціативою	Скликані парламентом (Національною Асамблеєю) щодо будь-якого питання, що належить до його компетенції
Угорщина	Конституція передбачає, що метою проведення референдуму може бути прийняття рішення або виявлення домінуючої думки	У решті випадків парламент вирішує, є референдум обов'язковим чи консультативним
	Законодавчий референдум за народною ініціативою, підтриманий 200.000 підписами виборців	
ФРН	Питання територіального устрою держави можуть бути винесені на референдум або на народне опитування	

1.6. Загальнонаціональні та місцеві референдуми

За колом учасників референдумів та колом питань, які вирішуються на референдумах, останні поділяються на загальнодержавні, регіональна та місцеві.

Загальнонаціональні референдуми проводяться в межах всієї території держави, участь у них мають право брати всі виборці, і на цих референдумах вирішуються питання загальнонаціонального значення. Практика проведення загальнонаціональних референдумів, в ході яких вирішуються питання перегляду конституції, приєднання до міжнародних організацій тощо, є поширеною у багатьох європейських державах. У *Швейцарії*, наприклад, у період з 1848 по 2003 рік було проведено 508 загальнонаціональних референдумів, в *Італії* (у період з 1929 по 1990 рік) – 58 загальнонаціональних референдумів. Водночас в окремих країнах ЄС, зокрема в Нідерландах, інститут загальнонаціональних референдумів не закріплено взагалі, і відповідні референдуми в Голландії не проводяться взагалі.

На відміну від загальнонаціональних, *регіональні та місцеві* референдуми проводяться в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць, і на них вирішуються питання місцевого значення. Більш детально предмет та особливості проведення місцевих референдумів розглядаються у Розділі 8 цього дослідження.

1.7. Висновки

1. Інститут референдуму закріплений законодавством не всіх держав, відсутній і єдиний підхід щодо визначення кола питань, які можуть бути винесені на референдум. Проте у будь-якому випадку на референдуми виносяться найбільш важливі питання, зокрема – затвердження конституцій, визначення зовнішньополітичного курсу держави, обмеження державного суверенітету, врегулювання засад взаємовідносин між автономними утвореннями тощо.
2. Основними критеріями, за якими референдуми класифікуються на види, є: предмет, ступінь обов'язковості проведення, час проведення, ступінь обов'язковості прийнятих на референдумі рішень, зміст рішень, які ухвалюються на референдумі, суб'єкт ініціювання, територіальні межі і коло питань, що виносяться на референдум. Окремі з цих критеріїв поділу є умовними – у ряді країн рішення консультативних референдумів на практиці підлягають обов'язковому виконанню.
3. У ряді країн ЄС референдуми є виключно факультативними, іншими словами – законодавство не передбачає обов'язкового проведення референдумів щодо тих чи інших питань. Серед таких держав зокрема – Греція, Італія, Люксембург, Нідерланди, Польща, Угорщина. Як правило, предмет обов'язкового референдуму (на відміну від факультативних) вичерпно окреслено в конституції або законах (Австрія, Данія, Іспанія, Латвія, Мальта, Португалія).
4. Традиційним предметом референдумів є затвердження конституції, внесення змін до неї (Австрія, Данія, Естонія, Ірландія, Італія, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Румунія, Угорщина, Франція, Швеція), схвалення рішень, які передбачають обмеження державного суверенітету (Данія, Естонія, Ірландія, Латвія, Литва, Словаччина, Франція). Хоча знову ж таки доводиться констатувати відсутність єдиного підходу до визначення предмету референдумів: в ряді країн ЄС законодавство не передбачає обов'язкового затвердження конституційних змін на референдумах (Болгарія, Греція, Люксембург, Нідерланди, Португалія), винесення на референдуми питань ратифікації або денонсації міжнародних угод (Данія, Нідерланди, Мальта, Угорщина). У багатьох країнах ЄС предметом референдумів не може бути прийняття законів. Якщо можливість проведення законодавчих референдумів і передбачена, то винесення законопроектів (законів) на референдум є прерогативою органів публічної влади – глави держави (Франція), парламенту (Австрія, Люксембург, Литва), членів парламенту (Греція, Данія). Можливість ініціювання внесення змін до законодавства за ініціативою народу передбачена лише у декількох державах (Італія, Литва, Мальта, Угорщина).
5. У більшості держав ЄС право ініціювати референдуми закріплено виключно за органами публічної влади, а не за виборцями безпо-

середньо. Можливість проведення референдумів за народною ініціативою передбачена лише в Італії, Латвії, Литві, Мальті, Нідерландах, Польщі, Португалії, Словаччині, Словенії, Угорщині.

6. Практика «народного вето» – скасування прийнятих органами публічної влади рішень або проектів рішень, які розглядають органами публічної влади, загалом в ЄС не є поширеною – проведення відхиляючих референдумів передбачено лише в Данії, Ірландії, Італії, Мальті.
7. В більшості країн ЄС рішення референдумів мають не імперативний, а лише консультативний характер – імперативний характер за всіма рішеннями, що ухвалюються на референдумах, закріплено лише в Естонії та Ірландії, тоді як в більшості країн, де практикуються імперативні референдуми, визначено критерії «імперативності» – коло питань, винесених на референдум (Австрія, Данія, Іспанія, Литва, Мальта, Польща, Португалія, Швеція, Італія, Німеччина), рівень підтримки питання виборцями (Польща, Португалія), порядок ініціювання (Словенія, Угорщина).

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ІНСТИТУТУ РЕФЕРЕНДУМУ

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). Спільні засади виборів та референдумів подано у Таблиці 2.1.

Таблиця 2.1.

Спільні конституційні засади виборчого права та права на участь у референдумах

СФЕРА РЕГУЛЮВАННЯ	Засади	КРАЇНИ
Загальні засади	Принцип загальності	<i>Австрія, Бельгія, Греція, Данія, Естонія, Ірландія, Іспанія, Італія, Кіпр, Латвія, Литва, Люксембург, Німеччина, Польща, Португалія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Фінляндія, Франція, Чехія.</i>
	Принцип рівності	<i>Австрія, Бельгія, Ірландія, Іспанія, Італія, Латвія, Литва, Люксембург, Нідерланди, Німеччина, Польща, Португалія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Фінляндія, Франція, Чехія.</i>
	Принцип таємності голосування на виборах і референдумах	<i>Австрія, Бельгія, Греція, Естонія, Ірландія, Іспанія, Італія, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта, Нідерланди, Німеччина, Польща, Португалія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Фінляндія, Франція, Чехія, Швеція.</i>
Умови наявності права голосу на виборах і референдумах	Вимоги щодо віку, з якого виникає право голосу на виборах і референдумах	18 років: <i>Бельгія, Болгарія, Естонія, Ірландія, Латвія, Литва, Люксембург, Мальта, Нідерланди, Німеччина, Польща, Португалія, Словенія, Угорщина, Фінляндія, Чехія, Швеція;</i> Досягнення повноліття: <i>Данія, Італія;</i> Інше: <i>Австрія (19 років), Кіпр (21 рік).</i>

СФЕРА РЕГУЛЮВАННЯ	Засади	КРАЇНИ
	<p>Підстави обмеження права голосу на виборах та референдумах</p>	<p>Недідздатність: Греція, Данія, Естонія, Ірландія, Італія, Кіпр, Литва, Мальта, Нідерланди, Португалія, Угорщина, Фінляндія;</p> <p>Рішення або вирок суду: Австрія, Греція (засудження за вчинення злочину);</p> <p>Позбавлення виборчого права за вироком суду: Італія, Люксембург (у разі вчинення злочину, інших правопорушень або перебування під опікою), Угорщина (заборона брати участь у публічній діяльності);</p> <p>Негідна поведінка, визначена законом: Італія;</p> <p>Вчинення злочинів або правопорушень у сфері виборів: Мальта;</p> <p>Позбавлення волі: Естонія, Мальта (на строк понад 12 місяців), Нідерланди (на строк понад 1 рік), Угорщина;</p> <p>Перебування на службі у збройних силах: Фінляндія;</p> <p>Випадки, визначені законом: Бельгія, Данія, Ірландія, Кіпр, Словенія.</p>
<p>Формування органів адміністрування виборчого і референдумного процесів</p>	<p>Суб'єкти формування складу вищого органу адміністрування</p> <p>Кількісний склад вищого органу адміністрування</p> <p>Вимоги до персонального складу вищого органу адміністрування</p>	<p>Литва (Сейм визначає персональний склад Головної виборчої комісії та вносить зміни до її складу); Мальта (члени Виборчої комісії призначаються Президентом за поданням Прем'єр-міністра, погодженим з Лідером опозиції); Швеція (Комітет по нагляду за виборами, формується парламентом).</p> <p>Мальта (Голова Виборчої комісії та не менше 4 членів); Швеція (Комітет по нагляду за виборами складається з голови та 6 інших членів).</p> <p>Австрія (обов'язкове включення представників політичних партій до складу органів адміністрування виборчого процесу; до складу вищого органу адміністрування виборчого процесу обов'язково включаються особи з юридичною освітою (досвідом роботи в правоохоронних органах); Швеція (Голова Комітету по нагляду за виборами повинен бути колишнім суддею і не може мати депутатського мандату).</p>
<p>Засади ведення реєстру виборців/учасників в референдумів</p>	<p>Рівень, на якому ведеться реєстр</p> <p>Кількість реєстрів виборців</p>	<p>Австрія (реєстр ведуть органи управління в провінціях).</p> <p>Кіпр (виборці, які належать до грецької та турецької громад, включаються до двох різних реєстрів виборців); Португалія (єдиний періодично поновлюваний реєстр для всіх видів виборів).</p>

Як видно з таблиці, спільними і для виборів, і для референдумів є такі принципи:

- *Загальні засади проведення виборів та референдумів*: принципи загальності, рівності, таємності голосування. Принцип прямих виборів, оскільки він стосується порядку формування органів публічної влади (парламенту в цілому, однієї з його палат, обрання на посаду глави держави тощо), на референдуми не поширюється. І, крім того, референдуми, на відміну від виборів, завжди є прямими в силу своєї природи.
- *Умови набуття і наявності права на участь у виборах та референдумах*. Право на участь у референдумах, якщо законами не передбачене інше, мають ті ж особи, яким надано право на участь у виборах (активне виборче право). Крім того, існує взаємозв'язок між обмеженнями активного виборчого права та права брати участь у голосуванні на референдумах – особи, які не можуть брати участь у голосуванні на виборах, відповідно позбавлені і права участі у референдумах.
- *Засади адміністрування виборів і референдумів*. Оскільки і вибори, і референдуми організує одна й та ж сама система органів, конституційні та законодавчі положення, які стосуються системи організації виборів, стосуються і системи адміністрування референдумів (Австрія, Литва, Мальта, Швеція)
- *Засади ведення реєстру виборців (учасників референдумів)*. У двох країнах ЄС (Австрія, Кіпр) на конституційному рівні визначено засади ведення реєстрів виборців. Оскільки положення в частині ведення реєстру виборців поширюються і на організацію та підготовку референдумів, принципи ведення реєстрів виборців є спільними для виборів та референдумів.

2.1. Конституційні засади референдумів

Конституційне регулювання підстав, порядку проголошення та проведення референдумів у різних країнах ЄС 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. Загалом, аналіз положень основних законів європейських країн в частині регламентації порядку ініціювання та проведення референдумів дозволяють зробити наступні висновки.

По-перше, 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

Відсутність конституційного регулювання засад проведення референдумів: приклади

Бельгія

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 році, 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.

Нідерланди

У 2002 році в Голландії вступив в силу Тимчасовий закон про референдум (*Tijdelijke Referendumwet*), 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 1.01.2005 року, 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-го року, однак нормативною основою для його проведення став не Тимчасовий закон, а спеціальні правила, затверджені ad hoc.

Кіпр

Порядок проведення референдумів в Кіпрі регулюється на рівні звичайного законодавства, яке на практиці застосовувалося лише 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.

По-друге, 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).

По-третє, 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.

По-четверте, 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 визначитись 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

віднесено до компетенції федерації. 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.

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 промульгацією. 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 veto), 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*).

В деяких країнах визначено органи, які оцінюють легітимність проведених референдумів та їх результатів (*Греція, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, Франція*).

Слід відзначити і 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).

Зрештою 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.

Таблиця 2.2.

Огляд конституційних положень країн-членів ЄС в частині регулювання референдумів

Країна	Конституційні положення в частині регулювання референдумів
Австрія	<ol style="list-style-type: none"> 1. Федерація має право приймати закони з питань проведення виборів до Національної Ради і референдумів та забезпечувати їх виконання (п.1 ст. 10 (1)). 2. 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. 3. За рішенням більшості членів парламенту будь-який акт парламенту може бути винесений на загальнодержавний референдум перед його підписанням Федеральним Президентом (стаття 43). 4. 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. Питання вважається схваленим на референдумі, якщо на його підтримку подано абсолютну більшість дійних голосів; результат референдуму має бути офіційно оприлюднений (стаття 45). 6. Процедура ініціювання і проведення референдуму має визначатись Федеральним Законом. Кожен, хто на день проведення референдуму має право голосу на виборах до Національної Ради, має право голосу на референдумі. Референдум проводиться за рішенням Федерального Президента (стаття 46). 7. Якщо участь у виборах Федерального Президента бере лише один кандидат, вибори проводяться у формі референдуму. Федеральний Президент може бути достроково позбавлений повноважень за рішенням референдуму, який може бути проведений за ініціативою Федеральних Зборів; відхилення на референдумі питання про дострокове припинення повноважень глави держави має наслідком розпуск Національної Ради (стаття 60).
Бельгія	Положення відсутні.

Країна	Конституційні положення в частині регулювання референдумів
Болгарія	<ol style="list-style-type: none"> 1. Всі вибори, загальнонаціональні та місцеві референдуми проводяться на основі загального, рівного, прямого волевиявлення шляхом таємного голосування (стаття 10). 2. Кожен громадянин, який досяг 18-річного віку і не відбуває покарання у вигляді позбавлення волі, має право обирати до органів державної влади, місцевих самоврядування і брати участь у референдумах (стаття 42). 3. Порядок проведення виборів і референдумів визначається законом (стаття 42). 4. Національні Збори мають право призначити загальнонаціональний референдум (п. 5 ст. 84). 5. Президент Республіки має право визначити дату проведення загальнонаціонального референдуму. Укази Президента щодо дати проведення референдумів і виборів не підлягають контрасигнації Прем'єр-міністром та відповідальним міністром (статті 98, 102). 6. Громадяни здійснюють місцеве самоврядування через виборні органи та безпосередньо через референдуми та збори громади. Межі муніципалітетів визначаються на основі рішень місцевих референдумів (стаття 136).
Греція	<ol style="list-style-type: none"> 1. Рішення глави держави про винесення законопроектів на загальнонаціональні референдуми підлягають контрасигнації спікером парламенту (стаття 35). 2. За пропозицією уряду члени парламенту 3/5 від свого складу можуть прийняти рішення про винесення схваленого парламентом законопроекту на загальнонаціональний референдум, а Президент – призначити проведення відповідного референдуму, якщо питання, які виносяться на референдум, мають важливе загальнодержавне значення. Президент також повинен призначити референдум щодо законопроектів, які регламентують важливі соціальні питання, у разі якщо винесення законопроекту на референдум було ініційовано 2/5 від складу парламенту, і відповідна ініціатива була підтримана 3/5 членів парламенту. Референдум не може ініціюватись парламентом одного скликання більше, ніж один раз протягом строку повноважень цього парламенту. Предметом референдуму не можуть бути законопроекти з фінансових питань (ч. 2 ст. 44). 3. Перевірка дійсності результатів референдумів, проведених згідно з ч. 2 ст. 44 Конституції Греції, покладається на Особливий Вищий Суд (ч. 1 ст. 100).
Данія	<ol style="list-style-type: none"> 1. Якщо закон було прийнято парламентом, одна третина членів парламенту має право протягом 3 тижнів після прийняття закону ініціювати перед спікером парламенту питання про затвердження закону на референдумі. Протягом цього часу, а також до затвердження закону на референдумі, якщо такий призначено, монарх не має права підписати закон. На референдумі голоси подаються за або проти закону. Закон вважається відхиленим на референдумі, якщо проти нього проголосувала більшість учасників референдуму за умови, що у референдумі взяло участь не менше 30% осіб, що мають право голосу. (ч. 1–5 ст. 42). 2. На референдум не можуть виноситись закони з питань фінансів, урядових запозичень, державної служби, оплати праці та пенсійного забезпечення, громадянства (натуралізації), націоналізації, прямого та непрямого оподаткування, прав монарха, його родини, утримання монарха, засад набуття монархом повноважень (статті 8-11 Конституції), оголошення війни та використання збройних сил, а також закони, прийняті на виконання міжнародних договорів (ч. 6. ст. 42). 3. Правила проведення референдумів, включаючи предмет референдумів, що можуть проводитись в Гренландії та на Фарерських островах, має бути визначений спеціальним Законом (ч. 8 ст. 42).
Естонія	<ol style="list-style-type: none"> 1. Народ Естонії здійснює свою суверенну владу через громадян, які мають право голосу на виборах до парламенту та референдумах (ст. 56). 2. Рішення про проведення референдумів приймає парламент (ст. 65). 3. Закон про референдуми має схвалюватись більшістю від складу парламенту (п. 5 ч. 2. ст. 104). Порядок проведення референдумів визначається Законом про референдум (стаття 106). 4. Парламент має право виносити на референдуми законопроекти або інші питання загальнонаціонального значення. Рішення на референдумах приймаються більшістю осіб, які взяли у них участь. Закон, який було схвалено на референдумі, має бути невідкладно оприлюднений Президентом. Рішення референдуму є обов'язковим для всіх органів держави. Якщо законопроект не був підтриманий на референдумі, Президент призначає дострокові парламентські вибори (стаття 105).

Країна	Конституційні положення в частині регулювання референдумів
	<p>5. На референдум не можуть виноситись законопроекти з питань бюджету, податків, фінансових зобов'язань держави, ратифікації міжнародних угод, запровадження та припинення дії надзвичайного стану (стаття 106).</p> <p>6. Рішення про внесення змін до Розділу 1 «Загальні засади» та Розділу 15 «Зміни до Конституції» можуть бути прийняті виключно на референдумі (стаття 162). Зміни до Конституції можуть бути внесені Законом, схваленим на референдумі, ініційованому 3/5 від складу парламенту. Такий референдум може бути проведений не раніше, ніж через 3 місяці після прийняття парламентом рішення про його проведення (ст. 164).</p>
Ірландія	<p>1. Право на участь у референдумах мають всі особи, які мають право голосу на виборах до парламенту (стаття 47).</p> <p>2. Предмет референдумів визначається законом (стаття 47).</p> <p>3. Будь-яка зміна до Конституції має бути ініційована в нижній палаті парламенту, підтримана обома палатами парламенту та затверджена на загальнонаціональному референдумі (стаття 46). Законопроект про внесення змін до Конституції вважається схваленим на референдумі, якщо він був підтриманий більшістю голосів виборців, що взяли участь у голосуванні (стаття 47).</p> <p>4. Будь-який закон, винесений на референдум, вважається ветою народом, якщо проти нього проголосувало більше половини виборців, які взяли участь у голосуванні, за умови, що в голосуванні взяло участь не менше третини виборців, включених до списків виборців. Будь-який закон вважається схваленим на референдумі, якщо на референдумі не було прийнято рішення про накладення на нього вето (стаття 47).</p>
Іспанія	<p>1. Політичні рішення щодо питань найбільш важливого значення можуть бути винесені на консультативний референдум. Референдум призначається монархом (статті 62, 92) за пропозицією глави уряду, погодженої з нижньою палатою парламенту (стаття 92).</p> <p>2. Законопроекти про внесення змін до Конституції схвалюються 3/5 членів кожної палати. Схвалений парламентом законопроект про внесення змін до Конституції може бути винесений на референдум, якщо на цьому налягає десята частина членів кожної з палат протягом 15 днів після схвалення законопроекту (стаття 167).</p> <p>3. Умови та порядок проведення референдумів визначаються органічним законом (стаття 92).</p>
Італія	<p>1. Всі, хто має право голосу на виборах до парламенту, мають право голосу на референдумах.</p> <p>2. Референдуми не можуть проводитись щодо питань бюджету, податків, амністії, помилування, ратифікації міжнародних угод (стаття 75).</p> <p>3. 500 000 виборців та 5 регіональних рад мають право ініціювати проведення референдуму щодо повного або часткового скасування законів або інших чинних правових актів (стаття 75). Предметом загальнонаціонального референдуму може бути закон про внесення змін до Конституції – у разі, якщо протягом 3 місяців після опублікування закону, не менше 500 000 виборців, 20% членів кожної з палат або 5 регіональних рад вимагають затвердження закону про внесення змін до Конституції на референдумі. У разі, якщо закон про внесення змін до Конституції винесено на затвердження референдумом, він набуває чинності за умови його схвалення більшістю дійсних голосів виборців, що взяли участь у референдумі (стаття 138). Предметом місцевих референдумів можуть бути статuti регіонів – у випадку, якщо протягом 3 місяців після опублікування статуту не менше 20% виборців відповідного регіону або 20% членів регіональної ради вимагають проведення референдуму щодо затвердження статуту на референдумі, статут виноситься на затвердження референдумом. У разі винесення статуту на референдум він набуває чинності за умови схвалення більшістю дійсних голосів виборців, які взяли участь у референдумі (стаття 123). На місцеві референдуми також виносяться пропозиції щодо зміни меж регіонів або створення нових регіонів (стаття 132).</p> <p>4. Рішення вважається схваленим на референдумі, якщо участь у референдумі взяло більше половини зареєстрованих виборців, і якщо за рішення було подано більше половини дійсних голосів виборців (стаття 75).</p> <p>5. Порядок проведення загальнонаціональних референдумів визначається законом (статті 75, 117). Порядок проведення місцевих референдумів та народних ініціатив визначається статутами регіонів (стаття 123).</p> <p>6. У випадках, передбачених Конституцією, референдуми призначаються президентом (стаття 87).</p>
Кіпр	Положення відсутні.

Країна	Конституційні положення в частині регулювання референдумів
Латвія	<p>1. Всі громадяни Латвії, які мають право голосу на парламентських виборах, мають право голосу на загальнонаціональних референдумах (стаття 80).</p> <p>2. Президент має право внести пропозицію щодо розпуску парламенту. Ця пропозиція вноситься на загальнонаціональний референдум. Якщо на референдумі більше половини виборців проголосує за розпуск парламенту, парламент вважається розпущеним, мають бути призначені нові вибори, які мають бути проведені не пізніше, ніж через два місяці після розпуску парламенту (ст. 48). Якщо на референдумі більше половини виборців проголосує проти розпуску парламенту, повноваження президента припиняються достроково, і парламент обирає нового президента на строк, який залишався до закінчення строку повноважень його попередника на посаді (ст. 50).</p> <p>3. Питання про членство Латвії в Європейському Союзі вирішується на загальнонаціональному референдумі, який призначається парламентом. Суттєві зміни умов членства Латвії в Європейському Союзі мають затверджуватись на загальнонаціональному референдумі, якщо на проведенні такого референдуму наполягає половина членів парламенту (стаття 68).</p> <p>4. Президент має право відкласти офіційне оприлюднення закону на період до двох місяців. Президент зобов'язаний відкласти офіційне оприлюднення закону на вимогу однієї третини членів парламенту. Це право може бути здійснене протягом 7 днів після прийняття закону парламентом. Закон, офіційне оприлюднення якого відкладено, може бути винесений на затвердження загальнонаціональним референдумом, якщо проведення такого референдуму вимагають не менше 10% зареєстрованих виборців. У випадку, якщо проведення референдуму не буде ініційоване виборцями у визначений строк, закон має бути офіційно оприлюднений після закінчення двомісячного терміну. Загальнонаціональний референдум не проводиться у випадку, якщо парламент знову затвердить закон 3/4 від свого складу (стаття 72). Закон, винесений на загальнонаціональний референдум вважається скасованим на загальнонаціональному референдумі, якщо у ньому взяла участь принаймні половина виборців, які взяли участь в останніх парламентських виборах, і якщо більшість тих, хто взяв участь у голосуванні, проголосувала за скасування закону (стаття 74). Якщо парламент рішенням 2/3 від свого складу прийме рішення про визнання закону невідкладним, президент не має права відкласти його офіційне оприлюднення або винести закон на загальнонаціональний референдум; відповідний закон має бути офіційно оприлюднений президентом упродовж 3 днів після його отримання президентом (стаття 75).</p> <p>5. Бюджет, закони щодо податків, митних правил, залізничних тарифів, загального військового обов'язку, оголошення війни та миру, введення та припинення дії режиму надзвичайного стану, мобілізації та демобілізації, міждержавні угоди не можуть бути предметом загальнонаціонального референдуму (стаття 73).</p> <p>6. Якщо парламент вносить зміни до статей 1 (Латвія є демократичною та незалежною республікою), 2 (єдиним джерелом влади і носієм суверенітету в Латвії є народ), 3 (територія Латвії, в кордонах, визначених міжнародними угодами, складається з Відзіме, Латгале, Курземе і Земгалі), 4 (Державною мовою в Латвії є латвійська мова, державним прапором в Латвії є червоний прапор з білою смугою), 6 (парламент обирається на основі загальних, прямих, рівних і таємних виборів за принципом пропорційного представництва), 77 Конституції, відповідні зміни набувають чинності після їхнього затвердження на загальнонаціональному референдумі (стаття 77). Зміни до Конституції вважаються затвердженими на референдумі, якщо за них проголосувало більше половини зареєстрованих виборців (стаття 79).</p> <p>7. Не менш ніж 10% зареєстрованих виборців мають право внести законопроект про внесення змін до Конституції або проект закону президенту, який має представити законопроект в парламенті. Якщо парламент прийме цей закон у редакції, яка відрізнятиметься від запропонованої виборцями, прийнятий парламентом закон має бути затверджений на загальнонаціональному референдумі (стаття 78).</p> <p>8. Законопроекти, рішення щодо членства Латвії в Європейському Союзі або про зміну істотних умов членства Латвії в ЄС вважаються схваленими у випадку, якщо участь у референдумі взяло щонайменше половина виборців, зареєстрованих на минулих парламентських виборах, і якщо за відповідні питання проголосувала більшість тих, хто взяв участь у голосуванні на референдумі (стаття 79).</p>

Країна	Конституційні положення в частині регулювання референдумів
Литва	<p>1. Всі найважливіші питання державного або суспільного значення мають вирішуватись на загальнонаціональному референдумі. У випадках, визначених законом, референдуми проголошуються парламентом. Референдуми мають бути проголошені на вимогу 300 000 зареєстрованих виборців. Процедура призначення та проведення референдумів визначається законом (стаття 9).</p> <p>2. Положення законів можуть затверджуватись на референдумі (стаття 69). Президент зобов'язаний підписати і офіційно оприлюднити закони та інші акти, прийняті на референдумі, упродовж 5 днів. У випадку, якщо протягом встановленого строку закон не буде офіційно підписано та оприлюднено президентом, закон підписує та офіційно оприлюднює Голова парламенту (стаття 71).</p> <p>3. Положення статті 1 Конституції, за якою Латвія є незалежною та демократичною республікою, можуть бути змінені лише шляхом проведення загальнонаціонального референдуму, якщо за рішення про внесення змін до статті 1 Конституції проголосувало не менше 3/4 зареєстрованих виборців. Зміни до розділів 1 та 14 Конституції можуть бути внесені лише за умови їх затвердження на референдумі (стаття 148).</p>
Люксембург	<p>Виборці можуть здійснювати владу безпосередньо через референдум, підстави та умови проведення якого визначаються законом (стаття 51).</p>
Нідерланди	<p>Положення відсутні.</p>
Мальта	<p>Положення відсутні.</p>
Польща	<p>1. Право на участь у референдумах мають громадяни Польщі, яким на день проведення референдуму виповнилось 18 років. Громадяни, засуджені вироком суду, який вступив у законну силу, до покарання у вигляді позбавлення волі, позбавлення публічних або виборчих прав, не мають права голосу на референдумах (стаття 62).</p> <p>2. Загальнонаціональний референдум може бути проведений щодо питань, які мають для держави особливу важливу значення (стаття 125). За міжнародними угодами Республіка Польща може делегувати міжнародній організації або міжнародній інституції повноваження органів державної влади з визначених питань. Питання про ратифікацію таких угод може бути предметом загальнонаціонального референдуму (стаття 90). Члени самоврядної громади мають право вирішувати на референдумах питання місцевого значення, у тому числі – питання про розпуск органу місцевого самоврядування, обраного на прямих виборах (стаття 170).</p> <p>3. Законопроект про внесення змін до Розділів 1, 2 та 12 Конституції може бути винесений на затвердження загальнонаціональним референдумом за ініціативою Президента, п'ятої частини членів верхньої або нижньої палати парламенту протягом 45 днів після схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції верхньою палатою парламенту Польщі (референдум проводиться упродовж 60 днів після внесення пропозиції щодо його проведення) (стаття 235).</p> <p>4. Право призначати загальнонаціональний референдум належить нижній палаті парламенту Польщі (рішення про проведення референдуму приймається більшістю депутатів Сейму, присутніх на його засіданні, за умови, що на засіданні присутні не менше половини складу Сейму); президенту, який призначає референдум за згодою Сенату (рішення про надання згоди на призначення референдуму приймається більшістю сенаторів, присутніх на засіданні, за умови, що на засіданні присутні не менше половини складу Сенату) (стаття 125).</p> <p>5. Результати загальнонаціонального референдуму підлягають виконанню у випадку, якщо у них взяло участь більше половини зареєстрованих виборців (стаття 125).</p> <p>6. Дійсність результатів загальнонаціональних референдумів визначає Верховний Суд (стаття 125).</p> <p>7. Принципи та процедури проведення загальнонаціональних та місцевих референдумів визначаються законом (стаття 125, 170).</p> <p>8. Загальнонаціональні референдуми не можуть проводитись протягом дії режиму надзвичайного стану та протягом 90 днів після закінчення дії режиму надзвичайного стану (стаття 228).</p>

Країна	Конституційні положення в частині регулювання референдумів
Португалія	<p>1. Референдум проводиться у випадках, передбачених Конституцією та законом, та у відповідності до Конституції і закону, за ініціативою парламенту або уряду і за рішенням президента; участь у референдумі беруть виборці, що мають право голосу (стаття 118). Право внести пропозиції щодо проведення референдумів мають члени парламенту, фракції та уряд. Члени парламенту та фракції не можуть ініціювати проведення референдумів, якщо це тягне збільшення державних видатків або зменшення бюджетних надходжень (стаття 170).</p> <p>2. Предметом референдуму можуть бути питання національного інтересу, визначені парламентом або урядом при затвердженні міжнародних угод або законодавчих актів.</p> <p>3. Зміни до Конституції, питання, визначені статтями 164 та 167 Конституції, питання бюджету, податків та фінансів не можуть бути предметом референдуму. Референдуми не можуть проводитись у дні проведення виборів до Європейського парламенту, вищих органів держави, органів самоврядування та органів автономії.</p> <p>4. На кожен референдум може бути винесене лише одне питання (проблема – Д.К.), питання мають бути сформульовані об'єктивно, чітко і в такий спосіб, який передбачає лише один варіант відповіді – так або ні. Максимальна кількість питань, інші вимоги щодо формулювання питань та проведення референдумів визначаються законом.</p> <p>5. Референдуми проводяться на основі загальних принципів виборчого права, закріплених у частинах 1-4 та 7 статті 116 Конституції (прямого і загального виборчого права, таємності голосування, свободи агітації, рівності можливостей, неупередженого ставлення з боку органів державної влади, нагляду за виборами, обов'язкової співпраці виборців з органами адміністрування виборів).</p> <p>6. У випадках, якщо ініціатива щодо проведення референдумів не була підтримана президентом або органом адміністрування виборчого процесу, аналогічне питання не може бути ініційоване протягом строку повноважень парламенту або до відставки уряду (стаття 118). Відхилені на референдумі пропозиції або законопроекти не можуть бути внесені повторно до набуття повноважень новообраним парламентом. Якщо законопроекти та пропозиції щодо проведення референдумів не було винесено на референдум протягом поточної парламентської сесії, вони мають бути внесені повторно на наступній парламентській сесії (стаття 170). Питання про відповідність Конституції референдумів або прямих консультацій з виборцями на місцевому рівні вирішуються Конституційним Судом (стаття 225).</p> <p>7. Результати загальнонаціональних виборів і референдумів підлягають опублікуванню в «Офіційному віснику» (стаття 122).</p>
Румунія	<p>1. Вся повнота влади належить румунському народу, який здійснює владу через представницькі органи, які обираються шляхом вільних, періодичних та чесних виборів, а також через референдуми (стаття 2).</p> <p>2. Організація та проведення референдумів регулюється органічними законами (стаття 73).</p> <p>3. Президент Румунії може призначити референдум щодо питань національних інтересів після консультацій з парламентом (стаття 90).</p> <p>4. У випадку порушення президентом вимог Конституції, повноваження президента можуть бути припинені достроково за спільним рішенням верхньої та нижньої палат парламенту, прийнятим більшістю депутатів та сенаторів на їхньому спільному засіданні, після консультацій з Конституційним Судом. Остаточне рішення про дострокове припинення повноважень президента приймається на референдумі, який проводиться упродовж 30 днів після прийняття депутатами і сенаторами рішення про дострокове припинення повноважень президента (стаття 95).</p> <p>5. Питання про дотримання встановленої процедури організації та проведення референдумів, а також питання про затвердження їхніх результатів вирішуються Конституційним Судом (стаття 146).</p> <p>6. Закон про внесення змін до Конституції вступає в силу після його затвердження на референдумі, який проводиться упродовж 30 днів після схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції (стаття 151).</p>

Країна	Конституційні положення в частині регулювання референдумів
Словаччина	<ol style="list-style-type: none"> 1. Право голосу на референдумах мають всі особи, які мають право голосу на виборах до парламенту (стаття 94). 2. Словацька Республіка має право вступати в міждержавні союзи та виходити з них, відповідні рішення приймаються у формі конституційних законів і підлягають наступному затвердженню на референдумі (статті 7, 93). На референдумах можуть вирішуватись і інші питання, що мають загальнодержавне значення (стаття 93). Порядок проведення референдумів визначається законом (стаття 100). 3. Основоволожні права, свободи, державний борг та позики, державний бюджет не можуть бути предметом загальнонаціонального референдуму (стаття 93). 4. Прийняття рішень щодо пропозицій стосовно проведення референдумів відноситься до компетенції парламенту (стаття 86). 5. За вимогою 350 000 громадян, а також на підставі рішення парламенту президент зобов'язаний призначити референдум протягом 30 днів після отримання відповідної вимоги або рішення (стаття 95). Ініціатива щодо прийняття парламентом рішення про проведення референдуму може належати депутатам або уряду. Референдум має бути проведений упродовж 90 днів після його проголошення президентом (стаття 96). Референдум не може проводитись за 90 днів до дня проведення парламентських виборів, але може бути проведений одночасно з парламентськими виборами (стаття 97). 6. Рішення референдуму вважається ухваленим, якщо участь у референдумі взяло більше 50% зареєстрованих виборців і відповідне рішення було підтримано більшістю тих, хто взяв участь у референдумі. Промульгація рішень, схвалених на референдумі, здійснюється парламентом у тому ж порядку, що і промульгація законів (стаття 98). 7. Парламент може доповнити або переглянути результати референдуму шляхом прийняття конституційного закону, але не раніше, ніж через 3 роки після набуття рішенням референдуму законної сили. Референдум щодо питання, яке було предметом референдуму, може бути проведений не раніше, ніж через 3 роки після проведення референдуму щодо цього питання (стаття 99). 8. Розгляд скарг на результати референдумів здійснює Конституційний Суд (стаття 129).
Словенія	<ol style="list-style-type: none"> 1. Право голосу на референдумах мають ті, хто має право голосу на виборах (стаття 90). 2. Парламент може призначити референдум щодо будь-якого питання, яке підлягає регулюванню законами. Результати таких референдумів є обов'язковими для парламенту. Національні збори можуть призначити такий референдум за власною ініціативою; вони зобов'язані призначити референдум у разі, якщо на цьому наполягає третина членів Національних Зборів, Національна Рада або 40 000 виборців. Рішення вважається схваленим на референдумі за умови, якщо за нього проголосувало більше половини тих, хто взяв участь у голосуванні (стаття 90). На загальнонаціональний референдум може бути внесений законопроект про внесення змін до Конституції – у випадку, якщо на цьому наполягають не менше 30 депутатів. Закон про внесення змін до Конституції вважається схваленим на референдумі, якщо на його підтримку проголосувала більшість тих, хто взяв участь у голосуванні, за умови, що участь у голосуванні взяла більшість зареєстрованих виборців (стаття 170). Предметом місцевих референдумів може бути питання створення нових муніципалітетів – рішення про створення нових самоврядних одиниць (муніципалітетів) приймається у формі закону на підставі рішення референдуму, у якому взяли участь виборці, що проживають на відповідній території (стаття 139). 3. Парламент Словенії може ратифікувати 2/3 від свого складу міжнародні угоди, які передбачають передачу Словенією своїх суверенних прав міжнародній організації, діяльність якої заснована на повазі до прав людини та основоположних свобод, демократії та верховенства права, а також увійти у військовий союз з державами, які поважають зазначені принципи. Перед ратифікацією такої угоди парламент Словенії може призначити загальнонаціональний референдум з цього питання. Відповідне рішення вважається схваленим на референдумі за умови, якщо за нього проголосувало більше половини тих, хто взяв участь у голосуванні; це рішення є обов'язковим для парламенту (стаття 3а). 4. Порядок проведення референдумів визначається законом, який приймається 2/3 присутніх на засіданні Національних Зборів депутатів (стаття 90).

Країна	Конституційні положення в частині регулювання референдумів
Угорщина	<ol style="list-style-type: none"> 1. Виборці, що мають право голосу, здійснюють місцеве самоврядування через виборні органи місцевого самоврядування та через місцеві референдуми (стаття 44). Всі повнолітні громадяни Угорщини, що проживають на території Угорщини, мають право на участь у загальнонаціональних та місцевих референдумах, народних ініціативах, за умови їх перебування на території Угорщини на день проведення референдуму. Особи, які постійно проживають на території Угорщини, але не є громадянами Угорщини, мають право брати участь у проведенні місцевих референдумів та народних ініціатив за умови їх перебування на території Угорщини на день проведення референдумів (стаття 70). 2. Президент має право підписати і оприлюднити закон, що має бути затверджений на референдумі, лише після його затвердження на референдумі (частина 6 статті 26). Проголошення референдуму і визначення дати його проведення покладається на президента (стаття 30А). 3. Предмет загальнонаціональних референдумів та народних ініціатив визначається парламентом, відповідні закони (про референдуми та народні ініціативи) мають бути схвалені не менше, ніж 2/3 членами парламенту (стаття 28В). 4. Метою загальнонаціонального референдуму є прийняття рішень або вираження думки громадян. Проведення референдуму може бути наслідком обов'язковості його проведення або прийняття рішення про проведення референдуму. Загальнонаціональний референдум має проводитись у випадку, якщо на його проведенні налягають 200 000 виборців. Результати обов'язкового референдуму підлягають обов'язковому врахуванню парламентом. Своїм рішенням парламент може призначити загальнонаціональний референдум за ініціативою президента, уряду, однієї третини членів парламенту або 100 000 виборців (ч.ч. 1–4 ст. 28 С). 5. Референдум не може проводитись щодо таких питань: щодо законів про державний бюджет, виконання державного бюджету, податків, обов'язків центральних органів державної влади, податків та митних платежів; щодо виконання обов'язків за міжнародними угодами та законів, які визначають порядок виконання таких обов'язків; щодо положень Конституції в частині загальнонаціональних референдумів та народних ініціатив, щодо розпуску парламенту та програми діяльності уряду; щодо оголошення режиму війни, надзвичайного стану, державної або національної кризи; щодо використання Збройних Сил на території Угорщини або за її межами; щодо розпуску представницьких органів самоврядування; амністії; організаційних питань, вирішення яких віднесено до компетенції парламенту (частина 5 статті 28С). 6. Результати затверджуючого референдуму визнаються за умови, якщо більшість голосів громадян, які взяли участь у голосуванні, є дійсними, і більше чверті всіх зареєстрованих виборців дали однаково відповідь на питання, винесене на референдум (частина 6 статті 28С). 7. Суб'єктами народної ініціативи можуть бути не менше, ніж 50 000 виборців. Метою народної ініціативи є включення питання, ініційованого народом, до порядку денного парламенту. Парламент зобов'язаний провести обговорення питання, що стало предметом народної ініціативи (Стаття 28D). 8. Підписи за проведення референдуму збираються протягом 4 місяців, збір підписів на підтримку народної ініціативи може тривати 2 місяці (стаття 28 Е).
Фінляндія	<ol style="list-style-type: none"> 1. Кожний громадянин Фінляндії, який досяг 18 років, має право голосу на загальнонаціональних виборах та референдумах. Кожний громадянин Фінляндії та іноземець, який постійно проживає на території Фінляндії, за умови, що він досяг 18 років, має право голосу на місцевих виборах та референдумах (стаття 14). 2. Рішення про проведення консультативного референдуму має міститись в Законі, який повинен визначати дату проведення референдуму, перелік питань, які виносяться на референдум, а також процедуру його проведення (стаття 53).

Країна	Конституційні положення в частині регулювання референдумів
Франція	<p>1. Вся повнота влади належить народу, який здійснює її через своїх представників або через референдуми. Волевиявлення може бути прямим або непрямим, волевиявлення завжди є загальним, рівним та таємним. Всі громадяни Франції обох статей, які досягли повноліття і не позбавлені громадянських та політичних прав, мають право голосу, яке реалізується в порядку, визначеному законом (стаття 3).</p> <p>2. Президент Республіки за поданням Уряду або за спільним поданням обох палат парламенту, опублікованому в Офіційному Журналі, може винести на референдум будь-який законопроект з питань організації державної влади, затвердження або надання дозволу на ратифікацію угод, які, хоча і відповідають Конституції, впливають на функціонування інститутів влади. У випадку, якщо законопроект затверджено на референдумі, Президент зобов'язаний офіційно оприлюднити його протягом 15 днів після оприлюднення результатів референдуму (стаття 11).</p> <p>3. Конституційна Рада забезпечує законність проведення референдумів та офіційне оприлюднення їхніх результатів (стаття 60).</p> <p>4. Законопроект про внесення змін до Конституції, ініційований Урядом або членом парламенту, має бути підтриманий обома палатами, після чого – затверджений на референдумі. Проте у цьому випадку референдум може не проводитись, якщо Президент передає його для розгляду парламентом, зібраним у формі Конгресу (у складі обох палат). Такий законопроект вважається підтриманий, якщо за нього проголосувало 3/5 представників Конгресу. Конституція не може переглядатись у випадку загрози територіальній цілісності держави або якщо зміни передбачають перегляд республіканської форми правління у Франції (стаття 89).</p>
Чехія	<p>1. Політичні рішення мають походити від волі більшості, вираженої шляхом вільного голосування. Меншість має бути захищена більшістю в процесі прийняття рішень (стаття 6).</p> <p>2. Кожен громадянин Республіки Чехія, який досяг 18 років, має право голосу (стаття 18).</p>

2.2. Законодавче регулювання процедури проведення референдумів

Звісно, регулювання порядку підготовки та проведення референдумів не обмежується лише положеннями конституцій – у більшості країн схвалено окремі закони про референдуми, в яких відображено та розвинено базові принципи проведення референдумів, відображені в основних законах держав. Аналіз законодавчого регулювання процедур організації референдумів дозволяє виділити такі особливості законодавчого регулювання підготовки і проведення референдумів.

По-перше, у переважній більшості країн ЄС підготовка та проведення виборів і референдумів регламентується різними законами. Навіть у тих випадках, коли виборче законодавство кодифіковано (*Іспанія, Люксембург, Нідерланди, Фінляндія, Франція, Швеція*), відповідні кодекси не містять положень, які б визначали порядок проведення референдумів. Виняток із цього загального правила складають лише деякі країни – *Данія*, в якій порядок проведення референдумів визначається законом про парламентські вибори, *Великобританія* (у Великобританії процедура проведення

**Законодавче регулювання референдумів:
рекомендації Європейської комісії за демократію
через право (Венеціанської комісії)**

У своїх рекомендаціях щодо проведення референдумів 2001 та 2006 років Венеціанська комісія визначила ряд принципів, дотримання яких є запорукою демократичності референдумів. До таких принципів належать:

- *Повага до основних прав і свобод людини:* забезпечення конституційних принципів виборчого права (загального, рівного, прямого, вільного волевиявлення шляхом таємного голосування); забезпечення додаткових гарантій достовірності результатів референдуму (референдум проводиться у відповідності до процедурних правил, зокрема у визначені законом строки; має бути встановлена заборона неправомірних впливів на результати голосування; забезпечено належне оприлюднення результатів референдуму та їх формальна публікація в офіційному виданні, можливість визнання результатів недійсними у разі недотримання встановлених правил;
- *Регуляторна спроможність та стабільність правової бази:* нормативний акт, що визначає порядок проведення референдуму, повинен мати юридичну силу закону. Крім того, основні засади проведення референдуму мають бути відкриті для змін та удосконалення за рік до проведення референдуму або бути закріплені на конституційному рівні;
- *Відповідність статусу референдуму принципам правової системи, а практики його застосування – законодавчо закріпленому порядку та процедурам.* Недопустимим є покладання обов'язку визначення засад проведення конкретного референдуму лише на один орган (наприклад віднесення до відома парламенту ексклюзивного права формулювати текст законопроекту або пропозиції, винесених на референдум).

референдумів регламентується Законом про політичні партії, вибори та референдуми, який визначає порядок створення політичних партій, фінансування виборів і партій, статус органів адміністрування виборів та референдумів, особливості проведення і фінансування референдумів), *Словенія* (в Словенії одним законом визначено «технічні» аспекти виборчої кампанії на загальнодержавних, місцевих виборах, виборах до Європарламенту та кампанії з підготовки та проведення референдумів – засади висвітлення виборів і референдумів в ЗМІ, особливості фінансування виборів і референдумів та санкції за порушення встановлених вимог), а також *Ірландія*, в якій норми, що регулюють процедуру організації виборів та референдумів, сконцентровано в різних законах, що приймалися у різний час.

Проте зазначена особливість регулювання не дозволяє говорити про те, що положення законів, які регламентують виборчий процес та референ-

думи, кардинально різняться між собою – оскільки вибори і референдуми організує одна й та ж сама система адміністрування (виборчі комісії або ж органи виконавчої влади), а процедури голосування, підрахунку голосів, підстави визнання бюлетенів недійсними тощо є практично однаковими як для виборів, так і для референдумів, принципів розходжень між законами про вибори і референдуми (в частині організації виборчого і референдумного процесів) немає. Саме тому у багатьох країнах закони про референдуми містять норми, які відсилають до положень виборчого законодавства. Наприклад, в статті 20 Закону *Угорщини* «Про референдум і народну ініціативу» прямо передбачено наступне: «проведення референдуму та визначення його результатів з урахуванням поправок та

особливостей, передбачених цим законом, регулюється положеннями Закону про вибори членів парламенту». Аналогічні положення містяться і в частині 12 «Референдуми» Закону *Данії* про вибори до Фолькетингу.

Особливості законодавчого регулювання референдумів в окремих країнах ЄС

- У *Нідерландах* та *Фінляндії*, де практикуються виключно консультативні референдуми, народне голосування щодо змін до конституції або законів не має імперативного характеру;
- У *Португалії*, де референдуми щодо конституційних змін не передбачені законодавчо, референдум не проводиться (навіть якщо питання є важливим);
- В країнах, де конституційні зміни є предметом обов'язкового референдуму (наприклад *Ірландії* та *Данії*), проведення народного голосування є необхідною умовою прийняття рішення;
- В *Італії* конституційні зміни є предметом відкладального референдуму (обумовлює можливість прийняття рішення в парламенті, а не за результатами народного голосування), а законодавчий референдум має відхиляючий характер (рішення про відхилення є остаточним).

У більшості країн положеннями законів про референдуми визначаються особливості роботи органів адміністрування виборів по забезпеченню підготовки та проведення референдумів, типи референдумів, особливості їх призначення та ініціювання (наприклад порядок збору підписів на підтримку референдуму), оприлюднення та імплементації результатів волевиявлення. В окремих країнах ЄС (наприклад в *Литві*) детально описується порядок формування виборчих комісій, однак відповідні положення часто дублюють виборче законодавство.

По-друге, як вже відзначалось вище, в ряді країн Євросоюзу закони про референдуми мають вищу, порівняно із звичайними (ординарними) законами, юридичну силу. Так, в *Руму-*

нії, Португалії та Іспанії порядок проведення референдумів визначається органічними законами. В деяких країнах Східної Європи конституції вимагають схвалення законів про референдуми кваліфікованою більшістю голосів.

По-третє, інститут загальнонаціональних референдумів функціонує далеко не в усіх країнах. Зокрема в *Бельгії* на доктринальному рівні загальнонаціональні референдуми взагалі не визнаються, оскільки не передбачені Конституцією. Проведення місцевих референдумів в цій країні регулюється законодавством про місцеве самоврядування.

По-четверте, в деяких країнах стабільна правова база проведення референдумів взагалі відсутня – порядок кожного окремого референдуму визначається законом, прийнятим ad hoc. Серед таких країн зокрема – *Нідерланди*, де Тимчасовий закон про референдуми втратив чинність ще в 2005 році, а новий закон прийнятий так і не був. Аналогічна ситуація має місце в *Чехії*, де політики протягом тривалого часу не можуть зійти згоди стовно кола питань, винесення яких на референдум варто дозволити (в Чехії референдум щодо вступу до ЄС проводився на підставі окремого закону, який фактично втратив чинність після проведення референдуму).

По-п'яте, в ряді країн (Німеччина, Італія) право визначати засади проведення референдумів делеговано органам регіонального та місцевого самоврядування.

Зрештою, варто відзначити і таку особливість правового регулювання референдумів, як стабільність правової бази, яка регулює процедуру їх підготовки та проведення, – у більшості країн ЄС до законів про референдуми вносились лише поодинокі зміни, які не впливали на концептуальні положення відповідних законів. Наприклад, австрійський закон з 1972 року змінювався лише один раз, болгарський (з 1996 по 2006 р.) – два рази, датський (з 1987 року) – один раз, естонський (з 2002 року по 2006 рік) – три рази (у зв'язку з необхідністю проведення референдуму щодо розширення ЄС), мальтійський (з 1973 року) – 6 разів.

Таблиця 2.3.

Законодавче регулювання процедури підготовки та проведення референдумів

КРАЇНИ	Законодавче регулювання
Австрія	В Австрії порядок проведення референдумів визначається декількома законами: Законом про порядок проведення народних опитувань (Volksbefragungsgesetz) 1989 року, Законом про народне голосування (Volksabstimmungsgesetz) 1972 року. Порядок проведення місцевих референдумів визначається законодавством суб'єктів федерації.
Бельгія	В Бельгії порядок проведення місцевих референдумів визначається Федеральним законом про місцеве самоврядування від 1 червня 1989 року із змінами, внесеними Законом від 13 травня 1999 року в частині місцевих консультативних народних опитувань (La loi du 13 mai 1999 modifiant les articles 318 a 323 de la nouvelle loi communale, relatifs a la consultation populaire communale). Порядок проведення загальнонаціональних референдумів окремим актом не визначається, оскільки це прямо не передбачається Конституцією. Зазвичай референдуми в Бельгії проводяться на підставі актів органів виконавчої влади, відповідальних за їх призначення, підготовку та проведення.
Болгарія	Порядок проведення референдумів в Болгарії визначено Законом про народне представництво 1996 року .
Великобританія	Порядок проведення референдумів у Великобританії визначається Законом про політичні партії, вибори і референдуми 2000 року . Закон має рамковий характер, вагомими повноваженнями щодо конкретизації та безпосередньої організації референдумів у Великобританії наділено Виборчу комісію, створену на підставі цього ж Закону.
Кіпр	Порядок проведення референдумів визначається Законом про референдум 1989 року .
Данія	Порядок проведення виборів до парламенту та референдумів визначається в Данії одним законом – Законом № 271 від 13 травня 1987 року «Про вибори до Фолькетингу» . У цьому законі порядку організації та проведення референдумів присвячено Розділ 12 (статті 94–103). Встановлена законом процедура підготовки та проведення виборів повністю поширюється і на референдумний процес.
Естонія	Порядок проведення референдумів визначається Законом про референдуми (Rahvahaalutuse Seadus) від 13 березня 2002 року.

КРАЇНИ	Законодавче регулювання
Ірландія	Норми, що визначають порядок проведення референдумів в Ірландії, закріплені у ряді законів – Законі про вибори 1992 року, Законах про референдуми 1994, 1998, 2001 років . У попередні роки всі закони про порядок проведення референдумів приймалися ad hoc і діяли до опублікування результатів референдумів.
Іспанія	В Іспанії порядок проведення референдумів регламентується Органічним законом № 2/1980 про регулювання форм референдумів (Ley Organica 2/1980, de 18 de enero, sobre Regulacion de las Distintas Modalidades de Referendum).
Італія	В Італії на законодавчому рівні визначено лише порядок проведення референдумів за народною ініціативою – Закон від 25 травня 1970 року № 352 «Про конституційний референдум за законодавчою ініціативою народу» (L. 25 maggio 1970, n. 352. Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo). Порядок проведення місцевих референдумів визначається окремими законами, що приймаються регіональними органами самоврядування.
Латвія	Порядок проведення референдумів визначається Законом «Про національні референдуми та законодавчі ініціативи» від 20 квітня 1994 року (Par tautas nobalsosanu un likumu ierosinasanu).
Литва	Закон № IX-929 від 4 червня 2002 року «Про референдум» (Lietuvos Respublikos Referendumo Istatymas).
Люксембург	Порядок проведення референдумів визначається Законом від 4 лютого 2005 року про порядок проведення загальнонаціональних референдумів (Loi du 4 fevrier 2005 relative au referendum au niveau national).
Мальта	Порядок проведення референдумів визначається Законом про референдуми від 20 липня 1973 року (Referenda Act).
Нідерланди	Порядок проведення референдумів в Нідерландах визначається Тимчасовим законом про референдуми (<i>Tijdelijke Referendumwet</i>) 2002 року.
Польща	Закон від 14 березня 2003 року «Про загальнодержавний референдум» (Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogolnokrajowym).
Португалія	Порядок проведення загальнодержавних референдумів в Португалії визначається Органічним Законом про порядок проведення референдумів від 3 квітня 1998 року (Lei organica do regime do referendo), порядок проведення місцевих референдумів – Законом про правовий режим місцевого референдуму від 24 серпня 2000 року (Lei organica aprova o regime juridico do referendo local).
Румунія	Закон № 3/2000 «Про порядок організації та проведення референдумів» (Legea nr. 3/2000 privind organizarea si desfasurarea referendumului), опублікований в Офіційному моніторі № 84 від 24.02.2000.
Словаччина	Закон Народних Зборів Словацької Республіки № 564/1992 Zb. від 19 листопада 1992 року «Про порядок проведення референдумів» (Zakon Narodnej rady Slovenskej republiky c. 564/1992 Zb. z 19. Novembra 1992 o sposobе vykonania referenda v zneni zakona c. 158/1994 Z.z., zakona c. 269/1995 Z.z., nalezu Ustavneho sudu Slovenskej republiky c. 153/1996 Z.z. A zakona c. 515/2003 Z.z.).
Словенія	В Словенії порядок проведення референдумів визначається Законом про виборчу кампанію та кампанію з проведення референдумів від 26 квітня 2007 року.

КРАЇНИ	Законодавче регулювання
Угорщина	Порядок проведення референдумів в Угорщині визначається Законом III 1998 року про національний референдум та народні ініціативи . До прийняття цього закону порядок організації та проведення референдумів в Угорщині визначався Законом XVII 1989 року.
Фінляндія	В Фінляндії порядок проведення референдумів визначається двома Законами – Законом про процедуру проведення консультативних референдумів 1987 року № 57/1987 та Законом про процедуру проведення місцевих консультативних референдумів 1990 року № 656/1990.
Франція	У Франції порядок проведення місцевих референдумів визначається Органічним Законом № 2003-705 про місцеві референдуми (Loi organique № 2003-705 du 1er aout 2003 relative au referendum local).
Чехія	Закон, який визначає засади і порядок проведення референдумів, в Чехії поки що не прийнято з огляду на тривалі дискусії щодо кола питань, які можуть бути предметом референдумів. Процедура проведення референдуму щодо приєднання Чехії до Європейського Союзу визначалась законом, прийнятим ad hoc – Законом від 14 листопада 2002 року № 515/2002 Sb «Про референдум щодо приєднання Чехії до Європейського Союзу» (Ustavni zakon o referendu o pristoupeni Ceske republiky k Evropske unii a o zmene ustavniho zakona c. 1/1993 Sb., Ustava Ceske republiky, ve zneni pozdejsich ustavnich zakonu).
Швеція	Порядок проведення референдумів у Швеції визначається Законом про національний референдум (Folkromstningslag) 1979 року № 1979:369.

2.3. Співвідношення законодавства про вибори і референдуми

Дослідження положень законів, які регламентують порядок проведення референдумів, дозволяє дійти висновку про те, що у більшості європейських країн на організацію і проведення референдумів поширюється дія відразу двох законів – власне закону про референдуми і закону про парламентські вибори (виборчого кодексу). Виняток із загального правила складають лише окремі країни, зокрема *Португалія та Литва*, де дія виборчого законодавства не поширюється на відносини, пов'язані з проведенням референдумів. «Подвійне» регулювання референдумів має ряд особливостей.

Перш за все, в усіх країнах ЄС законами про референдуми визначаються такі питання: а) предмет референдуму, порядок його ініціювання (у тому числі збору та верифікації підписів виборців у тих країнах, де передбачена можливість проведення референдумів за народною ініціативою) і проголошення; б) вимоги до форми бюлетенів для голосування на референдумах, умови дійсності бюлетенів, вимоги до протоколів про підрахунок голосів та про підсумки голосування в межах округів та в загальнонаціональному масштабі; в) повноваження органів адміністрування виборчого процесу щодо підготовки та проведення референдумів. В деяких державах-членах ЄС закони про референдуми

врегулюють й інші питання, наприклад порядок підрахунку голосів, оскарження рішень, дій і бездіяльності щодо підготовки та проведення референдумів, санкції за порушення норм законодавства про референдуми тощо, однак така практика не є поширеною – регулювання цих питань у більшості випадків лежить в площині виборчого законодавства. Загалом, з-поміж досліджених країн найбільш повно порядок підготовки і проведення референдумів регламентується законами про референдуми в *Португалії* та *Литві*. На противагу цим країнам, найбільш рамково порядок проведення референдумів визначається в *Швеції, Чехії, Данії, Угорщині*.

По-друге, у більшості країн ЄС законами про вибори регулюються такі питання, пов'язані з підготовкою та проведенням референдумів: а) порядок створення, організація роботи виборчих комісій, статус членів виборчих комісій; б) порядок ведення реєстру виборців, складання і уточнення списків виборців; в) особливості голосування за місцем перебування виборців, голосування поштою, через Інтернет, голосування за кордоном; г) порядок оскарження рішень, дій і бездіяльності щодо референдумів та санкції за порушення вимог законів про референдуми. Аналіз законодавства про референдуми *Мальти та Швеції* та деяких інших країн взагалі дозволяє зробити висновок про те, що закони про референдуми в цих країнах застосовуються субсидіарно, а основними законами, які регулюють референдумний процес, є закони про парламентські вибори.

По-третє, в багатьох країнах ЄС ряд питань, пов'язаних з підготовкою та проведенням референдумів, взагалі не врегульовано на рівні законів. Така ситуація має місце, наприклад, у тих випадках, коли в законах про референдуми прямо міститься вказівка на конкретні положення законів про вибори, які застосовуються до відносин, пов'язаних з підготовкою та проведенням референдумів. Так, Розділ 12 датського Закону про вибори до Фолькетингу містить положення, згідно з яким дія норм цього Закону в частині підготовки та проведення виборів поширюється на «референдумні» питання лише в частині порядку ведення реєстру виборців і порядку голосування. Відповідно, інші неврегульовані Розділом 12 Закону відносини перебувають поза межами регулювання законом (зокрема, порядок фінансування референдумів, порядок здійснення передреферендумної агітації тощо). Аналогічний підхід практикується і в ряді інших країн Євро-союзу (*Латвія, Великобританія, Ірландія, Естонія, Люксембург, Румунія*). В *Чехії* Закон «Про референдум стосовно вступу Республіки Чехія до Європейського Союзу» взагалі не містить будь-яких посилань на законодавство (у тому числі й підзаконні акти), яке має застосовуватись до питань, не врегульованих відповідним законом. Натомість в *Болгарії* і *Польщі* проблем у застосуванні положень законів про вибори до «референдумних» відносин не виникає, оскільки законами про референдуми цих країн прямо передбачено, що у разі відсутності регулювання в законах про референдуми до всіх питань, пов'язаних з підготовкою і проведенням референдумів, застосовуються норми законодавства про парламентські вибори.

Вставка 1.

Регулювання передреферендумної агітації: підходи окремих країн-членів Єврозою

4

Великобританія. Суб'єктами здійснення передреферендумної агітації можуть бути зареєстровані партії, які подали до Виборчої комісії декларацію стосовно питань, винесених на референдум, виборці, включені до реєстру виборців. На проведення передреферендумної агітації Виборча комісія виділяє партіям гранти, розмір яких не може перевищувати 600 000 фунтів стерлінгів. Суб'єкти здійснення агітації мають право відправляти листи виборців без оплати вартості наданих поштових послуг, безкоштовно використовувати приміщення для агітації, здійснювати агітацію в ЗМІ (referendum campaign broadcasts). Граничний розмір пожертвувань суб'єктам агітації від одного жертвувача не може перевищувати 10 000 фунтів.

Литва. Форми і методи ведення передреферендумної агітації не повинні суперечити Конституції Литви. Право здійснювати передреферендумну агітацію мають виборці, громадські організації, політичні партії, члени уряду, парламенту та Президент. Відповідним суб'єктам надається безкоштовний ефірний час на Литовському радіо та телебаченні, який розподіляється ЦВК порівну між прихильниками та опонентами проведення референдуму або прийняття запропонованого варіанту рішення на референдумі. На суспільному радіо і телебаченні прихильникам і опонентам виділяється щонайменше 7 годин ефірного часу для дебатов (про намір взяти участь у дебатах представники прихильників та опонентів референдуму мають сповістити ЦВК). Витрати на підготовку та проведення референдумів фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету Литви, витрати на підготовку приміщень для голосування – за рахунок коштів місцевих бюджетів. Обмежень щодо приватного фінансування підготовки та проведення референдумів литовське законодавство не містить.

Польща. Суб'єктами здійснення передреферендумної агітації можуть бути: політичні партії, які на останніх парламентських виборах отримали на свою підтримку не менше 3% голосів виборців, або входили до складу блоків, які отримали на свою підтримку принаймні 6% голосів виборців, депутатські, сенаторські та парламентські клуби, кількість депутатів або сенаторів в яких за рік до дня виборів складала принаймні 50%, загальнонаціональні асоціації та об'єднання громадян, зареєстровані за рік до референдуму, діяльність яких пов'язана з референдумами (що відображено у їхніх статутах). Зазначені суб'єкти мають право здійснювати передреферендумну агітацію в ЗМІ. Для агітації в ЗМІ вони зобов'язані подати до ДВК за 40 днів до дня референдумів відповідні заяви. Починаючи з 16 дня до дня проведення референдуму Польське суспільне телебачення та Польське суспільне радіо зобов'язані безкоштовно розміщувати в ефірі програми про референдум, підготовлені відповідними суб'єктами, загальна тривалість яких не повинна перевищувати 15 годин на загальнонаціональних каналах телебачення, включаючи 3 години на каналі TV Polonia, 30 годин на загальнонаціональних каналах радіо, 10 годин на регіональних каналах телебачення, 15 годин на регіональних каналах радіо. Цей час ділиться порівну між усіма суб'єктами агітації. Крім того, суб'єкти агітації можуть розміщувати платну політичну рекламу на комерційних каналах мовлення на основі принципу рівності умов. Фінансування витратів на підготовку та проведення референдумів здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету. Фінансування передреферендумної агітації здійснюється за рахунок власних коштів суб'єктів агітації.

Словаччина. Право на здійснення передреферендумної агітації мають будь-які суб'єкти. На здійснення передреферендумної агітації на Словацькому радіо має виділятися не менше 10 годин, цей час має бути розподілений порівну між політичними партіями на підставі подань відповідних партій, внесених не пізніше, ніж за 3 дні до дня проведення референдуму. Витрати на проведення референдумів фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету. Обмежень щодо приватного фінансування передреферендумної агітації словацьке законодавство не містить.

Словенія. Суб'єктом ведення передреферендумної агітації можуть бути будь-які суб'єкти. Якщо ініціатором проведення референдуму виступає реципієнт бюджетних коштів, Уряд (орган самоврядування) має право виділити на передреферендумну агітацію 25% граничної суми втрат на проведення передреферендумної агітації. За 25 днів до дня проведення референдумів суспільні ЗМІ мають опублікувати умови розміщення матеріалів агітації в ефірі або періодичних (для друкованих ЗМІ) виданнях. Здійснення агітації в ЗМІ здійснюється з дотриманням принципу рівних умов. Розміщення зовнішньої політичної реклами має здійснюватися виключно у спеціально відведених для цього місцях на умовах, визначених органами самоврядування. Фінансування передвиборної агітації здійснюється виключно через спеціальні рахунки, які відкриваються ініціаторами референдумів в установах банків. Протягом 15 днів після закриття рахунків спеціальних фондів ініціатори референдуму зобов'язані подати до Суду Аудиторів фінансовий звіт про надходження і використання коштів спеціального фонду. Загальний обсяг витратів одного ініціатора проведення референдуму не може перевищувати суми у розрахунку 0.25 євро на кожного зареєстрованого виборця. Ці витрати не відшкодовуються.

Таблиця 2.4.

**Правове регулювання агітації на виборах і референдумах:
спільне та відмінне в підходах**

Критерій для порівняння	Закони про вибори	Закони про референдуми
Суб'єкти права на передвиборну агітацію	Чітко визначені суб'єкти виборчого процесу – партії, блоки, кандидати, а також виборці	В більшості випадків коло суб'єктів не обмежується взагалі. В багатьох державах (див. Вставку 1) право на агітацію мають лише спеціально визначені суб'єкти, до яких завжди віднесено партії (причому коло таких партій також обмежено; Великобританія, Польща) та виборців (право виборців на участь в агітації випливає з положень Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод)
Тривалість агітації	3 дня реєстрації кандидатів	3 дня призначення референдуму або з дня реєстрації ініціативних груп
Обмеження у здійсненні агітації (час закінчення, спосіб, місце тощо)	Однакові обмеження як для виборів, так і для референдумів	Однакові обмеження як для виборів, так і для референдумів
Підходи до використання каналів суспільного мовлення для ведення агітації	Принцип рівності можливостей, безкоштовний ефірний час	В більшості випадків питання не регламентується, в деяких державах надається безкоштовний ефірний час. Принцип рівності можливостей (неупередженості) часто закріплений у законах про телебачення і радіомовлення як обов'язок ЗМІ
Обмеження на фінансування	В більшості країн встановлене обмеження граничного розміру витрат на виборчу кампанію, обмежено джерела внесків, розміри внесків, заборонено державне фінансування	У більшості країн питання перебуває поза межами правового регулювання. В окремих країнах (Великобританія, Словенія) обмежено граничний розмір витрат, дозволяється державне фінансування передреферендумної агітації (у тих випадках, коли референдум ініціює орган державної влади або самоврядування)
Обов'язковість фінансування і спеціально відкритих рахунків	Фінансування передвиборної агітації завжди здійснюється через рахунки виборчих фондів	Процедура фінансування передреферендумної агітації, як правило, не регулюється. У більшості держав таке фінансування здійснюється з поточних рахунків суб'єктів агітації

По-четверте, в більшості країн Євросоюзу поза межами регулювання законів про референдуми і вибори лежать питання, пов'язані із здійсненням передреферендумної агітації та механізмів фінансування «референдумної» кампанії. Правове регулювання агітації і фінансування референдумів, наприклад в *Естонії* та *Латвії*, обмежується лише загальними положеннями щодо фінансування кампанії виключно за рахунок коштів державного бюджету та стосовно покладення обов'язку адміністрування відповідних видатків на Центральну виборчу комісію. Виняток з цього правила

складають декілька країн – *Польща, Великобританія, Литва, Словаччина, Словенія*. Основні відмінності у правовому регулюванні передвиборної та передреферендумної агітації, фінансування виборів та референдумів наведено у Таблиці 2.4.

Таблиця 2.5.

Співвідношення законів про вибори і референдуми окремих країн ЄС в частині правового регулювання процедури підготовки і проведення референдумів

Країна	Співвідношення законів про вибори і референдуми
Болгарія	<p>Предмет регулювання Закону «Про звернення до народу»: а) предмет загальнонаціонального та місцевих референдумів; б) суб'єкти ініціювання загальнонаціонального та місцевих референдумів; в) завдання окружних і дільничних комісій з підготовки та проведення референдумів; г) вимоги до форми бюлетенів; д) умови недійсності бюлетенів та дійсності результатів референдумів (кворум участі); е) вимоги до змісту протоколів підрахунку голосів та протоколів про підсумки голосування в межах округу; д) суб'єкти оскарження результатів референдумів.</p> <p>Згідно із Законом «Про звернення до народу» законодавством про вибори визначаються: а) засади ведення реєстру виборців (учасників референдумів); б) функції Центральної виборчої комісії з питань виборів народних представників (яка здійснює функції Центральної комісії з питань проведення референдумів під час референдумного процесу); в) порядок створення муніципальних виборчих комісій (які виконують функції окружних комісій з проведення референдумів); г) порядок підготовки та проведення місцевих референдумів в частині, не регульованій Законом «Про звернення до народу».</p>
Великобританія	<p>Предмет регулювання Закону про партії, вибори і референдуми 2000 року: а) функції і повноваження Виборчої комісії; б) строки підготовки і проведення референдумів, формулювання питань, що виносяться на референдум; в) порядок фінансування загальнонаціонального референдуму, обмеження видатків на передреферендумну агітацію, перелік суб'єктів передреферендумної агітації; г) засади голосування, повноваження органів адміністрування референдумів.</p>
Данія	<p>Предмет регулювання Закону про вибори до Фолькетингу в частині підготовки та проведення референдумів: а) суб'єкти призначення, порядок і строки опублікування рішень про проведення референдумів; б) вимоги до оформлення бюлетенів; в) умови недійсності бюлетенів; г) суб'єкти звернення зі скаргю на результати референдумів, суб'єкти розгляду скарг.</p> <p>Питання, пов'язані з підготовкою та проведенням референдумів, на які згідно із Законом про вибори до Фолькетингу поширюється дія положень виборчого законодавства: а) порядок ведення реєстру виборців (учасників референдуму); б) порядок голосування і підрахунку голосів.</p> <p>Питання, пов'язані з підготовкою та проведенням референдумів, не врегульовані Законом: а) порядок формування, статус і повноваження комісій з підготовки та проведення референдумів; б) порядок фінансування підготовки і проведення референдумів, порядок здійснення передреферендумної агітації; в) санкції за порушення вимог законодавства; г) порядок розгляду скарг; д) порядок голосування, підрахунку голосів, встановлення результатів референдуму.</p>

Країна	Співвідношення законів про вибори і референдуми
Естонія	<p>Предмет регулювання Закону «Про референдум»: а) предмет загальнонаціонального референдуму; б) принципи референдумного процесу; в) порядок ініціювання та призначення загальнонаціонального референдуму; г) засади ведення передреферендумної агітації; д) порядок утворення дільниць; е) повноваження Національного виборчого комітету, окружних виборчих комісій щодо підготовки та проведення референдумів; є) порядок утворення дільничних виборчих комісій; ж) порядок складання і уточнення списків учасників референдумів; з) вимоги до бюлетеня для голосування, порядок організації голосування, у тому числі голосування наперед, електронного голосування та голосування за місцем перебування; и) порядок підрахунку голосів, встановлення підсумків голосування на дільницях, в межах округів та в загальнонаціональному масштабі; і) порядок фінансування підготовки та проведення референдуму; ї) вимоги до форми скарги, порядок подання скарг та їх розгляду, підстави скасування результатів референдуму; й) порядок офіційного оприлюднення результатів референдумів та вступу в законну силу актів, схвалених на референдумі; к) кримінальна відповідальність за перешкодження здійсненню виборчого права та права на участь у референдумі; л) адміністративна відповідальність за порушення порядку здійснення передреферендумної і передвиборної агітації.</p> <p>Питання, пов'язані з підготовкою та проведенням референдумів, які регулюються Законом про вибори до Ріігікогу: а) строк повноважень, порядок формування Національного виборчого комітету, окружних комісій; б) статус членів дільничних комісій; в) процедура діяльності виборчих комісій.</p> <p>Питання, не врегульовані Законом «Про референдум»: форми і методи здійснення передреферендумної агітації, порядок висвітлення підготовки та проведення референдумів у ЗМІ, порядок фінансування передреферендумної агітації.</p>
Ірландія	<p>Предмет Закону про референдуми 1994 року: а) загальні принципи голосування, фінансування референдумів, строки кампанії з організації та проведення референдумів, час для голосування; б) порядок призначення та повноваження посадових осіб, відповідальних за проведення референдуму; в) засади та порядок утворення округів, дільниць; г) порядок оприлюднення питань (законопроектів), винесених на референдум; д) вимоги до форми бюлетенів; е) порядок голосування, у тому числі поштою, порядок підрахунку голосів, повторного підрахунку голосів; є) підстави недійсності бюлетенів; ж) підстави та порядок оскарження, підстави проведення повторного голосування в межах округу.</p> <p>Предмет регулювання Закону про референдуми 1998 року: а) можливість створення ad hoc Референдумної комісії для організації референдуму; б) склад Комісії, вимоги до кандидатів на посади членів Комісії, функції і повноваження Комісії щодо підготовки та проведення референдумів.</p>
Латвія	<p>Предмет регулювання Закону «Про національні референдуми та законодавчі ініціативи»: а) підстави проголошення референдуму, порядок ініціювання референдуму; б) порядок збору підписів виборців на підтримку проведення референдуму; в) процедура голосування, вимоги до форми бюлетенів, засади підрахунку голосів та встановлення результатів референдуму, умови визнання бюлетенів недійсними; г) повноваження виборчих комісій.</p> <p>Питання, пов'язані з підготовкою та проведенням референдумів, які регламентуються виборчим законодавством: порядок голосування поштою.</p> <p>Питання, не врегульовані Законом «Про національні референдуми та законодавчі ініціативи»: а) порядок складання та уточнення списків виборців; б) порядок встановлення підсумків голосування в межах округів; в) порядок здійснення передреферендумної агітації, порядок фінансування підготовки та проведення референдумів; г) порядок оскарження рішень, дій та бездіяльності, пов'язаних з підготовкою та проведенням референдумів, санкції за порушення вимог законодавства; д) організація діяльності виборчих комісій, статус членів виборчих комісій.</p>

Країна	Співвідношення законів про вибори і референдуми
Литва	<p>Предмет регулювання Закону «Про референдум»: а) типи референдумів (обов'язкові, консультативні); б) вимоги до законопроектів, що виносяться на затвердження референдумом; в) порядок ініціювання і призначення референдумів, вимоги до підписних листів, порядок реєстрації ініціативних груп, порядок перевірки підписних листів Центральним виборчим комітетом; г) порядок здійснення передреферендумної агітації, висвітлення референдумного процесу в ЗМІ; д) повноваження Центрального виборчого комітету щодо підготовки та проведення референдумів, порядок, строки формування і повноваження міських, регіональних виборчих комітетів, дільничних виборчих комітетів, статус членів виборчих комітетів; е) порядок оскарження рішень виборчих комітетів, неточностей у списках виборців; є) порядок складання та уточнення списків виборців; ж) форми бюлетенів, порядок передачі бюлетенів та інших документів дільничним виборчим комітетам; з) статус офіційних спостерігачів; и) порядок голосування, у тому числі поштою, в дипломатичних та консульських установах за кордоном, в місцях тимчасового перебування виборців (лікувальні заклади, установи виконання покарань); і) порядок підрахунку голосів на дільницях та встановлення підсумків голосування; ї) умови недійсності бюлетенів для голосування; й) встановлення підсумків голосування в округах та в загальнонаціональному масштабі, порядок офіційного оприлюднення результатів референдумів; к) порядок фінансування витрат, пов'язаних з підготовкою та проведенням референдумів.</p> <p>Питання, пов'язані з підготовкою та проведенням референдумів, які регламентуються виборчим законодавством: всі відносини, пов'язані з підготовкою та проведенням референдумів в Литві, вичерпно регламентуються Законом «Про референдум».</p> <p>Питання, не врегульовані Законом «Про референдум»: відповідальність за порушення вимог законодавства про референдуми.</p>
Люксембург	<p>Предмет регулювання Закону «Про порядок проведення загальнонаціональних референдумів»: а) порядок збору підписів виборців щодо проведення референдуму у відповідності до статті 114 Конституції; б) система органів адміністрування референдумним процесом; в) вимоги до бюлетенів для голосування на референдумі; г) порядок голосування, суб'єкти, які мають право голосувати поштою, порядок підрахунку голосів, підстави недійсності бюлетенів, порядок оприлюднення результатів референдумів; д) санкції за порушення вимог закону «Про порядок проведення загальнонаціональних референдумів».</p> <p>Питання, пов'язані з підготовкою та проведенням референдумів, які регламентуються виборчим законодавством: а) порядок складання списків виборців; б) порядок формування виборчих бюро (виборчих комісій); в) обов'язковість участі у референдумах; г) умови наявності та відсутності права голосу; д) процедура голосування поштою; е) відповідальність за окремі правопорушення.</p>
Мальта	<p>Предмет регулювання Закону «Про референдуми»: а) загальні принципи підготовки та проведення референдумів; б) предмет загальнонаціонального референдуму; в) порядок ініціювання та призначення референдумів; г) підстави визнання бюлетенів недійсними; д) вимоги до оформлення бюлетенів; е) окремі повноваження вищого органу адміністрування референдумного процесу щодо підготовки та проведення референдумів.</p> <p>Питання, пов'язані з підготовкою та проведенням референдумів, які регламентуються виборчим законодавством: всі питання, не врегульовані Законом «Про референдуми», крім випадків, визначених Виборчою комісією Мальти.</p>
Польща	<p>Предмет регулювання Закону «Про загальнонаціональний референдум»: а) коло осіб, які не мають права голосу на референдумах; б) типи референдумів (референдуми щодо питань найбільшого значення для держави, референдуми стосовно ратифікації міжнародних угод, референдуми стосовно змін до Конституції), їхній предмет, порядок ініціювання та призначення; в) система органів адміністрування референдумів, повноваження Державної виборчої комісії, виборчих комісарів та дільничних комісій, порядок формування дільничних комісій;</p>

Країна	Співвідношення законів про вибори і референдуми
Польща	<p>г) засади підрахунку голосів та порядок встановлення підсумків голосування на дільницях, в межах округів та в загальнонаціональному масштабі; д) засади оскарження результатів референдумів; е) тривалість передреферендумної агітації, суб'єкти ведення передреферендумної агітації, заборонені методи здійснення агітації, розподіл ефірного часу на каналах суспільного телебачення і радіомовлення; є) порядок фінансування підготовки та проведення референдумів, передреферендумної агітації; ж) санкції за порушення норм закону про референдум.</p> <p>На фінансування передреферендумної кампанії не поширюються положення законодавства про вибори (стаття 47 Закону «Про загальнонаціональний референдум»). Питання, пов'язані з підготовкою та проведенням референдумів, які регламентуються виборчим законодавством: а) порядок голосування в місцях тимчасового перебування громадян (лікувальні заклади, установах виконання покарань), а також за кордоном; б) порядок складання і уточнення списків виборців; в) порядок формування Державної виборчої комісії та призначення виборчих комісарів, статус членів дільничних комісій, організація роботи дільничних комісій, зміни в складі комісії; г) підстави і способи оскарження, порядок розгляду скарг; д) інші питання, не врегульовані Законом «Про загальнонаціональний референдум».</p>
Португалія	<p>Предмет регулювання Закону «Про порядок проведення референдумів»: а) предмет референдуму, перелік питань, які не можуть вноситись на референдум; б) порядок ініціювання та проголошення референдумів, в) повноваження Конституційного Суду щодо оцінки конституційності ініціювання та проголошення референдуму, порядок складання і уточнення списків виборців; г) порядок і суб'єкти здійснення передреферендумної агітації, порядок участі друкованих і аудіовізуальних ЗМІ у здійсненні передреферендумної агітації; д) порядок фінансування референдумів; е) умови недійсності бюлетенів, порядок передачі бюлетенів комісіям, процедура організації голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів референдумів; є) порядок формування, повноваження органів адміністрування референдумів, статус членів виборчих комісій, підстави дострокового припинення їхніх повноважень, вимоги щодо несумісності; ж) статус офіційних представників партій та спостерігачів; з) порядок оскарження рішень, дій та бездіяльності, пов'язаних з підготовкою та проведенням референдумів, порядок розгляду відповідних скарг; и) кримінальна та адміністративна відповідальність за порушення вимог Закону «Про порядок проведення референдумів».</p> <p>Питання, пов'язані з підготовкою та проведенням референдумів, які регламентуються виборчим законодавством: на підготовку та проведення референдумів дія виборчого законодавства не поширюється.</p>
Румунія	<p>Предмет регулювання Закону «Про порядок підготовки та проведення референдумів»: а) предмет загальнонаціонального референдуму; б) підстави та особливості проведення окремих видів загальнонаціональних референдумів (щодо внесення змін до Конституції, питань національного інтересу тощо); в) повноваження Центрального виборчого бюро, окружних і дільничних комісій щодо підготовки та проведення референдумів; г) загальні принципи ведення передреферендумної агітації (принцип рівності, дати початку та припинення агітації); д) порядок голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів референдуму; е) санкції за порушення положень референдумного законодавства.</p> <p>Питання, пов'язані з підготовкою та проведенням референдумів, які регламентуються виборчим законодавством: а) порядок формування комісій з підготовки та проведення референдумів; б) порядок ведення реєстру виборців.</p> <p>Питання, не врегульовані Законом «Про порядок підготовки та проведення референдумів»: а) порядок здійснення передреферендумної агітації; б) загальні засади організації діяльності комісій з підготовки та проведення референдумів; в) порядок здійснення передреферендумної агітації, фінансування підготовки та проведення референдумів; г) порядок оскарження рішень, дій та бездіяльності щодо підготовки та проведення референдумів; д) порядок складання і уточнення списків виборців.</p>

Країна	Співвідношення законів про вибори і референдуми
Словаччина	<p>Предмет регулювання Закону «Про порядок проведення референдумів»: а) порядок ініціювання та проголошення референдумів; б) загальні принципи голосування на референдумах; в) засади утворення округів і дільниць для голосування на референдумах; г) принципи складання списків виборців; д) система органів адміністрування референдумів, порядок їх формування, повноваження; е) вимоги до форми бюлетенів; є) тривалість передреферендумної агітації, порядок здійснення агітації в ЗМІ, є) умови недійсності бюлетенів; ж) засади підрахунку голосів, встановлення результатів голосування в округах та в загальнонаціональному масштабі, опублікування результатів референдумів.</p> <p>Питання, врегулювання яких здійснюється в порядку, визначеному виборчим законодавством: а) коло осіб, які мають право голосу на референдумах; б) процедура утворення округів та дільниць; в) порядок складання і уточнення списків виборців; г) порядок підготовки приміщень для голосування, організація голосування; д) порядок підрахунку голосів, встановлення результатів голосування; е) порядок оскарження рішень, дій та бездіяльності, що стосуються референдумного процесу.</p>
Словенія	<p>Предмет регулювання Закону «Про виборчі і передреферендумні кампанії»: форми ведення агітації на виборах і референдумах, порядок здійснення агітації на каналах суспільного мовлення, розміщення агітаційних плакатів, порядок фінансування витрат на передвиборну і передреферендумну агітацію, відповідальність за порушення вимог Закону.</p>
Угорщина	<p>Предмет регулювання Закону «Про референдум та народні ініціативи»: а) загальні принципи підготовки та проведення референдумів; б) види референдумів, предмет референдумів; в) порядок ініціювання та призначення референдумів; г) порядок перевірки підписних листів; д) порядок офіційного оприлюднення результатів референдумів; е) загальні вимоги до формулювання питань, що виносяться на референдум; є) умови чинності результатів референдуму.</p> <p>Питання, регулювання яких здійснюється в порядку, передбаченому виборчим законодавством: а) порядок ведення реєстру виборців; б) порядок проведення референдумів та оприлюднення їх результатів з урахуванням положень Закону «Про референдум та народні ініціативи».</p> <p>Питання, не врегульовані Законом «Про референдум та народні ініціативи»: а) порядок ведення передреферендумної агітації; б) порядок фінансування підготовки та проведення референдумів; в) повноваження, порядок формування та діяльності органів адміністрування референдумного процесу, статус членів відповідних органів; г) процедура оскарження, санкції за порушення вимог законодавства; д) порядок голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів референдумів.</p>
Чехія	<p>Предмет регулювання Закону «Про референдум стосовно вступу Республіки Чехія до Європейського Союзу»: а) формулювання питання, винесеного на референдум; б) коло осіб, які мають право голосу на референдумі; в) строки проголошення референдуму Президентом, тривалість передреферендумної кампанії.</p>
Швеція	<p>Предмет регулювання Закону «Про загальнонаціональні референдуми»: питання підготовки та проведення референдумів, які не регулюються Законом про вибори (Закон про загальнонаціональні референдуми застосовується субсидіарно).</p> <p>Питання, регулювання яких здійснюється в порядку, передбаченому виборчим законодавством: а) питання утворення дільниць; б) питання діяльності виборчих комітетів; в) порядок голосування і підрахунку голосів; г) порядок оскарження.</p>

2.4. Висновки

1. У більшості країн Європейського Союзу принципи підготовки та проведення референдумів окреслено на конституційному рівні. Виняток з цього правила складають лише Великобританія (яка не має писаної конституції), Бельгія, Кіпр, Нідерланди, Мальта та Чехія. Зазвичай конституції держав-членів Євросоюзу містять наступні положення в частині регулювання референдумів: а) окреслюється предмет референдумів як в цілому, так і референдумів щодо перегляду положень самої Конституції; б) визначається перелік питань, які не можуть виноситись на референдум та/або перелік умов, за яких референдуми не можуть проводитись (11 країн ЄС); в) визначаються суб'єкти та/або порядок призначення загальнонаціональних референдумів (15 країн ЄС); г) закріплюється положення, у відповідності до якого порядок проведення референдумів має визначатись окремим законом, який приймається абсолютною (Естонія) або кваліфікованою (Словенія, Угорщина) більшістю голосів членів парламенту, або має вищу юридичну силу, порівняно з ординарними законами (Румунія, Іспанія); д) прямо передбачається можливість затвердження законів на референдумі (9 країн), причому таке затвердження відбувається після прийняття закону парламентом, але до його підписання главою держави; е) визначаються умови, за яких референдум вважається таким, що відбувся (10 країн); є) закріплюється положення, за яким право голосу на референдумах виникає одночасно з правом голосу на парламентських виборах (13 країн). В деяких країнах ЄС в конституція визначаються принципи проведення референдумів, суб'єкти, які оцінюють легітимність проведених референдумів та їхніх результатів, прямо передбачається можливість проведення референдумів на місцевому рівні. В окремих країнах ЄС (Австрія, Латвія, Естонія) референдуми відіграють важливу роль в системі стримувань і противаг.
2. В більшості країн ЄС порядок підготовки та проведення референдумів визначено в законах. Виняток з цього правила складають лише окремі країни, наприклад Чехія, Нідерланди. При цьому слід виділити такі основні особливості законодавчого регулювання інституту референдумів: а) у більшості країн ЄС процедура проведення виборів і референдумів визначається різними законами, а не одним законом (винятки складають Великобританія та Ірландія (в силу специфіки історичних традицій та підходу до нормотворення), Словенія і Данія); б) порядок підготовки та проведення виборів і референдумів загалом уніфіковано; в) інститут місцевих референдумів на законодавчому рівні визначається навіть тоді, коли не визнається інститут загальнонаціональних референдумів (Бельгія); г) в деяких країнах ЄС закони про референдуми приймаються кваліфікованою більшістю голосів (Словенія, Угорщина) або мають вищу, ніж звичайні закони, юридичну силу (Румунія, Іспанія,

- Португалія); д) закони, які регламентують порядок проведення референдумів, характеризуються значним рівнем стабільності і переглядаються відносно рідко (рідше – в країнах Західної та Центральної Європи, частіше – в Східноєвропейських державах). В окремих країнах ЄС (Німеччина, Італія) право визначати процедуру проведення місцевих референдумів делеговано суб'єктам федерації або регіонам.
3. Аналіз положень законів про вибори і референдуми країн ЄС дозволяє стверджувати, що загалом в країнах Європи виділяється три основних підходи до визначення співвідношення між відповідними законами: а) порядок проведення референдумів визначається виключно законом про референдуми (Португалія, Литва); б) порядок проведення референдумів визначається переважно законами про вибори, положення законів про референдуми застосовуються субсидіарно (Мальта, Швеція); в) порядок проведення референдумів регламентується як законами про вибори, так і законами про референдуми (більшість країн).
 4. В усіх країнах ЄС закони про референдуми визначають такі питання: а) предмет референдуму, порядок його ініціювання (у тому числі збору та верифікації підписів виборців у тих країнах, де передбачена можливість проведення референдумів за народною ініціативою) і проголошення; б) вимоги до форми бюлетенів для голосування на референдумах, умови дійсності бюлетенів, вимоги до протоколів про підрахунок голосів та про підсумки голосування в межах округів та в загальнонаціональному масштабі; в) повноваження органів адміністрування виборчого процесу щодо підготовки та проведення референдумів. У більшості випадків законами про вибори регламентуються такі питання, пов'язані з підготовкою та проведенням референдумів: а) порядок створення, організація роботи виборчих комісій, статус членів виборчих комісій; б) порядок ведення реєстру виборців, складання і уточнення списків виборців; в) особливості голосування за місцем перебування виборців, голосування поштою, через Інтернет, голосування за кордоном; г) порядок оскарження рішень, дій і бездіяльності щодо референдумів та санкції за порушення вимог законів про референдуми.
 5. В багатьох країнах ЄС ряд важливих питань, пов'язаних з підготовкою та проведенням референдумів на рівні закону не врегульовані взагалі. Зазначене стосується зокрема порядку здійснення передреферендумної агітації та порядку її фінансування – на відміну від передвиборної агітації та засад фінансування виборів, на законодавчому рівні відповідні питання у більшості країн ЄС не врегульовано. Виняток з цього правила складають лише декілька країн ЄС (Великобританія, Польща, Словаччина, Словенія тощо).

ПРЕДМЕТ РЕФЕРЕНДУМІВ

Історія XX-го ст. продемонструвала важливість інституту референдуму для формування політичних систем європейських держав, зокрема засад конституційного ладу. Звернення до волі народу стали одним з ключових механізмів прийняття визначальних для життя держави рішень. Приклади найбільш помітних референдумів, проведених в європейських державах у минулому столітті, наведено у таблиці.

Таблиця 3.1.

**Важливі референдуми, проведені в країнах-членах ЄС у XX столітті:
приклади державотворення**

Країна	Рік	Предмет	Результат	Наслідки
Болгарія	1946	Референдум щодо форми правління. Громадяни вибирали між монархією та народною республікою	Підтримка народної республіки	У 1946-му році Болгарія була проголошена Народною республікою
Великобританія	1973	Референдум у Північній Ірландії щодо того, чи повинна вона залишатися частиною Великобританії, чи приєднатися до Республіки Ірландії та створити Об'єднану республіку Ірландію	57,5% виборців підтримали рішення залишити Ірландію у складі Великобританії	Північна Ірландія залишилася у складі Великобританії
Данія	1979	Референдум у Гренландії щодо схвалення Закону про розширення внутрішньої автономії, який визначав правовий статус острова	Підтримка розширення автономії	Набуття Гренландією правового статусу рівноправної частини Королівства Данії
Естонія	1991	Референдум про вихід зі складу СРСР та незалежність	Підтримка незалежності (77%)	Верховна Рада Естонії прийняла резолюцію про національну незалежність
Ірландія	1937	Прийняття чинної Конституції	Підтримка Конституції	
Іспанія	1976	Референдум щодо схвалення законопроекту конституційної реформи, який передбачав ліквідацію Кортесів (Парламенту)	Підтримка народу (94%)	Законопроект набув рангу Основного закону
	1978	На референдумі була схвалена нова Конституція	Підтримка народу	Була проведена реформа політичної системи
Італія	1946	Референдум про скасування монархічної форми правління та проголошення республіки	Голосування проти монархії (54.3%; перевага у 2 млн. з 23.4 млн. осіб, що проголосували)	- Скасування монархічної форми правління; - Вибори за пропорційною системою Установчих зборів

Країна	Рік	Предмет	Результат	Наслідки
Литва	1991	Референдум про вихід зі складу СРСП та незалежність	Підтримка незалежності (90.5%)	Визнання незалежності Державною радою СРСП у вересні 1991-го року
Мальта	1963	Референдум щодо надання автономії у складі Британської Співдружності	Підтримка надання автономії	У 1964-му році британський парламент прийняв рішення про надання Мальті незалежності

Чинники, що впливають на визначення предмета референдуму у законодавстві певної держави, зазвичай обумовлені специфікою її політичної системи, сформованої під впливом історичних обставин. Наприклад, згідно з Основним Законом ФРН предметом загальнонаціонального референдуму можуть бути питання, що стосуються територіального устрою земель). Це пов'язано з досвідом Веймарської Республіки, у період існування якої було проведено кілька референдумів, що мали суттєвий вплив на подальшу долю держави. Саме тому можливість проведення загальнонаціональних референдумів у ФРН істотно обмежена. Специфіка Конституції Ірландії обумовила велику кількість конституційних референдумів, оскільки чимало законодавчих інновацій мали передбачати внесення змін до Конституції Ірландії. При цьому питання, що в Ірландії стали предметом конституційних змін (наприклад заборона абортів, заборона розлучень), в Італії виносилися на голосування як питання державного значення. Особливості функціонування інституту референдуму в історичному розрізі у Швеції обумовлені його консультативним характером.

3.1. Загальний огляд питань, що можуть бути предметом референдуму

Питання, що виносяться на референдум, є важливим елементом функціональної складової інституту. Якщо їх перелік чітко зазначений у законодавстві, то проблем з визначенням предмету референдуму не виникає.

Зазвичай на референдум виносяться питання пріоритетного політичного чи конституційного значення, пов'язані із формою правління, конституцією, суверенітетом та міжнародними відносинами. При цьому, якщо рішення референдуму є факультативним, то предметне поле референдуму значно розширюється за рахунок об'єднання досить широкого кола питань, рішення щодо яких можуть прийматися народним голосуванням.

Як правило, на референдуми виносяться такі питання:

- прийняття конституції;

- внесення змін до конституції;
- прийняття законів або інших правових актів;
- дострокове припинення або збільшення строків повноважень державних органів;
- питання, що стосуються міжнародних відносин, у тому числі – передачі суверенних повноважень міжнародним організаціям;
- питання, що мають ключове значення для держави і суспільства.

Таблиця 3.2.

Предмет референдуму: загальний огляд

Країни	Конституційний	Законодавчий	Соціальні питання	Виявлення домінуючої думки	Міжнародні договори, союзи з іншими державами	Питання національного інтересу	Особливо важливі політичні питання	Питання державного значення (організація державної влади)	Зняття президента з посади	Розпуск парламенту	Питання компетенції парламенту	Вибори президента	Зміна вікового цензу
Австрія	+	+							+				
Болгарія	Важливі питання, що перебувають у компетенції Національної Асамблеї												
Велика Британія	Дозаконодавчий та післязаконодавчий консультативні референдуми												
Греція		+	+			+							
Данія	+	+			+								
Естонія	+	+			+			+					
Ірландія	+	+											
Іспанія	+						+						
Італія	+					+		+					
Латвія	+	+			+					+			
Литва	+	+			+			+					
Польща	+				+			+					
Португалія					+	+							
Румунія	+					+		+					
Словаччина					+			+					
Словенія	+	+											
Угорщина				+									
Фінляндія													
Франція					+			+					
ФРН		+											
Швеція	+												

У більшості європейських країн питання, що становлять предмет референдуму, чітко окреслені в конституції. Так, наприклад, в *Австрії* до таких питань належать референдуми з приводу законопроектів, питань перегляду Конституції, відставки та переобрання Президента, в *Греції* – рішення з питань загальнонаціонального значення і законопроекти; в *Данії* – законопроекти, конституційні зміни, питання міжнародних договорів, зміна віку набуття активного виборчого права; в *Ірландії* – законопроекти та конституційні зміни.

На основі аналізу законодавства та практики його застосування в країнах ЄС і з урахуванням критеріїв класифікації референдумів, визначених у Розділі 1, можна дати коротку характеристику специфіці предмета референдумів. Така характеристика подана у таблиці.

Таблиця 3.3.

**Специфіка предметів референдумів в країнах ЄС:
типологічні характеристики**

ПРЕДМЕТ	ПІДСТАВИ ПРОВЕДЕННЯ		СУБ'ЄКТИ ПРОГОЛОШЕННЯ		ПРАВОВА ЗНАЧУЩІСТЬ	
	Обов'язковий	Факультативний	Ініціатива органу влади	Народна ініціатива	Імперативний	Консультативний
АВСТРІЯ						
Законопроект	-	+	+	-	+	+
Внесення змін до Конституції	-	+	+	-	+	-
Відставка/перевибори Президента	-	+	+	-	+	-
ДАНІЯ						
Законопроект	-	+	+	-	+	-
Міжнародні договори	+	-	+	-	+	-
Конституційні зміни	+	-	+	-	+	-
Зміна віку набуття активного виборчого права	-	+	+	-	+	-
ГРЕЦІЯ						
Вирішення питань національного значення	-	+	+	-	Н. д.	Н. д.
Законопроект	-	+	+	-	Н. д.	Н. д.
ЕСТОНІЯ						
Законопроект	-	+	+			
Конституційні зміни	+	+	+	-	+	-
Членство в ЄС	+	-	+	-	Н. д.	Н. д.

ПРЕДМЕТ	ПІДСТАВИ ПРОВЕДЕННЯ		СУБ'ЄКТИ ПРОГОЛОШЕННЯ		ПРАВОВА ЗНАЧУЩІСТЬ	
	Обов'язковий	Факультативний	Ініціатива органу влади	Народна ініціатива	Імперативний	Консультативний
ІРЛАНДІЯ						
Законопроект	-	+	+	-	+	-
Конституційні зміни	-	+	+	-	+	-
ІСПАНІЯ						
Конституційні зміни	+	+	+	-	+	-
Політичні рішення особливої важливості (консультативний)	-	+	+	-	-	+
ІТАЛІЯ						
Конституційні зміни	+	-	+	+	+	-
Зміна внутрішніх територіальних кордонів	+	-	+	-	+	-
Повна або часткова відміна законів	-	+	+	+	+	-
ЛАТВІЯ						
Розпуск парламенту	-	+	+	-	+	-
Законопроект	-	+	+	+	+	-
Конституційні зміни	-	+	-	+	+	-
Обмеження державного суверенітету	+	+	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.
ЛИТВА						
Законопроект	-	+	+	+	+	-
Конституційні зміни	+	+	+	+	+	-
Вступ до міжнародних організацій	+	-	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.
ПОЛЬЩА						
Питання особливо значення для держави	-	+	+	-	+	+
Конституційні зміни	+	-	+	-	+	-
Міжнародна співпраця (передача частини функцій органів державної влади)	-	+	+	-	Н. д.	Н. д.
ПОРТУГАЛІЯ						
Суттєві питання національного інтересу	-	+	+	+	+	-
Міжнародні договори	-	+	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.

ПРЕДМЕТ	ПІДСТАВИ ПРОВЕДЕННЯ		СУБ'ЄКТИ ПРОГОЛОШЕННЯ		ПРАВОВА ЗНАЧУЩІСТЬ	
	Обов'язковий	Факультативний	Ініціатива органу влади	Народна ініціатива	Імперативний	Консультативний
РУМУНІЯ						
Питання, що становлять національний інтерес	-	+	+	-	Н. д.	Н. д.
Перегляд Конституції	+	-	+	-	+	-
СЛОВАЧЧИНА						
Питання, що становлять публічний інтерес	-	+	+	+	Н. д.	Н. д.
Відставка Президента	-	+	+	-	Н. д.	Н. д.
Союз з іншими державами	+	-	+	-	Н. д.	Н. д.
СЛОВЕНІЯ						
Законодавче регулювання	-	+	+	+	+	-
Конституційні зміни	-	+	+	Н. д.	+	-
УГОРЩИНА						
Питання, віднесені до компетенції парламенту	-	+	+	+	+	+
ФРАНЦІЯ						
Законопроект	-	+	+	-	Н. д.	Н. д.
Конституційні зміни	-	+	+	-	+	-
Питання, що стосуються членства в ЄС	+	-	+	-	Н. д.	Н. д.
ШВЕЦІЯ						
Конституційні зміни (консультативний)	-	+	+	-	+	-

Наведене дозволяє зробити декілька висновків:

По-перше, законодавство більшості європейських країн закріплює проведення референдуму як одну із стадій процесу *внесення змін до конституції* (Австрія, Данія, Естонія, Італія, Іспанія, Латвія, Литва, Польща, Словенія, Швеція тощо). Референдум може проводитись як щодо повного перегляду конституції (Австрія, Ірландія, Іспанія), так і щодо часткового (Данія, Ірландія). При цьому конституційні зміни можуть бути предметом як обов'язкового, так і факультативного референдуму; ініціатива проведення конституційних референдумів зазвичай належить органу влади; за народною ініціативою референдуми щодо конституційних змін проводяться лише в декількох країнах, зокрема в *Італії, Латвії, Литві*; здебільшого результати конституційних референдумів мають імперативний характер; (винятком з

цього правила є *Нідерланди*, *Фінляндія* (де імперативні референдуми не практикуються взагалі), а також *Австрія* (в якій, зоправда, практика консультативних референдумів щодо конституційних змін у цій країні існує поряд практикою імперативного народного голосування).

По-друге, практика законодавчих референдумів в ЄС не є поширеною. У тих країнах, де практикуються законодавчі референдуми, ці референдуми мають переважно консультативний характер, ініціатива їхнього проведення у більшості випадків належить органам влади, а не виборцям, рішення цих референдумів мають імперативний характер.

По-третє, у багатьох країнах-членах Євросоюзу предметом референдуму можуть бути питання, що мають важливе значення для суспільства і держави – соціальні, політичні, питання особливого державного значення (*Греція*, *Португалія*, *Естонія*, *Іспанія*, *Італія*, *Литва*, *Польща*, *Словаччина*, *Франція*). При цьому, законодавчі визначення, які саме питання публічно-владного характеру можуть бути винесені на референдум, не є універсальними. Наведемо приклади: «віднесені до віданності» (*Іспанія*); «питання, що мають особливе значення для держави» (*Польща*); «питання, що становлять суттєвий національний інтерес» (*Португалія*); «проблеми, що становлять національний інтерес» (*Румунія*); «важливі питання, що становлять публічний інтерес» (*Словаччина*); «питання державного життя» (*Естонія*). Така варіативність формулювань обумовлена національними особливостями нормотворення кожної з держав. При цьому референдуми щодо питань важливого значення мають наступні особливості: референдуми щодо важливих публічно-владних питань у переважній більшості випадків є факультативними; суб'єктом висування ініціативи зазвичай є органи влади (*Польща*, *Іспанія*, *Греція*, *Португалія*, *Румунія*, *Словаччина*, *Словенія*, *Угорщина*; народна ініціатива передбачена законодавством *Португалії*, *Словаччини*, *Словенії*, *Угорщини*); результати таких референдумів можуть бути як виключно імперативними (*Португалія*), так і виключно консультативними (*Іспанія*); у *Польщі*, *Словенії* та *Угорщині* практика імперативного та консультативного референдумів щодо публічно-владних питань існує паралельно.

По-четверте, досить поширеними в Європі є референдуми, що стосуються міжнародного життя держави та договорів, укладених нею (наприклад *Данія*, *Польща*, *Словаччина*). Такі референдуми здебільшого є обов'язковими (*Данія*, *Словаччина*, *Латвія*, *Франція*, *Естонія*, *Литва*), до винятків з цього правила відносяться *Польща*, *Португалія*, *Латвія*. В *Латвії* референдум щодо питань міжнародного життя може бути як обов'язковим, так і факультативним. Суб'єктами проголошення цих референдумів виступають органи влади (наприклад *Данія*, *Словаччина*, *Франція* тощо); винятком з цього правила є *Польща*. Рішення референдуму щодо міжнародних договорів практично завжди є імперативним, за винятком *Польщі*.

По-п'яте, в *Австрії* та *Латвії* практикуються референдуми щодо виборів та дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб держави.

Також у деяких країнах законодавство передбачає, що самі правила організації та проведення референдуму можуть бути предметом обов'яз-

кового народного голосування (наприклад *Латвія, Мальта*). Зазвичай народне голосування щодо цієї проблематики розглядають як різновид конституційного референдуму. Причиною введення відповідних норм є прагнення обмежити вплив парламенту на можливість народу приймати публічно-владні рішення шляхом визначення правил проведення референдуму. Подібне регулювання закріплює законодавство *Литви, Естонії та Польщі*, визначаючи конституційне реформування в частині визначення порядку проведення народного голосування предметом обов'язкового референдуму.

3.2. Предмет референдумів, пов'язаних із членством у ЄС

Виникнення та становлення Європейського Союзу активно переплітається з практикою національних референдумів, предмети яких визначаються логікою європейської інтеграції. У таких країнах, як *Ірландія, Данія, Великобританія, Швеція, Австрія та Фінляндія* були проведені референдуми щодо вступу в ЄС. *Греція, Іспанія та Португалія* відмовилися від проведення референдуму з цього питання.

Таблиця 3.4.

Референдуми, пов'язані з членством у Європейському Союзі

ПРЕДМЕТ	КРАЇНА	РІК	ПРИЙНЯТЕ РІШЕННЯ	ГОЛОСИ, ПОДАНІ «ЗА»	ЯВКА ВИБОРЦІВ
Європейська Конституція	Іспанія	2005	Так	76.73%	42.32%
	Люксембург	2005	Так	56.52%	-
	Нідерланди	2005	Ні	48%	62%
	Франція	2005	Ні	54.8%	70%
Приєднання до Європейського Союзу	Австрія	1994	Так	66.58%	82.35%
	Великобританія	1975	Так	67.23%	64.03%
	Данія	1972	Так	63.29%	90.44%
	Естонія	2003	Так	66.8%	64%
	Ірландія	1992	Так	83.1%	70.8%
	Литва	2003	Так	91%	Н. д.
	Мальта	2003	Так	53.6%	91%
	Польща	2003	Так	77.45%	58.8%
	Словенія	2003	Так	89.61%	60.29%
	Угорщина	2003	Так	83.76%	45.62%
	Фінляндія (консультативний)	1994	-	56.88%	70.4%
	Чехія	2003	Так	77.33%	55.18%
	Швеція (консультативний)	1992	-	52.74%	83.32%
Європейське громадянство	Ірландія	2004	Так	79.17%	Н. д.
Введення Євро	Швеція	2003	Так	42%	82.6%

Тенденції, характерні для останньої фази існування Європейського Союзу, обумовили те, що протягом останніх кількох років у європейських країнах було проведено чимало референдумів, пов'язаних з членством у Європейському Союзі, а саме – приєднання до ЄС, запровадження європейського громадянства, введення єдиної європейської валюти євро, прийняття Європейської Конституції. Референдуми з цих питань за змістом пов'язані з членством держав у міжнародних організаціях. Їх результати є показовими, оскільки демонструють, по-перше, рівень зацікавленості з боку населення у питаннях міжнародного життя, а по-друге – наскільки високою є активність громадян під час референдумів.

Зазвичай необхідність проведення референдуму щодо питань європейської інтеграції пов'язана із законодавчими нормами, які зобов'язують виносити на національний референдум питання, що стосуються міжнародного життя держави та її членства у міжнародних організаціях (наприклад проведення референдуму щодо питань європейської інтеграції є обов'язковим та має імперативний характер у *Австрії, Данії, Ірландії* тощо).

3.3. Питання, винесення яких на референдуми забороняється

Визначення предмету референдуму відбувається як шляхом законодавчого закріплення питань, які можуть бути винесені на голосування (наприклад у *Франції* референдуми можуть стосуватися: законотворення; ратифікації договорів, що не суперечать Конституції та можуть вплинути на систему організації влади; організації публічної влади; економічних та соціальних реформ), так і шляхом законодавчого виключення певних сфер з предмету референдуму. Конституція або закон можуть містити досить широкий та конкретний перелік питань, що не можуть бути винесені на референдум.

Таблиця 3.5.

Приклади законодавчого регулювання обмеження предметного поля референдуму

КРАЇНА	ПИТАННЯ, ЩО НЕ МОЖУТЬ БУТИ ВИНЕСЕНІ НА РЕФЕРЕНДУМ
Данія	Не можуть бути предметом референдуму такі законопроекти: 1) фінансові; 2) про додаткові або тимчасові асигнування; 3) про державну службу; 4) що стосуються заробітної платні або пенсій; 5) про натуралізацію; 6) про експропріацію; 7) про пряме та опосередковане оподаткування; 8) що мають на меті відміну чинних міжнародно-правових зобов'язань тощо.

КРАЇНА	ПИТАННЯ, ЩО НЕ МОЖУТЬ БУТИ ВИНЕСЕНІ НА РЕФЕРЕНДУМ
Угорщина	<p>Предметом всенародного голосування не можуть бути питання:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) що стосуються бюджету, централізованих податків та зборів, митних зборів, а також централізованих умов стягнення місцевих податків; 2) зобов'язань, що випливають із чинних міжнародно-правових договорів, а також закони, що містять ці зобов'язання; 3) розпорядження щодо всенародного голосування, народної ініціативи з питань Конституції; 4) питань, що належать до компетенції парламенту (Державних Зборів) щодо кадрових та організаційно-структурних змін; 5) розпуску парламенту (Державних Зборів); 6) що стосуються програми уряду; 7) оголошення стану війни, введення надзвичайного стану; 8) застосування збройних сил за межами або всередині країни; 9) розпуску представницьких органів місцевого самоврядування; 10) проведення всезагальної амністії.
Португалія	<p>На референдум не можуть бути винесені такі питання:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) поправки до Конституції; 2) питання та акти бюджетного, податкового та фінансового змісту; 3) що належать до політичної та законодавчої компетенції парламенту; 4) що належать до абсолютного відання парламенту в сфері законодавчих повноважень (крім питань основ системи освіти).

Альтернативним шляхом нормативного визначення питань, що не можуть бути предметом референдуму, є загальне окреслення сфер, рішення в межах яких не можуть прийматися на народному голосуванні. Деякі із сфер об'єднують досить вузьке коло питань, через що може скластися враження, що такий підхід законодавця не має практичного сенсу (наприклад, це стосується питань амністії та помилування, застосування збройних сил, податків та мита тощо). Тим не менше, для правових систем, для яких характерна тенденція до деталізації положень конституції та законів у підзаконних актах, визначення сфер шляхом узагальнення такого роду є раціональним. Сфери, виділені на підставі аналізу законодавства європейських країн як такі, що найчастіше виключають із предметного поля референдуму, подано в таблиці.

Цікава норма закріплена в законодавстві *Латвії*: на референдум не можна винести закон, якщо парламент (Сейм) більшістю у 2/3 прийняв рішення про його терміновість. Такий варіант регулювання зайвий раз демонструє зв'язок між повноваженнями державно-владних органів та політичними правами громадян.

Сфери, виключені з предмета референдуму, можуть мати специфічну природу та стосуватися конкретної держави. Так, наприклад, в *Болгарії* не можуть бути винесені на всенародне голосування питання, віднесені до відання Великої Національної Асамблеї – органу, який може бути скликаний для прийняття особливо важливих для держави рішень (внесення змін до Конституції, територіальні зміни, вибори глави держави).

Таблиця 3.6.

Сфери, які не підлягають регулюванню рішеннями референдумів

Питання, віднесені до відання судових, законодавчих та адміністративних органів	<i>Австрія, Болгарія, Угорщина</i>
Питання амністії та помилування	<i>Італія, Польща, Угорщина</i>
Питання, що стосуються прав і свобод людини	<i>Словаччина</i>
Питання фінансів, бюджету та податків	<i>Болгарія, Данія, Естонія, Греція, Італія, Латвія, Угорщина, Мальта, Польща, Португалія, Словаччина</i>
Питання мита	<i>Латвія</i>
Територіальна цілісність	<i>Литва</i>
Питання національної безпеки та оборони	<i>Естонія, Польща, Угорщина</i>
Застосування збройних сил	<i>Угорщина</i>
Проголошення надзвичайного стану (проголошення, тривалість)	<i>Естонія, Угорщина</i>
Закони, що стосуються надання соціальних послуг, процесу натуралізації, експропріації	<i>Данія</i>
Закони, дія яких поширюється на територію всієї держави	<i>Нідерланди</i>
Засади конституційного ладу (республіканська форма правління)	<i>Італія</i>
Конституційні зміни	<i>Болгарія, Нідерланди</i>
Статус монарха або королівської родини	<i>Данія, Нідерланди</i>
Законодавчі акти, обов'язковість прийняття яких визначена конституцією	<i>Італія, Португалія</i>
Імплементация міжнародних договорів, їх ратифікація або денонсація	<i>Данія, Естонія, Італія, Нідерланди, Мальта, Угорщина</i>

3.4. Висновки

1. У більшості країн ЄС на загальнонаціональні референдуми можуть виноситись такі питання: а) прийняття конституції, внесення змін до конституції або окремих розділів, статей основного закону (базові принципи конституційного ладу, порядок внесення змін до основного закону); б) питання, що мають ключове значення для держави і суспільства (Греція, Португалія, Естонія, Іспанія, Італія, Литва, Польща, Словаччина, Румунія, Франція та ін.); в) питання, що стосуються міжнародних відносин, зокрема про приєднання до міжнародних організацій, що передбачає передачу частини повноважень органів державної влади відповідним організаціям. Ініціатива проведення

конституційних референдумів у більшості країн ЄС належить органам публічної влади, а не виборцям (крім Латвії, Литви, Італії); рішення відповідних референдумів у більшості країн Євросоюзу мають імперативний характер (за винятком Нідерландів, Фінляндії та Австрії).

2. Менш поширеною в країнах ЄС є практика прийняття на референдумах законів та інших нормативно-правових актів, дострокового припинення повноважень органів державної влади та посадових осіб (Австрія, Латвія). Законодавчі референдуми, як правило, ініціюються органами влади, а не виборцями (крім Латвії, Литви, Словенії), їх рішення у більшості випадків мають імперативний характер.
3. В більшості держав-членів Європейського Союзу вимоги законодавства в частині визначення меж предмету референдуму дублюють конституційні положення і не розширюють зміст відповідного конституційного регулювання.
4. У ряді країн ЄС референдуми щодо вступу держави в Євросоюз не проводились (Греція, Іспанія, Португалія). В той же час в ряді країн ЄС їх проведення є обов'язковим, а рішення, прийняті на референдумах, мають імперативний характер (Австрія, Данія, Ірландія).
5. В країнах ЄС відсутній єдиний підхід до визначення переліку питань, винесення яких на загальнонаціональний референдум заборонено. В більшості випадків на референдуми заборонено виносити фіскальні питання (бюджету, мит, податків, запозичень), питання амністії і помилування, виконання зобов'язань за міжнародними договорами, ратифікації та денонсації міжнародних договорів, введення в дію режиму воєнного та надзвичайного стану, припинення дії відповідних режимів (або питання національної безпеки і оборони). В деяких країнах ЄС на референдумах не можуть переглядатись форма правління (Італія), привілеї монарха і королівської родини (Данія, Нідерланди), питання, віднесені до виключної компетенції законодавчої, виконавчої або судової влади (Австрія, Болгарія, Угорщина).

ПОРЯДОК ПІДГОТОВКИ ТА ПРОВЕДЕННЯ РЕФЕРЕНДУМІВ

Характер законодавчої регламентації порядку організації та проведення референдуму в європейських країнах не є уніфікованим. Як і будь який елемент інституту референдуму, його особливості обумовлені специфікою політичної системи держави, зокрема формою правління, способами нормотворчості, моделями зв'язку між владними органами та населенням тощо. Тим не менше, зважаючи на невід'ємність народного голосування від сучасного розуміння демократії, тенденція до нормативного визначення порядку організації та проведення референдуму є очевидною. Ступінь та форми законодавчої регламентації відрізняються залежно від країни. Однак підхід, який передбачає законодавче визначення загальних принципів, покладених в основу функціонування інституту референдуму, є практично універсальним.

4.1. Принципи організації та проведення референдуму

Дотримання принципів організації та проведення референдуму є лакмусом демократичності системи прийняття публічно-владних рішень у державі. Вимоги, що висуваються до основних учасників кампанії (зокрема ті, що стосуються належного адміністрування), покликані забезпечити вільне волевиявлення громадян. Венеціанська комісія у своїх Рекомендаціях наголошує на тому, що право на участь у референдумах не порушується за таких умов: а) органи виконавчої влади мають організувати референдум відповідно до законодавчих вимог; це має особливе значення, якщо предметом референдуму не є ініціатива органів публічної адміністрації; б) референдум повинен проводитись протягом встановленого законом часу; в) результати референдуму повинні оголошуватися органом, відповідальним за проведення референдуму, та публікуватися в офіційному виданні.

Легітимність результатів волевиявлення взагалі та результатів референдумів зокрема визначається на підставі визнаних на міжнародному рівні процедурних гарантій. Такі гарантії стосуються вимог щодо організації референдуму неупередженим органом, організації незалежного спостереження за перебігом кампанії, а також наявності ефективної системи оскарження. Особливість процедурних гарантій полягає у поєднанні законодавчого закріплення відповідних правил та їх виконання на практиці. Саме з урахуванням обох цих вимірів оцінюється рівень демократичності інституту референдуму у тій чи іншій державі. Тим не менше, перелік принципів та вимог, покликаних забезпечити належну практику народного голосування, не обмежується процедурними гарантіями. У наведеній нижче таблиці подано основні рекомендації, розроблені Венеціанською комісією, дотримання яких є умовою демократичності організації та проведення референдумів.

Окрім процедурних гарантій, можливими є процедурні обмеження щодо проведення референдумів. Це питання не стало об'єктом загальних принципів та рекомендацій щодо організації голосування на референдумах. Тим не менше, законодавство деяких держав передбачило певні обмеження.

Таблиця 4.1.

Рекомендації Венеціанської комісії щодо організації та проведення референдумів

	Основні рекомендації	Зміст рекомендацій
ПРОЦЕДУРНІ ГАРАНТІЇ	Організація референдуму неупередженим органом	<ol style="list-style-type: none"> 1) Відповідальність за організацію референдуму має покладатися на неупереджений орган; 2) У країнах, де відсутні тривалі традиції неупередженого адміністрування виборчих процесів, незалежні та неупереджені виборчі комісії мають бути організовані на усіх рівнях (від загальнонаціонального до рівня виборчих дільниць); 3) Центральний орган адміністрування повинен функціонувати на постійній основі. Він повинен включати: <ul style="list-style-type: none"> - принаймні одного представника судової влади або незалежного експерта з правових питань; - представників партій, представлених у парламенті, або тих, що отримали за результатами виборів необхідний відсоток голосів виборців; ці особи повинні бути фахівцями з виборчих питань; Він може включати: <ul style="list-style-type: none"> - представника Міністерства внутрішніх справ; - представників національних меншин; 4) Політичні партії прихильників та опонентів винесеної на референдум пропозиції повинні бути рівно представлені у виборчих комісіях та мати можливість спостерігати за роботою органів адміністрування; така рівність представництва може бути чітко визначена правилами щодо кількості представників або на пропорційній основі; 5) Органи, що призначають членів виборчих комісій, не повинні мати право безпідставно звільняти їх з посади; 6) Члени виборчих комісій повинні проходити постійне навчання; 7) Бажано, аби виборчі комісії приймали рішення кваліфікаційною більшістю голосів або консенсусом.
	Організація незалежного спостереження за референдумом	<ol style="list-style-type: none"> 1) Національним та міжнародним спостерігачам повинен бути наданий широкий спектр можливостей для спостереження за процесом організації та проведення референдуму; 2) Процес спостереження не повинен обмежуватися виключно днем голосування, а повинен включати кампанію з організації та проведення референдуму, періоду реєстрації громадян, збору підписів та підрахунку голосів. Це необхідно для встановлення того, коли були вчинені порушення законодавства – до, під час або після голосування; 3) Спостерігачі повинні мати можливість перебувати в усіх місцях, пов'язаних з проведенням референдуму (наприклад підрахунку голосів та встановлення результатів). Місця, де спостерігачам перебувати заборонено, повинні бути визначені законом із вказівкою причин такої заборони; 4) Спостерігачі повинні здійснювати свої функції з дотриманням вимог нейтральності.

	Основні рекомендації	Зміст рекомендацій
ПРОЦЕДУРНІ ГАРАНТІЇ	Ефективна система оскарження	<p>1) Органами, що розглядають скарги на порушення встановленого порядку проведення референдумів, мають бути виборчі комісії або суди. У будь-якому випадку можливість судового оскарження повинна бути передбачена законодавством;</p> <p>2) Процедура оскарження у випадках, передбачених законом, повинна бути простою та не передбачати надмірного формалізму;</p> <p>3) Процедура оскарження, перелік та компетенції різних органів, пов'язаних з нею, повинні регулюватися законодавством з метою уникнення конфліктів;</p> <p>4) Компетенція органу, що розглядає скарги, повинна поширюватись на такі питання:</p> <ul style="list-style-type: none"> - складання та ведення реєстру виборців; - збір підписів та проголошення референдуму за народною ініціативою; - процедурну та, де можливо, змістовну дійсність винесеного на референдум тексту; перевірка дійсності тексту повинна здійснюватися до голосування; законодавство повинно визначати підстави обов'язкової або необов'язкової перевірки; - забезпечення права на вільне волевиявлення; - визначення дійсності бюлетенів для голосування; <p>д) Органи, що розглядають скарги, повинні мати право скасувати результати голосування, якщо численні порушення вплинули на них. Крім того, можливо скасувати результати референдуму в цілому, по окремим виборчим дільницям або округам. У випадку визнання недійсними результатів народного голосування в цілому повинен бути проведений новий референдум;</p> <p>е) Право оскарження має належати усім громадянам. Можливим є встановлення розумного кворуму для скарг на результати референдуму;</p> <p>є) Часові обмеження для подання та розгляду скарг повинні бути досить короткими;</p> <p>і) Право скаржника бути заслуханим повинно законодавчо захищатися;</p> <p>и) Якщо органом, що розглядає скарги, є виборча комісія вищого рівня, вона повинна мати право перевіряти, а також відмінити рішення виборчих комісій нижчого рівня.</p>

Таблиця 4.2.

Процедурні обмеження щодо проведення референдуму: приклади

Естонія	Референдум не може бути ініційованим або проведеним під час надзвичайного стану в країні, під час війни або за 90 днів до проведення парламентських виборів. Якщо уряд держави оголошує надзвичайний стан, спричинений природними катаклізмами або епідеміями, які виникли після того, як було призначено проведення референдуму, парламент може прийняти рішення про перенесення референдуму.
Польща	Національний референдум не можна проводити під час надзвичайного стану, а також протягом 90-та днів після його закінчення.
Португалія	Референдуми не призначають і не проводять у період між датою призначення та датою проведення загальних виборів до: органів державної влади, керівних органів автономних областей та місцевої влади, Європейського Парламенту.
Словаччина	Референдум не може проводитись протягом періоду у 90 днів, що передую парламентським виборам.

4.2. Етапи кампанії з організації та проведення референдуму

У кампанії з організації та проведення референдуму умовно можна виділити чотири головні етапи, що відрізняються один від одного: метою; специфікою та діями, які здійснюються на відповідному етапі; суб'єктами, яким відводиться головна роль на відповідному етапі. Загальну характеристику цих етапів наведено в таблиці.

Таблиця 4.3.

Загальна характеристика етапів кампанії з організації та проведення референдуму

	Етапи	Ключові елементи	Суб'єкти
I.	Прийняття рішення про проведення референдуму	1) Ініціювання	- виборці (народна ініціатива); - орган (органи) влади або посадові особи
		2) Проголошення	- глава держави; - парламент (або його верхня палата)
II.	Підготовка та організація референдуму	1) Адміністрування	Виборчі комісії або інші органи, відповідальні за організацію та проведення референдуму
		2) Інформаційна (агітаційна) кампанія (Див детальніше Розділ 5).	- Органи адміністрування (виборчі комісії); - політичні партії; - органи державної влади; - засоби масової інформації; - виборці
III.	Голосування	1) Голосування на виборчій дільниці:	- Органи адміністрування (виборчі комісії); - спостерігачі; - організатори екзит-полів; - виборці
		2) Голосування наперед:	- Органи адміністрування (виборчі комісії); - поштова служба; - органи, на території яких реалізовується право голосу (лікарні, місця позбавлення волі, військові частини тощо); - громадяни
IV.	Підрахунок голосів та проголошення результатів	1) Підрахунок голосів:	- Органи адміністрування (виборчі комісії); - спостерігачі
		2) Проголошення результатів референдуму:	Результати референдуму повинні оголошуватися органом, відповідальним за проведення референдуму, та публікуватися в офіційному виданні.

4.2.1. Ініціювання та прийняття рішення про проведення референдуму

Цей етап зазвичай об'єднує дві фази: ініціативу провести референдум та його проголошення. Обов'язок проголосити референдум зазвичай покладають на посадову особу або державний орган. У якості суб'єктів

ініціювання референдуму можуть виступати громадяни (народна ініціатива) або органи влади (президент, парламент, уряд тощо). Розглянемо ці варіанти регулювання окремо та з особливостями проголошення референдуму.

Законодавство багатьох європейських країн наділяє правом ініціювати проведення референдумів законодавчі органи влади (депутатські групи, певну кількість депутатів), вищих посадових осіб, представницькі органи суб'єктів федерації (у федеративних державах) або регіонів (*Італія*). Як представник виконавчої гілки влади суб'єктом проголошення референдуму може бути президент. Однак у багатьох країнах право прийняття рішення про проведення референдуму не належить виключно президенту. Наприклад, в *Ірландії* проголошенню референдуму президентом передують згода більшості верхньої палати парламенту та принаймні третини нижньої; в *Польщі* необхідна згода Сенату; в *Португалії* ініціативу висуває уряд або Парламент. В *Іспанії* референдум проголошує Король за пропозицією Прем'єр-міністра, погодженою з Конгресом.

Часто єдиним органом влади, наділеним правом призначати референдум, є парламент. Так, парламенти призначають референдуми в *Естонії*, *Латвії*, *Фінляндії*, *Литві*, *Люксембурзі*, *Мальті*, *Швеції*. В *Бельгії*, де конституційне регулювання референдуму відсутнє, парламент може прийняти спеціальний акт, який є підставою для рішення про проведення референдуму; в *Австрії* Національна Рада приймає рішення про проведення законодавчого або консультативного референдуму щодо питань національного значення, а за наявності згоди третини її складу – про внесення змін до Конституції.

Таблиця 4.4.

Висунення ініціативи та проголошення референдуму: суб'єкти і порядок

Країна	Суб'єкт ініціювання	Суб'єкт проголошення	Порядок проголошення
Австрія	1) 1/3 складу Парламенту; 2) Національна Рада; 3) 2/3 Федеральних Зборів	Парламент	-
Болгарія	1) 1/4 членів Парламенту; 2) Рада Міністрів (уряд); 3) Президент.	Парламент	Резолюцію про проведення національного референдуму приймає Національна Асамблея в порядку, визначеному Конституцією. Резолюція повинна містити питання, винесені на народне голосування, а також встановлювати порядок інформаційного забезпечення кампанії з метою уникнення дискримінації.
Данія	1/3 членів Парламенту	Парламент	-

Країна	Суб'єкт ініціювання	Суб'єкт проголошення	Порядок проголошення
Естонія	1) Фракції парламенту; 2) Члени парламенту; 3) Комітети парламенту	Парламент	1) Якщо референдум спрямований на прийняття акту, ініціатор повинен подати проект акту разом із проектом резолюції про проведення референдуму; 2) Якщо референдум стосується прийняття рішення щодо питання національного значення, ініціатор подає проект резолюції про проведення, яка повинна містити сформульоване питання, на яке можна дати відповідь «так» чи «ні».
Греція	1) Питання національного значення: після пропозиції Уряду Парламент абсолютною більшістю приймає резолюцію	1) Президент	1) Питання національного значення: Президент видає декрет на підставі рішення, прийнятого Парламентом, який має скріпити підписом Голова уряду; 2) Законопроект: Президент видає декрет на підставі рішення, прийнятого Парламентом.
	2) Законопроект: після пропозиції Уряду Парламент більшістю у 3/5 від кількості депутатів приймає резолюцію	2) Президент	-
Ірландія	Більшість Сенату (верхньої палати Парламенту) та щонайменше третина складу нижньої палати Парламенту	Президент	-
Іспанія	Прем'єр-міністр за згоди парламенту (Конгресу)	Монарх	Уряд має право визначати дату проведення референдуму та формулювати питання, що вноситься на референдум.
Італія	5 регіонів (на підставі рішень регіональних рад)	Парламент	-
Кіпр	Уряд (Рада Міністрів). Ініціатива не повинна стосуватися питань, що мають парламентську (законодавчу) природу	Парламент	-
Латвія	1) Президент (щодо розпуску Парламенту); 2) Парламент (щодо зміни строку членства в ЄС)		
Литва	Вимога третини парламенту	Парламент	Група депутатів, що складає не менше чверті складу Сейму, може висунути ініціативу щодо проведення референдуму та передати її до Сейму. Ця ініціатива може знайти підтримку третини депутатів, що є підставою для висунення формальної ініціативи провести референдум.

Країна	Суб'єкт ініціювання	Суб'єкт проголошення	Порядок проголошення
Люксембург	Парламент		-
Мальта	Парламент приймає рішення про скликання референдуму; Президент визначає дату проведення референдуму		-
Польща	1) Сейм (нижня палата Парламенту)	1) Сейм	Сейм має право призначити національний референдум, якщо це рішення підтримує абсолютна більшість його членів (за умови присутності на засіданні під час голосування більше половини конституційного складу парламенту).
	2) Сенат (верхня палата Парламенту)	2) Президент	Ініціювати призначення національного референдуму може Президент Польщі за згодою Сенату (за умови підтримки абсолютною більшістю голосів присутніх на голосуванні сенаторів, кількість яких під час голосування має бути не меншою за половину конституційного складу).
Португалія	1) Уряд; 2) Парламент (Щодо питань, віднесених до компетенції названих органів влади)	Президент	Президент зобов'язаний здійснити обов'язкову попередню перевірку конституційності та законності пропозиції, направленої парламентом або урядом.
Румунія	Президент (після консультації з парламентом)		Президент після консультації з парламентом може звернутися до народу з проханням висловити свою волю щодо проблем, які становлять національний інтерес.
Словаччина	Парламент (у вигляді резолюції, прийнятої на підставі пропозицій депутатів або уряду)	Парламент (Національна Рада)	Підставою для проголошення референдуму є вимога Голови Парламенту (Національної ради) протягом 5 днів після того, як парламент прийняв резолюцію про проголошення референдуму.
Словенія	1) Ініціатива верхньої палати Парламенту (Державних Зборів); 2) 1/3 членів нижньої палати Парламенту (Державної ради).	Верхня палата Парламенту (Державні Збори)	-
Угорщина	1) Уряд; 2) Президент; 3) 1/3 членів Парламенту	Парламент	-
Фінляндія	Парламент		-

Країна	Суб'єкт ініціювання	Суб'єкт проголошення	Порядок проголошення
Франція	1) Уряд; 2) Парламент (спільна пропозиція обох палат); 3) Президент (щодо питань внесення змін до Конституції)	Президент	1) У разі урядової ініціативи дебати проводяться в обох палатах Парламенту; 2) Урядове втручання перешкоджає скликанню референдуму за наявності згоди парламентської більшості.
Чехія	Президент		-
Швеція	Парламент		-

На відміну від референдуму за ініціативою органу влади, порядок проведення референдумів за народною ініціативою не можна назвати універсальним. Схематично виділяють звичайний факультативний референдум та народну ініціативу. В обох випадках рішення приймаються всенародним голосуванням, однак на звичайний факультативний референдум вносяться рішення, попередньо схвалені органами державної влади, а предметом референдуму за народною ініціативою є текст, запропонований самими громадянами, тобто у другому випадку вплив органів влади на предмет референдуму є обмеженим. Однак втручання органів влади у процес проведення референдуму за народною ініціативою не є повністю виключеним. По-перше, у деяких державах практикується обмежена форма референдуму за народною ініціативою, яка передбачає право громадян попросити певний орган організувати референдум (наприклад *Польща, Португалія, Угорщина*). По-друге, референдум не проводиться, якщо акт, який є його предметом, було скасовано парламентом (*Італія, Мальта*). Підставою для проведення референдуму за народною ініціативою є висування громадянами відповідної вимоги – петиції, яка повинна бути підтримана певною кількістю виборців. Найбільшого поширення референдуми за народною ініціативою набули у *Швейцарії* (на всіх рівнях управління) та *Італії*.

Таблиця 4.5.

Референдум за народною ініціативою: предмет та порядок скликання

Країна	Кількість підписів	Порядок проведення
Італія	500.000 підписів	Предмет: - Конституційний; - спрямований на відміну закону. Парламент може відмінити референдум, самостійно відмінивши базові принципи та ключові положення старого закону.
Латвія	10% голосів виборців	Предмет: - Конституційний; - законодавчий. Громадяни можуть ініціювати проведення референдуму у випадку відкладання підписання Президентом закону, підтриманого третиною Парламенту, якщо Парламент не підтримує його повторно більшістю у 3/4 голосів.

Країна	Кількість підписів	Порядок проведення
Литва	300.000 підписів	Парламент може обговорювати народну ініціативу, однак перешкодити організації референдуму не має права. Сейм, отримавши реєстраційну форму з голосами виборців, що ініціюють референдум, має визначити дату проведення референдуму на наступному засіданні.
Мальта	10% електорату	Предмет: Відміна закону Референдум не проводиться, якщо Парламент самостійно відміняє спірний закон.
Нідерланди	600.000 підписів, що були зібрані за ініціативою 40.000 виборців	Предмет: Скасування положень закону
Португалія	75.000 підписів	На прохання громадян референдум організує Парламент.
Словаччина	350.000 підписів	Проголошує Президент.
Словенія	40.000 підписів	Ініціатива збору підписів може належати будь-якому виборцю, політичній партії чи громадській організації.
Угорщина	200.000 підписів	
	100.000 підписів	На прохання громадян референдум організує Парламент.
Країни, в яких референдум за народною ініціативою законодавчо закріплений		<i>Італія, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Португалія, Угорщина</i>
Країни, в яких референдум за народною ініціативою законодавчо не закріплений		<i>Австрія, Болгарія, Греція, Данія, Кіпр, Естонія, Ірландія, Люксембург, Фінляндія, Франція, Чехія, Швеція</i>

На основі узагальнення практики європейських країн у 2006-му році Венеціанською комісією було розроблено та схвалено Рекомендації щодо проведення референдуму. Відповідно до цього документу народна ініціатива щодо проголошення референдуму має відповідати ряду принципів: 1) кожен громадянин, наділений політичними правами, може підтримати ініціативу проведення референдуму; 2) всі зібрані підписи мають бути перевірені; з метою запобігання фальсифікації список підписів має містити інформацію про виборців; 3) час збору підписів (перший та останній дні), а також кількість підписів, які необхідно зібрати, мають бути чітко визначені; 4) оплата з приватних джерел процедури збору підписів, як правило, має бути заборонена; якщо законодавчо така можливість все ж передбачена, мають бути обмежені суми коштів на кожну особу та загальна сума коштів; 5) з метою запобігання визнання результатів референдуму недійсними уповноважений орган повинен мати право коригувати формулювання народної пропозиції відповідно до вимог законодавства. Ця процедура повинна мати місце, якщо запропоноване питання є нечітким, неконкретним або суперечливим, а також якщо його частина потребує переформулювання.

Аналіз європейського законодавства демонструє, що підходи до регламентації процедури збору підписів у національному законодавстві різних держав не є однаковими. Незважаючи на відсутність практики фінансування збору підписів з приватних фондів, що є ознакою демократичності, решта принципів здебільшого не виконуються. По-перше, відсутня практика коригування формулювання народної пропозиції уповноваженим органом. По-друге, у більшості країн законодавчо не визначений перелік осіб, які мають право збирати підписи (винятками є *Литва, Мальта, Нідерланди, Польща*), а також того, яким вимогам зібрані підписи мають відповідати (лише в *Італії* діє вимога щодо автентичності зібраних підписів). По-третє, процедура перевірки зібраних підписів та покладання цього обов'язку на відповідний орган є мало регламентованими (Практика законодавчого визначення цієї процедури має місце в *Італії, Латвії, Литві, Мальті, Нідерландах, Польщі, Португалії, Угорщині*. Обов'язок перевірки найчастіше покладається на муніципальні, судові або виборчі органи). По-четверте, варто звернути особливу увагу на обмеженість практики законодавчого визначення часових меж збору підписів громадян. (*Інформація щодо названих характеристик подана в Таблиці*).

Таблиця 4.6.

Збір підписів громадян для підтримки народної ініціативи щодо проведення референдуму

	Особи, що можуть збирати підписи	Органи, відповідальні за перевірку підписів	Часові ліміти для збору підписів
Італія	Немає вимог щодо того, хто може збирати підписи, однак є вказівка на те, що підписи мають бути автентичними	Особливий офіс касаційного суду	-
Латвія	Немає обмежень	Центральна виборча комісія	-
Литва	Виборці	Центральна виборча комісія	3 місяці
Мальта	Виборці	Виборча комісія	-
Нідерланди	Особи, зареєстровані в муніципальній раді міста	Муніципальна рада міста	3 тижні – для попереднього читання, 6 – для остаточного (громадяни реєструються в міській раді)
Польща	Ініціатори проведення референдуму	Голова Сейму завіряє кількість зібраних підписів	-
Португалія	Немає обмежень	Парламент може попросити компетентні органи провести перевірку зібраних підписів	-
Угорщина	Немає обмежень	Національна виборча рада	4 місяці
		Обмеження відсутні:	Польща, Португалія
		НЕ визначено:	Австрія, Бельгія, Болгарія, Кіпр, Чехія, Ірландія, Іспанія, Швеція

Неповна регламентація референдуму за народною ініціативою, а як наслідок – невідповідність принципам, закріпленим у Рекомендаціях, є свідченням незначної ваги цього інституту в політичних системах європейських країн. Відсутність практики проведення референдумів за народною ініціативою обумовлює низький рівень уваги законодавця до нього. Частково це можна пояснити низькою громадською активністю, однак варто зважати і на зворотній процес: відсутність закріплених процедур не може не впливати на позицію громадськості.

Активні дискусії щодо меж права громадян приймати публічно-владні рішення обумовили поширення практики закріплення певних процедурних обмежень, що стали невід’ємним елементом порядку ініціювання референдуму в європейських країнах. У випадках, коли право ініціювання проведення референдуму належить до компетенції органів влади, зазвичай встановлюють законодавчі обмеження, які не дозволяють ініціювати народне голосування щодо будь-якого незначного спірного питання. Так, наприклад, Конституція Ірландії встановлює правило, відповідно до якого законопроект може бути винесений на народне голосування на вимогу більшості членів Сенату та не менше ніж 2/3 членів Палати Представників; крім того, Президент має прийняти рішення щодо того, чи містить законопроект, що став приводом для петиції, питання такої важливості, що з’ясування позиції народу є необхідним.

У країнах, де право ініціювати референдум належить виборцям, законодавець висуває жорсткі кількісні вимоги до процедури підтримки ініціативи громадянами. За аналогією до федеральних референдумів конституціями можуть бути встановлені особливі вимоги, спрямовані на врахування інтересів громадян, що проживають у межах різних суб’єктів федеративних держав, адміністративно-територіальних утворень тощо. Наприклад, в Конституції Іспанії закріплена вимога, відповідно до якої вимога розширення повноважень автономних спільнот повинна бути підтримана на референдумі більшістю виборців кожної провінції.

Варто підкреслити, що у країнах із перехідною економікою, що нещодавно стали членами Європейської спільноти, можливе застосування іншого підходу: з конституції можуть бути вилучені норми, що передбачають право проведення референдуму за народною ініціативою. Саме так вчинили законодавці у Польщі: до прийняття Конституції 1997-го року право ініціювати референдум було закріплено за 500 тисячами громадян, однак наразі суб’єктами висування ініціативи є виключно Сейм і Президент.

Рішення щодо скликання референдуму як за ініціативою органу влади, так і за народною ініціативою може бути переглянуто уповноваженим органом та відмінено у випадку його невідповідності вимогам законодавства. Такі вимоги можуть стосуватися змістовних (наприклад неконституційність) або процедурних (наприклад порушення процедури збору підписів громадян) моментів.

Таблиця 4.7.

Оскарження рішення про проведення референдуму

КРАЇНА	СУБ'ЄКТИ ТА ПОРЯДОК
Болгарія	Конституційний суд перевіряє парламентське рішення про скликання референдуму; Верховний Суд перевіряє законність результатів
Данія	Суди
Естонія	+ (Підстава – неконституційність, а також недотримання законної процедури)
Іспанія	+ (Впровадження імплементуючого закону, а не скликання референдуму)
Італія	Касаційний суд перевіряє порядок збору підписів; Конституційний Суд перевіряє законність змісту питання та його постановку
Кіпр	На прохання Президента Конституційний Суд розглядає рішення референдуму на відповідність Конституції
Латвія	Конституційний Суд перевіряє конституційність рішень ЦВК, судів, рішень Президента чи Парламенту
Литва	Конституційний Суд розглядає оскарження рішень Парламенту
Мальта	Конституційний суд
Нідерланди	Предметом розгляду державного суду є: - рішення щодо винесення закону на референдум; - рішення голови Вибірчої комісії з приводу визнання результатів референдуму дійсними
Польща	Верховний суд розглядає питання скликання референдуму (незважаючи на позицію Голови Парламенту)
Португалія	Конституційний суд розглядає всі питання, що стосуються референдуму
Угорщина	Конституційний суд: розгляд рішень Національної Вибірчої Ради
Франція	+ (Огляд процедури)
Чехія	Конституційний суд
Відсутнє регулювання:	<i>Австрія, Бельгія, Греція, Ірландія, Люксембург, Фінляндія</i>

Наявність законодавчого регулювання порядку оскарження рішень, що стосуються проголошення референдуму, його проведення та визначення результатів, демонструє широку залученість різних органів влади до забезпечення функціонування інституту референдуму. Розподіл сфер відання та компетенцій між різними владними центрами є своєрідним механізмом стримувань і противаг у цій сфері та свідчить про демократичну природу референдуму як форми ухвалення публічно-владних рішень.

4.2.2. Підготовка та організація референдуму

Як було зазначено вище, належне адміністрування є одним із ключових функціональних елементів кампанії з організації та проведення референдуму. Це пов'язано із обсягом обов'язків та повноважень, покладених на органи адміністрування. Їх діяльність є незамінною на усіх етапах підготовки та проведення народного голосування: ведення реєстру та складання списків виборців, визначення дійсності винесеного на референдум тексту, інформаційне забезпечення, визначення результатів референдуму тощо.

Відповідно правила належної практики адміністрування стосуються: структури виборчої комісії або будь-якого іншого органу, відповідального за організацію референдуму (органу адміністрування); порядку складання та ведення реєстру виборців; процедурної та змістовної дійсності тексту, винесеного на референдум (детально це питання розглянуто у розділі 5); висвітлення позиції прихильників та опонентів винесеної на референдум пропозиції у ЗМІ (більш детально це питання розглянуто у розділі 6); строків і тривалості кампанії з організації та проведення референдуму.

Зазвичай засади адміністрування виборчого процесу та референдуму у країнах-членах ЄС збігаються. При цьому загального підходу до їх визначення немає. Тим не менше, в країнах з усталеними демократичними традиціями адміністрування процесу з організації та проведення референдуму здійснюється органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. У більшості таких країн функції вищого органу адміністрування покладено на Міністерство внутрішніх справ або утворений ним орган (Австрія, Бельгія, Греція, Данія, Італія, Кіпр, Люксембург, Німеччина, Франція) або інший центральний орган виконавчої влади (Міністерство з питань навколишнього природного середовища, спадщини та місцевого самоврядування в Ірландії; Міністерство юстиції в Фінляндії; Центральний орган з виборів (Valmyndigheten) в Швеції; Виборча Комісія Великобританії, яка за своєю природою, порядком призначення і звільнення членів Комісії може бути віднесена до органів виконавчої влади).

Поряд з цим, у постсоціалістичних країнах та країнах Центральної та Східної Європи основними суб'єктами адміністрування референдуму є центральні виборчі комісії (далі – ЦВК) та утворені ними або місцевими представницькими органами місцевого самоврядування окружні та дільничні виборчі комісії, склад яких формується з представників партій-суб'єктів виборчого процесу або партій, що подолали виборчий бар'єр на парламентських виборах (Естонія, Латвія, Литва, Словаччина, Словенія, Чехія). На національному рівні незалежність ЦВК забезпечується представництвом в її складі суддів (Польща), представників парламенту, органів виконавчої та або судової влади (Естонія, Латвія, Словаччина, Словенія), громадських організацій (Литва, в якій три члени Центральної виборчої комісії призначаються Литовською асоціацією правників). Органи виконавчої влади відіграють вагомий роль у формуванні ЦВК лише в двох країнах

Центральної та Східної Європи – в Угорщині та Чехії. (В останньому випадку такий порядок формування ЦВК не має принципового значення, оскільки повноваження ЦВК щодо підготовки та проведення референдумів істотно обмежено).

Таблиця 4.8.

Органи адміністрування референдуму

Країна	Вищий орган адміністрування	Система органів адміністрування
Австрія	Федеральна виборча комісія	- Виборчі комісії провінцій; - окружні комісії; - комісії комун; - дільничні комісії.
Великобританія	Виборча комісія Сполученого Королівства	Системи органів управління виборами у Великобританії як такої не існує. В межах своїх повноважень підготовку та проведення виборів забезпечують <i>Виборча комісія, комітети з питань визначення меж виборчих округів</i> , а також посадові особи органів місцевого самоврядування, які забезпечують підготовку та проведення місцевих виборів.
Данія	Департамент з виборів Міністерства внутрішніх справ та з питань охорони здоров'я	- Регіональні комісії; - дільничні виборчі комісії.
Естонія	Національний виборчий комітет	- Районні та міські виборчі комітети; - виборчі комітети міст Таллінн і Тарту; - дільничні виборчі комітети.
Ірландія	Міністерство з питань навколишнього природного середовища, спадщини та місцевого самоврядування	Системи органів управління референдумами в Ірландії не існує. Підготовка та проведення виборів забезпечуються спеціально уповноваженими посадовими особами місцевого самоврядування.
Іспанія	Центральна виборча комісія, Міністерство внутрішніх справ	- Провінційні комісії; - окружні комісії; - дільничні комісії.
Італія	Департамент МВС з питань виборів	- Управління з питань виборів при адміністраціях префектур; - управління з питань виборів при виконавчих органах місцевого самоврядування; - дільничні комісії.
Латвія	Центральна виборча комісія	- Окружні комісії; - дільничні комісії.
Литва	Центральна виборча комісія	- Окружні комісії; - дільничні комісії.
Люксембург	Міністерство внутрішніх справ	- Головні бюро округів; - бюро дільниць.
Мальта	Виборча комісія Мальти	Дільничні виборчі комісії.

Країна	Вищий орган адміністрування	Система органів адміністрування
Польща	Державна виборча комісія	- Округні комісії; - дільничні комісії.
Португалія	Національна виборча комісія	Дільничні комісії.
Словаччина	Центральна виборча комісія	- Регіональні комісії; - округні комісії; - дільничні комісії.
Словенія	Державна виборча комісія	- Округні комісії; - дільничні комісії.
Угорщина	Національна виборча комісія, Департамент з питань виборів при МВС Угорщини	- Регіональні виборчі комісії; - округні виборчі комісії; - дільничні виборчі комісії.
Фінляндія	Міністерство юстиції	- Округні виборчі комісії; - дільничні виборчі комітети.
Франція	Міністерство внутрішніх справ, Конституційна Рада, Вища рада телерадіомовлення	Єдиної системи органів управління виборчим процесом не існує. Підготовку та проведення виборів в межах своїх повноважень забезпечують МВС, Вища Рада телерадіомовлення, Національна рахункова комісія з передвиборних витрат і фінансування політичних партій.
ФРН	Федеральний уповноважений з виборів (Bundeswahlleiter), Федеральна виборча комісія	- Уповноважені земель, виборчі комісії земель; - уповноважені в округах, округні комісії; - уповноважені на дільницях, дільничні комісії.
Чехія	Центральна виборча комісія	Міністерство внутрішніх справ; - Чеське статистичне управління; - органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади (які виконують функції, що раніше здійснювали регіональні, округні та міські комісії); дільничні комісії.
Швеція	Центральний орган з виборів (Valmyndigheten)	- Виконавчі бюро графств; - виборчі комітети муніципалітетів; - уповноважені з проведення виборів на дільницях.

Важливим питанням є визначення місця вищого органу адміністрування в процесі організації та проведення референдуму. В першу чергу, його основні функції пов'язані з *контролем діяльності виборчих комісій та інших органів адміністрування* (контроль за дотриманням законодавства органами адміністрування; право перевірки, погодження та скасування прийнятих органами нижчого рівня рішень; видання підзаконних актів з питань, що стосуються референдуму; формування комісій нижчого рівня тощо). Крім того, законодавство може покласти на вищий орган адміністрування інші функції, спрямовані на сприяння належній практиці народного голо-

сування, а саме: визначення меж округів, здійснення контролю за фінансуванням кампаній; затвердження зразків документів та виготовлення бюлетенів для голосування, підготовка пропозицій для удосконалення законодавства про референдум, здійснення контролю за складанням списків виборців тощо. Ще однією важливою функцією, покладеною на вищий орган адміністрування референдуму, є визначення, проголошення та оприлюднення результатів народного голосування.

Таблиця 4.9.

Основні функції вищого органу адміністрування референдуму

	Контроль над комісіями та іншими органами адміністрування	Інші функції
Австрія	- Право скасовувати та переглядати по суті прийняті підпорядкованими комісіями нижчого рівня рішення; - забезпечення однакового застосування законодавства комісіями.	-
Болгарія	Закон не визначає функції Центральної комісії з підготовки та проведення референдумів – повноваження комісії визначаються за аналогією з повноваженнями у виборчому процесі.	-
Великобританія	Погодження актів органів місцевого самоврядування, що стосуються підготовки та проведення референдуму.	Створення комітетів з питань визначення меж округів; здійснення контролю за фінансуванням референдумів.
Данія	Видання підзаконних актів з питань підготовки та проведення референдумів.	Оголошення дати проведення референдуму, виготовлення та розсилка документації з питань організації та проведення референдумів і бюлетенів виборчим комітетам та дільничним комісіям, встановлення та офіційне оприлюднення результатів референдуму.
Естонія	Контроль за дотриманням законодавства про референдуми (право скасовувати та змінювати рішення районних комітетів).	Врегулювання питань, не врегульованих законом; затвердження зразків, виготовлення бюлетенів та передача їх дільничним комітетам.
Ірландія	Консультативно-дорадча допомога уповноваженим посадовим особам місцевого самоврядування, які здійснюють підготовку та проведення референдуму.	Підготовка пропозицій щодо удосконалення законодавства; перегляд меж округів.
Іспанія	Здійснення контролю за дотриманням законодавства про референдуми (право видавати обов'язкові до виконання комісіями нижчого рівня нормативно-правові акти та скасовувати рішення комісій нижчого рівня).	Здійснення контролю за складанням списків виборців; накладення адміністративних стягнень за порушення законодавства; адміністративно-технічне забезпечення процесу підготовки та проведення референдумів (передача комісіям бюлетенів та інших документів, скриньок для голосування тощо).

	Контроль над комісіями та іншими органами адміністрування	Інші функції
Італія	Немає даних.	Забезпечення підготовки та проведення референдумів (переважно координаційні функції).
Латвія	Контроль за дотриманням законодавства про референдуми (право видавати обов'язкові до виконання розпорядження, розглядати скарги на рішення комітетів з організації та проведення референдумів, право скасовувати незаконні рішення комітетів).	Затвердження зразків підписних листів; визначення процедури голосування та підрахунку голосів на референдумі; розподіл коштів між комісіями, що забезпечують проведення референдуму; внесення обов'язкових до розгляду рекомендацій до органів державної влади та місцевого самоврядування щодо виконання ухвалених на референдумі рішень.
Литва	Розгляд та скарг на рішення міських та регіональних комітетів з проведення референдумів, прийняття рішень по суті скарг, забезпечення однакового застосування законодавства про референдуми.	Реєстрація груп, що збирають підписи за проведення референдумів, виготовлення бланків підписних листів; перевірка підписних листів; вирішення спорів, пов'язаних з веденням передреферендумної агітації; формування міських та регіональних комітетів з проведення референдумів; розпорядження коштами, виділеними на підготовку референдуму; реєстрація представників партій і спостерігачів; опублікування офіційних результатів референдумів.
Мальта	Керівництво та нагляд у сфері проведення референдумів, здійснення інших повноважень, визначених Законом про вибори до парламенту.	Затвердження зразків бюлетенів, керівних роз'яснень щодо застосування положень законодавства про вибори і референдуми, встановлення та офіційне оприлюднення результатів референдумів.
Польща	Розгляд скарг на рішення окружних комісій та прийняття рішень за результатами їх розгляду.	Контроль за дотриманням положень законодавства про референдуми; нагляд за веденням реєстру виборців, складанням списків учасників референдумів; внесення пропозицій щодо удосконалення законодавства про референдум спікерами палат парламенту.
Португалія	-	Забезпечення рівних можливостей суб'єктів процесу у здійсненні агітації; нагляд за використанням коштів на проведення референдумів.
Словаччина	-	Вирішення спорів, пов'язаних з порушенням принципу рівності суб'єктів процесу у здійсненні передреферендумної агітації на державному радіо та телебаченні.

	Контроль над комісіями та іншими органами адміністрування	Інші функції
Словенія	Координація роботи окружних та дільничних комісій; надання комісіям консультативної допомоги.	Забезпечення легітимності референдумів та однакового застосування положень законодавства про референдуми; встановлення зразків документів, друк бюлетенів для голосування на референдумах.
Угорщина	Здійснення контролю за дотриманням законодавства про референдуми (цей контроль обмежується лише правом розглядати скарги та повідомляти про вказані у скаргах порушення компетентні органи. Центральні органи адміністрування не мають права видавати обов'язкові до виконання іншими комісіями акти.	Затвердження зразків підписних листів, перевірка підписів у підписних листах, інформування парламенту про результати перевірки, інформування спікера парламенту в письмовій формі про результати референдуму.
Фінляндія	-	Передача бюлетенів та інших референдумних документів комісіям з підготовки референдумів; інформування учасників референдумів про місцезнаходження дільниць для голосування наперед та час такого голосування; затвердження зразків та виготовлення штампів для бюлетенів.
Швеція	Закон про референдуми відсилає до Закону про вибори. Основною функцією вищого органу адміністрування виборів є координація діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо підготовки та проведення референдуму.	Інформування учасників референдуму про час, місце і спосіб голосування; встановлення зразків бюлетенів та протоколів підрахунку голосів; виготовлення бюлетенів; виготовлення скриньок для голосування та бандеролей для голосування; виготовлення посвідчень виборців.

Ведення реєстру виборців є одним з елементів, покликаних забезпечити втілення в життя принципів загального та рівного виборчого права. Саме тому у законодавстві більшості країн ЄС важлива увага приділена регламентації порядку та способів реєстрації виборців. Зважаючи на постійний характер реєстру виборців, він використовується як під час виборів, так і під час референдумів. Аналіз законодавства європейських країн дозволяє виділити кілька загальних правил ведення реєстру. По-перше, у більшості країн органами, відповідальними за його складання та оновлення, є органи місцевого самоврядування, рідше – центральні виборчі комісії; інші варіанти регулювання є винятками. По-друге, актуальність реєстру підтримується або постійно (в режимі реального часу), або періодично (щомісяця, щороку, перед кожними виборами або референдумом). По-третє, поширеною є «пасивна» процедура ведення реєстру виборців, яка передбачає самостійне складання реєстрів упов-

новаженими органами із наданням виборцям можливості перевірити достовірність інформації про себе та запропонувати внести необхідні корективи. По-четверте, практично в усіх країнах-членах ЄС виборцям так чи інакше забезпечено доступ до даних реєстру в частині, що стосується їх особисто. По-п'яте, законодавством країн ЄС забороняється внесення змін до реєстрів виборців і списків виборців у день голосування.

Таблиця 4.10.

Реєстри виборців для участі у референдумах: суб'єкти ведення та періодичність оновлення

Органи, що реєструють громадян для участі у референдумі	Органи місцевого самоврядування	<i>Австрія, Бельгія, Великобританія, Данія, Ірландія, Італія, Кіпр, Латвія, Люксембург, Нідерланди, ФРН, Польща, Португалія, Словаччина, Словенія, Франція, Чехія</i>
	Центральні виборчі комісії	<i>Іспанія, Мальта, Швеція</i>
	Інші	<i>Литва</i> (органи місцевого самоврядування, Центральний виборчий комітет); <i>Угорщина</i> (Департамент МВС з питань обробки даних, реєстрації та виборів); <i>Фінляндія</i> (Центр реєстрації населення); <i>Естонія</i> (Орган реєстрації населення).
Періодичність оновлення реєстру	Постійне оновлення	<i>Бельгія, Данія, Естонія, Італія, Кіпр, Латвія, Литва, Нідерланди, Польща, Португалія, Угорщина</i>
	Перед кожними виборами або референдумом	<i>Австрія, Великобританія, ФРН, Словаччина, Словенія, Фінляндія, Швеція</i>
	Щомісячне оновлення	<i>Іспанія, Люксембург, Мальта</i>
	Щорічне оновлення	<i>Ірландія, Франція, Чехія</i>

Важливим елементом порядку організації референдуму є питання строків його проведення. Законодавство багатьох країн визначає період проведення агітаційної кампанії, а, отже, і її тривалість (*Великобританія, Естонія, Іспанія, Латвія, Словаччина, Польща*). Зазвичай її початком є проголошення референдуму (прийняття резолюції парламентом або іншим уповноваженим органом), а закінченням – заборона агітації, яка вступає в силу за день або два до дня офіційного голосування. Поширеною практикою є закріплення процедури визначення дати голосування, яка може передбачати або покладання цього обов'язку на органи влади (наприклад

на парламент – в *Естонії*, на президента – у *Словаччині*), або окреслення періоду, протягом якого голосування має бути проведене (наприклад *Великобританія*). Законодавство *Латвії* регламентує строки вступу в силу прийнятого на референдумі рішення.

Таблиця 4.11.

Кампанії з організації та проведення референдуму: строки та дата голосування (приклади законодавчого регулювання)

Країна	Строки проведення кампанії	Дата голосування
Великобританія	Кампанія з організації та проведення референдуму починається тоді, коли план щодо питання референдуму подається на розгляд парламенту для схвалення її кожною палатою парламенту, і закінчується в день голосування. Цей період не повинен перевищувати шести місяців.	Дата проведення голосування має бути визначена не раніше, ніж через 28 днів після закінчення періоду (14 днів).
Естонія	1) Референдум має бути проведеним не раніше, ніж через три місяці після проголошення відповідної резолюції парламенту; 2) Референдум з питань внесення змін до конституції може бути запланований на період після наступних виборів до Riigikogu. Референдуми з інших державних питань не можуть бути перенесені на період після нових виборів до парламенту. Референдум може бути запланований на той самий день, що й вибори до парламенту або до місцевих рад; 3) Референдуми не можуть проводитись в один і той самий день з питань, що є взаємно виключаючими або з питань, що суперечать один одному. Парламент приймає рішення щодо дати проведення референдуму на підставі норм Регламенту. Парламент не може вносити поправки або анулювати резолюцію на проведення референдуму.	Дата проведення референдуму має бути визначена парламентом. Голосування має бути проведене у неділю. У випадку прийняття парламентом рішення про перенесення референдуму у зв'язку із надзвичайним станом він має назвати нову дату проведення референдуму протягом двох тижнів після прийняття цього рішення.
Іспанія	Референдум має бути проведений у період не менше ніж за 30 і не більше ніж 120 днів з дня його проголошення. Протягом трьох місяців до проведення референдуму та трьох місяців після нього в країні не може бути проведено інших виборчих кампаній.	Н. д.
Латвія	Народне голосування щодо розпуску парламенту за ініціативою президента проводиться не раніше ніж через місяць і не пізніше ніж через два місяці після оприлюднення відповідної інформації Центральною виборчою комісією.	Н. д.

Країна	Строки проведення кампанії	Дата голосування
Литва	Встановлені на референдумі принципи та закони вступають в силу на другий день після проголошення результатів референдуму. При голосуванні щодо закону день голосування визначається як день прийняття рішення. Президент має офіційно підписати і проголосити закон або оприлюднити інше прийняте на референдумі рішення не пізніше ніж через 5 днів після офіційної публікації результатів референдуму. Якщо президент цього не зробить, рішення підписується та оприлюднюється головою Сейму. Зміни до конституції, прийняті шляхом референдуму, мають вступати в силу не раніше, ніж через місяць після проголошення результатів референдуму.	Н. д.
Словаччина	Кампанія з організації та проведення референдуму починається за 12 днів і закінчуються за 48 годин до дня голосування. З урахуванням місцевої специфіки мер міста може вирішити розпочати референдум раніше.	Голосування з 7 до 22 години. Президент може вирішити проводити голосування два дні. В такому випадку він триває з 14 до 22 перший день, та з 7 до 14 - другий.
Польща	Президент або сенат можуть вимагати проведення такого референдуму протягом 45 днів від моменту затвердження Акту про референдум Сенатом. Сенат та президент направляють президенту Сейму пропозицію щодо референдуму, а він призначає дату його проведення у термін не пізніше ніж 60 днів з моменту внесення відповідної пропозиції.	Н. д.

4.2.3. Проведення голосування

Вимоги та правила, що стосуються організації голосування під час референдуму, спрямовані на забезпечення вільного волевиявлення громадян, а також на досягнення об'єктивного результату з точки зору його відповідності як реальній позиції населення, так і позиції висловленій (йдеться про заохочення електорату взяти участь у голосуванні, а також уникнення загрози тиску на громадян або фальсифікації результатів). У таблиці нижче викладені основні вимоги до належної організації процесу голосування під час референдуму.

Аналіз законодавства європейських країн дозволяє дійти висновку, що основні правила організації голосування стосуються місця (на виборчих дільницях або поза їх межами), періоду (тривалості голосування на виборчих дільницях; обмежень щодо часу голосування наперед) та способу

(таємно та особисто; поштою, електронною поштою, з використанням мобільних станцій для голосування тощо) голосування. (Про закріплення відповідних положень у законодавстві країн-членів ЄС див. розділ 2, таблиця 2.1).

Таблиця 4.12.

Рекомендації Венеціанської комісії щодо належної організації голосування

ГОЛОСУВАННЯ НА ВИБОРЧІЙ ДІЛЬНИЦІ	<p>1) Процедура голосування повинна бути зрозумілою для громадян; 2) Громадяни завжди повинні мати можливість проголосувати на виборчих дільницях. Інші способи голосування можуть відбуватися з дотриманням визначених законодавством вимог; 3) Для виборця таємне голосування – це не лише право, а й обов’язок; за його невиконання повинні накладатися санкції у вигляді визнання недійсними бюлетенів, зміст яких було розголошено під час голосування; 2) Голосування повинно здійснюватися індивідуально. Голосування сім’ї або будь-який інший контроль за індивідуальним волевиявленням повинен бути забороненим; 3) Список осіб, що беруть участь у голосуванні, повинен бути опублікований.</p>
ГОЛОСУВАННЯ ПОЗА МЕЖАМИ ВИБОРЧОЇ ДІЛЬНИЦІ НАПЕРЕД	<p>1) Правила голосування наперед повинні бути досить суворими; кількість голосів, що можуть бути подані наперед, має бути обмеженою; 2) Мобільні станції для голосування мають бути дозволені на обмежених умовах з метою уникнення ризиків порушень; 3) Військовослужбовці повинні голосувати у місцях, де вони проходять службу, або у найближчих до цих місць виборчих дільниць.</p>
Способи голосування поза межами дільниці наперед	
Голосування поштою	<ul style="list-style-type: none"> - Може бути дозволене лише у країнах, де поштова служба є надійною та безпечною; - право голосувати поштою повинне бути наданим особам з особливими потребами (які перебувають у шпиталі, у місцях позбавлення волі, за кордоном або мають обмежені можливості пересування).
Електронне голосування	<ul style="list-style-type: none"> - Має бути дозволене лише у випадку надійного та безпечного технічного забезпечення, відкритого для технічного удосконалення та доступного виборцям; - системи повинні бути прозорими; - доти, доки канали електронного голосування не будуть доступні всім, воно повинне використовуватися лише як додаткове.

У більшості країн голосування на референдумах триває один день. Проте в окремих країнах голосування може тривати і два дні (наприклад в Чехії; у Фінляндії – якщо дата проведення референдуму співпадає із днем

національних виборів; у *Польщі* передбачена можливість голосування один або два дні). Якщо дозволене голосування поштою, воно проводиться до дня референдуму (наприклад у *Швеції* – протягом 30-ти днів до офіційної дати голосування на дільниці; в *Естонії* – за 13 днів).

Якщо різні адміністративно-територіальні одиниці країни знаходяться у різних часових поясах, на одних виборчих дільницях можуть знати про результати голосування на інших. Наприклад, значна різниця в часі існує між метрополією *Францією* та її заморськими департаментами, однак публікація результатів голосування до закриття останньої дільниці у Франції (на відміну від багатьох інших країн) ніколи не була заборонена.

Обов'язкове голосування на референдумі передбачено законодавством обмеженої кількості держав, а саме: *Бельгії, Греції, Італії, Люксембургу, Португалії*. Це обумовлено демократичними стандартами вільного волевиявлення, які передбачають право громадян самостійно приймати рішення про їхню участь або неучасть у референдумі.

Спірним є питання про доцільність поєднання референдуму з іншим видом голосування (тобто проведення голосування щодо винесеної на референдум пропозиції та, наприклад, звичайних загальних виборів в один день). Вважається, що комбінація кількох голосувань може підвищити ризик того, що виборці сплутають окремі питання. Однак з точки зору забезпечення ефективного адміністрування поєднання виборів і референдуму може виявитися більш ефективним. Тому з метою економії ресурсів на організацію та проведення референдуму, а також забезпечення високої явки виборців, законодавство деяких європейських країн передбачає можливість поєднання голосування в рамках референдуму із загальними виборами.

4.2.4. Підрахунок голосів та оприлюднення результатів референдумів

Підрахунок голосів передбачає визначення результату волевиявлення виборців, а проголошення результатів – їх офіційне оприлюднення, результатом якого може стати надання результатам голосування юридичної сили. Загальними правилами, які визначають особливості організації етапу підрахунку голосів та проголошення результату, є: а) щонайменше два критерії мають бути враховані при підрахунку голосів для визначення дійсності результату: кількість поданих голосів та кількість бюлетенів у скриньці для голосування; б) підрахунок голосів має відбуватися на виборчих дільницях; бути прозорим: спостерігачі, представники сил, що виступають як прихильники або опоненти винесеної на референдум пропозиції, представники ЗМІ мають право бути присутніми, а також мати доступ до записів, що ведуться; в) результати підрахунку голосів на виборчих дільницях повинні передаватися органам адміністрування вищого рівня відкрито.

Як було зазначено вище, визначення, проголошення та оприлюднення результатів народного голосування є функцією вищого органу адміністрування референдуму. У таблиці нижче поданий перелік країн, у яких ця функція передбачена законодавством, а також особливості формулювання відповідних норм.

Таблиця 4.13.

Функції вищих органів адміністрування референдуму щодо визначення, проголошення та оприлюднення його результатів

Австрія	Офіційне оприлюднення результатів
Великобританія	Опублікування звітів про результати референдумів
Данія	Встановлення та офіційне оприлюднення результатів
Естонія	Встановлення та офіційне оприлюднення результатів
Ірландія	Оприлюднення результатів
Іспанія	Встановлення та офіційне оприлюднення результатів
Італія	Встановлення та офіційне оприлюднення результатів
Латвія	Встановлення результатів
Литва	Встановлення результатів; право визнавати референдум в окремих округах недійсним з підстав, визначених законом.
Люксембург	Офіційне оприлюднення результатів
Мальта	Проведення підрахунку голосів; встановлення та офіційне оприлюднення результатів
Польща	Офіційне оприлюднення результатів
Португалія	Встановлення результатів
Словаччина	Встановлення результатів
Словенія	Встановлення та офіційне оприлюднення результатів
Угорщина	Скасування результатів у випадку, якщо порушення виборчого законодавства унеможливають встановлення результатів виборів; встановлення та офіційне оприлюднення результатів
ФРН	Встановлення та офіційне оприлюднення результатів
Чехія	Встановлення результатів
Швеція	Встановлення та офіційне оприлюднення результатів виборів

Як правило, винесена на референдум пропозиція вважається схваленою, якщо за неї проголосувала проста більшість виборців. Тим не менше, з метою підвищення легітимності прийнятих на голосуванні рішень законодавство може передбачати додаткові вимоги щодо кворуму, на підставі якого результати референдуму повинні бути визнані дійсними. У країнах, де такі вимоги існують, вони можуть набувати двох форм:

1) Кворум участі: голосування визнається дійсним, якщо певний відсоток від загальної офіційної кількості зареєстрованих виборців взяли участь у голосуванні;

2) Кворум схвалення: голосування визнається дійсним, якщо певний відсоток від загальної офіційної кількості зареєстрованих виборців проголосував на його підтримку або проти нього.

Законодавче закріплення кворуму схвалення є більш поширеним, оскільки кворум участі породжує чимало організаційних проблем. Так, наприклад, опоненти пропозиції, винесеної на референдум, можуть закликати громадян проігнорувати народне голосування, що може призвести до неприйняття рішення навіть за наявності високої його підтримки серед громадян. Така практика штучного абсентеїзму досить часто мала місце в європейських країнах.

Кворум участі виборців у голосуванні на референдумах передбачений в таких країнах: *Болгарія, Італія, Мальта* (відхиляючий референдум); *Литва* (референдум щодо прийняття рішення). У *Латвії* діє вимога щодо участі принаймні половини від тієї кількості виборців, що взяли участь в останніх парламентських виборах (це правило не поширюється на референдум). У *Польщі* та *Португалії*, якщо у голосуванні взяло участь менше ніж 50% виборців, включених до реєстру, референдум вважається консультативним.

Кворум схвалення 1/4 частини зареєстрованих виборців передбачений в *Угорщині*, якщо ця частина становить не менше половини тих, хто взяв участь у голосуванні. У *Данії* конституційні зміни мають підтримати 40% виборців; щодо інших типів референдумів – рішення вважається не прийнятим, якщо проти нього проголосувала проста більшість учасників референдуму, яка становить не менше 30% зареєстрованих виборців. В *Ірландії* законопроект вважається прийнятим, якщо його підтримала більшість тих, хто взяв участь у голосуванні, та якщо ця більшість становить не менше ніж 33,3% від загального числа виборців. В *Словаччині* рішення вважається прийнятим на референдумі, якщо його підтримала більшість тих, хто взяли участь у голосуванні. В *Словенії* рішення ухвалює більшість тих, хто взяв участь у голосуванні.

Інколи високий кворум передбачений при прийнятті важливих рішень. Наприклад, в *Латвії* винесений на референдум проект конституційних змін має бути підтриманий 50% зареєстрованих виборців; у *Литві* важливі рішення, що стосуються державного суверенітету, мають підтримати 3/4 електорату, в той час як решта питань, пов'язаних з переглядом конституції, вважаються схваленими, якщо на їх підтримку проголосувала більшість виборців.

4.3. Перегляд результатів референдумів

В контексті правового регулювання підготовки та проведення референдумів виникає декілька важливих питань: чи може рішення, прийняте на

референдумі, бути скасоване (не враховане) органами публічної влади і, навпаки, чи може пропозиція бути прийнятою, якщо народ її відкинув?

Аналіз зарубіжного законодавства дає підстави виділити декілька підходів до врегулювання цієї проблеми. Суть першого з них полягає в тому, що якщо за результатами імперативного референдуму рішення було відхилено, перегляд цього рішення протягом визначеного строку може здійснюватись лише шляхом проведення нового референдуму щодо перегляду відповідного рішення. Якщо предметом референдуму були поправки до Конституції, то перегляд прийнятого на референдумі рішення також не дозволяється протягом визначеного проміжку часу. Суть другого підходу полягає в тому, що рішення імперативних референдумів взагалі не можуть переглядатись, навіть шляхом проведення нового референдуму, однак така практика в ЄС не поширена – в більшості випадків результати референдумів можуть бути переглянуті.

У тих випадках, коли предметом референдуму було питання, ініційоване виборцями, можливість проведення повторного референдуму за народною ініціативою з цього ж питання, як правило, обмежується певними строками, протягом яких ініціювання нового перегляду забороняється. Якщо ж рішення було прийняте на референдумі за ініціативою органу влади, його перегляд можливий на референдумі як за народною ініціативою, так і за ініціативою органу влади, але також після закінчення встановленого строку. Такий підхід практикується, зокрема, в *Італії, Мальті, Іспанії, Португалії*. Так, наприклад, Конституція *Португалії* передбачає, що пропозиції, відхилені Президентом Республіки при перевірці їх законності, а також пропозиції, щодо яких виборці дали негативну відповідь, не можуть бути повторно винесені на референдум протягом однієї сесії роботи законодавчого органу (це обмеження не поширюється на випадок, коли проводяться вибори парламенту нового скликання). Законодавство *Іспанії* містить заборону на проведення повторного референдуму щодо схвалення статуту автономій протягом 5-ти років. В деяких країнах (*Австрія, Данія, Ірландія, Латвія*) такі обмеження поширюються лише на обов'язкові референдуми і не поширюються на консультативні референдуми. В окремих країнах (Португалія) результати референдуму можуть бути переглянуті лише парламентом наступного скликання. В тих державах, де всі референдуми мають виключно консультативне значення (наприклад *Бельгія, Нідерланди, Фінляндія*), перегляд рішень референдумів теоретично може бути проведений будь-коли. В деяких країнах законодавство прямо допускає таку можливість, навіть щодо рішень імперативних референдумів (*Болгарія, Кіпр, Угорщина, Іспанія, Литва, Польща, Швеція*).

4.4. Оскарження рішень, дій та бездіяльності, пов'язаних з підготовкою та проведенням референдумів

Аналіз положень законодавства країн-членів Євросоюзу дозволяє зробити такі висновки:

По-перше, у ряді держав ЄС на законодавчому рівні закріплена можливість оскарження рішень про винесення на референдум того чи іншого питання. В ході розгляду відповідних скарг правозастосовчі органи (суди, виборчі комісії) дають відповідь на питання про відповідність внесених на референдум пропозицій вимогам конституції та закону. Такий підхід застосовується, зокрема, в *Португалії* та *Литві*.

По-друге, у більшості країн ЄС на законодавчому рівні закріплена можливість оскарження рішень з процедурних питань – питань, пов'язаних з організацією референдумного процесу. Серед відповідних країн зокрема - *Австрія, Франція, Греція, Ірландія, Іспанія, Швеція*. У цих країнах виявлення суттєвих порушень процедури підготовки та проведення референдумів може бути підставою для скасування результатів волевиявлення.

По-третє, у багатьох країнах, в яких створено органи конституційного контролю (конституційні суди), вирішення питань про відповідність Конституції а) питань, винесених на референдум, та б) процедури ініціювання та проведення референдумів, здійснюється саме конституційними судами. До таких країн належать *Болгарія, Кіпр, Угорщина, Італія, Мальта, Польща, Литва, Португалія*. В *Естонії та Нідерландах* відповідні повноваження надано Державній Раді. При цьому у багатьох країнах конституційний суд є відповідальним органом за розгляд усіх звернень, пов'язаних із референдумом (наприклад *Франція, Мальта, Португалія*). Інший варіант регулювання передбачає можливість конституційного суду розглядати звернення лише щодо правових підстав проведення референдуму, в той час як інший орган перевіряє достовірність результатів (у *Болгарії* контроль за результатами референдуму здійснює Вищий Адміністративний Суд; в *Угорщині та Італії* – адміністративні суди; в *Латвії* – звичайні суди і виборчі комісії, адже в цих країнах лише рішення президента чи парламенту можуть бути предметом розгляду Конституційного Суду).

Коло передбачених законодавством суб'єктів звернення зі скаргою до суду може бути відкритим, а отже, і широким: у *Греції, Угорщині, Ірландії, Італії, Мальті* будь-який виборець має право на звернення зі скаргою; у *Нідерландах* звертатись зі скаргою може бути лише зацікавлена особа; у *Данії та Естонії* – особа, що має законний інтерес (права якої порушено); в *Австрії* – спеціально визначена кількість виборців, що варіює від 100 до 500 (залежно від важливості питання). Втім, широкі межі права виборців на звернення до суду не забороняють владним органам (Генеральному прокурору в *Ірландії*, міністру юстиції на *Мальті*) або ініціаторам референдуму (*Італія*) робити аналогічні звернення.

У той же час, у ряді інших європейських країн перелік суб'єктів звернення зі скаргами істотно звужено. В *Іспанії* лише зацікавлені суб'єкти (політичні партії, владні органи) мають таке право; у *Болгарії* – суб'єкти ініціювання референдуму; у *Франції* – представники державної виконавчої влади у кожному департаменті, але не виборці (крім випадків, коли порушуються їхні права); у *Португалії* – Президент, а також кожний

виборець (деякими політичними партіями це право використовувалось як елемент агітації).

Таблиця 4.14.

Оскарження результатів референдуму

Країни	Суб'єкти розгляду скарг	Суб'єкти звернення зі скаргами
Австрія	Конституційний Суд: розглядає порушення процедури	Певна кількість виборців (залежно від провінції)
Болгарія	Верховний Суд	Ініціатори референдуму (легітимність результатів)
Греція	Спеціальний Вищий Суд	Зареєстровані виборці
Естонія	Державна рада	Будь-хто, чиї права порушені; у випадку порушення процедури
Ірландія	Конституційний Суд	Генеральний прокурор, виборці (процедурні питання)
Іспанія	Конституційний Суд	Будь-яка партія
Латвія	ЦВК, суди, Конституційний Суд	Виборці, 20 членів парламенту \президент\ уряд (з питань, віднесених до компетенції Конституційного Суду), партії і їх представники
Литва	Вищий Адміністративний Суд	Уряд, 1/5 членів парламенту, суди
Мальта	Конституційний Суд	Кожен виборець, прокурори
Нідерланди	Державна рада	Будь-хто
Польща	Конституційний Суд	Спікер сейму, представники виборців
Португалія	Конституційний Суд	Президент, партії, які брали участь в кампанії та кожен виборець
Угорщина	Звичайні суди	Зареєстровані виборці
Франція	Конституційна Рада	Представники держави, в особливих випадках виборці
Найвне регулювання	<i>Данія, Чехія, Швеція</i>	
Відсутнє регулювання	<i>Бельгія, Кіпр, Люксембург, Фінляндія – оскарження здійснюється в звичайному процесуальному порядку</i>	

4.5. Порядок проведення конституційного та законодавчого референдумів

Конституційний референдум є одним із центральних елементів інституту референдуму більшості держав, що законодавчо закріплюють можливість його проведення. Як зазначалось у попередніх розділах, навіть частковий перегляд конституції (незалежно від того, стосується вона змін

засад конституційного ладу чи порядку внесення змін до основного закону) справляє значний вплив на стабільність і подальший розвиток політичної системи держави. Відповідно з метою стимулювання дотримання демократичних засад та принципів організації та проведення конституційних референдумів у Європі, Венеціанською комісією було розроблено Рекомендації щодо належної практики конституційних референдумів. Аналіз цих Рекомендацій, а також урахування законодавчої бази країн-членів ЄС дозволяє виділити ряд вимог, що стосуються основних елементів порядку організації референдуму, слідування яким є бажаним. Такі вимоги подано у таблиці нижче.

Таблиця 4.15.

Рекомендації Венеціанської комісії щодо порядку проведення конституційного референдуму

	ПРАВИЛА РЕГУЛЮВАННЯ
Обмеження практики попередніх референдумів	Практика попередніх референдумів щодо конституційних змін має бути обмежена. Більш прийнятним варіантом (зокрема – щодо питань принципів та загально сформульованих пропозицій) є проведення консультативного референдуму.
Підстави проведення	Підстави проведення обов'язкового референдуму повинні обмежуватися загальним переглядом конституції або змінами порядку внесення змін до конституції. Процедура перегляду положень Конституції в частині, яка визначає правила її перегляду, має описуватись в самій конституції.
Строки перегляду рішення	Період, протягом якого рішення, прийняте на конституційному референдумі, не може бути переглянуте, змінене або відмінене, становить 5 років. Крім того, якщо пропозиція була відхилена, повторний референдум з цього ж питання не може проводитись протягом п'ятирічного терміну.
Паралелізм процедур	<ol style="list-style-type: none"> 1) Пропозиція, відхилена на конституційному референдумі, не може бути прийнята в порядку іншої процедури перегляду конституції; 2) Пропозиція, прийнята на конституційному референдумі, не може бути переглянута альтернативними методами внесення змін до конституції; 3) Якщо конституційна зміна була відхилена на факультативному референдумі, нова пропозиція щодо цього ж питання повинна вноситись на референдум за наявності ініціативи (народної або відповідного органу). Ці правила не поширюються на: консультативні референдуми; частковий перегляд конституції, якому передував її повний перегляд.
Роль парламенту	За наявності народної ініціативи провести факультативний конституційний референдум парламент повинен виробити та озвучити власну позицію щодо запропонованого тексту, а також у визначений законом строк внести до тексту правки. Якщо вимоги щодо дотримання строків не виконані, текст вноситься на народне голосування без парламентських правок.

	ПРАВИЛА РЕГУЛЮВАННЯ
Попереднє голосування	У випадку проведення попереднього голосування конституцією або законом повинен бути визначений ліміт часу, протягом якого текст, винесений на основний референдум, необхідно адаптувати до позиції електорату. У випадку анулюючого референдуму, відмінена процедура або порядок, що стосується належного функціонування державних органів або виконання міжнародних зобов'язань, залишається в силі до розробки нового варіанту регулювання цього питання та його ухвалення на народному голосуванні.
Кворум	Бажано, щоб вимога про мінімальний відсоток виборців, які повинні взяти участь у референдумі для визнання дійсними результатів, була законодавчо передбачена.
Юридичний перегляд	Недотримання норм та правил щодо порядку проведення референдуму формує спектр підстав для перегляду законності його результатів. Такий перегляд здійснює конституційний суд або інший уповноважений орган. Питання, що можуть бути перевірені з точки зору нормативних вимог, стосуються: <ul style="list-style-type: none"> - процедурної та змістовної валідності тексту, винесеного на референдум; - забезпечення вільного виборчого права; - завершеність процедур народної ініціативи та безпосередньо народного голосування; - дотримання вимог проведення попереднього голосування; - підрахунок голосів.

У розділі 1 зазначалося, що конституційні референдуми можуть бути і обов'язковими, і факультативними. Процедурними підставами для винесення питання на обов'язковий конституційний референдум є або наявність певних визначених законом умов (наприклад в Іспанії проект конституційних змін, схвалений парламентом, обов'язково виноситься на референдум; у Латвії запропонований 1/10 зареєстрованих виборців проект виноситься на народне голосування у разі відмови Сейму підтримати пропозицію без внесення змін), або підтримка певних змін частиною депутатів (наприклад у Румунії обов'язковому конституційному референдуму передує схвалення проекту змін обома палатами більшістю у 2/3 членів кожної, а при використанні погоджувальних процедур – не менше 5 голосів кожної палати). Варто зауважити, що у випадку обов'язкового референдуму вимога парламентарів провести народне голосування є, скоріше, формальною, а не змістовною підставою, що пов'язана із неможливістю виключити парламент із законодавчого процесу.

Зворотна мотивація має місце при факультативному конституційному референдумі: ініціатива парламенту (певної його частини), виборців або іншого органу є єдиним або головним приводом для старту кампанії з організації та проведення народного голосування. Тобто, фактично на референдум може бути винесена будь-яка пропозиція конституційних змін, за умов її підтримки суб'єктом ініціювання.

Таблиця 4.16.

**Порядок проведення обов'язкових референдумів
щодо конституційних змін**

КРАЇНА	ОСОБЛИВОСТІ ПОРЯДКУ ПРОВЕДЕННЯ
Данія	1) Якщо парламент приймає новий законопроект з метою внесення нового положення до Конституції, а уряд не підтримує такі зміни, видається указ про нові парламентські вибори; 2) Якщо новий парламент підтримає законопроект без змін, протягом 6-ти місяців він вноситься на референдум для схвалення або відхилення; 3) Якщо громадяни підтримали законопроект (більшість від тих, хто взяв участь; не менше 40% загальної кількості виборців), то для того, щоб стати невід'ємною частиною Конституції, його повинен схвалити Король (тобто громадяни приймають не остаточне рішення); 4) Якщо громадяни відхилили законопроект, рішення щодо реформи Конституції вважається прийнятним (громадянам належить право остаточного рішення).
Естонія	Референдум повинен проводитись не раніше ніж через три місяці після прийняття відповідної резолюції. Не підтримані на референдумі зміни до Конституції протягом року не можуть бути винесені на референдум повторно.
Ірландія	Кожна пропозиція щодо внесення змін до Конституції повинна бути ініційована нижньою палатою парламенту у вигляді акту, підтримана обома палатами, схвалена більшістю населення на референдумі протягом часу, встановленого для його проведення, та підписана Президентом.
Іспанія	Проект, схвалений парламентом (Генеральними Кортесами), обов'язково виноситься на референдум для ратифікації.
Латвія	1/10 електорату мають право подати проект закону конституційних змін Президенту, який повинен передати його Сейму. Якщо Сейм не приймає його без внесення змін, проект повинен бути винесений на національний референдум. Народне голосування проводиться не раніше ніж через місяць і не пізніше ніж через два місяці після прийняття закону Сеймом. Зміни до Конституції, винесені на референдум, повинні бути підтримані принаймні більшістю електорату, яка повинна становити принаймні половину від кількості виборців, що взяли участь у попередніх парламентських виборах.
Литва	Рішення вважається прийнятим, якщо його підтримали не менше ніж 3/4 громадян, наділених правом голосу.
Польща	Референдум проводиться протягом 45-ти днів після підтримки конституційних змін Сенатом. Референдум проголошується Головою Сейму. Рішення вважається прийнятим, якщо його підтримала більшість виборців, що взяли участь у голосуванні.
Румунія	Перегляд Конституції вважається остаточним після його схвалення на референдумі. Референдуму передують схвалення проекту змін обома палатами більшістю у 2/3 членів кожної, а при використанні погоджувальних процедур – не менше 3/4 голосів кожної палати.

Важливо, що у країнах із двопалатним парламентом можливі два варіанти регулювання: по-перше, законодавство може передбачати необхідність наявності згоди обох палат (наприклад *Франція*); по-друге, вимагати рішення однієї палати (необхідною є наявність згоди обох палат (наприклад *Австрія, Іспанія, Італія*)).

Таблиця 4.17.

**Порядок проведення обов'язкових референдумів
щодо конституційних змін**

Країна	Підстави винесення на референдум	Порядок призначення та проведення референдуму
Австрія	Рішення третини депутатів однієї з палат Парламенту.	Парламент ініціює та проголошує проведення референдуму щодо конституційних змін.
Естонія	Ініціатива 3/5 депутатів Парламенту (Державних Зборів).	Референдум проводиться не раніше ніж через 3 місяці з дня прийняття парламентом відповідного рішення.
Іспанія	Часткові зміни: ініціатива 1/10 депутатів однієї з палат парламенту.	<i>Предметом можуть бути конституційні зміни, що не стосуються основних засад конституційного ладу (пreamбули, глави 2).</i> Проект змін, схвалений парламентом (Генеральними Кортесами), виноситься на референдум, якщо протягом 15-ти днів після прийняття проекту надійде вимога від частини депутатів.
Італія	1) 1/5 частина членів однієї з Палат; 2) 500.000 виборців.	Закони, що змінюють Конституцію, а також інші конституційні закони, що приймаються Палатами відповідно до процедури, передбаченої Конституцією (підтримка 2/3 депутатів), можуть бути винесені на народний референдум, якщо таку вимогу буде висунуто протягом трьох місяців з дня їх опублікування. Референдум не проводиться, якщо рішення ухвалили 2/3 членів кожної з палат Парламенту.
	3) 5 обласних рад.	Обласна рада може скликати референдум щодо ініціювання питання внесення змін до конституції.
Литва	Ініціатива Парламенту.	Н. д.
Мальта	Ініціатива Парламенту.	Н. д.
Словенія	Вимога не менше 30-ти депутатів.	Державні Збори виносять питання про запропоновані зміни до Конституції на референдум. Зміни вважаються прийнятими, якщо за них проголосувала більшість виборців, що взяли участь у референдумі, за умови, що у голосуванні взяла участь більшість від загальної кількості виборців.
Франція	Пропозиції Прем'єр-міністра та членів обох палат Парламенту.	Президент Республіки має право ініціювати внесення поправок до Конституції, які повинні виноситись на референдум. Лише у разі їх схвалення поправки вступають у силу. Урядові акти, спрямовані на удосконалення Конституції, не виносяться на референдум , якщо Президент передасть їх до Парламенту, який скликає Конгрес; подальше їх схвалення необхідне лише за умови їх схвалення трьома п'ятими поданих голосів. Республіканська форма правління не може бути предметом перегляду Конституції, тому будь-який такий перегляд можна кваліфікувати як частковий.

Країна	Підстави винесення на референдум	Порядок призначення та проведення референдуму
Швеція	Ініціатива не менше ніж 1/10 членів Парламенту, підтримана третиною депутатів.	Ініціатива провести референдум має бути висунута протягом 15-ти днів з дня підтримки Парламентом законодавчої ініціативи, що становить предмет референдуму та не потребує розгляду жодним парламентським комітетом. Референдум не може проводитись одночасно з парламентськими виборами. Пропозиція змін вважається відхиленою, якщо більшість учасників голосування, яка має становити не менше половини виборців, внесених до реєстру, проголосувала проти. В усіх інших випадках Парламент повинен перейти до фінального розгляду поправки.
Литва Португалія Угорщина	Народна ініціатива.	Н. д.

Вибір моделі конституційного референдуму залежить від спроможності та готовності держави, по-перше – змінювати конституцію, а по-друге – фінансово та організаційно забезпечити проведення референдумів щодо таких змін. В основному, обов’язкові референдуми закріплені законодавством тих держав, які або готові до можливих змін конституції та спроможні організувати народне голосування у будь-який час, або не знайомі із поширеною практикою конституційного реформування, тому ймовірність політичної дестабілізації шляхом реформ основного закону видається досить низькою.

Варто звернути увагу на законодавче визначення підстав проведення конституційного референдуму в *Італії*. З одного боку, проведення референдуму обов’язкове, якщо закон, що стосується конституційних змін, не був підтриманий 2/3 членів парламенту. З іншого боку, якщо відповідний проект здобув належну підтримку парламентарів (2/3 від загального складу), потреби виносити його на народне голосування немає. Тобто, питання однозначного визначення обов’язковості або факультативності конституційного референдуму в Італії є досить спірним.

Таблиця 4.18.

Приклади правового регулювання факультативного законодавчого референдуму

Країна	Суб’єкт висування ініціативи	Суб’єкт та порядок проголошення
Австрія	1) Рішення Національної Ради (нижньої палати парламенту); 2) Вимога більшості від складу Національної Ради	Народне голосування може бути щодо будь-якого законодавчого рішення національної Ради до його схвалення Президентом.
	1) Вимога Національної Ради 2) Вимога федерального уряду після консультації в його Головному комітеті	Предметом народного опитування є важливі питання або питання загального федерального значення. Вимога повинна містити пропозицію для постановки питання, покладеного в основу народного опитування. Постанова повинна складатися або з одного питання, що передбачає відповіді «так» або «ні», або з двох запропонованих альтернативних рішень.

Країна	Суб'єкт висунання ініціативи	Суб'єкт та порядок проголошення
Греція	Рішення 3/5 всіх депутатів Парламенту, прийняте за пропозицією 2/5 депутатів Парламенту	На підставі рішення Парламенту Президент проголошує референдум шляхом видання декрету, який скріплюється підписом Голови уряду.
Данія	Якщо законопроект був прийнятий парламентом (Фолькетингом), протягом 3-х тижнів третина депутатів може звернутися до Голови парламенту з вимогою провести щодо нього референдум	Якщо було висунуто вимогу про проведення референдуму щодо певного питання, протягом 5-ти тижнів парламент може відкликати законопроект; інакше парламент слівіщає Прем'єр-міністра про необхідність провести референдум. Прем'єр-міністр видає постанову про опублікування законопроекту та проведення референдуму, тобто, народне голосування проводиться за рішенням Прем'єра не раніше ніж через 12 і не пізніше ніж через 18 тижнів після опублікування законопроекту.
Ірландія	Більшість членів верхньої палати (Сенату) та не менше двох третин нижньої палати парламенту (Палати представників) готують спільну петицію з вимогою винести певний законопроект на народне голосування	Підготовлена парламентом петиція з вимогою відмовитися від підписання законопроекту та винести його на народне голосування передається Президенту. Якщо президент вважає, що питання потребує з'ясування волі народу, він письмово інформує Голову уряду та голів кожної з палат про свою відмову промудьгувати законопроект до його схвалення на референдумі, який має бути проведений протягом 18-ти місяців з дня прийняття президентського рішення. Рішення вважається відхиленим на референдумі, якщо більшість тих, хто взяв участь у голосуванні, яка має становити 33,3% від загальної кількості виборців, проголосували проти нього.
Італія	1) 500.000 виборців; 2) 5 обласних рад	«Народне вето» (повна або часткова відміна закону або акта, що має силу закону). Винесена на референдум пропозиція вважається прийнятою, якщо за неї було подано більшість визнаних дійсними голосів, а в голосуванні взяли участь більшість зареєстрованих виборців.
Латвія	Президент має право затримати підписання закону на 2 місяці за власною ініціативою або на вимогу 1/3 депутатів. Непідписний Президентом закон може бути винесений на народне голосування. Однак сам референдум може відбутися лише на вимогу 1/10 частини виборців	1) Президент або депутати можуть скористатися правом затримки підписання закону лише протягом 7-ми днів, виборці – протягом 2-х місяців. У разі недотримання цих вимог референдум не може відбутися, а закон підлягає публікації; 2) Результатом референдуму, в якому взяли участь не менше 1/2 виборців, що взяли участь у голосуванні, може бути відміна закону.

4.6. Висновки

1. Основними рекомендаціями Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) щодо організації та проведення референдумів є: а) забезпечення незалежності та неупередженості органів, що організують проведення референдумів; б) забезпечення незалеж-

- ного спостереження за організацією та проведенням референдумів; в) створення ефективною системою оскарження рішень, дій та бездіяльності, що стосуються підготовки та проведення референдумів; г) забезпечення дотримання положень законодавства при підготовці та проведенні референдумів органами виконавчої влади, зокрема у випадках, коли референдуми ініціюються органами публічної адміністрації; д) проведення референдумів протягом визначеного законом часу; е) забезпечення офіційного оприлюднення результатів референдумів.
2. В деяких країнах ЄС на законодавчому рівні передбачено додаткові механізми запобігання порушенням в ході підготовки та проведення референдумів, зокрема обмежено можливості ініціювання та/або проведення референдумів під час дії режиму надзвичайного або воєнного стану, перебігу виборчого процесу (Естонія, Польща, Португалія, Словаччина).
 3. Аналіз законодавства країн ЄС дозволяє дійти висновку про відсутність єдиного підходу до визначення суб'єктів ініціювання та призначення загальнонаціональних референдумів. У той же час загальною тенденцією є наділення правом ініціювання референдумів не виборців, а органи публічної влади. У тих випадках, коли виборці все ж мають право ініціювати проведення референдуму, відповідна ініціатива обмежується: а) необхідністю збору на підтримку референдумів підписних листів з визначеною кількістю підписів на підтримку проведення референдуму, які перевіряються органами адміністрування виборчого та референдумного процесів; б) дискреційним правом парламенту вирішувати питання про доцільність проведення референдуму за народною ініціативою (Польща, Португалія, Угорщина); в) правом парламенту схвалити акт, який пропонується винести на референдум, до проведення референдуму (Італія, Мальта); г) можливість визнання ініціювання таким, що не відповідає конституції (за змістовними або процедурними ознаками); д) обмеженням кола питань, які можуть бути предметом референдуму за народною ініціативою (у більшості випадків предметом такого референдуму є внесення змін до конституції, скасування або затвердження законів чи їхніх окремих положень). В більшості країн ЄС також обмежено право глави держави призначати загальнонаціональні референдуми – в ряді держав глава держави може призначити референдум лише за згодою парламенту (однієї з його палат), або ж взагалі не має права призначати референдуми (відповідне право реалізує законодавчий орган).
 4. У більшості країн ЄС проведення виборів та референдумів покладається на одну й ту ж саму систему органів влади. Аналогічно процедура ведення реєстру виборців та учасників референдумів, складання і уточнення списків виборців та осіб, які мають право на участь у референдумі, є аналогічними. Більшість законів про референдуми в країнах ЄС в частині повноважень органів адміністрування референдумного процесу відсилають до положень виборчого законодавства і визначають лише ті повноваження органів адміністрування, які

- є характерними саме для референдумного процесу (перевірка достовірності підписів у підписних листах, виготовлення бюлетенів для голосування на референдумах, перевірка фінансування підготовки та проведення референдумів тощо).
5. При визначенні початку проведення передреферендумної агітації у більшості країн ЄС застосовується один з підходів: а) агітація може розпочинатись з дня проголошення референдуму; б) агітація може розпочинатись з дня реєстрації ініціативних груп для збору підписів за проведення референдуму (у тих випадках, коли референдум ініціюється виборцями). Агітація майже завжди заборонена у переддень та в день голосування. Для більшості країн ЄС встановлення дати офіційного початку передреферендумної агітації не має особливого значення, оскільки на практиці агітація розпочинається задовго до ініціювання або проголошення референдуму. В багатьох країнах ЄС законом визначено строки передреферендумної кампанії.
 6. У переважній більшості держав-членів ЄС голосування на референдумах відбувається протягом одного дня (до винятків з цього правила належать Польща, Чехія та Фінляндія). Також практично в усіх країнах Євросоюзу участь у голосуванні є правом, а не обов'язком учасника референдуму (крім Бельгії, Греції, Італії, Люксембургу, Португалії). В усіх країнах ЄС встановлено кворум прийняття рішень на референдумах (питання вважається схваленим, якщо на його підтримку проголосувало більше половини тих, хто взяв участь у голосуванні), у той же час встановлення кворуму участі (референдум вважається таким, що відбувся, за умови участі у ньому визначеної кількості учасників референдуму) практикується лише в деяких країнах, й лише щодо обмеженого кола питань.
 7. Законодавство більшості держав-членів Євросоюзу передбачає можливість перегляду рішень референдумів, проте встановлює ряд обмежень, пов'язаних з таким переглядом, – парламент може змінити суть прийнятого на референдумі рішення лише після закінчення визначеного законом строку.
 8. Дослідження положень законів про референдуми країн ЄС дозволяють дійти висновку, що процедура оскарження рішень, дій та бездіяльності, пов'язаних з організацією та проведенням референдумів, регламентується по-різному. В одних країнах суб'єктами звернення зі скаргами можуть бути лише ті органи і особи, права і законні інтереси яких порушено, в інших – досить широке коло суб'єктів, у тому числі і тих, права яких протиправними рішеннями, діями або бездіяльністю не порушено. В тих країнах ЄС, де функціонують органи конституційної юрисдикції (конституційні суди), розгляд питань про конституційність ініціювання, призначення і проведення референдумів віднесено до компетенції органів конституційної юстиції. До компетенції цих органів часто відноситься і встановлення та офіційне оприлюднення результатів референдумів.

ФОРМУВАННЯ ПИТАНЬ ДЛЯ РЕФЕРЕНДУМІВ

Формулювання питання референдуму є надзвичайно важливим елементом організації народного голосування. Проведені дослідження дозволили зробити два основні висновки: по-перше, словесні вирази, використані у питанні, можуть мати вирішальне значення та вплив на остаточну позицію електорату, а отже, і на результати референдуму; по-друге, було встановлено, що якщо виборці мають сумніви щодо самого питання, винесеного на референдум, вони займають консервативні позиції та утримуються від висловлення власної позиції під час народного голосування (фактично це призводить до нівелювання значення референдуму в принципі).

Ініціатива проведення референдуму передбачає не лише наявність ідеї щодо реформування законодавства або прийняття того чи іншого публічно-владного рішення, а й певний варіант її текстуального оформлення, який може стати об'єктом народного голосування. Аби забезпечити однозначне розуміння сутності та наслідків висунутої пропозиції всіма суб'єктами політичного життя, законодавчо передбачений ряд вимог, дотримання яких повинно слугувати названій цілі. Ці вимоги стосуються як особливостей викладення змісту пропозиції, так і специфіки її текстуального оформлення у бюлетені для голосування.

Основними вимогами до тексту, винесеного на референдум, є формальна, змістовна та процедурна дійсність. Вимога формальної дійсності (formal validity) визначає, у якій формі певна ініціатива виноситься на референдум, тобто, яких зовнішніх ознак вона набуває як об'єкт народного голосування. Відповідно, текст може бути поданий на референдум у таких формах: а) як спеціально сформульований проект конституційних змін, закону або іншого рішення; б) як скасування наявної процедури; 3) як питання принципів (наприклад питання може стосуватися виявлення рівня підтримки електоратом певної пропозиції та може формулюватися так: «Підтримуєте Ви чи ні зміну Конституції з метою запровадження президентської форми правління?»); 4) як загально сформульована пропозиція – конкретна пропозиція, не сформульована до вимог юридичної техніки (наприклад «Чи підтримуєте Ви внесення змін до Конституції з метою зменшення кількості місць у Парламенті з 300 до 200?»).

Оскільки ініціатива скасування певної передбаченої законом процедури зазвичай оформлюється для референдуму як проект, питання принципів або конкретна пропозиція, в процесі аналізу законодавства європейських країн слід розглядати лише ці три можливі форми тексту, що пропонується виборцям. Варто зазначити, що виділення різних видів текстуального оформлення предмету референдуму є досить умовним, оскільки часто законодавство держав не містить однозначних формулювань, класифікація можлива на підставі аналізу загальної логіки відповідних норм.

Таблиця 5.1.

Текст, що подається виборцям разом з бюлетенем для голосування

КРАЇНА	Спеціально сформульована редакція нормативно-правового акту, якого стосується референдум	Матеріали, що стосуються питання принципів	Загально сформульовані пропозиції
Австрія	+	+	-
Греція	+	+	-
Данія	+	-	-
Ірландія	+	-	-
Іспанія	+	+	-
Італія	+	-	-
Латвія	+	+	-
Литва	+	+	-
Мальта	+	+	+
Нідерланди	+	-	-
Португалія	+	+	-
Угорщина	+	+	+
Франція	+	-	-
Швеція	-	+	-
Відсутнє регулювання:	<i>Фінляндія, Люксембург, Мальта, Польща</i>		

В Данії, Франції, Ірландії та Нідерландах громадяни голосують за або проти спеціально сформульованого проекту рішення – тобто додаткових вимог щодо формулювання питань, які мають бути включені до бюлетенів, немає. Протилежна ситуація має місце в Португалії: основним предметом референдуму є питання принципів, а конкретно сформульована пропозиція може бути винесена на народне голосування лише якщо вона стосується конструювання та поглиблення інтеграції в межах Європейського Союзу. Виключно питання принципів є предметом референдуму у Швеції. Цікаво, що визначення того, що вважати питанням принципів, у різних державах не є однаковим: наприклад, у Греції до них належать найбільш важливі питання національного значення та важливі питання «соціального значення»; в Іспанії – питання «виключного значення»; на Кіпрі – важливі питання, що належать до сфери публічного інтересу.

Конкретний текст або сформульована пропозиція інколи не можуть бути винесені на референдум через специфіку його природи. Зокрема це

стосується *Австрії*, де на голосування можуть бути винесені два альтернативні проекти правового акту; крім того, вибори або відставка Президента також не передбачають чіткого формулювання пропозиції.

Отже, враховуючи законодавчо закріплені формальні вимоги до тексту, винесеного на референдум, європейські країни можна поділити на такі групи: 1) країни, де на голосування виносяться виключно спеціально сформульовані проекти рішень (*Данія, Ірландія, Італія, Нідерланди, Франція*); 2) країни, в яких на голосування виносяться виключно питання принципів (*Швеція*); 3) країни, в яких на голосування виносяться спеціально сформульовані проекти рішень та питання принципів (*Австрія, Португалія, Греція, Латвія, Литва, Іспанія*); 4) країни, в яких на голосування можуть винестись сформульовані проекти, питання принципів, а також конкретні пропозиції (*Мальта, Угорщина*).

На підставі аналізу законодавства європейських країн можна виділити дві основні тенденції, що ілюструють особливості правового регулювання питання формальної легітимності винесеного на референдум тексту. По-перше, правове регулювання деяких країн щодо цього питання є досить абстрактним (наприклад, в *Болгарії* єдиною вимогою до поставленого виборцям питання є можливість відповісти на нього «так» чи «ні»). По-друге, конституції та закони більшості європейських держав не містять спеціальних вимог до оформлення питання, винесеного на референдум (наприклад *Бельгія, Кіпр, Фінляндія, Латвія, Люксембург, Польща*). Більше того, у *Бельгії, Фінляндії та Люксембурзі* взагалі відсутні загальні правила винесення пропозицій на референдум. Це свідчить про поширеність практики визначення формальних ознак тексту, що є предметом референдуму у підзаконних актах, зокрема – виданих урядом (законодавство *Кіпру*, наприклад, покладає такий обов'язок на Раду Міністрів).

5.1. Вимоги до змісту

Питання змістовних меж має особливе значення в контексті конституційного референдуму, оскільки стосується узгодження норм та актів різної юридичної сили. Тим не менше, часто, коли референдум стосується питань меншого значення, ніж перегляд конституції, проводиться спеціальна перевірка висунутих ініціатив на відповідність конституційним нормам (*Естонія, Литва, Португалія, Швеція*) або конституційним та міжнародним нормам (*Кіпр, Данія, Греція, Італія*). Так, наприклад, в *Польщі*, незважаючи на відсутність відповідних конституційних вимог, Сейм перевіряє узгодженість винесеного на референдум питання із законодавством вищої юридичної сили; в *Ірландії* передбачається перевірка на відповідність нормам права Європейського Союзу, яке є обов'язковим у всіх державах-членах ЄС.

Таблиця 5.2.

Вимоги до змісту питань, винесених на референдум

Греція	Відповідність законодавству вищої юридичної сили
Данія	Відповідність Конституції та міжнародному праву
Естонія	Конституційність пропозиції
Італія	Відповідність міжнародним зобов'язанням
Кіпр	Відповідність принципам: - найвища юридична сила Конституції; - примат міжнародного законодавства над національним
Литва	Неконституційність пропозиції
Люксембург	Відповідність принципу ієрархії норм
Польща	Формальних вимог немає, однак Сейм перевіряє пропозиції на відповідність законом вищої юридичної сили
Португалія	Відповідність Конституції
Угорщина	Пропозиція не повинна стосуватися зобов'язань за міжнародними договорами
Чехія	Референдум не повинен обмежувати основні права
Швеція	Відповідність Конституції
Відсутність обмежень щодо кількості питань:	Австрія, Ірландія, Нідерланди
Відсутнє регулювання:	Болгарія, Фінляндія, Франція, Латвія, Мальта, Іспанія

5.2. Вимоги до форми

Вимоги до форми акумулюють ряд формальних (умовно кажучи, «зовнішніх») критеріїв, яким має відповідати винесений на референдум текст, аби бути зрозумілим електорату та вписуватися в конфігурацію політичної системи. Відповідно, питання, винесені на референдум, повинні відповідати таким вимогам:

а) *єдність форми*: текст не повинен об'єднувати конкретно сформульовану пропозицію з узагальненою пропозицією або питанням принципу. З одного боку, нормативне визначення вимог до винесеного на референдум тексту передбачає дотримання цього принципу за визначенням; з іншого – держави, законодавство яких не містить вимог до такого тексту, не зобов'язані дотримуватися принципу єдності форми. У тій чи іншій мірі цей принцип дотримується в *Австрії, Греції, Данії, Іспанії, Литві, Португалії, Угорщині* тощо;

б) *єдність змісту*: логічний зв'язок між частинами тексту є обов'язковим. Метою цього принципу є гарантія вільного виборчого права громадян, а

схвалення або відхилення логічно неузгодженого тексту вважається таким що йому суперечить. Законодавство цілого ряду держав не закріплює цей принцип. Тим не менше, єдність змісту винесеного на референдум тексту, закріплена в *Австрії, Болгарії, Італії, Литві, Нідерландах, Португалії, Угорщині* (де практика неузгодженостей та суперечностей поданого у бюлетенях тексту мала місце).

в) *ієрархічна єдність*: текст не повинен одночасно реформувати конституцію та закони іншої юридичної сили. В контексті конституційного референдуму цей принцип закріплений законодавством *Ірландії, Італії, Литви, Угорщини*. В *Болгарії, Греції, Люксембурзі, Нідерландах, Португалії* він поширюється не лише на конституційний, а й на будь-який обов'язковий референдум.

г) *можливість виконання рішення*: підставою для відхилення народної ініціативи провести референдум є неможливість імплементації його рішення.

Таблиця 5.3.

Вимоги до тексту, винесеного на референдум

ПРИНЦИП	КРАЇНИ	Немає відповідного регулювання
Єдність форми	<i>Австрія, Данія, Франція, Греція, Угорщина, Ірландія, Італія, Литва, Нідерланди, Португалія</i>	<i>Болгарія, Чехія, Естонія, Фінляндія, Латвія, Люксембург, Мальта, Польща, Іспанія, Швеція</i>
Єдність змісту	<i>Австрія, Болгарія, Угорщина, Італія, Литва, Нідерланди, Португалія</i>	<i>Кіпр, Чехія, Данія, Естонія, Фінляндія, Франція, Греція, Ірландія, Латвія, Люксембург, Мальта, Польща, Іспанія, Швеція</i>
Ієрархічна єдність	<i>Австрія, Болгарія, Греція, Угорщина, Ірландія, Литва, Італія, Люксембург, Нідерланди, Португалія</i>	<i>Кіпр, Чехія, Данія, Естонія, Фінляндія, Латвія, Мальта, Польща, Іспанія, Швеція</i>
Зрозумілість питань	<i>Австрія, Болгарія, Греція, Угорщина, Ірландія, Литва, Італія, Мальта, Нідерланди, Польща, Португалія</i>	<i>Кіпр, Чехія, Данія, Естонія, Фінляндія, Латвія, Люксембург, Іспанія, Швеція</i>

Іншими вимогами до винесеного на референдум питання, що забезпечують його легітимність за формальними ознаками, є:

а) *зрозумілість змісту питань*: питання, винесені на референдум, не повинні бути незрозумілими або неоднозначними, вводити в оману або передбачати розгорнуту відповідь. Чимало національних законодавчих систем передбачають це правило, особливо в частині вимоги зрозумілості: в

Угорщині заборонена їх двозначність; в Португалії питання повинні формулюватися «об'єктивним, зрозумілим та точним чином», а також не повинні «стимулювати упереджене ставлення»; у Франції необхідними вимогами є законність, зрозумілість та відсутність двозначності; вимога щодо зрозумілості питань передбачена також законодавством Болгарії, Італії, Польщі, Португалії. Часто законодавство містить вказівку на те, що питання повинні формулюватися так, щоб виборці мали змогу відповісти на них «так» або «ні». Наприклад, в Австрії питання передбачають альтернативні відповіді при можливому виборі лише однієї альтернативи; в Естонії, Словаччині та Іспанії питання формулюються у вигляді: «Чи погоджуєтеся Ви...?», відповіді на них мають тільки дві альтернативи – «так» або «ні».

б) обмеження кількості питань, що одночасно можуть бути винесені на референдум. Взагалі, кількість питань, що можуть бути включені до одного бюлетеня, має бути обмеженою. Тим не менше, рішення щодо закріплення цього принципу у національному законодавстві різних держав, а також особливості такого закріплення приймає законодавець.

Таблиця 5.4.

Кількість питань, що може включатись до одного бюлетеня

Австрія	- Кожне питання має ставитись на голосування окремо; - можливий лише один вибір серед запропонованих альтернатив
Ірландія	Може бути кілька питань
Італія	Кожне питання має пропонуватися для голосування окремо
Литва	Кожне питання має пропонуватися для голосування окремо
Нідерланди	Питання має бути одне та стосуватися закону в цілому
Польща	Можливим є винесення на референдум кількох питань
Португалія	Не більше трьох питань
Словаччина	Можливим є винесення на референдум кількох питань, однак питання не можуть обумовлювати одне одне
Угорщина	Можливим є винесення на референдум кількох питань
Відсутність обмежень	Греція, Данія, Естонія, Кіпр, Люксембург, Чехія, Швеція
Відсутність регулювання	Болгарія, Фінляндія, Франція, Латвія, Мальта, Іспанія

Незважаючи на незначну законодавчу регламентацію, питання суб'єкта формулювання питань, що виносяться на референдум, привертає увагу як політиків, так і вчених. Законодавство європейських країн покладає цю функцію або на уряд (наприклад Іспанія, Кіпр), або на органи адміністрування (наприклад, у Великобританії Виборча комісія висловлює побажання щодо чіткості та зрозумілості питань; в Естонії формат питань

встановлюється Національним виборчим комітетом). Тим не менше, виникає ряд питань, що ставлять під сумнів наявні процедури. По-перше, чи може уряд, який ініціював проведення референдуму та зацікавлений у певних результатах, формулювати питання, адже цю функцію можна використати для збільшення шансів отримати бажане рішення? По-друге, чи повинен орган адміністрування мати право коригувати винесені на референдум запитання? Чи має формулювання питань належати виключно до компетенції органу адміністрування? Неоднозначність відповідей на ці та інші питання породжує численні дискусії на національному рівні. А їхні результати опосередковано визначають модель балансу сил у системі функціонування інституту референдуму, а отже, впливають на рівень його демократичності.

Важливість належного формулювання винесених на народне голосування питань доводить практика референдумів, пов'язаних з оформленням та функціонуванням Європейського Союзу. Приклади таких формулювань, а також причини та наслідки винесених на голосування варіантів тексту подано у таблиці нижче.

Таблиця 5.5.

Приклади формулювань винесеного на народне голосування тексту: практика референдумів щодо членства в ЄС та запровадження Євро

Практика референдумів щодо ЄС та запровадження євро свідчить про важливість чітких та однозначних формулювань винесених на народне голосування питань. Питання має бути поставлене так, щоб ознайомити виборця з ідеєю стосовно якої він буде голосувати. Наприклад, питання «Чи прихильні ви до приєднання до ЄС?» має більше можливості отримати різні варіанти відповіді, ніж, наприклад, питання «Чи погоджуєтесь ви з приєднанням до ЄС та дозволом законодавству ЄС превалювати над національним у випадку конфлікту?» Питання на референдумі не повинно плутати виборця (На другому референдумі у Ірландії стосовно Ніщцького договору в 2002 році виборців запитали «Ви кажете так стосовно пропозиції А чи пропозиції Б?», дві пропозиції, стосовно яких лише одна відповідь була можливою. Таке формулювання плутало виборців, що призвело до викривлення результатів народного голосування).

Країна	Формулювання винесеного на референдум тексту	Голоси «за», %	Голоси «проти», %	Особливості
Естонія	«Чи підтримуєте ви приєднання до ЄС та внесення відповідних змін до конституції?»	66.83	33.17	Питання складається з двох питань: перше – щодо приєднання до ЄС, друге – щодо змін до конституції. Таке формулювання заслугове на критику, адже конституція має бути змінена перед вступом до ЄС, чого не було формально зроблено. Крім того, формулювання також плутає, адже можна підтримувати членство в ЄС, але виступати проти змін Конституції, або навпаки.

Країна	Формулювання винесеного на референдум тексту	Голоси «за», %	Голоси «проти», %	Особливості
Латвія	«Чи підтримуєте ви членство Латвії в ЄС?»	67	33	-
Литва	«Я підтримую членство Литви в ЄС».	89.9	8.9	Формулювання мало характерне питання, а ствердження, яке передбачало відповіді «Правда» чи «Неправда», а не «так» чи «ні».
Мальта	«Чи погоджуєтеся ви з тим, що Мальта має стати членом ЄС у зв'язку з розширенням 1 травня 2004 року?»	53.6	46.4	Референдум був консультативний, тому результати не були зобов'язуючими для уряду. Проблема Мальти полягає у відсутності чітких правил для інтерпретації результатів.
Словаччина	«Чи прихильні ви до приєднання до ЄС?»	92.4	7.6	-
Словенія	«Чи погоджуєтеся ви з тим, щоб республіка Словенія стала членом ЄС?»	89.6	10.4	-
Польща	«Чи ви за приєднання Польщі до ЄС?»	77.5	22.5	У питанні були спроби вплинути на громадську думку. Референдум був ініційований парламентом, який міг анулювати результати.
Угорщина	«Чи прихильні ви до того, щоб Угорщина стала членом ЄС?»	83.7	16.3	Референдум був проведений за рішенням парламенту, що передбачало внесення змін до конституції 1949 року.
Чехія	«Чи погоджуєтеся ви з членством Чехії в ЄС за умовами, що прописані в Угоді про приєднання Чехії до ЄС?»	77.3	22.7	-
Швеція	«Чи запроваджувати євро у Швеції?»	55.9	82.6	Питання, що було сформульоване прихильниками, справляє враження, що членство в Економічному та монетарному союзі передбачає лише зміну однієї валюти на іншу. Нічого не говориться про контроль над монетарною політикою.

У більшості описаних випадків питання були сформульовані чітко, в нейтральний спосіб та стосувалися вузької сфери. Винятком є референдум у *Литві*, де питання звучало більше як ствердження. Формулювання питань показує брак підготовки до референдумів: на *Мальті*, наприклад, було незрозуміло, як результати референдуму мають інтерпретуватися стосовно тих, хто відповів «ні». В *Естонії* законодавчі приготування до змін Конституції не були зроблені. Зацікавленість органів влади у прийнятті того чи іншого рішення може вплинути на формулювання питання референдуму (прикладом тут є *Польща*).

Законодавство деяких європейських країн містить *вимоги до оформлення бюлетенів для голосування*. В основному, така практика поширена в державах, що є новими членами ЄС. З одного боку, регламентація оформлення бюлетенів є способом бюрократизації процесу. Однак з іншого боку, вона покликана обмежити можливі фальсифікації результатів референдуму. Це особливо актуально в країнах перехідної демократії. Тим не менше, за наявності відповідної законодавчої регламентації стандартизований формат бюлетенів є обов'язковим, а недотримання відповідних вимог є підставою для визнання бюлетеня недійсним.

Таблиця 5.6.

Приклади вимог до оформлення бюлетенів для голосування в країнах ЄС

Країна	Особливості складання бюлетенів	Підстави визнання бюлетенів недійсними
Болгарія	1) Бюлетені повинні бути білого кольору; їхній розмір має встановлюватися Президентом Республіки; 2) Кожен бюлетень повинен містити: - заголовок «Національний референдум»; - питання, винесене на розгляд електорату; - слово «ТАК» на стверджувальному бюлетені, слово «НІ» на негативному бюлетені; - слова «так» і «ні» мають друкуватися однаковим шрифтом однакового розміру.	Недійсними мають бути визнані: - бюлетені, що були у скриньці для голосування без конверта; - бюлетені нестандартної форми; - два або більше бюлетені з різними відповідями, що були покладені в один конверт; - порожні бюлетені. Не є підставами для визнання бюлетеня недійсним забруднення або інші фізичні пошкодження. Якщо кілька бюлетенів з однаковими відповідями було знайдено в одному конверті, необхідно залишити та зарахувати лише один, а решту – знищити.
Естонія	Якщо об'єктом голосування є певний акт, бюлетень повинен містити його проект, запитання «Чи підтримуєте ви проект акту...?», а також місце для можливих відповідей «так» чи «ні». Якщо об'єктом голосування є інше важливе питання, бюлетень повинен містити формулювання відповідного питання та місце для можливих відповідей «так» чи «ні».	Н. д.
Латвія	Бюлетень для голосування містить пропозицію, винесену на народне голосування, а також слова «за» та «проти».	Недійсними вважаються бюлетені: 1) порвані; 2) без печатки відповідної дільничної виборчої комісії; 3) в яких одночасно відмічені відповіді «за» і «проти»; 4) в яких не відмічено жодної відповіді.

Країна	Особливості складання бюлетенів	Підстави визнання бюлетенів недійсними
Литва	Бюлетень має містити: - текст звернення до виборців; питання та варіанти відповідей «так» чи «ні», «за» чи «проти». У випадку проведення декількох референдумів одночасно бюлетені для них мають бути різного кольору.	Недійсними вважаються: - нестандартні бюлетені; - бюлетені з обома альтернативними відповідями; - бюлетені без відповідей взагалі.
Словаччина	Бюлетень має включати: - дату і день проведення референдуму; - питання, якщо їх багато, повинні мати звичайну нумерацію; - поряд з питаннями мають бути квадратики з відповідями «так» чи «ні»; - має бути інструкція для голосування.	Н. д.
Покладання обов'язку затверджувати зразки виборчих бюлетенів на вищі органи адміністрування референдумів		Естонія, Литва, Словенія, Угорщина, Фінляндія, Швеція

Гарантією демократичності голосування є надання виборцям під час голосування можливості ознайомитись із пояснювальною запискою або іншим пояснювальним матеріалом, яка видається на виборчій дільниці кожному разом з бюлетенем для голосування. На жаль, така практика не є достатньо поширеною, однак законодавство *Ірландії, Нідерландів, Чехії* розширює право громадян на отримання інформації, зазвичай додаючи до бюлетеня текст редакції винесеного на голосування правового акту, а під час референдумів у *Словаччині*, якщо питання є досить складним і потребує пояснення, до нього має додаватись додаток.

5.3. Вимоги до питань, винесених на національний конституційний референдум

З метою забезпечення належної організації та проведення конституційних референдумів у 2001-му році Венеціанською комісією були розроблені *Рекомендації щодо належного проведення конституційного референдуму на національному рівні*. На підставі аналізу законодавства та узагальнення практики європейських країн було виділено та закріплено ряд демократичних стандартів, дотримання яких дозволить організувати та провести конституційний референдум належним чином. У частині визначення особливостей винесеного на народне голосування тексту цей документ адаптував загальні вимоги до специфіки конституційного референдуму. Розглянемо коротко ці вимоги.

1) *Формальна дійсність*. Особливості конституційного референдуму не впливають на формальні ознаки винесеного на нього тексту. Тому об'єктом голосування можуть бути спеціально сформульований проект конституційних змін, питання принципів або конкретна пропозиція;

2) *Процедурна дійсність*. Передбачає відповідність тим самим вимогам, що поширюються на інші типи референдумів, а саме: єдність форми, єдність змісту (крім випадків повного перегляду конституції), ієрархічна єдність (текст не може одночасно реформувати конституцію та закони іншої юридичної сили), виконуваність;

3) *Змістовна дійсність*. Контекст конституційного референдуму надає цій вимозі особливої ваги. Незважаючи на те, що конституціями більшості європейських країн обмеження щодо змісту не передбачені (*Австрія, Фінляндія, Латвія, Мальта, Франція*), фактичне врахування ряду вимог, які за своєю сутністю можуть бути зовнішніми (наприклад норми міжнародного права) або внутрішньо притаманними, характерне для процедури конституційного реформування у багатьох країнах. Зазвичай ці вимоги передбачають такі обмеження: а) текст, винесений на конституційний референдум, має перебувати у межах змісту конституційної реформи; б) зміни не повинні суперечити міжнародному праву або принципам демократії, верховенства права та прав людини. Невідповідність цим принципам є підставою для відхилення народної ініціативи щодо проведення конституційного референдуму (наприклад, в *Угорщині* заборонено проводити референдум щодо зобов'язань, які випливають з міжнародних договорів та законів, що їх імплементують).

5.4. Вимоги до питань, винесених на місцевий референдум

Законодавство європейських країн часто не містить вимог щодо формальної дійсності винесених на місцевий або регіональний референдум актів. Відсутність спеціальних норм обумовлює можливість винесення на референдум по-різному оформленого тексту (наприклад *Угорщина*) або відмінності у законодавчому регулюванні в різних адміністративно-територіальних одиницях (наприклад *Австрія*). Можливим є встановлення мінімальних вимог до винесеного на народне голосування тексту: наприклад, в *Болгарії, Мальті, Чехії* та *Фінляндії* обов'язковою є можливість відповіді на поставлене питання «так» чи «ні».

Незважаючи на обмеженість нормативного закріплення вимог щодо формальної дійсності винесеного на референдум тексту, в ряді країн діють відповідні законодавчі положення. З одного боку, у *Франції* та *Італії* на голосування виносяться лише спеціально сформульовані проекти; на *Мальті*, де лише муніципальні акти можуть бути винесені на референдум, пропозиція повинна бути оформлена у вигляді проекту. З іншого боку, у *Чехії* та *Португалії* об'єктом референдуму можуть бути виключно питання принципів або загальні текстові пропозиції; у *Бельгії* – лише питання принципів; в *Ірландії*, де предмет місцевих референдумів є виключно фінансова політика, – лише текстова пропозиція.

Змістовні обмеження поширюються на регіональні та муніципальні референдуми за визначенням, оскільки нормативні акти центральних

органів влади (як у федеративних, так і в унітарних державах) мають вищу юридичну силу в порівнянні з актами адміністративно-територіальних одиниць. Тому законодавство майже усіх європейських держав наголошує на необхідній відповідності текстів, що подаються на референдум, законодавству вищого рівня, особливо національному (федеральному). Ця вимога може бути явною або неявною (так, наприклад, у *Фінляндії* та *Угорщині* питання не повинне виходити за рамки компетенції місцевих органів).

Регулювання суто консультативних референдумів може бути більш гнучким. Оскільки вони не передбачають прийняття рішень імперативного характеру, неузгодженості з законодавством вищого рівня не виникають. Тим не менш, законодавство *Бельгії* передбачає, що предмет народної консультації має перебувати в рамках компетенції органу місцевого чи регіонального управління. Подібне правило діє у *Литві*, де муніципалітети проводять опитування щодо питань, які не можуть виходити за рамки компетенції муніципалітету.

Зазвичай в контексті місцевих референдумів вимога процедурної дійсності зводиться до дотримання принципів єдності форми та змісту. Обов'язковість першого принципу може бути передбачена в країнах, де на голосування виноситься спеціально сформульований проект (наприклад *Франція*, *Італія*), питання принципів чи загальна текстова пропозиція (наприклад *Бельгія*, *Чехія*, *Португалія*). Принцип єдності змісту закріплений у законодавстві деяких земель *Австрії*.

Вимога щодо чіткості та однозначності питань, винесених на референдум, вважається безумовною, навіть якщо законодавство і не містить відповідної вказівки, оскільки її нехтування фактично унеможлиблює отримання дійсних результатів. Тим не менше, правова база ряду країн включає норми, спрямовані на регулювання цього питання: в *Угорщині* забороняється двозначність питання, їх суперечливість, а вимагається логічність викладення; у *Франції* закріплені вимоги щодо справедливості, чіткості та однозначності питань. Вимога чіткості, яка передбачає можливість виборців дати відповідь «так» чи «ні» на поставлене питання, передбачена законодавством *Бельгії*, *Болгарії*, *Італії*, *Польщі*, *Чехії*, *Фінляндії*, *Мальти*.

Законодавство деяких європейських країн містить вимоги щодо кількості питань, які одночасно можуть бути винесені на місцевий референдум (наприклад *Болгарія*, *Італія*, *Польща*, *Португалія*, *Угорщина*). Однак практика нормативного регулювання цього питання не є досить поширеною.

Зведену інформацію про формальну, змістовну та процедурну дійсність тексту, винесеного на місцевий референдум, подано в таблиці нижче.

**Формальна, змістовна та процедурна дійсність винесеного
на місцевий референдум тексту**

КРАЇНА	ФОРМАЛЬНА ДІЙСНІСТЬ			ЗМІСТОВНА ДІЙСНІСТЬ	ПРОЦЕДУРНА ДІЙСНІСТЬ			
	Сформульований проект	Питання принципів	Сформульована пропозиція		Єдність форми	Єдність змісту	Кількість можливих питань	Чіткість та зрозумілість питань
Австрія	Залежить від законодавства різних земель			Узгодженість із федеральним законодавством	Залежить від законодавства різних земель			
Бельгія	-	+	-	Проводиться з питань, що стосуються інтересів муніципалітетів та провінцій	+	-	-	+
Болгарія				Відповідність нормативно-правовому акту вищої юридичної сили	-	+	+	+
Ірландія	-	-	+					
Іспанія				Відповідність нормативно-правовому акту вищої юридичної сили				
Італія	+	-	-	Відповідність національному законодавству	+	+	+ (кожне питання має бути представлено виборцю окремо)	+
Латвія				У межах компетенцій місцевих органів				
Люксембург				У межах компетенції муніципалітету				
Мальта	Вирішують органи муніципальної влади			Відповідність національному законодавству	-	-	-	+
Нідерланди	Будь-який затверджений текст			Відповідність національному законодавству				
Польща				Відповідність нормативно-правовому акту вищої юридичної сили	-	-	+	+
Португалія	-	+	+	Відповідність нормативно-правовому акту вищої юридичної сили	+	+	+ (не більше 3-х питань)	+
Угорщина	+	+	-	У межах компетенцій місцевих органів	+	+	+ (більше ніж одне)	+
Фінляндія	Вирішує місцева рада			Відповідність сфері компетенцій органів управління муніципалітету	-	-	-	+
Франція	+	-	-	Відповідність національному законодавству	-	-	-	+

КРАЇНА	ФОРМАЛЬНА ДІЙСНІСТЬ			ЗМІСТОВА ДІЙСНІСТЬ	ПРОЦЕДУРНА ДІЙСНІСТЬ			
	Сформульований проект	Питання принципів	Сформульована пропозиція		Єдність форми	Єдність змісту	Кількість можливих питань	Чіткість та зрозумілість питань
Чехія	-	+	+	Відповідність нормативно-правовому акту вищої юридичної сили	-	-	+	+
Швеція				Відповідність нормативно-правовому акту вищої юридичної сили				
Відсутнє регулювання:	Болгарія, Греція, Данія, Естонія, Іспанія, Кіпр, Латвія, Литва, Люксембург, Польща, Швеція			Греція, Данія, Ірландія, Кіпр, Естонія, Литва	Кіпр, Греція, Данія, Естонія, Ірландія, Латвія, Литва, Люксембург, Нідерланди, Іспанія, Швеція			

Невідповідність винесеного на референдум питання вимогам формальної, змістовної та процедурної дійсності не є умовою, що тягне за собою автоматичну відмову від проведення референдуму. У деяких країнах законодавчо передбачені право та можливість компетентних органів коригувати текст з метою приведення його у відповідність до встановлених вимог. Приклади такого регулювання подано в таблиці.

Таблиця 5.8.

Корекція неточностей змісту питань, винесених на референдум: приклади законодавчого регулювання

Австрія	Зміст винесеного на референдум тексту залежить від законодавства землі та має бути узгодженим із федеральним законодавством
Естонія	Муніципальна рада перевіряє змістовну валідність винесеного на референдум тексту та може змінювати формулювання питань
Фінляндія	Муніципальна рада перевіряє питання, винесені на референдум
Чехія	Органи місцевого управління здійснюють перевірку зібраних підписів, а також чіткість питань та пропозицій, винесених на голосування
Відсутнє регулювання:	Бельгія, Болгарія, Греція, Данія, Кіпр, Франція, Ірландія, Латвія, Литва, Люксембург, Мальта, Нідерланди, Іспанія, Швеція
Немає даних:	Італія, Угорщина, Польща, Португалія

Отже, формально вимоги, що висуваються до винесеного на місцевий референдум тексту, є подібними до особливостей регулювання цього питання на національному рівні. Загальною тенденцією, на яку варто звернути увагу, є менш жорстке у порівнянні з національним референдумом законодавче регулювання. Це обумовлене тим, що вибір моделей місцевих та регіональних референдумів, які практикуються у різних європейських державах, залежать від особливостей політичних систем та місця народ-

ного голосування у загальному механізмі прийняття публічно-владних рішень.

5.5. Висновки

1. У більшості випадків в країнах ЄС на референдуми виносяться питання принципів (які визначають певний напрям регулювання, але не конкретизують його зміст) або чітко сформульовані проекти рішень.
2. У тих випадках, коли на референдум виносяться проекти нормативно-правових актів або чинні законодавчі акти, законодавець покладає на органи публічної влади обов'язок надання відповідних документів виборцям. Також законодавство більшості держав-членів покладає на органи, що забезпечують проведення референдумів, обов'язок надання виборцям матеріалів, що стосуються принципів – у тих випадках, коли на референдуми виносяться питання принципів, а не чітко сформульовані пропозиції.
3. Як правило, в законодавстві країн ЄС відсутні чіткі вимоги до формулювання питань, що виносяться на референдум. В окремих державах законодавець вимагає лише, щоб питання були сформульовані таким чином, щоб лише одна з відповідей (стверджувальна або заперечна) була можливою, в інших державах законодавець взагалі не встановлює будь-яких вимог до формулювання питань, що виносяться на референдум. В той же час вирішення спорів стосовно допустимості винесення тих чи інших питань на референдум, як правило, здійснюється відповідними правозастосовчими органами. При цьому в більшості випадків такі органи мають керуватись положеннями конституції (в частині, наприклад, предмету референдуму, процедури його ініціювання і призначення), або (хоча така практика і є малопоширеною) зобов'язаннями держави, які випливають з міжнародних договорів (Ірландія, Кіпр, Данія, Греція).
4. Дослідження способів винесення питань на референдуми дозволяє зробити наступні висновки: а) у більшості країн конкретні пропозиції не об'єднуються в одному питанні з питанням принципів (напрямів врегулювання проблеми); б) частини питання не повинні бути логічно суперечливими або такими, що взаємовиключають одне одне; в) на референдуми не виносяться питання, пов'язані з переглядом актів різної юридичної сили; г) питання має передбачати можливість реалізації рішення референдуму в разі схвалення відповідного питання; д) якщо на референдум виноситься декілька питань, кожне з них передбачає окрему відповідь, при цьому з відповіді на одне питання не повинна випливати відповідь на інше. В окремих країнах ЄС (наприклад в Португалії) кількість питань, які можуть виноситись на референдум, взагалі обмежується.
5. На питання, що виносяться на місцеві референдуми, загалом поширюються ті ж самі вимоги, що і на питання, які виносяться на загальнонаціональний референдум. Відмінності зумовлюються лише природою місцевих референдумів.

ПЕРЕДРЕФЕРЕНДУМНА АГІТАЦІЯ

Як одна з форм безпосередньої демократії референдум передбачає активну комунікацію між органами, наділеними владними повноваженнями, та громадянами, які під час народного голосування набувають ознак суб'єкта влади. Доступність інформації щодо пропозиції, винесеної на народне голосування, є необхідною умовою вільного формування виборцями їхньої позиції. При цьому, йдеться не лише про зміст пропозиції, а й про роз'яснення та тлумачення, які мають бути надані громадянам у достатньому обсязі. Оскільки зазвичай предметом референдуму є питання, важливість яких для політичної системи держави незаперечна, організація та проведення народного голосування повинні відбуватися з дотриманням спеціально встановлених вимог. Отже, нормативна регламентація порядку поширення інформації в ході кампанії з організації та проведення народного голосування є необхідною умовою проведення належного процесу.

6.1. Загальні стандарти інформаційної діяльності під час підготовки та проведення референдумів

Демократичні стандарти, закріплені у законодавстві європейських країн, визначають необхідність належного інформаційного забезпечення громадян на всіх етапах кампанії. Тому, оскільки інформаційна компонента є складним та багатовимірним явищем, законодавчій регламентації підлягає не лише надання достатньої інформації під час безпосереднього прийняття громадянином рішення, а й інформування електорату протягом всієї кампанії. Крім того, інститут референдуму за народною ініціативою передбачений законодавством значної кількості європейських країн. Тобто механізми, що регулюють інформаційне забезпечення, включають завчасне поширення серед виборців пов'язаної з референдумами інформації.

Коло суб'єктів, залучених до інформаційної діяльності в рамках процесу організації та проведення народного голосування, є досить широким: органи адміністрування (виборчі комісії або комітети, органи місцевого самоврядування тощо); державні органи та політичні сили (партії, рухи, організації, об'єднання), які виступають у процесі організації референдуму в якості прихильників або опонентів певної пропозиції, винесеної на народне голосування; засоби масової інформації (друковані ЗМІ, теле- та радіокомпанії); окремі громадяни (наприклад під час організації збору підписів в підтримку референдуму за народною ініціативою або під час публічних заходів). В таблиці нижче викладений узагальнений перелік прав, обов'язків та обмежень діяльності учасників процесу організації референдуму.

Таблиця 6.1.

Права та обов'язки учасників процесу з організації та проведення референдуму

Учасники референдумного процесу	Права	Обов'язки та обмеження
Органи адміністрування (або органи, на які покладено обов'язок здійснення адміністрування референдуму)	Право вільного доступу та використання відповідно до вимог законодавства інформації, необхідної для належного адміністрування кампанії з організації та проведення референдуму.	1) Обов'язок поширювати об'єктивну інформацію про хід кампанії з організації та проведення референдуму; 2) Можливість обмеження використання публічних фондів органами адміністрування під час кампанії з організації та проведення референдуму; 3) Заборона впливати на результати референдуму шляхом прямо орієнтованого на досягнення конкретного результату способу ведення кампанії; 4) Наявність законодавчо закріплених санкцій за порушення вимог законодавства.
Політичні партії, Громадські організації, Органи державної влади	1) Право виступати у якості прихильників або опонентів винесеної на референдум пропозиції; 2) Право на рівні фінансові та інші вимоги щодо інформаційного висвітлення власних позицій; 3) Право на проведення демонстрацій відповідно до встановлених законодавством вимог; 4) Право популяризації власної позиції за допомогою механізму реклами; 5) Відсутність необхідності встановлення повної заборони втручання органів влади в процес перебігу кампанії як прихильників або опонентів винесеної пропозиції.	1) Обов'язок забезпечити прозорість діяльності; 2) Можливість за певних умов встановлення обмежень на витрати політичних партій або інших сил, залучених до організації та проведення кампанії; 3) Заборона чинити тиск на громадян або органи адміністрування з метою досягнення певного результату народного голосування; 4) Наявність законодавчо закріплених санкцій за порушення вимог законодавства.
Медіа	1) Право приватних та державних ЗМІ бути долученими до процесу висвітлення ходу кампанії з організації та проведення референдуму; 2) Право на фінансування діяльності з висвітлення кампанії.	1) Обов'язок забезпечити рівність можливостей прихильників та опонентів винесеної на референдум пропозиції щодо висвітлення та оприлюднення їхніх позицій; 2) Заборона на публікації даних соціологічних опитувань електорату протягом останнього тижня перед днем голосування; 3) Наявність законодавчо закріплених санкцій за порушення вимог нейтральності.

Учасники референдумного процесу	Права	Обов'язки та обмеження
Громадяни – суб'єкти права голосу на референдумах	1) Право на отримання об'єктивної та всебічної інформації, що стосується референдуму; можливість отримання такої інформації завчасно; 2) Право на проведення демонстрацій відповідно до встановлених законодавством вимог; 3) Право збирати підписи у підтримку референдуму в порядку народної ініціативи відповідно до встановлених законодавством вимог; 4) Право на отримання інформації про референдум усіма офіційними мовами, а також мовами національних меншин.	1) Заборона агітації у день голосування; 2) Заборона отримувати інформацію опитувань громадської думки протягом останнього тижня перед днем голосування; 3) Наявність законодавчо закріплених санкцій за порушення вимог законодавства.

На підставі аналізу підготовлених Венеціанською комісією рекомендаційних документів, що стосуються забезпечення належної організації та проведення референдуму, можна виділити центральний принцип, якому має відповідати кампанія з референдуму, а саме – рівність можливостей. Зважаючи на широке коло учасників кампанії з організації та проведення референдуму, рівність можливостей повинна гарантуватися як прихильникам висунутої пропозиції, так і її опонентам. На підставі аналізу прав та обов'язків учасників, а також обмежень, що повинні бути ними враховані, можна виділити ряд механізмів забезпечення рівності можливостей, які конституують референдум як процес демократичного прийняття рішень. Такими механізмами є:

- згідно з принципом свободи висловлювань, кампанія з референдуму має бути організована так, аби забезпечити мінімально гарантований доступ до приватних медіа для усіх суб'єктів референдумного процесу;
- діяльність політичних партій та кампанія в цілому повинні бути прозорими;
- принцип рівності можливостей у певних випадках може обумовлювати встановлення обмежень на витрати політичних партій або інших сил, залучених до організації та проведення кампанії;
- винесений на референдум текст, а також пояснювальна інформація та матеріали кампанії прихильників й опонентів пропозиції повинні бути доступними електорату завчасно. Це передбачає необхідність публікації тексту в офіційній газеті завчасно до голосування; необхідність розсилання тексту безпосередньо виборцям завчасно до голосування; збалансований виклад позицій представників законодавчої та вико-

навчої влади або осіб, що поділяють їхні позиції, а також опозиційні погляди в інформаційному висвітленні кампанії;

- інформація про референдум повинна бути доступною усіма офіційними мовами, а також мовами національних меншин;
- учасники референдуму повинні бути поінформовані про різні можливі наслідки проведення референдуму;
- за порушення вимог нейтральності та законодавчих приписів усіма учасниками процесу організації та проведення референдуму повинні передбачатися накладення санкцій.

6.2. Права і обов'язки учасників передреферендумної агітації

Адаптація принципів та змістовних вимог до специфіки діяльності кожного учасника кампанії з організації та проведення референдуму має свої особливості, обумовлені їх роллю. Оскільки коло суб'єктів, залучених до процесу та відповідальних за поширення інформації, є досить широким, варто розглянути специфіку діяльності основних учасників з точки зору законодавчо закріплених вимог.

Позиція органів адміністрування під час кампанії з референдуму визначає право громадян на вільне формування та озвучення власної позиції. Належне адміністрування референдуму передбачає такі вимоги до органів, які його здійснюють:

а) Органи адміністрування повинні дотримуватися нейтралітету, що є умовою вільного формування позиції виборців. Питаннями, в контексті яких нейтралітет має особливе значення, є: залучення засобів масової інформації (зокрема, державних); використання публічних фондів як джерела фінансування кампанії; реклама (зокрема, друкована); право організувати демонстрації в публічних місцях.

б) На відміну від звичайних виборів, у випадку референдуму немає потреби у повній забороні втручання органів влади як прихильників або опонентів винесеної пропозиції. Тим не менше, публічні органи адміністрування (національні, регіональні, місцеві) не повинні впливати на результати голосування шляхом прямо орієнтованого на досягнення конкретного результату способу ведення кампанії. Використання публічних фондів органами адміністрування під час кампаній з референдуму може бути заборонене.

в) Органи адміністрування повинні надавати об'єктивну інформацію.

е) У разі порушення вимог нейтральності органами адміністрування законодавством повинні бути передбачені санкції.

Відповідно до демократичних стандартів, пояснювальна інформація, що стосується референдуму, необхідна для формування зваженої позиції виборцями, а тому повинна поширюватися завчасно. Отже, право на завчасне отримання інформації, що стосується референдуму, логічно вписується в право громадян (з яким кореспондується відповідний обов'язок

органів адміністрування) отримувати об'єктивну інформацію про зміст референдуму та перебіг кампанії з його організації та проведення.

Забезпечення цього права можливе шляхом розсилання тексту самого правового акту (якщо народне голосування стосується законодавства) або шляхом підготовки та розповсюдження додаткових пояснювальних матеріалів. При цьому необхідним визнано дотримання таких вимог: текст, винесений на референдум, та пояснювальна інформація повинні бути доступні виборцям заздалегідь, що передбачає необхідність їх опублікування в офіційному виданні принаймні за місяць до дня голосування; документи, що стосуються референдуму, повинні бути розіслані громадянам та отримані ними не пізніше ніж за два тижні до отримання бюлетеня для голосування; пояснювальна інформація повинна містити збалансоване висвітлення не лише провладної позиції (законодавчих та виконавчих органів), а й включати опозиційні оцінки.

Таблиця 6.2.

Завчасне поширення інформації про референдум серед виборців: приклади законодавчого регулювання

Ірландія	Спеціальний пояснювальний матеріал до референдуму, який завчасно розсилається виборцям, готують спільно обидві палати парламенту. Матеріал повинен бути нейтральним та не передбачати тиск на виборців.
Іспанія	Законодавство дозволяє урядові перед референдумом інформувати жителів виключно про дату проведення та специфіку процедури голосування.
Латвія	Обов'язок поширювати серед громадян нейтральну об'єктивну інформацію (особливо про винесений на голосування проект рішення) покладений на Центральну виборчу комісію.
Литва	Одразу після набуття юридичної сили рішення парламенту про проведення референдуму Центральна виборча комісія повинна повідомити про це шляхом публікації у ЗМІ та на власному веб-сайті.
Нідерланди	Розсилається коротке викладення змісту законопроекту.
Польща	Обов'язок забезпечувати виборців об'єктивною інформацією покладений на Державну виборчу комісію.
Португалія	Обов'язок контролювати інформацію, що поширюється серед виборців, на предмет неупередженості покладений на всі органи влади. Обов'язок забезпечувати виборців об'єктивною інформацією покладений на Національну виборчу комісію.
Фінляндія	Спеціальний пояснювальний матеріал був розісланий виборцям перед національним референдумом щодо приєднання країни до Європейського Союзу (1994 рік). Стосовно решти референдумів – усі правила його проведення визначають спеціально прийняті закони.
Франція	Незважаючи на те, що відповідне законодавче регулювання даного питання відсутнє, на практиці органи адміністрування розсилають виборцям винесений на референдум текст, а також пояснювальну записку. Проект пояснювальної записки попередньо перевіряє Конституційна Рада на предмет відповідності Конституції.

Місця отримання інформації про референдум у різних країнах різні: в Литві винесений на референдум текст поширюється публічними медіа, зокрема – на їхніх Інтернет-сайтах; в Ірландії текст має бути доступним на пошті; в Нідерландах – в приміщеннях муніципальної влади. Публікація в офіційному виданні – це мінімальна форма публічності, однак поширена таким чином інформація не досягає достатньої кількості виборців.

Таблиця 6.3.

**Вимога об’єктивності до поширюваної інформації:
прикладі законодавчого закріплення**

Країна	Вимоги щодо об’єктивності	Форми залучення органів влади до кампанії
Австрія	1) Влада не повинна поширювати необ’єктивну інформацію, а лише нейтральну; 2) Контроль дотримання заборони щодо поширення необ’єктивної інформації, а також відповідність принципу пропорційності покладено на Конституційний Суд.	Участь органів влади в кампанії з організації та проведення референдуму не є повністю забороненою.
Іспанія	Урядові органи інформують громадян про дату проведення референдуму та особливості процедури голосування.	Уряд не може підтримувати або опонувати винесеній на референдум пропозиції. Влітку 2004 року провладні партії хотіли внести поправки до закону з метою дати дозвіл уряду висловлювати підтримку того, чи іншого варіанту відповіді на питання референдуму. Поправки не були внесені на підставі визнання їх такими, що суперечать принципам вільного та справедливого референдуму.
Латвія	ЦВК повинна писати нейтральні інформаційні тексти.	Н. д.
Литва	ЦВК повинна забезпечити висвітлення у ЗМІ всіх точок зору щодо референдуму, які виникають під час кампанії з організації та проведення народного голосування, а також забезпечити рівні умови для прихильників та опонентів винесеної на референдум пропозиції. За допомогою національного радіо та телебачення ЦВК має схвалити програму поширення інформації про референдум.	Н. д.
Польща	ЦВК має владу надавати достовірну (об’єктивну) інформацію.	Н. д.
Португалія	Державні органи повинні демонструвати повну нейтральність та неупередженість.	Заборона органів влади виступати у якості прихильників або опонентів винесеної на референдум пропозиції під час перебігу кампанії.
Словацьчина	Будь-які суперечності, що виникають з приводу розподілу ефірного часу у ЗМІ, мають вирішуватись Центральною комісією.	Н. д.
Угорщина	Влада не повинна поширювати необ’єктивну інформацію, а лише нейтральну.	Участь органів влади в кампанії з організації та проведення референдуму не є повністю забороненою.

Важливим питанням є роль органів публічної влади у процесі підготовки референдуму. На відміну від звичайних виборів, у випадку референдуму немає потреби у повній забороні втручання органів влади як прихильників або опонентів винесеної пропозиції. Тим не менше, питання їхніх прав агітувати за вигідне для них рішення та випускати власні пропагандистські матеріали залишаються відкритими для дискусії. Загальним підходом є визнання того, що публічні органи адміністрування (національні, регіональні, місцеві) не повинні впливати на результати голосування шляхом прямо орієнтованого на досягнення конкретного результату способу ведення кампанії. В той же час законодавче регулювання діяльності органів влади в ході підготовки та проведення референдумів в різних країнах не є однаковим. З одного боку, в *Австрії* в ході кампанії з організації та проведення референдуму органи влади повинні поширювати нейтральну інформацію, тобто їхня участь у кампанії не є повністю забороненою; при цьому контроль за дотриманням заборони щодо поширення необ'єктивної інформації, а також за дотриманням принципу пропорційності покладено на Конституційний Суд. Подібна практика має місце і в *Угорщині*. З іншого боку, в Португалії покладання на державні органи обов'язку демонструвати повну нейтральність та неупередженість обумовлює те, що їм заборонено брати участь безпосередньо у кампанії з організації та проведення референдуму у якості прихильників або опонентів винесеної пропозиції.

Законодавство може закріплювати переваги для певних категорій учасників кампанії (зокрема, чиновників, представників органів державної влади та політичних партій) щодо висвітлення їхніх позицій. Так, наприклад, в *Литві* пріоритет щодо виступів на радіо та телебаченні має бути наданий: Президентіві, депутатам, Прем'єр-міністрові, міністрам, представникам партій, чиї депутати були обрані у багатомандатних виборчих округах, представникам партій, чиї депутати були обрані в одномандатних округах, представникам партій, чиї депутати не були обрані до парламенту або ж не брали участі у виборах, представникам НУО, громадянам.

Функціонування медіа-простору під час кампанії з організації референдуму повинне відповідати таким вимогам: а) під час теле- та радіотрансляцій (особливо на державних ЗМІ) прихильники та опоненти винесеної на референдум пропозиції повинні мати рівні можливості виступити та висвітлити свої позиції; б) різні позиції повинні бути однаково висвітлені під час теле- та радіотрансляцій (особливо – в новинах); інформація у вигляді коментарів та оцінок для такого висвітлення може бути надана політичними партіями, що виступають за той чи інший результат; в) повинна діяти заборона на публікації даних соціологічних опитувань учасників референдумів протягом останнього тижня перед днем голосування; г) фінансові та інші вимоги щодо радіо- та телереклами повинні бути однаковими для прихильників та опонентів винесеної на референдум пропозиції; д) до процесу висвітлення кампанії з організації референдуму можуть бути залучені як державні, так і приватні ЗМІ.

В контексті медійного забезпечення кампанії з організації та проведення референдуму принцип рівності можливостей конститується як принцип пропорційності. Він передбачає: використання різних способів поширення інформації серед електорату (аудіо та відео реклама; участь у теле- та радіотрансляціях; поширення друкованої інформації; організація публічних демонстрацій тощо); рівний розподіл медійних ресурсів між учасниками кампанії (політичними партіями, їх об'єднаннями, групами, державними органами; прихильниками та опонентами винесеної на референдум пропозиції); рівні умови для різних учасників кампанії в питаннях поширення інформації, фінансування тощо.

Втілення названих вимог щодо належного функціонування медіа простору та механізмів забезпечення принципу пропорційності у законодавстві європейських країн передбачає різні модифікації. Зокрема йдеться про різні підходи до регулювання діяльності державних та приватних ЗМІ як одних з ключових агентів донесення інформації до електорату.

Практика висвітлення перебігу кампанії з організації та проведення референдуму *державними (публічними) ЗМІ* є поширеною та закріплена законодавством багатьох європейських держав (наприклад в Австрії, Болгарії, Італії, Кіпрі, Литві тощо). Забезпечення принципу рівності в контексті розподілу медійних ресурсів можливе шляхом рівного розподілу ефірного часу між прихильниками та опонентами винесеної на референдум пропозиції (що є класичним способом, передбаченим у Рекомендаціях Венеціанської комісії) або між різними групами учасників. Перший варіант закріплений у *Болгарії, Литві, Кіпрі, Швеції*, другий – в *Італії, Мальті, Польщі, Португалії*. Законодавче закріплення змістовного балансу інформаційних потоків, поширюваних під час перебігу кампанії з організації та проведення референдуму, спрямоване на забезпечення об'єктивності, неупередженості та нейтральності. Тим не менше, правові системи деяких держав закріплюють певні привілеї для парламентських партій: у *Нідерландах та Іспанії* розподіл ефіру між представленими у парламенті партіями, які можуть використати виділений їм для виступів на радіо та телебаченні час на потреби кампанії з організації та проведення референдуму, здійснюється з урахуванням кількості місць партії в парламенті; у *Франції* ефірний час, виділений на озвучення позицій щодо винесених на референдум питань, розподіляється виключно між парламентськими партіями.

На відміну від державних медіа, залучення *приватних ЗМІ* у процес висвітлення кампанії з організації та проведення референдуму, є менш поширеним. Тим не менше, у деяких країнах участь державних та приватних медіа є збалансованою. У таблиці нижче подана інформація, яка демонструє специфіку співвідношення участі державних та приватних ЗМІ у кампанії з організації та проведення референдуму.

Таблиця 6.4.

Законодавче регулювання діяльності державних і приватних ЗМІ під час кампанії з організації та проведення референдуму

Країна	Діяльність приватних ЗМІ	Діяльність державних (суспільних) ЗМІ
Австрія	Організації мовлення заохочуються до дотримання принципів об'єктивності і різноманітності поглядів.	Забезпечення поширення правдивої інформації, а також висвітлення різних позицій.
Болгарія	ЗМІ повинні забезпечити однакову кількість часу для прихильників та опонентів.	Обов'язок надавати однаковий час для прихильників та опонентів винесеної на референдум пропозиції.
Ірландія	Висвітлення має бути збалансованим.	Вимога неупередженості до позицій усіх учасників процесу організації та проведення референдуму. Можливість висвітлювати власну позицію мають лише представлені у парламенту партії за умови, що необхідність їх участі обумовлена сутністю винесеного на референдум питання.
Італія	ЗМІ повинні забезпечити рівні умови.	Обов'язок надавати однаковий обсяг ефірного часу різним політичним силам.
Іспанія	Партії не можуть витратити більше, ніж 20% бюджету на приватні ЗМІ. ЗМІ мають забезпечити рівність умов.	Вільний доступ різних учасників до ЗМІ (не залежно від впливовості політичної сили). Постулюється, що представлені у парламенту партії можуть використати виділений їм для виступів на радіо та телебаченні час на потреби кампанії з організації та проведення референдуму. Розподіл часу здійснюється відповідно до сили партій.
Кіпр	ЗМІ повинні забезпечити однакову кількість часу для прихильників та опонентів.	Обов'язок надавати однаковий час для прихильників та опонентів винесеної на референдум пропозиції.
Литва	-	Обов'язок надавати однаковий час на національному радіо та для телевізійних дебатів для прихильників та опонентів винесеної на референдум пропозиції (не менше 7 годин ефіру для кожних).
Мальта	-	Обов'язок надавати однаковий обсяг ефірного часу різним політичним силам.
Нідерланди	-	Немає правила, але час для політичних партій може бути використаний для кампанії референдуму. Постулюється, що представлені у парламенті партії можуть використати виділений їм для виступів на радіо та телебаченні час на потреби кампанії з організації та проведення референдуму.
Польща	-	Обов'язок надавати однаковий обсяг ефірного часу різним політичним силам.
Португалія	Збалансована інформація та збалансований розподіл ефірного часу.	Обов'язок надавати однаковий обсяг ефірного часу різним політичним силам на рівних умовах.

Країна	Діяльність приватних ЗМІ	Діяльність державних (суспільних) ЗМІ
Австрія	Організації мовлення заохочуються до дотримання принципів об'єктивності і різноманітності поглядів.	Забезпечення поширення правдивої інформації, а також висвітлення різних позицій.
Словаччина	-	Національне радіо та телебачення повинні виділити по 10 годин ефіру для агітації кожній політичній партії, задіяній у кампанії.
Угорщина	-	Повинні бути рівні умови для тих, хто бере участь у кампанії.
Фінляндія	-	Позиція суспільного мовлення має бути нейтральною.
Франція	ЗМІ повинні забезпечувати рівні умови.	Рівні можливості для прихильників та опонентів. Однак можливість висвітлювати власну позицію мають лише представлені у парламенті партії за умови, що необхідність їх участі обумовлена сутністю винесеного на референдум питання.
Швеція	Приватні ЗМІ мають право не брати участь в кампанії.	Обов'язок надавати однаковий час для прихильників та опонентів винесеної на референдум пропозиції; необхідність поширення збалансованої інформації.
Немає правил	Данія, Естонія, Чехія, Греція, Люксембург, Латвія	

Одним із основних механізмів забезпечення рівної залученості ЗМІ різних форм власності до кампанії з організації та проведення референдуму є надання прихильникам та опонентам винесеної на референдум пропозиції рівних прав при висвітленні власної позиції в ефірі як державних, так і приватних засобів масової інформації (така практика поширена в Болгарії та на Кіпрі). В *Австрії* вимоги об'єктивності та неупередженості поширюються на суспільні (державні) ЗМІ, а у *Франції* та *Ірландії* необхідність забезпечення збалансованого висвітлення позицій як прихильників, так і опонентів пропозиції поширюється на діяльність не лише суспільних (державних) ЗМІ, але і на приватні медіа. Підхід, подібний до французького та ірландського, мав місце у *Фінляндії* під час референдуму щодо приєднання до Європейського Союзу. Розширений варіант регулювання даного питання закріплює законодавство *Португалії*.

Законодавче регулювання діяльності державних та приватних ЗМІ: досвід Португалії

- 1) Вимоги забезпечення збалансованого висвітлення позицій учасників кампанії з організації та проведення референдуму щодо розподілу теле- та радіо ефіру поширюються як на державні, так і на приватні ЗМІ;
- 2) Ті самі правила поширюються на діяльність друкованих приватних ЗМІ, однак лише у випадку їхнього бажання публікувати матеріали, пов'язані з кампанією з організації та проведення референдуму;
- 3) Використання послуг ЗМІ партіями та групами є безкоштовним; держава повинна компенсувати вартість публікацій та ефірного часу на радіо та телебаченні.

Законодавство не повинне передбачати нерівні фінансові умови для учасників кампанії з організації та проведення референдуму. Наприклад, в *Італії та Іспанії* ставки за рекламу, пов'язану з перебігом кампанії, не можуть перевищувати ставки за комерційну рекламу. Крім того, обмеження щодо сум, які можна витратити на фінансування інформаційної складової кампанії з організації та проведення референдуму, поширюються на всіх учасників процесу (наприклад, в *Іспанії* політичні партії не мають права витратити на агітацію перед проведенням референдуму більше ніж 8 млн. євро; ліміт приватного внеску особи складає 6000 євро; внески приватних осіб (які зобов'язані себе ідентифікувати) повинні надсилатись на спеціальний банківський рахунок).

Важливим елементом кампанії з референдуму є інформаційна діяльність у громадських місцях, яка стосується фактично усіх учасників процесу організації та підготовки референдуму. Така діяльність передбачає:

- Збір підписів: якщо народна ініціатива проведення референдуму передбачає збір підписів у громадських місцях, можливості такого збору можуть бути обмежені лише в особливих випадках з метою захисту публічних інтересів та за умов дотримання принципу рівності;

- Рекламу: прихильникам та опонентам висунутої на референдум пропозиції повинні бути забезпечені рівні можливості щодо обсягу коштів, які можна використати для популяризації власної позиції;

- Право на проведення демонстрацій: вуличні демонстрації у підтримку винесеного на референдум тексту або проти нього повинні бути дозволені на підставі визначених законодавством вимог; заборона їх проведення можлива з метою захисту публічних інтересів відповідно до загальних правил організації публічних демонстрацій.

Особливість названих видів діяльності полягає у тому, що вони передбачають взаємодію між різними учасниками кампанії з організації та проведення референдуму. Збір підписів громадян у підтримку ініціативи провести народне голосування з певного питання у більшості країн відбувається з урахуванням визначених законом вимог та під контролем уповноважених органів (зокрема йдеться про перевірку зібраних підписів на достовірність; така практика поширена в *Італії, Латвії, Литві, Мальті, Португалії, Польщі, Угорщині*) (детальніше про законодавчу регламентацію порядку збору підписів громадян див. розділ 4); реклама передбачає взаємодію органів влади, політичних партій, громадських організацій або інших сил, з одного боку, та засобів масової інформації, з іншого; проведення демонстрацій сприяє контакту між громадянами та рештою учасників кампанії.

Обсяг і спосіб законодавчої регламентації інформаційної діяльності у громадських місцях залежать від її виду. Якщо особливості збору підписів громадян (зокрема, щодо референдумів за народною ініціативою, необхідної кількості підписів, суб'єктів і термінів їх збирання тощо) часто бувають вписані в конституціях (*Італія, Латвія, Португалія, Словаччина, Словенія* тощо), то статус та способи політичного рекламування, а також форми,

способи та правила проведення публічних демонстрацій зазвичай регламентуються законами або підзаконними актами, що суттєво ускладнює аналіз нормативної основи цих видів інформаційної діяльності. Тим не менше, відповідна законодавча база існує, а тому говорити про неналежний рівень регламентації не доводиться.

Отже, особливості правосуб'єктності учасників кампанії з організації та проведення референдуму, залучених до інформаційної діяльності, ґрунтуються на вимогах національного законодавства, а також на демократичних принципах і засадах, запропонованих міжнародною спільнотою та визнаних нею.

6.3. Обмеження щодо здійснення передреферендумної агітації

Початок агітаційної кампанії зазвичай пов'язаний з офіційним прийняттям рішення про проведення референдуму. Наслідком такого рішення є набуття учасниками процесу прав та обов'язків, передбачених законодавством (наприклад, в *Литві* день реєстрації ініціаторів у Центральній виборчій комісії або передачі на розгляд пропозиції до парламенту щодо проведення референдуму прийнято вважати початком агітаційної кампанії; з початку агітаційної кампанії депутати, Президент, Прем'єр-міністр, міністри, політичні партії та політичні організації, зареєстровані відповідно до належної процедури, громадські організації та громадяни отримують право проводити агітацію, яка не повинна містити оцінок самої процедури проведення референдуму).

Таблиця 6.5.

Обмеження щодо агітації: приклади законодавчого регулювання в деяких країнах ЄС

Країна	Обмеження щодо часу агітації	Обмеження щодо місця агітації
Естонія	В день проведення референдуму, активна агітація за чи проти питання, що виноситься на голосування або якимось чином пов'язане з участю або відмовою у прийнятті участі у референдумі, забороняється.	Агітація забороняється на виборчих дільницях і у приміщеннях, що безпосередньо прилягають до виборчих дільниць.
Литва	Агітація має бути заборонена, коли до початку голосування залишились менше 30 годин.	Н. д.
Словаччина	<ul style="list-style-type: none"> - Передреферендумна агітація починається за 12 днів до референдуму і закінчується за 48 год. до нього; - За 48 годин до початку референдуму та безпосередньо в день голосування забороняється будь-яка агітація у ЗМІ; - Результати опитувань, що стосуються питання референдуму, мають бути оприлюдненими не пізніше ніж за 3 дні до початку голосування; - Під час голосування забороняється оприлюднювати результати екзит-полів. 	Під час безпосереднього голосування забороняється будь-яка форма пропаганди на виборчих дільницях та прилеглих будівлях.

З метою уникнення тиску на волевиявлення громадян законодавство ряду країн передбачає певні обмеження щодо часу та місця поширення інформації про референдум. Зокрема йдеться про заборону агітації протягом певного часу безпосередньо перед голосуванням та на виборчих дільницях.

Названі обмеження щодо часу та місця проведення агітації не можна вважати формою дискримінації, оскільки за своєю природою вони є універсальними, тобто однаковою мірою поширюються на всіх учасників кампанії. Зважаючи на важливість обмежень для забезпечення вільного волевиявлення громадян, вони були схвалені та включені до розроблених Венеціанською комісією Рекомендацій щодо належної практики проведення референдумів.

6.4. Інформаційна складова кампанії з організації та проведення референдумів щодо вступу в ЄС

У цьому пункті подано інформацію про особливості інформаційної діяльності в рамках кампанії з організації та проведення референдуму щодо вступу в ЄС у таких країнах як *Великобританія, Естонія, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Словаччина, Словенія, Угорщина, Фінляндія, Чехія та Швеція*. Така вибірка обумовлена прагненням продемонструвати загальні тенденції, а також особливості ведення кампаній в окремих країнах, які можна аналізувати в рамках вивчення належної практики та формування демократичних стандартів.

Важливість інформаційної складової кампанії з організації та проведення референдуму яскраво демонструє процес підготовки до народного голосування щодо приєднання до ЄС у європейських країнах. В цьому контексті прийнято говорити про інформаційні кампанії (*information referendum campaigns*) та конкретні інформаційні заходи (*information actions*). Для «єврореферендумів» таке теоретичне розмежування є більш важливим, ніж для національних референдумів, оскільки демонструє ставлення держави (зокрема – в особі її лідерів та політичних еліт) до процесів європейської інтеграції. Інформаційні заходи відрізняються від інформаційних кампаній тим, що можуть проводитися протягом необмеженого періоду часу та передбачати надання інформації як про європейські країни, так і про заходи, вжиті тією чи іншою країною на шляху до інтеграції; відповідно, такі дії здійснюються урядом, який презентує договір про приєднання та зобов'язаний інформувати про принципи та наслідки інтеграції. Інформаційну кампанію проводять усі учасники процесу референдуму, але протягом визначеного законом періоду безпосередньо перед голосуванням; основною складовою кампанії є агітація.

У країнах, що приєдналися до ЄС, органами публічної адміністрації були проведені широкомасштабні інформаційні заходи. Зазвичай їх розпочинали приблизно за два роки до приєднання. І заходи, й агітація були профінан-

совані з державного бюджету при рівному розподілі коштів між прихильниками та опонентами ідеї приєднання. Тому поширеними були вимоги створення та реєстрації спеціального контрольного комітету по проведенню референдуму. Найбільш успішною виявилася інформаційна діяльність у *Великобританії, Мальті, Фінляндії, Швеції*, про що свідчить таблиця.

Таблиця 6.6.

Референдуми щодо приєднання до ЄС: приклади інформаційної діяльності уряду в рамках кампаній з організації та проведення народного голосування

	ІНФОРМАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ УРЯДУ
Великобританія	Уряд постановив, що відповідальним за проведення інформаційних заходів є Британський Європейський рух (організація, яку часто сприймали як об'єднання «єврофанатів»; саме тому назву було змінено на «Британія у Європі»). Коли розпочався процес підготовки до референдуму, 374 місцеві групи для проведення агітації було сформовано по всій країні. Крім того, до проведення агітаційної кампанії за власний кошт та без реєстрації були залучені неурядові організації, які реалізовували своє право свободи слова. Сумарно уряд виділив 250 тисяч фунтів на фінансування; крім того, він фінансував випуск брошур, де прихильники та опоненти вступу могли презентувати свої точки зору. Був дозволений збір приватних коштів, але кожен, приватний донор, чий внесок був більше 1000 фунтів, мав подавати офіційну інформацію про себе. За 6 місяців (період, протягом яких була здійснена відповідна інформаційна діяльність) було досягнуто значних змін у ставленні британців до євро-інтеграційних процесів, яке традиційно було досить негативним. перед цим негативних ставленнях британців до ЄС.
Мальта	Кампанія була проведена Інформаційним центром, що спонсорувався урядом. За два тижні до голосування тенденції до протистояння вступу стали очевидними. Тим не менше, цього виявилось не досить для нейтралізації впливу Інформаційного центру.
Фінляндія	Інформаційні заходи були проведені урядом за участю різних урядових агенцій, діяльність яких тривала 2 роки. Загальна вартість кампанії склала 30.6 мільйонів фінських марок. У ході агітаційної кампанії були сформовані два комітети-опоненти та третій нейтральний які виступали у якості репрезентантів різних позицій щодо інтеграції. Перші два отримали 3.65 мільйонів фінських марок, а третій – FIM 2.7. Особливістю референдуму стала закономірною невизначеність тривалості агітаційної кампанії.
Швеція	Швеція виявилася найбільш упередженою щодо членства в ЄС країною. В основному, поширювалася нейтральна інформація під гаслом «Якщо ти потребуєш інформації про референдум, дійди власного висновку та зробити правильний вибір». Шведський уряд виділив 50 мільйонів шведських крон на фінансування кампанії. Заходи були проведені Секретаріатом Європейської Інформації, що діяв у структурі Міністерства закордонних справ. З метою впливу на виборців були використані численні публікації у брошурах, які поширювали у публічних та шкільних бібліотеках. Було створено два комітети – «За ЄС» та «Проти ЄС».

У більшості країн-членів ЄС початок кампанії з організації та проведення референдуму про приєднання починався з моменту прийняття парламентом рішення про проведення референдуму. Відведення достатнього

періоду часу для організації повноцінного громадського обговорення проблеми євроінтеграції був і залишається необхідною передумовою референдуму (у більшості країн на відповідні цілі було відведено приблизно 8 тижнів). Це обумовлене двома факторами: по-перше, прагненням забезпечити інформування населення та організувати дебати, а по-друге – створити належні умови для фінансування підготовки і проведення референдумів.

Зазвичай дебати щодо приєднання до ЄС на національних рівнях розпочинаються задовго до референдумів, про що свідчать подана у таблиці нижче інформація. У країнах, де було досить багато коштів, на кампанію було виділено від двох до п'яти місяців (винятком є *Литва*, де фактично урядом було виділено два тижні на інформування населення).

Таблиця 6.7.

Тривалість інформаційної кампанії: практика референдумів щодо вступу в ЄС

Латвія	Кампанія тривала 5 місяців.
Литва	Офіційно кампанія тривала 2 тижні. Перед цим жодні дебати не проводились. Участь у кампанії брали лише представники уряду та прихильники інтеграції.
Мальта	Дата референдуму була оголошена за п'ять тижнів, однак неофіційні дебати щодо можливої євроінтеграції почалися задовго до цього у зв'язку з тим, що головна опозиційна партія Мальти не була прихильником євроінтеграції. Кампанія була проведена Інформаційним центром, що фінансувався урядом. За два тижні до голосування тенденції до протистояння вступу стали очевидними. Тим не менше, цього виявилось не досить для нейтралізації впливу Інформаційного центру.
Польща	Дата проведення референдуму була відома за декілька місяців. Проблема полягала у строках тривалості голосування – за один день чи за два. Збільшення тривалості голосування було пов'язано із необхідністю забезпечення участі у референдумі 50% виборців – саме такий кворум робить результати референдуму легітимними. Після першого дня проголосувало лише 18%, тому Президент та Прем'єр-міністр вирішили заохотити участь за допомогою спеціальних звернень, що зазвичай не було дозволено. Дебати мали місце на всіх рівнях урядування.
Словаччина	Офіційна кампанія з організації та проведення референдуму тривала лише 12 днів.
Словенія	Кампанія тривала 1 місяць.
Угорщина	Час між датою проголошення референдуму та його проведенням не був достатнім для належної організації референдуму. Неофіційна версія 5000-сторінкової Угоди про Приєднання з'явилася за 3-5 днів до референдуму на Інтернет-сторінці МЗС. При цьому, відповідно до Копенгагенської Декларації, дебати мали тривати принаймні півроку.
Чехія	Не було достатньо часу для повноцінних дебатів, тому проблема низького рівня обізнаності громадян щодо особливостей функціонування ЄС актуальна й досі.
Швеція	Дата референдуму була оголошена в грудні 2002 року, тобто для проведення кампанії було відведено приблизно 9 місяців. Активна кампанія проводилася лише протягом 5 місяців, що було обумовлено неналежним фінансуванням.

Можливості доступу до ЗМІ для інформаційних дій та агітаційних кампаній у різних країнах не були однакові. Принципи такого доступу

регулюються відповідними законами. В більшості випадків для інформаційних заходів використання громадських ЗМІ для інформування виборців про різні аспекти питання інтеграції було обмеженим. По-іншому склалася ситуація з агітаційними кампаніями. В деяких країнах публічні канали не мають права брати участі в оплаченій агітаційній кампанії; в решті будь-який учасник кампанії міг заплатити за ефірний час та використати його для власних потреб, однак визначена частина ефірного часу на публічних каналах була надана прихильникам та опонентам інтеграції на рівних умовах безкоштовно.

Аналіз кампаній з організації та проведення референдумів щодо вступу в ЄС дозволяє зробити висновок про нерівноправність щодо використання ЗМІ прихильників та опонентів євроінтеграції у країнах-претендентах. Основна причина цього полягає в тому, що найчастіше політичні еліти цих країн були на боці ТАК-сторони, тому кампанія тих, хто виступав «за» була краще організованою. В такому контексті, головним джерелом несправедливості був монополий контроль над приватними ЗМІ та ігнорування принципу змагальності.

Можна зробити висновок про наявність глобальної тенденції, пов'язаної з відсутністю узгоджених стандартів справедливості щодо друкованих ЗМІ. Деякі країни мають сформовані кодекси етики для журналістів, однак на загальну ситуацію щодо забезпечення рівноправності сторін це справляє незначний вплив. Надмірний вплив іноземних інвесторів на національні ЗМІ став глобальною проблемою для країн-претендентів.

Таблиця 6.8.

Рівність доступу до ЗМІ та справедливі стандарти діяльності ЗМІ: приклади референдумів щодо вступу в ЄС

	ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РІВНОГО ДОСТУПУ ДО ЗМІ	ПОГОДЖЕННЯ СТАНДАРТІВ СПРАВЕДЛИВОСТІ ДЛЯ ДРУКОВАНИХ ЗМІ
Естонія	В основному ЗМІ підтримували прихильників інтеграції (зокрема – найбільша газета «Postimees»).	Не було узгоджених стандартів справедливості для друкованих ЗМІ. Іноземці, що виступали за приєднання до ЄС, привласнили більшість друкованих видань у Естонії.
Латвія	Рівність не було забезпечено. Усі державні та приватні ЗМІ використовувались прихильниками інтеграції. Навіть якщо опонентам відводили час для ведення дебатів на телебаченні зазвичай виступало 10 прихильників і лише 4 опоненти.	Не було узгоджених стандартів стосовно справедливості у друкованих ЗМІ. Іноземці, що підтримували приєднання до ЄС, привласнили важливі сектори друкованих видань.
Литва	Не було рівності щодо трансляції. Телебачення, радіо, друковані ЗМІ підтримували виключно ідею вступу до ЄС. Протилежна позиція належно представлена не була.	Немає стандартів справедливості, однак ЗМІ мають право підтримувати лише одну сторону. У Литві не було проявів євроскептицизму.

	ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РІВНОГО ДОСТУПУ ДО ЗМІ	ПОГОДЖЕННЯ СТАНДАРТІВ СПРАВЕДЛИВОСТІ ДЛЯ ДРУКОВАНИХ ЗМІ
Мальта	<p>Медійний орган (The Broadcasting Authority) існує для того, щоб забезпечувати рівність висвітлення у громадських ЗМІ, на національних телеканалах та радіо. В той же час, спостерігається інформаційна перевага на боці про європейських сил. Тим не менше, головні партії Мальти мають свої власні радіо та телестанції, тому можна говорити про баланс.</p> <p>Рівність у висвітленні позицій стосувалася лише проведення офіційних дебатів, дискусійних програм, шоу та новин.</p> <p>Незалежні приватні канали не були залежними та діяли за законами ринку – хто більше заплатить за ефірний час. Більшість із 12 радіо станцій агітували за членство, але після початку агітаційної кампанії та оформлення ідеологічного протистояння між двома головними політичними партіями країни процес став більш збалансованим.</p>	<p>Преса на Мальті не цікавиться питанням справедливості кампанії під час референдуму. Хоча друковані ЗМІ у цьому зацікавлені, жоден владний орган не опікується питанням агітаційної етики. Англomовні газети повністю підтримували приєднання. <i>Щотижневі газети Мальтійської лейбористської партії та Мальтійської національної профспілки</i> були єдиними друкованими ЗМІ, що виступали «проти» (ці газети друкуються мальтійською мовою).</p>
Польща	<p>Не було рівності щодо інформаційної кампанії під час підготовки до референдуму. Телебачення, особливо громадське (національне), активно агітувало людей голосувати за вступ до ЄС. Зірок польських ЗМІ (акторів, співаків) просили казати «Так!» перед польською громадськістю.</p>	<p>Не було спеціальних стандартів справедливості, лише стандарт журналістської етики.</p>
Словацька	<p>Засоби радіо і телебачення не були однаково доступними для прихильників та опонентів євроінтеграції. Проєвропейська пропаганда не викликала значного інтересу. Більшість людей не була зацікавлена у конституційному процесі ЄС. Однак не було організації чи групи із достатніми можливостями для розповсюдження критичних поглядів щодо ЄС. Громадяни не могли об'єктивно оцінювати надану інформацію. Є лише одне пояснення їхньої підтримки участі у ЄС: вони помилково сподівались на те, що Європейська Комісія виявиться більш ефективною, ніж їхній національний уряд.</p>	<p>Стандарти відсутні. ЗМІ здебільшого не об'єктивно висловлювалися на підтримку ТАК-сторони. Лише кілька газет були опозиційними.</p>
Словенія	<p>Противники вступу мали досить слабку підтримку громадських ЗМІ. У приватних ЗМІ позиція опонентів євроінтеграції не висвітлювалася взагалі.</p>	<p>Немає стандартів справедливості. У Словенії не було ніяких проявів опозиційних поглядів.</p>
Угорщина	<p>Лише проєвропейським силам був наданий ефірний час на телебаченні та радіо, за винятком однієї телепрограми. Редактор програми відомий своїми здібностями створювати скандали навколо певних подій, тому він запросив експертів зі сторони опонентів членства. Це була єдина можливість опозиційної сторони отримати доступу до медіа.</p>	<p>Є закон про пресу, Асоціація журналістів має певний кодекс етики, але вони не забезпечують справедливості під час агітаційної кампанії на референдумі. Варто наголосити на тому, що близько 90% угорських газет мають Західних власників, тому вони пропагували приєднання до ЄС. Лише 10% друкованих ЗМІ намагались висвітлити критичні погляди на приєднання, щоб хоч якось урівноважити баланс між двома сторонами.</p>

	ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РІВНОГО ДОСТУПУ ДО ЗМІ	ПОГОДЖЕННЯ СТАНДАРТІВ СПРАВЕДЛИВОСТІ ДЛЯ ДРУКОВАНИХ ЗМІ
Фінляндія	Зацікавлені особи мали змогу заплатити за ефірний час та використовувати його для поширення власних поглядів.	Н. д.
Чехія	Ресурси радіо- і телемереж були лише частково доступними для сторони, що виступала «проти». Здебільшого, на це йшли лише приватні телевізійні станції, а не державні ЗМІ. В цілому, засоби масової інформації не лишали простору для організації, що виступали за неприєднання.	Не було узгоджених стандартів справедливості у друкованих ЗМІ. Іноземці, що виступали за приєднання до ЄС, активно впливали на друковані видання у Чехії.
Швеція	Публічні канали не мають права брати участі в оплаченій агітаційній кампанії. Проведення кампаній за допомогою громадських медіа заборонено законом, тому активно використовувалися інші канали комунікацій з населенням. Більшість шведських щоденних газет підтримували євроінтеграцію. Головні державні газети належним чином інформували громадян про наслідки вступу в ЄС. Проте, говорячи про пріоритетність, заохочення були на боці ТАК-сторони. Це також стосується державного телебачення та радіо, але в меншій мірі. Відповідно до їх функції слугування громадськості, подана інформація має бути збалансованою та включати опозиційні думки. На жаль, це завдання не було виконане. Таким чином, референдум був перетворений на «партійну справу», а неурядові організації були витіснені з цього процесу. Тісні зв'язки політичних еліт зі ЗМІ є проблемою демократії.	Шведська Спілка журналістів має кодекс етичної поведінки. Також у Швеції існує інститут Омбудсмана преси, який приймає скарги від громадян стосовно діяльності преси, телебачення та радіо. Шведське законодавство не покладає на ЗМІ обов'язок рівного висвітлення діяльності суб'єктів виборчого та референдумного процесів.

Отже, аналіз інформаційних кампаній та заходів в рамках діяльності з організації та проведення референдумів щодо вступу в ЄС демонструє поширені випадки нехтування демократичними стандартами та принципами. Причинами цього можна вважати, з одного боку, недостатнє фінансування та залежність ЗМІ від приватного капіталу, а з іншого – політичну волю лідерів розглянутих держав, переважна більшість яких активно підтримували ідею євроінтеграції. Таким чином, інформаційна складова кампанії з організації та проведення референдуму фактично виступає у ролі лакмусового папірця, який дозволяє виявити особливості політичної кон'юнктури та позиції впливових еліт у країні.

6.5. Висновки

1. У багатьох країнах ЄС на парламент, уряд або орган адміністрування референдумів покладено обов'язок завчасного інформування учасників референдуму про зміст питань, винесених на референдум. При цьому відповідні органи, здійснюючи таке інформування, зобов'язані дотримуватись вимог неупередженості та нейтральності.
2. Основні обов'язки щодо інформування учасників референдумів про позитивні або негативні наслідки прийняття рішень, зміст винесених на референдум питань покладаються на організації суспільного мовлення, а не на комерційні теле- або радіокомпанії. Діяльність останніх в ході референдумного процесу загалом не є об'єктом законодавчого регулювання, у тому числі обмежень і заборон (окрім загального декларативного зобов'язання чесно і об'єктивно висвітлювати позиції прихильників та противників питань, винесених на референдум). На практиці комерційні ЗМІ зазвичай керуються саморегулюючими стандартами, які зобов'язують їх об'єктивно та неупереджено висвітлювати інформацію. В той же час суспільне мовлення зобов'язане забезпечити рівне висвітлення позицій як прихильників, так і опонентів винесених на референдум питань.
3. В ряді країн Євросоюзу передбачено додаткові гарантії рівності учасників референдумного процесу, зокрема – обмеження граничної суми витрат на передреферендумну агітацію, граничних розмірів внесків пожертвувачів, заборону встановлювати підвищений розмір плати за відповідну політичну рекламу тощо.
4. Практика багатьох країн-членів ЄС показує, що питання дотримання принципу рівності можливостей у здійсненні передреферендумної агітації у відповідних державах залишається актуальним – досвід проведення референдумів стосовно приєднання до ЄС засвідчив факти порушення принципів збалансованого висвітлення позицій прихильників та опонентів питань, винесених на референдуми, надання органами публічної влади переваг окремим суб'єктам референдумного процесу тощо.

ФІНАНСУВАННЯ КАМПАНІЇ З ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРОВЕДЕННЯ РЕФЕРЕНДУМУ

Законодавство про референдум багатьох європейських держав не містить норм, що регулюють правила та порядок фінансування кампанії з організації та проведення референдумів. За таких умов, особливої ваги набуває аналіз практики реальних кампаній та ролі фінансів у процесі їх організації та проведення. Для дослідників інституту референдуму це питання є одним із найбільш дискусійних.

7.1. Загальні засади фінансування кампанії з організації та проведення референдуму

Рівність можливостей прихильників та опонентів певної пропозиції повинна забезпечуватися через механізм державних субсидій та інших форм підтримки. Однак така підтримка може бути обмежена залежно від рівня підтримки населення тієї чи іншої політичної сили (наприклад, встановлений мінімальний відсоток підтримки електорату, необхідний для отримання державного фінансування).

Фінансова підтримка різних політичних сил може бути сталою (фіксованою) або пропорційною. Якщо вона фіксована – політичні сили отримують допомогу незалежно від рівня представництва в парламенті або підтримки електорату; якщо пропорційна – фінанси розподіляються відповідно до кількості мандатів у парламенті.

Обмеження витрат на проведення референдуму є одним з основних важелів, що дозволяють регулювати проведення референдуму. Тим не менше, на сучасному етапі більшість країн не намагаються обмежити витрати на проведення кампанії з організації та проведення народного голосування. Отже, результати голосування часто залежать від масштабів фінансової підтримки, а агітація «за» чи «проти» прийняття певного рішення перетворюється у змагання фінансових груп. Небагато країн (наприклад *Великобританія*) встановлюють певний ліміт витрат на проведення кампанії. Такі заходи ставлять у рівне становище учасників процесу.

Незважаючи на поширеність декларацій на рівні національних урядів та міжнародної спільноти про необхідність забезпечити збалансоване державне фінансування прихильників та опонентів винесеної на референдум пропозиції, практика багатьох референдумів щодо вступу в ЄС демонструє, що такі гасла часто залишаються виключно політичною риторикою. Прагнення дотримуватися принципів справедливого процесу з організації та проведення референдуму поступається логіці політичної доцільності. У таблиці нижче подано інформацію про специфіку фінансування референдумів щодо вступу в ЄС, яка яскраво ілюструє залежність фінансової допомоги від політичних позицій впливових кіл у тій чи іншій державі.

Таблиця 7.1.

**Забезпечення рівності сторін відносно фінансування:
практика референдумів щодо вступу в ЄС**

Країна	Фінансування прихильників вступу в ЄС	Фінансування опонентів вступу в ЄС
Естонія	Використовували кошти платників податків та кошти іноземних інвесторів, що в сумі у 60 разів перевищило фінансову підтримку опонентів євроінтеграції.	Отримали 32000 євро з приватних фондів «Відкрита Естонська Фундація» для проведення рекламної кампанії.
Латвія	Отримали 1,6 мільйона Євро.	Не отримали фінансування.
Литва	Інформаційний центр ЄС мав приблизно 400000 Євро у своєму розпорядженні.	Опозиційна сторона наполягала на тому, що вони не можуть отримати доступу до громадськості. Уряд погоджувався виділити кошти для євроскептиків лише в тому випадку, якщо вони запропонують певний проект, але такого проекту не було представлено, тому сторона «проти» не фінансувалася.
Мальта	Комісія виділила 700000 євро на проведення інформаційної кампанії. Урядовий орган Інформаційний центр був головним прихильником позитивних результатів. Він був профінансований урядом на суму 2 мільйони мальтійських лір (4.8 мільйонів євро). Крім того, він отримав 200.000 мальтійських лір (475.000 євро) від Комісії.	Противники членства отримали лише 7000 євро від уряду та нічого не отримали від Комісії. Крім того всі політичні партії проводили власні кампанії, створюючи союзи. Всі ключові партії були за членство, за винятком Лейбористської партії та Генерального союзу трудящих.
Польща	Противники членства були в меншості, проте вони організували демонстрації та роздавали листівки. Уряд не виділив коштів на проведення кампанії перед референдумом, але він проводив свою власну кампанію на підтримку членства.	
Словаччина	Фінансова допомога надавалася як з коштів державного бюджету, так і з боку європейської спільноти.	Опозиційна група противників членства «Агора» намагалася отримати кошти для проведення робочих семінарів, присвячених питанню прямої демократії та ЄС, але їм було відмовлено у фінансуванні. Пізніше вони отримали фінансування від Делегації Єврокомісії у Словаччині, але цього не було досить для подолання дисбалансу.
Словенія	Уряд фінансував прихильників, яких активно підтримували медіа.	Противники членства не фінансувалися та не мали власної матеріальної бази. ЗМІ не помічали наявності опонентів євроінтеграції (Neutro, NOVA stranka та «Групу 23-го грудня»).

Країна	Фінансування прихильників вступу в ЄС	Фінансування опонентів вступу в ЄС
Угорщина	Уряд створив Комунікаційну громадську фундацію для підготовки населення до референдуму. Бюджет організації склав 8 млн. форинтів. Крім того, всі міністерства та муніципалітети мали свої власні бюджети для проведення референдуму. (Наразі ЗМІ оцінюють витрати на проведення референдуму приблизно в 30-40 мільйонів форинтів). Можна говорити також і про таємні витрати. Наприклад, було побудовано міст через Дунай, який назвали «Міст до Європи». Ходили чутки, що на його побудову насправді не було втрачено нічого. Витрати були приховані бюджетом армії.	Опоненти вступу до ЄС не були профінансовані належним чином. Загальний бюджет опозиційної сторони був близько 15 000 євро.
Чехія	Уряд витратив 200 мільйонів чеських крон (близько 7 мільйонів Євро) на проведення інформаційної кампанії. Позиції прихильників інтеграції були добре висвітлені у ЗМІ.	Противники євроінтеграції не отримали фінансування.
Швеція	Опозиціонери до підписання угоди отримали 48 мільйонів шведських крон, а прихильники – 42 мільйони шведських крон. Крім того, партії отримали фінансування пропорційно до їх місць у парламентах. Фінансування коливалося від 7,5 мільйонів шведських крон трьом партіям центристського спрямування, до 10,5 мільйонів, що були виділені Соціал-Демократам. Це справляє враження, що державне фінансування обох сторін було справедливим. Однак головним спонсором прихильників була Конфедерація Шведського бізнесу, тому в медіа фігурували суми в 300 мільйонів SEK.	

Таким чином, хоча питання оптимальної моделі фінансування референдумів залишається відкритим, варто відмітити, що наведені дані свідчать про поширену практику несправедливого розподілу фінансових ресурсів на проведення референдумів. У більшості країн противники вступу в ЄС не були профінансовані належним чином, адже всі кошти направлялися на кампанію підтримки.

Принципи демократії та справедливості ведення кампанії з організації та проведення референдуму передбачають необхідність встановлення певної граничної суми, яку може внести приватна особа, незалежно від того, на користь кого такий внесок зроблено. Теоретично найбільш справедливою моделлю розподілу ресурсів є законодавче закріплення права виключно на державне збалансоване (50% на 50%) фінансування при наявних обмеженнях на приватне фінансування. Як відомо, нерівномірне приватне фінансування найкраще долати шляхом розширення державного фінансування на основі рівного забезпечення обох сторін.

Що стосується іноземного фінансування референдумів, то з метою чесного та демократичного ведення кампанії уряд має право його

заборонити через те, що зовнішні внески (які зазвичай є приватними, а тому їх кількість обмежити важко) можуть суттєво вплинути конфігурацію прихильників та опонентів винесеної на референдум пропозиції, що можна оцінити як втручання у внутрішні справи держави. З іншого боку, іноземне фінансування може мати позитивний вплив, якщо розподіл державних коштів не є справедливим.

Багато референдумів щодо вступу в ЄС яскраво демонструють відірваність практики від визначених та формально визнаних принципів як щодо обмеження приватних внесків, так і щодо заборони іноземного фінансування. Як правило, будь-які обмеження щодо обсягів такої фінансової допомоги й щодо порядку її надання, не впливали на перебіг кампанії з організації та проведення референдумів щодо вступу в ЄС.

Таблиця 7.2.

Приватні внески та іноземне фінансування: практика референдумів щодо вступу в ЄС

Країна	Обмеження приватних внесків	Дозвіл іноземного фінансування
Естонія	Максимальна сума платежу не встановлена.	Іноземне фінансування законодавчо не передбачалось (проте офіційно воно не було обмежене).
Латвія	Немає обмежень.	Іноземне фінансування не обмежувалось.
Литва	Немає обмежень.	Не було обмежене щодо іноземних внесків (хоча, наскільки відомо, таких внесків не було).
Мальта	Максимальна сума платежу не встановлена. Не існувало механізмів контролю будь-яких витрат. Єдиною вимогою було дотримання правил бухгалтерського обліку, які поширюються на урядові установи, НУО та приватні компанії. Тобто фінансування референдуму було вільним, позбавленим контролю.	Іноземні внески не обмежувались у Мальті, не зважаючи на загальні правила щодо партійного фінансування.
Польща	Максимальна сума платежу не встановлена.	Іноземне фінансування не обмежувалось.
Словаччина	Немає обмежень.	Іноземне фінансування не обмежувалось. Зрештою, не було великих зовнішніх внесків для обох сторін. Не було необхідності для ТАК-сторони залучати іноземні кошти, оскільки очевидним є те, що НІ-сторона взагалі не мала ніякого фінансування.
Словенія	Немає обмежень.	Іноземні внески могли робитись через громадські організації, але не від політичних партій. Жодна величина доступних зовнішніх внесків не могла бути порівняною з урядовим фінансуванням.

Країна	Обмеження приватних внесків	Дозвіл іноземного фінансування
Угорщина	Ніхто не надав питанню приватних внесків великого значення. Цей вид ресурсів був вагомим для опозиційної сторони, але приватні донори не ризикнули надати кошти НІ-сторони. Угорська торгово-промислова палата витратила близько 200 000 євро на проєвропейську пропаганду із власного бюджету. Хоча величина приватних внесків була незначною порівняно з державним забезпеченням, з них на підтримку приєднання до ЄС було виділено в 10 разів більше коштів, ніж на опозиційну сторону.	Іноземне фінансування не допускалося. Якщо й була така форма фінансування, вона трималась у таємниці, а ці кошти були використані на користь ТАК-сторони.
Чехія	Не було обмежень щодо внесків приватних осіб. Приватні внески були (наприклад від автомобільної компанії «Шкода»).	Іноземні внески не виключаються. Були значні внески від Делегації Європейської Комісії та її інформаційних центрів у Чехії.
Швеція	Не має обмежень щодо фінансування. Організації, що отримують внески, не зобов'язані звітувати громадськості, хто є їхнім донором.	Немає обмежень стосовно іноземного фінансування.

Наведені у таблиці дані доводять, що існування будь-якої моделі фінансування референдуму обумовлює необхідність створення системи громадського контролю над її функціонуванням.

На підставі сказаного вище можна зробити висновок про опосередковане порушення принципів справедливого та демократичного ведення кампанії з організації та проведення референдуму щодо вступу в ЄС. Як було зазначено у попередньому пункті, органи влади не можуть створювати собі фінансові привілеї для лобювання вигідних їм позицій (зокрема, в частині державного фінансування). Однак логіка політичної доцільності обумовила незбалансований розподіл ресурсів між прихильниками та опонентами євроінтеграції. Крім того, очевидність позицій урядів у багатьох країнах вплинули на зниження рівня приватної ініціативи щодо фінансування євроферендумів.

7.2. Використання коштів публічних та громадських фондів

Загальні правила фінансування кампанії з організації та проведення референдуму, рекомендовані Венеціанською комісією, передбачають використання як публічних, так і приватних коштів.

Регулювання особливостей фінансування референдуму з публічних фондів на рівні національного законодавства не є однозначним. Наприклад, у *Болгарії, Ірландії, Португалії, Польщі та Іспанії* використання публічних фондів і прихильниками, і опонентами винесеної на референдум пропозиції заборонено, хоча це не виключає можливості державного фінансування організації референдуму, що включає компенсацію, наприклад, поштових

витрат як прихильникам, так і опонентам пропозиції (наприклад *Іспанія*). В *Естонії* фінансування референдуму можливе виключно з публічних фондів.

Законодавство інших країн передбачає поєднання можливості використання державних коштів із дотриманням принципу нейтральності. *Ірландія* та *Мальта* дозволяють їх використання для ведення інформаційної діяльності, однак не для політичного змагання. Інший варіант – рівний розподіл коштів між прихильниками та опонентами винесеної на референдум пропозиції (така практика мала місце у *Фінляндії* під час референдуму про вступ до ЄС).

Інше правило використання публічних коштів передбачає необхідність заборони використання публічних коштів для цілей, пов'язаних із веденням кампанії, органами влади.

У деяких країнах можливість органів влади використовувати кошти приватних фондів не заборонена, але суттєво обмежена. В *Австрії* використання державних коштів парламентом та урядом дозволено, однак не на поширення необ'єктивної інформації та не на непропорційне висвітлення позицій «за» чи «проти» винесеної на референдум пропозиції.

Таблиця 7.3.

**Порядок фінансування кампанії з організації
та проведення референдуму з державного бюджету:
приклади законодавчого регулювання**

Естонія	Витрати, пов'язані з референдумом, покриваються виключно з державного бюджету. Національний виборчий комітет готує проект бюджету витрат, пов'язаних з референдумом, який потім через Міністерство фінансів передає уряду. Статті видатків з бюджету визначаються з урахуванням лімітів, передбачених державним бюджетом або визначених урядом. Витрати, пов'язані з підрахунком голосів, повинні покриватися або з державного бюджету, або зі спеціальних фондів, виділених із бюджету Міністерства внутрішніх справ чи уряду.
Литва	Витрати, пов'язані із підготовкою та проведенням референдуму, мають бути компенсованими із державних та місцевих бюджетів. Центральна виборча комісія покриває витрати своїх комітетів із власного бюджету. Усі витрати, пов'язані з діяльністю в межах регіональних та виборчих округів місцевих виборчих органів, компенсуються із місцевого бюджету. Якщо місцева влада не спроможна надати належне фінансування, Центральна виборча комісія може виділити для нього кошти із державних фондів.
Словаччина	Витрати, пов'язані із підготовкою та проведенням референдуму, підрахунком голосів, а також з оголошенням його результатів, компенсуються з державного бюджету. До таких витрат не відносять кошти, витрачені на агітаційну кампанію (крім оплати діяльності ЗМІ).

Що стосується використання коштів громадських фондів, то практика закріплення такої можливості законодавством країн-членів є досить

обмеженою, що можна пояснити прагненням усунення можливостей фінансового тиску на органи влади, громадян, медіа та інших учасників кампанії. А у країнах, де така можливість передбачена, існують певні умови використання громадських коштів, пов'язані з їх рівним або пропорційним розподілом, а також необхідністю чесного ведення кампанії (зокрема – агітації).

Таблиця 7.4.

Можливість використання громадських фондів: приклади законодавчого регулювання

КРАЇНА	ОСОБЛИВОСТІ РЕГУЛЮВАННЯ
Австрія	Пропорційний розподіл громадських коштів можливий доти, доки інформація є пропорційною та об'єктивною.
Великобританія	Витрати на референдум не можуть покриватися учасником кампанії (політичною партією, громадською організацією тощо) без письмового дозволу особи, яка внесла кошти у приватний фонд. Внески фізичних осіб не повинні перевищувати J200. Якщо фізична особа робить внесок для референдуму, вона повинна одразу сповістити про це учасника кампанії, на користь якого внесок було зроблено, надіславши йому повідомлення та відповідний чек.
Італія	Внески приватних осіб повинні надсилатись на спеціальний рахунок банку, причому такі особи мають ідентифікувати себе. Ліміт приватного внеску особи – 6000 євро.
Литва	Усі кошти, не передбачені державним бюджетом, направляють на спеціальний виборчий рахунок для референдумів.
Мальта	Можливе для інформування, а не потреб кампанії (лобіювання інтересів).
Польща	Організація та проведення референдуму покриваються з громадських фондів.
Відсутнє регулювання:	<i>Бельгія, Кіпр, Чехія, Данія, Естонія, Франція, Греція, Угорщина, Італія, Латвія, Люксембург, Нідерланди, Португалія, Іспанія, Швеція</i>

Як видно із поданої вище інформації, уніфікований підхід до регулювання питання фінансування референдуму на рівні національного законодавства європейських країн відсутній. Обсяги регулювання варіюються від визначення дозволених джерел фінансування (державних, приватних чи обох) до регламентації порядку складання бюджету уповноваженими органами та граничними сумами, що можуть вноситись на рахунки приватних фондів.

Відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії, оплата збору підписів на підтримку народної ініціативи щодо проведення референдуму може здійснюватися з фінансових фондів, однак законодавство повинне чітко визначати як максимальну суму, яку можна витратити на такі цілі, так і суму індивідуального платежу кожній особі, що збирає підписи. Однак

особи, які підтримують ініціативу проведення референдуму, не можуть отримувати за це фінансову винагороду. Незважаючи на наявність такої рекомендації національне законодавство майже всіх європейських країн не містить відповідного регулювання. Винятком є *Італія*, законодавством якої передбачена можливість оплати роботи осіб, що займаються збором підписів.

7.3. Висновки

1. В більшості країн Євросоюзу домінує ліберальний підхід до фінансування передреферендумної агітації. В ряді країн ЄС (особливо в нових державах-членах) відсутні будь-які обмеження граничних розмірів приватних внесків, відсутня пряма заборона фінансування передреферендумної кампанії фізичними та юридичними особами-нерезидентами. Практика проведення референдумів щодо членства в ЄС також засвідчила непрозорість використання коштів на фінансування прихильників та опонентів винесених на референдум питань.
2. Країни ЄС по-різному підходять до визначення переліку дозволених джерел фінансування передреферендумної агітації: в одних країнах використання бюджетних коштів на відповідні цілі заборонено або жорстко обмежено (Болгарія, Ірландія, Польща, Португалія, Іспанія), в інших (Естонія), – навпаки, бюджетні кошти є єдиним легальним джерелом фінансування передреферендумної агітації.

МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ

Особливості місцевого референдуму як політичного інституту обумовлені масштабом питань, що становлять його предмет, а, отже, і наслідків прийнятих рішень. Важливо, що підходи до законодавчого регулювання його функціонування у різних країнах не є однаковими як за обсягами, так і за змістом. Тим не менше, загальна схема аналізу місцевого та загальнонаціонального референдумів є подібною.

8.1. Права основа місцевих референдумів

Подібність положень, що визначають порядок організації та проведення місцевих референдумів у різних країнах, є менш очевидною у порівнянні з регулюванням національного референдуму. Наприклад, *Кіпр, Латвія, Литва* не дозволяють проведення місцевих референдумів; в *Данії* консультативний місцевий референдум може бути проведений лише на основі спеціального закону; в *Литві* на рівні муніципалітетів можуть проводитись народні опитування.

Концепція способів законодавчого регулювання місцевого референдуму є трирівневою та передбачає наявність: конституційних положень; національних законів про місцеві референдуми та включення відповідного регулювання до інших нормативно-правових актів загальнонаціонального значення; спеціального регулювання на місцевому рівні. Зазвичай порядок організації та проведення місцевих референдумів визначаються нормативними актами центральних органів виконавчої влади або органами місцевого (регіонального) самоврядування. Тим не менше, конституційне закріплення має місце у *Бельгії, Болгарії, Франції, Угорщини, Італії, Люксембурзі, Польщі, Португалії*. Конституційне регулювання може зводитись до визначення загальних принципів, спільних для референдумів усіх рівнів (наприклад *Греція, Латвія, Литва*), або містити конкретні положення, що стосуються виключно місцевого голосування (наприклад в *Італії* Конституція регулює питання регіонального референдуму). Поширення набуло законодавче закріплення можливості проведення референдуму на місцевому рівні (*Естонія, Ірландія, Мальта, Швеція*; у *Бельгії* положення Конституції стосуються виключно місцевого референдуму; в *Іспанії* положення стосовно референдуму містяться в Статутах автономії, також існує спеціальний закон, що передбачає проведення місцевих референдумів; в *Нідерландах* до 2004-го року існував Тимчасовий закон про референдум). Можливим є непряме закріплення можливості проведення місцевого референдуму в основному законі (наприклад у *Чехії* глава Конституції «Про основні права та свободи» містить непрямі вказівки на наявність інституту народного голосування на місцевому рівні). Враховуючи комплексний характер інституту референдуму, положення, що стосуються місцевого народного голосування, можуть міститися у різних національних

законах: про місцеві адміністрації (наприклад *Ірландія*), про місцеві ради (наприклад *Мальта*), про муніципалітети (наприклад *Фінляндія*) тощо. Крім того, можливим є прийняття окремого закону, предметом регулювання якого є місцевий референдум (*Польща*). Що стосується прийняття місцевих актів, то така практика, в основному, поширена у державах зі федеративним устроєм та виходить із принципу врахування місцевої специфіки певної адміністративно-територіальної одиниці.

Таблиця 8.1.

Законодавче закріплення місцевого референдуму

КРАЇНИ	КОНСТИТУЦІЯ	НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО	СПЕЦІАЛЬНІ ЗАКОНИ
Австрія	-	Звичайне законодавство	+ (Земельні закони)
Бельгія	+	-	-
Болгарія		+	
Греція	-	-	-
Кіпр	-	-	-
Данія	-	Консультативні референдуми проводять на основі спеціальних законів або рішень місцевих рад)	
Естонія	+	Закон про органи місцевої влади	+ (кожний муніципалітет встановлює свої правила)
Ірландія	+	Закон про місцеві державні адміністрації	-
Іспанія	+	Статути автономій та поправки до них (приймаються центральними органами влади)	+ (Імплементуюче законодавство)
Італія	+	-	+ (Статут регіону)
Латвія	-	-	-
Литва	-	Муніципалітети мають право ініціювати розгляд відповідних законодавчих положень	
Люксембург	+	-	+ (Муніципальне законодавство)
Мальта	+	Закон про місцеві ради	-
Нідерланди	-	Тимчасовий закон з 2002 по 2004 роки був прийнятий для регулювання провінційних та муніципальних референдумів	+
Польща	+	Закон про місцеві референдуми	-
Португалія	+	-	-
Угорщина	+	-	+
Фінляндія	+	Закон про муніципалітети	-
Франція	+	Імплементативне законодавство	-
Чехія	+	Хартія основоположних прав та свобод (застосовується у якості конституційного закону), а також національне законодавство	-
Швеція	+	-	-

Поширеною практикою (навіть у країнах, де проведення референдуму регулюється на конституційному рівні) є прийняття так званого «імплементативного» законодавства, що регулює порядок оприлюднення рішень місцевих референдумів та надання їм юридичної сили. Таке законодавче регулювання має місце в *Болгарії, Чехії, Франції, Угорщині, Люксембурзі, Польщі, Португалії*; в *Іспанії* існують регіональні положення імплементації рішень референдумів.

У державах з федеративним устроєм, правила регулювання місцевих та регіональних референдумів досить часто покладаються на суб'єктів федерації (за умови, що національне законодавство дозволяє проведення таких референдумів). Так, наприклад, в *Австрії* такий порядок закріплений в Конституції; в *Італії* Конституція передбачає прийняття регіональних статутів, які визначають, що положення про референдуми мають міститися в регіональних законодавчих актах та адміністративних рішеннях, а також містять положення про проведення місцевих референдумів.

Спеціальні положення щодо організації та проведення місцевих референдумів можуть прийматися на місцевому рівні в унітарних державах: наприклад, в *Угорщині* законодавство окреслює загальні принципи, а деталі розкриваються в актах місцевого самоврядування; місцеві, провінційні та регіональні органи влади в *Естонії* та *Нідерландах* приймають положення про референдуми.

Якщо положення, що регулюють порядок проведення місцевого референдуму, виносяться на народне голосування, дискусійною може виявитися їх конституційна природа, а не зміст. Тим не менше, більшість конституцій, до яких включені положення щодо порядку проведення місцевих та регіональних референдумів, не містять норм щодо зміни такого порядку. Винятком є *Італія*, де питання про перегляд норм регулювання референдумів може бути винесене на референдум як національного, так і регіонального рівня.

Отже, законодавче закріплення місцевого референдуму можливе на трьох рівнях: конституційному, національного законодавства та місцевих актів. Вибір способу регулювання залежить від розподілу повноважень між національним, регіональним та місцевим рівнями управління в державі, а також від об'єктивних вимог політичного процесу.

8.2. Типи місцевих референдумів

Узагальнений теоретичний підхід про можливість проведення народного голосування на місцевому рівні не дає точної відповіді про конкретні моделі такого референдуму. Законодавство європейських країн передбачає можливість проведення **регіонального, локального** або **обох типів референдуму**. Положення стосовно референдумів як на місцевому, так і на національному рівнях, містить законодавство *Болгарії, Угорщині та Швеції*. Для порівняння, лише муніципальні референдуми можуть бути проведені в *Чехії, Естонії, Ірландії, Люксембурзі, Мальті, Португалії* (доки органічний

закон стосовно регіональних референдумів не буде прийнятий). В Литві на рівні муніципалітетів можуть проводитись народні опитування.

Зазвичай проведення локальних референдумів пов'язане із життям муніципалітетів. Вибір моделі залежить від варіанту територіальної організації влади. Наприклад, регіональні провінційні референдуми можуть проводитись виключно в державах, де є провінції (зокрема це стосується *Бельгії*). У більшості федеративних держав існують положення про референдуми у суб'єктах федерації, автономних округах та на локальному рівні (наприклад в *Іспанії* референдуми можуть бути проведені на рівні автономних спільнот, провінцій та муніципалітетів; подібна практика поширена в *Австрії* та *Італії*). Крім того, особливості законодавчого регулювання інколи обумовлені наявністю територій зі спеціальним статусом: так, наприклад, у *Франції* законодавчо передбачений особливий порядок проведення референдуму на Корсиці, якщо його предмет пов'язаний із особливим статусом території; в *Португалії* Конституцією передбачені регіональні референдуми на Азорських островах та на Мадейрі, а також міститься вказівка на необхідність прийняття органічних законів щодо проведенням таких референдумів.

Таблиця 8.2.

Рівні проведення місцевого референдуму: приклади законодавчого регулювання

КРАЇНА	РЕГІОНАЛЬНИЙ АБО ФЕДЕРАЛЬНИЙ РІВЕНЬ	ПРОМІЖНИЙ РІВЕНЬ	БАЗОВИЙ РІВЕНЬ (РІВЕНЬ МУНІЦИПАЛІТЕТІВ)
Австрія	+ (Федеральні землі)	-	-
Бельгія	+ (Провінції)	-	+ (Муніципалітети)
Болгарія	+ (Регіони)	-	+ (Муніципалітети, міста)
Естонія	-	-	+ (Муніципалітети)
Ірландія	-	-	+ (Муніципалітети)
Іспанія	+ (Автономні спільноти)	+ (Провінції)	+ (Муніципалітети)
Італія	+ (Регіони)	-	+ (Муніципалітети)
Литва	-	-	+ (Муніципалітети)
Люксембург	-	-	+ (Муніципалітети)
Мальта	-	-	+ (Муніципалітети)
Нідерланди	+ (Провінції)	-	+ (Муніципалітети)
Польща	+ (Регіони)	+ (Округи)	+ (Муніципалітети)
Португалія	+ (Автономні території)		+ (Муніципалітети та їхні складові)
Угорщина		+ (Округи)	+ (Муніципалітети)
Фінляндія	-	-	+ (Муніципалітети)
Франція	+ (Регіони)	+ (Округи)	+ (Муніципалітети)
Чехія	-	-	+ (Муніципалітети)
Швеція	+ (Регіони)	-	+ (Муніципалітети)

Відсутнє регулювання:

Кіпр, Данія, Греція, Латвія

Референдуми, що проводяться на місцевому рівні, можуть мати обов'язковий та факультативний характер. Предмет обов'язкових місцевих референдумів зазвичай законодавчо визначений, а факультативні референдуми проводяться щодо решти питань життя громади тієї чи іншої територіальної одиниці.

У федеративних державах перегляд конституцій суб'єктів федерації може бути висунутий на обов'язковий референдум (наприклад в *Австрії* такий порядок передбачений у двох землях; в *Іспанії* зміни до статутів автономій, прийняті у відповідності до спеціальної процедури, в перші роки після вступу конституції в силу мають бути винесені на обов'язковий референдум).

Питання зміни територіальних меж практично завжди є предметом обов'язкового місцевого референдуму. Наприклад, в *Іспанії* це стосується змін меж регіонів та утворення нових регіонів; в *Угорщині* – питання поділу або злиття муніципалітетів; в *Чехії* – виключно поділу муніципалітетів.

Факультативні референдуми можуть проводитись на вимогу органів влади або за народною ініціативою.

Підстави надання місцевим органам влади (зокрема органам місцевого самоврядування або їх посадовим особам) права ініціювати проведення місцевого референдуму пов'язані з призначенням цих органів вирішувати проблеми місцевого значення. Таким чином, місцеві референдуми можуть проводитись на регіональному та муніципальному рівні та бути ініційованими відповідними органами місцевого управління певних адміністративно-територіальних одиниць. Метою їх проведення є вирішення питань місцевого значення, які зазвичай прямо пов'язані зі сферою компетенції місцевих органів.

Законодавство більшості країн, де дозволені місцеві та регіональні референдуми, передбачає факультативні референдуми на вимогу певної частини виборців електорату.

За критерієм обов'язковості рішень референдумів виділяють імперативні та консультативні місцеві референдуми. Відповідний вибір залежить від місця інституту народного голосування у системі прийняття публічно-владних рішень на місцях. Аналіз норм законодавства європейських країн свідчить, що прагнення органів місцевого управління лише консультуватися з населенням є більш поширеним (*Бельгія, Данія, Естонія, Ірландія, Литва, Люксембург, Нідерланди, Швеція*), ніж практика автоматичного визнання юридичної сили прийнятих на місцевих референдумах рішень (*Болгарія, Франція, Іспанія*). Тим не менше, навіть у *Бельгії* (незважаючи на те, що там передбачена практика виключно консультативних референдумів) органи місцевого самоврядування досить серйозно ставляться до належної організації їх проведення: місцева чи провінційна рада повинні дати роз'яснення громадськості своїх рішень, що стосуються питань, котрі були предметом референдуму. Країни ж, в яких існує інститут імперативного місцевого референдуму, можуть окреслити досить широке коло питань, що можуть бути його предметом (наприклад Закон про місцеве самоврядування в

Угорщині 1999-го року передбачає обов'язковість проведення місцевого референдуму щодо: об'єднання та роз'єднання громад, створення нової громади, створення місцевого представницького органу або його поділу, питань, визначених самоврядними постановами; водночас на місцевий референдум не можуть виноситися питання бюджету, місцевих податків, кадрового забезпечення).

У таких країнах як *Австрія*, *Італія*, *Мальта* та *Португалія* законодавство передбачає можливість проведення як імперативних, так і консультативних референдумів на місцевому рівні. Так, наприклад, в *Австрії* проведення імперативних земельних референдумів вважається загальним правилом, а можливість проведення народної консультації передбачається законодавством деяких земель; в *Італії* імперативні референдуми проводяться щодо зміни територіальних кордонів регіонів, а консультативні – щодо створення нового регіону чи його злиття з іншим регіоном (варто зазначити, що можливість проведення консультативного референдуму закріплена в італійському національному законі – «*Bassanini*» Law, однак муніципалітети та провінції не зобов'язані вводити відповідну норму до місцевого статуту; тим не менше, практика народної консультації є досить поширеною); у *Португалії* – якщо питання потребує прийняття закону.

Таблиця 8.3.

Типи референдумів: приклади законодавчого регулювання

Типи референдумів	Країни
Обов'язковість юридичних наслідків	
Виключно імперативні	Болгарія, Франція, Іспанія.
Виключно консультативні	Бельгія, Данія, Естонія, Ірландія, Литва, Люксембург, Нідерланди, Швеція.
Імперативні та консультативні	Австрія (загальна тенденція – імперативний характер місцевих референдумів, однак законодавство земель може встановити власні правила щодо проведення консультативних народних голосувань); Італія (утворення нових районів або зміна їх конфігурацій є предметом консультативного референдуму; рішення щодо решти питань, які можуть бути предметом місцевого референдуму, мають імперативний порядок); Мальта; Португалія (імперативний, якщо участь у голосуванні взяли більше 50% виборців; в іншому випадку - консультативний). Поширеною є практика законодавчого закріплення імперативного характеру місцевих референдумів, які вимагають прийняття законів на національному рівні.
Зміст юридичних наслідків	
Відкладальні (поширені на локальному рівні)	Австрія (залежно від законодавства земель), Іспанія, Нідерланди.
Відхиляючі (мало поширені на місцевому рівні)	Мальта (законодавчо закріплений, але реально жодного не було проведено), Італія та Австрія (положення про відхиляючий референдум містяться у нормативних актах деяких федеральних земель).
Відсутнє регулювання:	Кіпр, Греція, Латвія.

Що стосується відкладальних та відхиляючих референдумів, то практика їх законодавчого закріплення не є дуже поширеною (наприклад в Італії можливе проведення передбаченого спеціальним законодавством відхиляючого референдуму щодо місцевого управління або місцевого статуту).

8.3. Предмет місцевого референдуму

Законодавче визначення предмету місцевого референдуму у європейських країнах відбувається двома способами: по-перше, шляхом визначення питань, що можуть бути винесені на референдум; по-друге, шляхом визначення питань, що не можуть бути винесені на референдум.

Законодавство багатьох країн не передбачає обмежень щодо питань, які можуть бути винесені на референдум (*Чехія, Естонія, Фінляндія, Франція, Литва, Мальта, Польща*). Тим не менше, є ряд країн, законодавство яких закріплює перелік питань, що не можуть бути предметом референдуму. Сферами, виключеними з предмета місцевого референдуму, можуть бути: а) призначення та зміна місцевих чиновників (*Бельгія*); б) питання бюджету, фінансової та фіскальної політики (*Бельгія, Італія, Португалія, Іспанія*); однак з цього правила є винятки: в *Ірландії* місцеві референдуми можуть проводитись виключно з питань різних фінансових проектів (проте жодного такого референдуму ще не було проведено); у *Болгарії* місцеві референдуми проводяться щодо цілого ряду фінансових питань (позики в банках чи інших фінансових установах; продажі, знижки, орендні договори чи рентні доходи; взагалі, муніципальні активи, що мають значну важливість та вартість; інвестиції, будівництво приміщень, розбудова робітничої інфраструктури та інші засоби для задоволення потреб муніципалітету); в) вибори (*Чехія, Угорщина*; у *Польщі* та у деяких землях *Австрії* допускається звільнення обраного службовця на вимогу виборців шляхом проведення референдуму).

Спеціальне регулювання діяло в Нідерландах: Тимчасовий закон про референдуми, що діяв до 2005-го року, закріплював чіткий перелік питань, що можуть розглядатись на місцевому та регіональному референдумах. Крім того, передбачалося, що провінційні та муніципальні органи влади можуть додати до визначеного переліку інші питання, окрім тих, які були виключені з предметного поля референдуму.

Найбільш поширеним предметом місцевих та регіональних референдумів є зміна кордонів адміністративно-територіальних одиниць, навіть якщо остаточне прийняття рішення щодо цих питань регулюється національним законодавством (*Естонія, Угорщина, Нідерланди, Австрія*). Деякі країни мають специфічне законодавче регулювання референдумів щодо адміністративних кордонів: в *Італії* питання змін регіональних кордонів та створення нових регіонів виносяться на обов'язковий національний референдум; у *Португалії* місцевий референдум проводиться з питань змін територіальних меж муніципалітетів лише як доповнення до консультування

із місцевими органами влади; у *Франції* референдуми, що стосуються спеціальних територій (морські території, Корсика) проводяться у відповідності до статусу території. На відміну від названих держав, у *Бельгії* проводити референдуми з питань зміни територіальних кордонів заборонено.

Часто питання зміни кордонів муніципалітетів є предметом обов'язкового місцевого референдуму (*Італія, Угорщина, Чехія*). Інша проблема, яку виносять на обов'язкове місцеве голосування – прийняття або зміна основного нормативно-правового акту території (зокрема – конституції або статуту).

Таблиця 8.4.

Предмет обов'язкових місцевих референдумів: приклади законодавчого регулювання

Референдуми щодо змін кордонів адміністративно-територіальних одиниць	
Італія	Зміна регіональних кордонів або створення нової адміністративно-територіальної одиниці.
Угорщина	- Злиття чи об'єднання муніципалітетів; - Перехід муніципалітету з одного округу в інший; - Інші умови, що вказані у місцевому законодавстві.
Чехія	Відокремлення частини або муніципалітету.
Референдуми щодо нормативно-правових актів територій	
Австрія	Внесення змін до конституцій земель.
Іспанія	Прийняття статуту автономії, а також внесення поправок до нього.

Деякі країни встановлюють обмеження стосовно законодавчої природи актів, що можуть бути представлені на референдумі: у *Чехії* не можна подавати на референдум питання, що належать до виключної компетенції муніципалітету; у *Мальті* – навпаки, саме ці акти є єдиним можливим предметом референдуму; в *Ірландії* місцеві референдуми можуть проводитись лише щодо питань фінансової політики. В *Австрії* федеральний закон визначає, які акти можуть бути винесені на національний референдум (зазвичай йдеться про законопроекти, прийняті регіональним парламентом (Ландтагом), а які - на місцевий референдум (рішення муніципальних рад).

У поданій нижче таблиці наведені приклади законодавчого закріплення питань, що можуть бути винесені на регіональні та муніципальні референдуми. Варто звернути увагу, що законодавство деяких країн, розрізняючи регіональний та муніципальний рівні проведення народного голосування, окремо не визначає предметне поле кожного з цих типів, закріплюючи загальний перелік питань, що можуть бути винесені на місцевий референдум.

Таблиця 8.5.

**Предметне поле регіональних та муніципальних референдумів:
приклади законодавчого регулювання**

Країна	Регіональний референдум	Муніципальний референдум
Австрія	Законопроекти, прийняті парламентами земель.	Основні питання місцевого значення або рішення місцевої ради (наприклад відкликання мера або зміна місцевих кордонів).
Бельгія	Питання комунального або провінційного характеру можуть бути предметом народної консультації у відповідній комуні або провінції (крім фінансових та кадрових питань; питань щодо зміни кордонів територіальних одиниць, оскільки вони мають регулюватися законом).	
Болгарія	-	Акти, спрямовані на регулювання питань місцевого значення, що належать до компетенції органів місцевого самоврядування. Найчастіше предметом референдуму є: - Контракти з позик, продажів, оренди та інші питання, що мають вагоме значення; - Будівництво, інвестування та інші проблеми, що не можуть бути фінансовані з державного бюджету.
Естонія	-	Будь-яке питання місцевого значення (в тому числі – поділ чи об'єднання муніципалітетів).
Ірландія	-	Проекти фінансових програм.
Іспанія	Створення автономного співтовариства. Законодавством передбачено, що референдум у певній провінції необхідний в якості однієї зі стадій процесу вироблення та затвердження статуту про автономію, що буде об'єднувати ці провінції регіональної спільноти.	Питання найбільшого значення (крім питань фіскальної та бюджетної політики).
Італія	- Правові акти регіональних органів влади (зокрема – внесення змін до статутів областей); - Територіальні референдуми щодо регіональних кордонів.	Консультативний референдум закріплений у національному законі (<i>«Bassanini» Law</i>). Однак муніципалітети та провінції не зобов'язані вводити відповідну норму до місцевого статуту.
Латвія	-	Питання, що належать до компетенції муніципалітетів.
Мальта	-	Сфера компетенцій муніципальних органів влади.
Нідерланди	Будь-який текст, затверджений провінційним чи муніципальним парламентом (включаючи питання місцевих кордонів). Тимчасовий закон мав чіткий перелік можливих предметів референдуму. Органи муніципальної чи провінційної влади могли додати свої пункти до цього переліку, але лише у випадку, що вони не суперечили Тимчасовому закону.	
Польща	Питання, що стосуються життя самоврядної спільноти (в тому числі про відкликання органів територіального самоуправління, вибраних прямими виборами).	

Країна	Регіональний референдум	Муниципальний референдум
Португалія	Питання особливого обласного значення.	Питання місцевого значення, що не виходять за межі компетенції відповідних місцевих органів. Заборонено виносити на референдум: питання місцевого значення (крім питань, що вже розглядались місцевими органами влади, та питань, пов'язаних з бюджетом); дозволено проводити референдуми з питань зміни кордонів адміністративних одиниць.
Словенія	-	Питання, що підпадають під муниципальну юрисдикцію та вважаються питаннями особливої важливості.
Угорщина	Предметом обов'язкового референдуму є: об'єднання та роз'єднання громад, створення нової громади, створення місцевого представницького органу або його поділ, питання, визначені самоврядними поставами. <i>На місцевий референдум не можуть виноситися питання бюджету, місцевих податків, кадрового забезпечення.</i>	
Фінляндія	-	Будь-яке питання, що належить до компетенції муниципалітету.
Франція	Зміна регіональних кордонів (об'єднання або поділ) є недійсною без схвалення народним голосуванням.	Будь-які питання, що належать до компетенції відповідної місцевої влади.
ФРН	- Конституційний (крім Берліну, Гессен та Саарланда); - Законодавчий; - Зміна кордонів федеральних територій; - Інші політичні рішення (Бранденбург, Гамбург, Шлезвіг-Гольштейн).	Питання, віднесені до відома муниципалітетів.
Чехія	-	- Акти, що належать до виключної компетенції муниципалітетів, міст (відповідно до закону про муниципалітети). Розпорядження органів влади муниципалітетів не можуть розглядатись на референдумі; - Питання, що відносяться до компетенції муниципалітету чи міста (винятки – бюджет, податки, вибори, звільнення з посади чиновників або розпуск виборного органу).
Швеція	Будь-яке питання, що не виходить за межі компетенції місцевих органів; дозволяються референдуми з питань зміни місцевих кордонів.	
Відсутнє регулювання:	<i>Кіпр, Данія, Греція, Латвія, Мальта, Польща, Люксембург</i>	

Специфіка функціонування інституту місцевого референдуму у деяких державах, взагалі, та особливості його предметного поля, зокрема, залежить від особливостей політичної системи, зокрема – від форми

правління. Яскравим прикладом в цьому контексті є Великобританія, яка є складною державою, що об'єднує кілька територій зі специфічним статусом. Розгляд історичного досвіду британських референдумів має феноменологічну цінність, оскільки дозволяє відстежити еволюцію інституту, а також його роль у процесах державного будівництва.

Таблиця 8.6.

Історія місцевого референдуму: досвід Великобританії

Функціонування інституту референдуму у **Великобританії** обумовлене особливостями форми правління цієї держави. Наразі єдиною формою референдуму є народна консультація. Тим не менше, ряд важливих референдумів, наслідки яких мали імперативний характер, були проведені у складових частинах держави – Шотландії, Північній Ірландії, Уельсі. Їхні предмети зокрема стосувалися конституційного ладу та інституційної організації влади на місцях. Такі референдуми важко однозначно визначити як місцеві. Однак винесені на них питання стосувалися окремих територій. Приклади таких референдумів подано нижче.

ПРЕДМЕТ	РІК	ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА	ПРИЙНЯТЕ РІШЕННЯ
Шотландський референдум щодо існування шотландського парламенту (референдум щодо делегування повноважень), а також щодо наділення його повноваженнями у сфері оподаткування	1979	Цей референдум був післязаконодавчим. Метою проведення було виявлення рівня підтримки Шотландського акту 1978 року, згідно з яким створювалася Асамблея Шотландії. Спеціальною умовою для легітимації акту була підтримка принаймні 40% виборців. Питання підтримки акту було пов'язано з питанням оподаткування, оскільки створена Асамблея не мала незалежності у питаннях податків, тому певні опозиційні настрої існували в суспільстві проти нового фінансово залежного бюрократичного органу.	Більшість виборців проголосувала на підтримку Асамблеї. Проте через низьку явку виборців, відсоток тих, хто висловився «за» був менше 40%, тому умови проведення референдуму не були виконані. Асамблею Шотландії створено не було.
	1997	Питання було винесене на референдум повторно.	<i>Стосовно першого питання про можливість існування Шотландського парламенту – 74,3% відповіли ствердно; стосовно другого – «так» сказали 63,5% виборців. Явка виборців складала 60,4%. У відповідь на ствердний референдум Парламент Королівства схвалив Шотландський акт, створивши Шотландський парламент та виконавчий орган.</i>

ПРЕДМЕТ	РІК	ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА	ПРИЙНЯТЕ РІШЕННЯ
Уельський референдум щодо існування Уельської Асамблеї (референдум щодо делегування повноважень)	1979	Населення Уельсу мало висловитися та оцінити спроби Великобританії створити Уельську Асамблею.	Лише 35,2% електорату проголосувало на підтримку Асамблеї. Оскільки за умовами проведення референдуму 40% електорату має підтримати пропозицію, аби результати референдуму були зобов'язуючими, рішення не було прийняте.
	1997	Питання було винесене на референдум повторно. На відміну від референдуму у Шотландії, не надходило пропозицій для надання повноважень стосовно податків Уельській асамблеї. Питання стояло так: «Чи погоджуєтеся ви з існуванням Уельської асамблеї?».	«Так» відповіли 50,3% виборців, тоді як проти проголосувало 49,7%. Явка виборців складала 50,1%. В результаті уряд прийняв Урядовий Акт Уельсу, що передбачав створення Уельської Асамблеї.
Референдум Лондона стосовно делегування повноважень щодо існування посади Мера Лондона та Великої Лондонської асамблеї	1998	Питання поставало в тому, чи потрібно створювати Велику Лондонську «владу»: обирати Мера та окремо Лондонську асамблею. На відміну від референдуму у Шотландії питання про повноваження стосовно податків та законодавчі повноваження не поставало.	Явка виборців складала 34,1%. «За» проголосувало 72%, а «проти» – 28%. В результаті у 1999-му році уряд прийняв Акт про велику Лондонську Владу. Вибори мера та асамблеї були проведені в травні 2000 року.
Референдум у північній Ірландії щодо делегування повноважень	2004	Питання стосувалося виборів регіональних асамблей для різних частин Ірландії, Йоркширу та Хамберу.	Використовуючи голосування поштою, при досить низькій явці виборців, пропозиція стосовно створення регіональних асамблей була відхилена. «Так» відповіли лише 22,1% виборців.

Практика референдумів, які однозначно можуть бути визначені як місцеві, є досить поширеною. Так, наприклад, 35 місцевих референдумів було проведено стосовно прямих виборів мера у місцевостях. 12 з них отримали підтримку, а 23 пропозиції були відхилені. Найвища явка, що була зареєстрована, – 64%, а найнижча – 10%. Більшість місцевих референдумів було проведено в період з червня 2001 року по травень 2002, решта – після 2002 року.

«Транспортний» референдум Единбурга.

Місто Единбург проводило референдум у лютому 2005 року стосовно того, чи погоджуються виборці з транспортною політикою Ради Единбурга. Референдум проходив у формі поштового голосування. Політика Ради передбачала плату, що буде вимагатися з мотоциклістів при в'їзді до міста в певні години дня. 74% проголосували проти, при явці виборців 62%.

Інший цікавий приклад практики референдуму на місцевому рівні – приклад ФРН.

Досвід ФРН: історія становлення інституту місцевого референдуму

Законодавство земель передбачає, що спектр питань, що за ініціативою громадян можуть бути винесені на референдум, є досить широким. У вересні 2001-го року була розпочата громадська кампанія під слоганом «Народ за референдум за народною ініціативою», підтримана альянсом з 80-ти різних правозахисних, екологічних, робітничих, релігійних, соціальних та торгівельних громадських організацій. В результаті хвилі реформ, що розпочалася на початку 90-х років, кількість народних ініціатив з приводу референдуму на національному та місцевому рівнях помітно зросла. Після підтримки цієї ініціативи в Баварії та Гамбурзі місцеві уряди та конституційні суди блокували народні ініціативи щодо розширення меж прямої демократії на підставі того, що надмірна залученість громадян до процесу прийняття публічно-владних рішень може порушити базис форми правління Німеччини. Опоненти прямої демократії наголосили, що актуальний незадовільний стан даного інституту є гранично допустимим в державі, оскільки рівень недовіри громадян до органів влади є досить високим. Незважаючи на такий опір, парламенти Бремену, Гамбургу та інших земель частково зняли обмеження щодо проведення референдумів на місцевому рівні.

8.4. Вимоги до питань, що виносяться на місцеві референдуми

Законодавство європейських країн часто не містить вимог щодо формальної дійсності винесених на місцевий або регіональний референдум актів. Відсутність спеціальних норм обумовлює можливість винесення на референдум по-різному оформленого тексту (наприклад *Угорщина*) або відмінності у законодавчому регулюванні у різних адміністративно-територіальних одиницях (наприклад *Австрія*). Можливим є встановлення мінімальних вимог до винесеного на народне голосування тексту: наприклад, в *Болгарії*, *Мальті*, *Чехії* та *Фінляндії* обов'язковою є можливість відповідати на поставлене питання «так» чи «ні».

Незважаючи на обмеженість нормативного закріплення вимог щодо формальної дійсності винесеного на референдум тексту, в ряді країн діють відповідні законодавчі положення. З одного боку, у *Франції* та *Італії* на голосування виносяться лише спеціально сформульовані проекти; на *Мальті*, де лише муніципальні акти можуть бути винесені на референдум, пропозиція повинна бути текстово оформлена у вигляді проекту. З іншого боку, у *Чехії* та *Португалії* об'єктом референдуму можуть бути виключно питання принципів або загальні текстові пропозиції; у *Бельгії* – лише питання принципів; в *Ірландії*, де предмет місцевих референдумів є виключно фінансова політика, – лише текстова пропозиція.

Змістовні обмеження поширюються на регіональні та муніципальні референдуми за визначенням, оскільки нормативні акти центральних органів влади (як у федеративних, так і в унітарних державах) мають вищу юридичну силу у порівнянні з актами адміністративно-територіальних одиниць. Тому законодавство майже усіх європейських держав наголошує на необхідній відповідності текстів, що подаються на референдум,

законодавству вищого рівня, особливо національному або федеральному. Ця вимога може бути явною або неявною (наприклад у *Фінляндії* та *Угорщині* питання не повинне виходити за рамки компетенції місцевих органів).

Регулювання суто консультативних референдумів може бути більш гнучким. Оскільки вони не передбачають прийняття рішень імперативного характеру, неузгодженості із законодавством вищого рівня не виникають. Тим не менш, законодавство *Бельгії* передбачає, що предмет народної консультації має перебувати в рамках компетенції органу місцевого чи регіонального управління. Подібне правило діє у *Литві*, де муніципалітети проводять опитування щодо питань, які не можуть виходити за рамки компетенції муніципалітету.

Зазвичай в контексті місцевих референдумів вимога процедурної дійсності зводиться до дотримання принципів єдності форми та змісту. Обов'язковість першого принципу може бути передбачена в країнах, де на голосування вноситься спеціально сформульований проект (наприклад *Франція*, *Італія*), питання принципів чи загальна текстова пропозиція (наприклад *Бельгія*, *Чехія*, *Португалія*). Принцип єдності змісту закріплений у законодавстві деяких земель *Австрії*.

Вимога щодо чіткості та однозначності питань, винесених на референдум, вважається безумовною, навіть якщо законодавство і не містить відповідної вказівки, оскільки її нехтування фактично унеможливує отримання дійсних результатів. Тим не менше, правова база ряду країн включає норми, спрямовані на регулювання цього питання: в *Угорщині* забороняється двозначність питання, їх суперечливість, а вимагається логічність викладення; у *Франції* закріплені вимоги щодо справедливості, чіткості та однозначності питань. Вимога чіткості, яка передбачає можливість виборців дати відповідь «так» чи «ні» на поставлене питання, передбачена законодавством *Бельгії*, *Болгарії*, *Італії*, *Польщі*, *Чехії*, *Фінляндії*, *Мальти*.

Законодавство деяких європейських країн містить вимоги щодо кількості питань, які одночасно можуть бути винесені на місцевий референдум (наприклад *Болгарія*, *Італія*, *Польща*, *Португалія*, *Угорщина*). Однак практика нормативного регулювання цього питання не є досить поширеною.

Зведену інформацію про формальну, змістовну та процедурну дійсність тексту, винесеного на місцевий референдум, подано в таблиці нижче.

Таблиця 8.7.

**Формальна, змістовна та процедурна дійсність винесеного
на місцевий референдум тексту**

КРАЇНА	ФОРМАЛЬНА ДІЙСНІСТЬ			ЗМІСТОВНА ДІЙСНІСТЬ	ПРОЦЕДУРНА ДІЙСНІСТЬ			
	Сформульований проект	Питання принципів	Сформульована пропозиція		Єдність форми	Єдність змісту	Кількість можливих питань	Чіткість та зрозумілість питань
Австрія	Залежить від законодавства різних земель			Узгодженість із федеральним законодавством	Залежить від законодавства різних земель			
Бельгія	-	+	-	Проводиться з питань, що стосуються інтересів муніципалітетів та провінцій	+	-	-	+
Болгарія				Відповідність нормативно-правовим актам вищої юридичної сили	-	+	+	+
Ірландія	-	-	+					
Іспанія				Відповідність нормативно-правовим актам вищої юридичної сили				
Італія	+	-	-	Відповідність національному законодавству	+	+	+ (кожне питання має бути представлено виборцю окремо)	+
Латвія				У межах компетенцій місцевих органів				
Люксембург				У межах компетенції муніципалітету				
Мальта	Вирішують органи муніципальної влади			Відповідність національному законодавству	-	-	-	+
Нідерланди	Будь-який затверджений текст			Відповідність національному законодавству				
Польща				Відповідність нормативно-правовим актам вищої юридичної сили	-	-	+	+
Португалія	-	+	+	Відповідність нормативно-правовим актам вищої юридичної сили	+	+	+ (не більше 3-х питань)	+
Угорщина	+	+	-	У межах компетенцій місцевих органів	+	+	+ (більше ніж одне)	+
Фінляндія	Вирішує місцева рада			Відповідність сфері компетенцій органів управління муніципалітету	-	-	-	+
Франція	+	-	-	Відповідність національному законодавству	-	-	-	+

КРАЇНА	ФОРМАЛЬНА ДІЙСНІСТЬ			ЗМІСТОВА ДІЙСНІСТЬ	ПРОЦЕДУРНА ДІЙСНІСТЬ			
	Сформульований проект	Питання принципів	Сформульована пропозиція		Єдність форми	Єдність змісту	Кількість можливих питань	Чіткість та зрозумілість питань
Чехія	-	+	+	Відповідність нормативно-правовим актам вищої юридичної сили	-	-	+	+
Швеція				Відповідність нормативно-правовим актам вищої юридичної сили				
Відсутнє регулювання:	<i>Болгарія, Греція, Данія, Естонія, Іспанія, Кіпр, Латвія, Литва, Люксембург, Польща, Швеція</i>			<i>Греція, Данія, Ірландія, Кіпр, Естонія, Литва</i>	<i>Кіпр, Греція, Данія, Естонія, Ірландія, Латвія, Литва, Люксембург, Нідерланди, Іспанія, Швеція</i>			

Невідповідність винесеного на референдум тексту вимогам формальної, змістовної та процедурної дійсності не є умовою, що тягне за собою автоматичну відмову від проведення референдуму. У деяких країнах законодавчо передбачені право та можливість компетентних органів коригувати текст з метою приведення його у відповідність до встановлених вимог. Приклади такого регулювання подано в таблиці.

Таблиця 8.8.

Виправлення неточностей у змісті питань, винесених на референдум: приклади законодавчого регулювання

Австрія	Зміст винесеного на референдум тексту залежить від законодавства землі та має бути узгодженим із федеральним законодавством.
Естонія	Муніципальна рада перевіряє змістовну валідність винесеного на референдум тексту та може змінювати формулювання питань.
Фінляндія	Муніципальна рада перевіряє питання, винесені на референдум.
Чехія	Органи місцевого управління здійснюють перевірку зібраних підписів, а також чіткість питань та пропозицій, винесених на голосування.
Немає регулювання:	<i>Бельгія, Болгарія, Греція, Данія, Кіпр, Франція, Ірландія, Латвія, Литва, Люксембург, Мальта, Нідерланди, Іспанія, Швеція</i>
Немає даних:	<i>Італія, Угорщина, Польща, Португалія</i>

8.5. Інформаційна кампанія з організації та проведення місцевого референдуму

Правила проведення інформаційної кампанії з організації та проведення референдуму на місцевому та регіональному рівнях є досить жорсткими, оскільки таких голосувань проводиться небагато. При цьому в таких країнах як *Австрія, Угорщина, Італія, Нідерланди, Португалія, Іспанія* порядок організації та проведення місцевого референдуму подібні до відповідного порядку на національному рівні.

Таблиця 8.9.

Правила функціонування інформаційної складової кампанії з організації та проведення референдуму на місцевому та регіональному рівнях

Законодавчо встановлені правила	Приклади країн
Обов'язок органів влади поширювати об'єктивну інформацію	<i>Австрія, Польща, Франція.</i>
Заборона участі органів влади в кампанії з організації та проведення місцевого референдуму	<i>Португалія, Угорщина.</i>
Обмежене регулювання діяльності ЗМІ (обумовлене обмеженням державним фінансуванням)	<i>Франція</i> (Положення, що регулюють діяльність телебачення та радіо, існують лише на випадок проведення референдуму, що має вплив на інституційну складову місцевого управління); <i>Португалія</i> (Гарантується безкоштовний доступ до ЗМІ); <i>Мальта</i> (Забезпечення збалансованого висвітлення позицій прихильників та опонентів винесеної на референдум пропозиції).

Приклади законодавчого регулювання

Бельгія	Владні органи розповсюджують серед населення брошури, в яких об'єктивно пояснюється предмет та проблема референдуму, або заяву виборців, що висунули вимогу проведення референдуму (ініціювали його), а також висвітлення позицій прихильників та опонентів винесеної на голосування пропозиції.
Болгарія	Одразу після визначення питання референдуму зацікавлені організації та політичні партії мають право проводити агітацію, використовуючи будь-які засоби, дозволені законодавством. Основний інструмент – ЗМІ.
Іспанія	Проведення агітації дозволене лише партіям, коаліціям та об'єднанням, що представляють відповідний регіон/муніципалітет. Парламент має право проводити агітацію через ЗМІ.
Мальта	Забезпечення рівноправності учасників у питанні висвітлення позицій у ЗМІ.
Нідерланди	Спільні правила для національних і місцевих референдумів.

Польща	Державна виборча комісія уповноважена проводити об'єктивне інформування населення. Немає обмежень щодо осіб, які можуть проводити агітацію.
Португалія	- Національна виборча комісія може збирати та поширювати всю необхідну об'єктивну інформацію щодо референдуму; - Представникам владних структур заборонено проводити агітацію; - Використання ЗМІ безкоштовне; - Приватні видавництва за власною ініціативою можуть долучитися до діяльності з інформування.
Чехія	Поширюється інформація стосовно дати та місця проведення референдуму. Питання використання ЗМІ законодавчо не врегульоване.
Немає регулювання:	<i>Кіпр, Данія, Естонія, Фінляндія, Греція, Ірландія, Литва, Латвія, Швеція, Люксембург, Франція</i>
Немає даних:	<i>Угорщина, Італія</i>

8.6. Порядок організації та проведення місцевого референдуму

Загальні демократичні засади організації та проведення референдуму є універсальними для народного голосування як на національному, так і на місцевому рівнях. Тому в цьому розділі варто зосередитись на аналізі етапів кампанії, які загалом збігаються з етапами проведення національних референдумів, однак, зважаючи на рівні їх проведення, мають ряд специфічних ознак.

Національне законодавство може передбачати можливість проведення місцевого референдуму на регіональному та муніципальному рівнях. Зазвичай факультативні регіональні референдуми проводять на вимогу регіональної влади. Крім того, регіональні референдуми можуть бути скликані місцевими радами нижчого рівня (наприклад в *Австрії*, залежно від землі, референдум може скликатися місцевим ландтагом або певною кількістю його членів; в кількох австрійських землях референдум може бути проведений на вимогу певного числа муніципалітетів).

Референдуми, що скликаються муніципальними органами влади, практикуються в *Бельгії, Чехії, Естонії, Фінляндії, Ірландії, Люксембурзі*. При цьому рішення про скликання локального референдуму може прийматися муніципальною радою як колегіальним органом або за ініціативою певної кількості його членів (наприклад в *Угорщині* референдум може бути призначений місцевою радою самостійно, чвертю її членів чи одним із комітетів; у *Швеції* – муніципалітетом чи регіональною асамблеєю; у *Франції* та *Польщі* – дорадчою асамблеєю кожної місцевості чи регіону). Крім того, суб'єктом висунування ініціативи можуть виступати виконавчий орган місцевої ради або інший чиновник: в *Болгарії* на муніципальному рівні ініціатива може походити від четвертої частини муніципальних депутатів, мера муніципалітету чи регіонального урядовця; в *Португалії* – від членів асамблеї чи місцевого уряду; в обох державах асамблея приймає остаточне рішення стосовно того, проводити референдум чи ні.

В деяких країнах проведення місцевого референдуму передбачає погодження між законодавчим та виконавчим органом (наприклад в Іспанії мери можуть проголосити референдум за умови погодження з більшістю депутатів та національним урядом).

Таблиця 8.10.

Ініціатива органу влади та народна ініціатива щодо проведення місцевого референдуму

Країна	Суб'єкт ініціативи та проголошення	Народна ініціатива
Австрія	- Певна кількість членів Земельної ради; - Певна кількість місцевих чиновників (залежно від закону землі).	Залежить від законодавства землі.
Бельгія	Муніципальна рада.	Відсоток населення, який має підтримати ініціативу проведення референдуму, залежить від розміру адміністративної одиниці/провінції.
Болгарія	Муніципалітет: чверть депутатів місцевої ради, мер муніципалітету; Регіон: мер регіону;	Чверть зареєстрованих виборців (на всіх рівнях: муніципалітет, регіон, місто).
	Місцева рада чи місто: чверть депутатів місцевої ради, голова місцевої ради, голова муніципалітету. Рішення місцевої ради є хронологічно останнім і остаточним.	
Данія	Підстава проведення – рішення місцевої ради.	
Естонія	Місцева рада приймає рішення про затвердження тексту, винесеного на референдум.	1% населення, але щонайменше 5 підписів для подання проекту (пропозиції щодо референдуму) місцевій раді.
Ірландія	Місцева рада.	
Іспанія	Мер (за згодою більшості депутатів місцевої ради та підтвердження урядом).	
Італія	У більшості муніципалітетів мер, кваліфікована або проста більшість муніципальної ради, а також її кваліфікована меншість можуть ініціювати проведення референдуму.	1/5 частина виборців регіону.
Литва	Органи місцевої влади.	
Люксембург	Місцева рада.	1) 1/5 частина виборців муніципалітетів населенням понад 3000 чоловік; 2) чверть виборців решти муніципалітетів.
Мальта		10% виборців муніципалітету.

Країна	Суб'єкт ініціативи та проголошення	Народна ініціатива
Нідерланди	Місцева рада.	+
Польща	Консультативні збори при місцевих чи регіональних органах влади.	1) 10% електорату округів та муніципалітетів; 2) 5% електорату регіону. (Протягом 30 днів з моменту отримання петиції щодо проведення референдуму, місцева адміністрація має вирішити, приймати її чи ні. Якщо петиція не була розглянута або не набула схвалення, то її ініціатор може звернутися зі скаргою до адміністративного суду протягом 14 днів).
Португалія	Збори місцевої громади.	Відповідна кількість виборців (залежно від розміру адміністративно-територіальної одиниці) має право просити місцеву раду про проведення референдуму, проте остаточне рішення приймає рада, а не громада.
Угорщина	Місцева рада; чверть її депутатів; один із її комітетів.	10-25% виборців (залежить від місцевого законодавства).
Фінляндія	Місцева рада.	5% виборців можуть ініціювати проведення референдуму, передавши відповідну заяву місцевій раді, проте остання не зобов'язана підтримати ініціативу.
Франція	Консультативні збори при місцевому чи регіональному органі влади.	
Чехія	Місцева рада (наприклад щодо питання об'єднання муніципалітетів).	Ініціатива визначеної кількості виборців (30% виборців в адміністративних одиницях з населенням до 3000 жителів).
Швеція	Місцеві та регіональні збори (консультативні референдуми).	
Відсутнє регулювання:	<i>Греція, Італія, Кіпр, Латвія, Мальта</i>	<i>Греція, Данія, Ірландія, Іспанія, Кіпр, Латвія, Литва, Франція, Швеція</i>

Варто зазначити, що у деяких країнах роль місцевих органів влади в процесі організації місцевих референдумів не зводиться до ініціювання його проведення. Наприклад, в *Естонії* місцева рада затверджує текст бюлетеня для референдуму. Крім того, часто наявність народної ініціативи щодо проведення місцевого референдуму є прямою підставою для проголошення початку кампанії місцевою радою (така практика має місце у *Бельгії, Болгарії, Польщі, Чехії*).

Таблиця 8.11.

**Залучення представницьких органів до процесу прийняття
рішення про проведення місцевого референдуму:
приклади законодавчого регулювання**

КРАЇНА	ПРОЦЕДУРА ЗАЛУЧЕННЯ
Бельгія	Вимога від визначеної законодавством частини населення є обов'язковою підставою для оголошення референдуму місцевою або провінційною радою.
Болгарія	Місцева рада приймає остаточне рішення щодо проведення референдуму, якщо тільки він був ініційований не менше ніж половиною зареєстрованих виборців.
Естонія	Місцева рада приймає рішення про затвердження тексту референдуму.
Польща	Якщо референдум ініціюється частиною електорату, місцева рада має прийняти рішення щодо його проведення протягом 30 днів.
Чехія	Місцева рада приймає рішення про проведення референдуму на вимогу населення. За умови погодження з комітетами місцева рада може вирішити питання без проведення народного голосування.

В країнах, де рішення про проведення референдуму на вимогу жителів приймають муніципальні органи, число підписів, які необхідно зібрати, зазвичай дуже мале (наприклад, в *Естонії* необхідно є підтримка 1% населення, тобто принаймні 5 підписів). Для порівняння, там, де наявність вимоги мешканців про проведення референдуму є єдиною умовою, яка тягне за собою проведення народного голосування на місцевому рівні, кількість підписів є набагато вищою: в *Чехії* – 30% виборців на 3000 мешканців; на *Мальті* – 10% виборців; в *Італії* – 20% виборців. Можливим є законодавче закріплення особливого порядку скликання місцевого референдуму за народною ініціативою: в *Болгарії* вимога про референдум має бути підтримана принаймні четвертою частиною зареєстрованих виборців, але місцева рада зобов'язана проводити голосування лише за умови підтримки ініціативи половиною зареєстрованих виборців. У федеральних державах законодавство федеральних складових може передбачати проведення референдумів на вимогу частини електорату (наприклад *Австрія*). Варто зазначити, що надання фінансової винагороди за збір підписів забороняється.

Через нерівномірність співвідношення кількості мешканців у різних територіальних одиницях, відсоток виборців, чия підтримка є необхідною для скликання референдуму у малих одиницях, є вищим, ніж у невеликих муніципалітетах. Так, наприклад, у *Люксембурзі* необхідною є підтримка 1/5 частини виборців муніципалітету з населенням понад 3000 жителів, і 1/4 частини в інших районах; подібні правила діють у *Чехії*. У *Бельгії* та *Португалії* на рівні провінцій та муніципалітетів необхідний відсоток підтримки вираховується з урахуванням кількості населення, а в *Угорщині* рішення про рівень підтримки виборцями приймають регіональні та місцеві органи влади з у межах від 10 до 25%.

У якості прикладу законодавчої регламентації порядку ініціювання місцевого референдуму за народною ініціативою можна розглядати регулювання, яке передбачав Тимчасовий закон про референдум 2002-го року *Нідерландів*.

Досвід Нідерландів: порядок скликання референдуму за народною ініціативою (Тимчасовий закон про референдум 2002-го року)

Предметом локального референдуму може бути зміна кордонів муніципалітету, якщо на це погодяться усі причетні муніципалітети. Муніципальні ради можуть закріпити правовим актом неможливість проведення референдумів щодо податків та зарплатні чиновників.

Кількість підписів, які необхідно подати в підтримку ініціативи та вимоги проведення референдуму, залежать від муніципалітету:

- менше 20.001 виборців – 10% (мінімум з 200, максимум з 1250);
- 20.001-40.000 виборців – 7% (максимум з 2250);
- 40.001-100.000 виборців – 5%.

Головне бюро виборців було відповідальне за перевірку поданих підписів.

У період з 1991-го по 2001 рік з 537-ми муніципалітетів юридично закріпили інститут локального референдуму.

У певних державах місцеві органи влади можуть вирішити питання, що стосуються референдумів на відповідному рівні, з органами влади вищого рівня (наприклад у *Чехії* місцева рада, отримавши вимогу від жителів про проведення референдуму, може вирішити порушене виборцями питання без проведення референдуму, але за попереднім узгодженням з комітетом по референдуму; подібна процедура діє в *Польщі*).

Законодавство більшості країн-членів ЄС не регулює питання плати за збір підписів у підтримку референдуму за народною ініціативою (це стосується *Бельгії, Болгарії, Кіпру, Чехії, Данії, Естонії, Греції, Угорщини, Фінляндії, Франції, Ірландії, Латвії, Литви, Мальти, Польщі, Португалії, Іспанії, Швеції*). Така плата дозволена в *Італії*; у *Нідерландах* немає процедури збору підписів, а у *Люксембурзі* правила регулювання приймаються щодо кожного референдуму окремо.

У переважній більшості країн-членів ЄС адміністрування місцевого референдуму здійснює система виборчих комісій, створена відповідно до особливостей територіальної організації місцевих виборів. Така система може включати виборчі системи провінцій, комун, міст, районів, а також округні та дільничні виборчі комісії.

Ускладнена система адміністрування, яка передбачає збереження базового рівня виборчих комісій (дільничних) та залучення до цього процесу органів місцевого самоврядування, діє в *Італії* (вона включає управління з питань виборів при виконавчих органах місцевого самоврядування та адміністраціях префектур), *ФРН* (включає уповноважених у землях, вибор-

чих округах та на дільницях) та Чехії (включає органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади).

У Великобританії, Ірландії та Франції оформленої системи органів адміністрування місцевого референдуму не існує. Відповідні функції покладаються на уповноважених осіб органів місцевого самоврядування.

Органи, що адмініструють місцеві референдуми, істотно залежать від центральних органів адміністрування. Останні можуть мати право не лише контролювати діяльність місцевих виборчих комісій та органів місцевого самоврядування щодо відповідного кола питань, а й відмінити видані ними акти.

Загальною практикою є покладання обов'язку ведення реєстру виборців на місцях на органи місцевого самоврядування.

Законодавча регламентація порядку проведення місцевого референдуму може не зводитися лише до визначення особливостей ініціювання його проведення та функцій органів адміністрування, а бути досить детальною.

Таблиця 8.11.

Досвід ФРН: порядок проведення регіонального та муніципального референдумів

РІВЕНЬ	ЕТАПИ ТА ПОРЯДОК ПРОВЕДЕННЯ
Регіональний референдум	<p>Процедура проведення регіонального законодавчого референдуму включає три основні стадії:</p> <p>1) Петиція («Народна ініціатива», подання щодо ініціювання процесу референдуму):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Внесення петиції супроводжується перевіркою її законності; • Найменша кількість підписів громадян, яка має бути подана на підтримку петиції, коливається від 3.000 у Північному Рейні-Вестфалії до 120.000 у Гессені. Обрахунок мінімальної кількості відбувається у процентному відношенні до кількості електорату; • Ініціативи, що стосуються економіки (оподаткування, заробітна платня чиновників) з предметної сфери референдуму виключені. <p>2) Ініціатива («Народна вимога»):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Зазвичай підтримка населення коливається від 8 до 20% електорату. Лише у Гамбурзі та землі Шлезвіг-Гольштейн рівень підтримки нижчий – 4-5%; • Процес реєстрації підписів залежить від землі: у 9-ти дозволених вільний збір протягом періоду від 3-х до 12-ти місяців, ще у 7-ми – реєстрація підписів відбувається у офіційно визначених місцях протягом періоду від 2-х тижнів до 2-х місяців; • Ініціатива, яка збрала необхідну кількість підписів, обговорюється у місцевому парламенті (Ландтазі). Якщо її приймають – референдум не проводиться, якщо ні – референдум проводиться, а парламент може запропонувати на розгляд народу власну альтернативну пропозицію з відповідного питання. <p>3) Прийняття рішення («Народне голосування»).</p> <p>Для прийняття рішень щодо важливих законів вимагається мінімальне схвалення громадян на рівні 20%, 25% або 33%. Крім того, у Північному Рейні-Вестфалії вимогою є участь 15% електорату, у землі Рейнланд-Пфальц – 30%; лише законодавство Баварії, Гессена, Саксонії та Північного Рейну-Вестфалії не містить вимог щодо кворуму участі громадян. Під час конституційних референдумів кворум становить 50% (крім Баварії, де 25%), а рішення приймається 2/3 населення (така вимога значно знижує можливість прийняття такого рішення).</p>

РІВЕНЬ	ЕТАПИ ТА ПОРЯДОК ПРОВЕДЕННЯ
Муниципальний референдум	<p>Хвиля реформ, що розпочалася у 1989-му році, мала суттєвий вплив на інститут прямої демократії на місцевому рівні. До цього можливість громадян долучитися до процесу прийняття публічно-владних рішень була закріплена лише законодавством земель Баден-Вюртемберг, однак сьогодні 15 з 16-ти федеративних земель (крім Берліну) запровадили інститут муніципального референдуму.</p> <p>Специфічним є приклад Баварії та Гамбургу, де запровадження народного голосування відбулося під час референдуму, незважаючи на опір властей.</p> <p>Процес муніципального референдуму включає дві стадії:</p> <p>1) Народна ініціатива:</p> <ul style="list-style-type: none"> • У більшості земель питання особливо місцевого значення не можуть бути предметом референдуму (винятками є Баварія, Гамбург, Гессен та Саксонія, де такі обмеження зазвичай не враховуються); • У більшості земель диференційовані квоти збору підписів залежно від розміру громади: в Гамбурзі – 2-3%, у Верхній Саксонії – 6-15%, в решті – 10-20%; • Часові обмеження щодо збору підписів діють лише у випадках, коли ініціатива стосується рішення, прийнятого місцевою владою, та становлять від 4-х тижнів до 3-х місяців; • Зазвичай рішення про проведення референдуму приймає місцева влада; її негативне рішення може бути оскаржене; • Якщо місцева рада підтримає рішення, що є змістом ініціативи, референдум не проводиться. <p>2) Народне голосування:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Кворум участі коливається від 20% до 30%. Законодавство Баварії кворум не передбачає, однак земельний уряд (Ландтаг) запровадив диференційований кворум, що коливається від 10% до 20%. Лише у Гамбурзі діє система прийняття рішень простою більшістю без вимог щодо кворуму; • Прийняте на референдумі рішення протягом 3-х років не може бути відмінене органами влади, виключно іншим референдумом. <p>В середньому, щороку в ФРН проводиться 200 муніципальних референдумів, найбільше – у Баварії.</p>

Голосування протягом одного дня є правилом при проведенні місцевих та регіональних референдумів (*Австрія, Бельгія, Болгарія, Фінляндія, Франція, Угорщина, Ірландія, Італія, Мальта, Нідерланди, Португалія, Іспанія*). Однак є винятки: у *Чехії* практикується голосування протягом 2-х днів, якщо проведення референдумів співпадає на місцевому, регіональному та національному рівнях; на *Мальті* спеціальний закон, прийнятий у контексті конкретного референдуму, може змінити загальне правило голосування протягом одного дня; в *Люксембурзі* правила у випадку кожного референдуму визначаються окремо. У таких країнах як *Кіпр, Данія, Греція, Естонія, Латвія, Литва, Польща*, регулювання щодо періоду голосування відсутнє. Як і у випадку національного референдуму, голосування поштою, здійснене заздалегідь, може бути дозволене (наприклад у *Швеції* за 30 днів до дня загального голосування).

Обов'язкове голосування на місцевих референдумах законодавчо не передбачене; виняток – Люксембург, де може бути встановлене таке правило щодо конкретного референдуму. Законодавство деяких країн взагалі не містить норм, які б регулювали це питання (*Кіпр, Данія, Естонія, Греція, Латвія*).

Вимоги щодо кворуму на місцевих та регіональних референдумах не є досить поширеними. Тим не менше, законодавство ряду країн передбачає вимоги щодо кворуму участі та кворуму схвалення. Варто відмітити, що визначені нормативно відсотки підтримки винесеної на референдум пропозиції або явки виборців у різних країн істотно відрізняються. Це пояснюється як неоднаковими розмірами адміністративно-територіальних одиниць, так і різною роллю референдумів у житті місцевих спільнот.

Таблиця 8.12.

Вимоги щодо кворуму: приклади законодавчого регулювання

Кворум участі	<i>Болгарія (50%), Мальта (50%), Чехія (50%), Польща (30%), Португалія (50%), Бельгія (10% на рівні муніципалітетів, 10-20% на рівні провінцій), Угорщина (25%)</i>
Кворум схвалення	<i>Ірландія (30% на відхиляючому референдумі), Чехія (50% при поділі або об'єднанні муніципалітетів), Угорщина (1/4 зареєстрованих виборців мають дати однакові відповіді)</i>
Вимоги відсутні:	<i>Італія, Іспанія, Фінляндія, Франція, Швеція</i>
Відсутнє регулювання:	<i>Кіпр, Данія, Естонія, Греція, Латвія, Литва, Люксембург</i>

Загальним правилом є покладання обов'язку підрахунку голосів та проголошення результатів місцевих референдумів на органи адміністрування, що відповідають за організацію та проведення виборів у тій чи іншій державі.

Дії, які необхідно вчинити місцевим органам влади після проведення референдуму, залежать від законодавчо визначеної юридичної сили наслідків народного голосування. Регулювання, що передбачає заходи, які необхідно вжити для імплементації рішень місцевих референдумів, визначається національною владою (наприклад у *Португалії* позитивне рішення референдуму має бути імplementоване протягом 60-ти днів).

У державах, законодавство яких передбачає лише консультативний референдум, провінційні та муніципальні органи влади після проведення голосування мають відповідно до законодавчо визначених процедурних вимог оприлюднити свою позицію щодо рішення: у *Бельгії* провінційна та муніципальна влада має оприлюднити та обґрунтувати свою позицію щодо прийнятого на референдумі рішення; у *Нідерландах*, якщо результат голосування був негативним, має бути прийняте будь-яке рішення щодо винесеного на референдум питання, а якщо позитивним – воно автоматично вступає в силу.

За загальним правилом рішення, прийняті на референдумі, можуть бути змінені лише шляхом іншого референдуму. Також можуть бути встановлені часові обмеження, протягом яких результати народного голосування не можуть бути переглянуті. Наприклад, в *Чехії* рішення, прийняте на референдумі, може бути змінене лише іншим референдумом після того, як минуло 2 роки з моменту його прийняття; в *Угорщині*, якщо четверть виборців або підтримали, або відхилили рішення, питання може бути висунуте на референдум через рік.

Проведення місцевих референдумів може передбачати існування наглядового органу (наприклад *Бельгія*); крім того, попередній автоматичний юридичний перегляд питань, що виносяться на референдум, може здійснювати юридичний орган (наприклад в *Італії* спеціальний офіс Касаційного Суду дає рішення стосовно референдуму щодо зміни регіональних кордонів та створення нових територіальних одиниць; в *Португалії* питання конституційності та відповідності щодо форми та змісту законам питань, винесених на референдум, вирішує Конституційний Суд). У порівнянні з національним рівнем юридичний перегляд результатів має менш централізований характер (винятком є *Мальта*, де Конституційний суд має кілька відділень). Зазвичай питання перегляду є предметом розгляду у адміністративних (*Бельгія, Польща, Франція*) або звичайних судах (*Болгарія, Чехія, Угорщина*); в *Італії* питання змісту та форми є предметом розгляду Конституційного суду, а адміністративні суди мають справу зі скаргами стосовно результатів. Крім того, проведення референдуму може випадати з-під судової юрисдикції (*Ірландія*) або визначатися місцевими органами влади (в *Австрії* відповідальні за розгляд скарг ограни визначаються на рівні земель і кантонів).

Право оскаржувати результати місцевого референдуму може належати будь-якому виборцю (*Чехія, Угорщина, Мальта*) або групі виборців чи органу, що ініціювали проведення референдуму (*Болгарія*). Особливе регулювання передбачене в *Португалії*: право подавати скарги належить Президенту муніципальної асамблеї, кожному виборцю, а також партіям та іншим силам, що брали участь у кампанії.

Що ж стосується фінансування місцевих референдумів, то лише у кількох країнах ці питання на місцевому рівні регламентуються законодавчо. В деяких країнах передбачене фінансування референдумів за рахунок громадських фондів, в інших державах воно, навпаки, заборонене. Так, наприклад, заборона на використання громадських коштів в ході кампанії діє в *Португалії*; помірне використання громадських фондів дозволяється в *Австрії*; на *Мальті* вони можуть використовуватися лише для забезпечення функціонування інформаційної складової кампанії. В багатьох випадках адміністративні витрати компенсуються не центральною, а місцевою владою (наприклад *Польща*).

Таблиця 8.13.

Використання громадських фондів під час організації та проведення місцевих референдумів

КРАЇНА	ПРИКЛАДИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ
Австрія	Помірне використання дозволяється; обмеження починають діяти, якщо поширюється необ'єктивна інформація.
Мальта	Дозволено для інформаційних потреб, але не для решти складових кампанії.
Чехія	Витрати на референдум та обладнання місць для голосування здійснюються муніципальною владою з власного бюджету. Витрати ініціативного комітету з муніципального бюджету не покриваються.
Законодавча заборона	<i>Бельгія, Нідерланди, Польща, Португалія, Іспанія (доступ до ЗМІ безкоштовний).</i>
Відсутнє регулювання:	<i>Болгарія, Кіпр, Данія, Естонія, Греція, Фінляндія.</i>

Наведена інформація свідчить про незначну поширеність практики регламентації джерел та порядку фінансування місцевих референдумів у країнах-членах ЄС на рівні національного законодавства.

8.7. Висновки

1. *Інститут місцевих референдумів закріплений законодавством більшості країн ЄС. При цьому порядок проведення таких референдумів визначається далеко не завжди спеціальними законами – уряді держав організації та проведення референдумів на місцях регламентується законодавством про місцеве самоврядування або про місцеві органи виконавчої влади. В деяких державах Євросоюзу можливість проведення місцевих референдумів передбачена також на конституційному рівні.*
2. *В багатьох країнах ЄС (Бельгія, Данія, Естонія, Ірландія, Литва, Люксембург, Нідерланди, Швеція) результати місцевих референдумів мають виключно консультативне значення; виключно імперативне значення місцеві референдуми мають лише в окремих країнах (Болгарія, Франція, Іспанія).*
3. *У переважній більшості країн ЄС на місцеві референдуми можуть виноситись питання, віднесені до компетенції місцевого самоврядування і питання, пов'язані з переглядом меж адміністративно-територіальних одиниць. У федеративних державах на референдуми виносяться конституції (статути) суб'єктів федерації. Як і на загальнонаціональних референдумах, предметом місцевого референдуму у більшості випадків не можуть бути фіскальні питання (крім Ірландії). В усіх країнах на місцеві референдуми не виносяться питання, віднесені до загальнодержавної компетенції. Що стосується дострокового припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування шляхом проведення референдумів, то відповідне питання в різних державах врегульовується по-різному – в одних (Чехія, Угорщина, Польща, Австрія) закон передбачає таку можливість, в інших (Бельгія) – ні.*
4. *В більшості країн ЄС підходи до регулювання передреферендумної агітації, формулювання питань, фінансування, організації референдумного процесу є однаковими як для загальнонаціональних, так і для місцевих референдумів.*

1. Публікації

1. Амбарнов С. Законодательство о референдумах: сравнительный анализ // Государство и право. – 1992. – № 4. – С. 129–132.
2. Вибори в Європейському Союзі / За ред. Ковриженка Д.; Лабораторія законодавчих ініціатив. – К.: ФАДА ЛТД, 2006. – 156 с.
3. Дмитриев Ю., Комарова В. Референдум в системе народовластия. – М.: Манускрипт, 1998. – 107 с.
4. Руденко В. Акты прямого народовластия как источник права, их роль в развитии политических систем Новых Независимых Государств // Политическая наука и политические процессы в Российской Федерации и Новых Независимых Государствах. – Екатеринбург: УрО РАН, 2005. – С. 354–561.
5. Руденко В. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. – Екатеринбург: УрО РАН, 2003. – 476 с.
6. Dahlsson H., Bonici K. E. TEAM Referendum Monitoring Report – version II Presented at the European Referendum Monitoring Workshop in Tartu, Estonia, 26-28 September, 2003. – 27 p.
7. Referendums in Central and Eastern Europe. – http://www.pervygoles.org/conferences/2006/vivien_eloadas.pdf
8. Referenda related to the European Union. – http://en.wikipedia.org/wiki/Referendums_related_to_the_European_Union
9. The citizens' initiative and referendum: Direct democracy in five countries of Europe. A reader compiled by Michael Wallace-Macpherson. – Guildford and Berlin. – 54 p.
10. Zdeb M. Study about constitutional conditions concerning referendums on the EU constitution in the EU member states. – Democracy international, 2004. – 27 p.

2. Законодавство країн членів ЄС

Австрія

1. The constitution of Austria. – <http://www.br3nn0s.org/costituzioni/austria.htm>
2. Bundesgesetz vom 29. Juni 1989, mit dem das Verfahren über die Durchführung von Volksbefragungen geregelt wird (Volksbefragungsgesetz 1989). – http://www.bmi.gv.at/wahlen/wahldownloads/Volksbefragungsgesetz%201989%20_1.pdf
3. Gesetz über die Durchführung von Volksbefragungen (Wiener Volksbefragungsgesetz – WVBefrG). – <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtsvorschriften/html/v1400000.htm>
4. Volksabstimmungsgesetz 1972. – <http://www.bmi.gv.at/bmireader/documents/420.pdf>

Бельгія

1. The Constitution of Belgium. – http://www.fed-parl.be/constitution_uk.html
2. Loi modifiant les articles 318 a 323 de la nouvelle loi communale, relatifs a la consultation populaire communale. – <http://www.staatsbladclip.be/lois/1999/07/01/loi-1999000477.html>

Болгарія

1. Constitution of the Republic of Bulgaria. – <http://www.parliament.bg/?page=const&lng=en>

Великобританія

1. Political Parties, Elections and Referendums Act 2000. – <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/00041—k.htm>
2. Greater London Authority (Referendum) Act 1998. – http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980003_en_1
3. Ofcom Rules on Party Political and Referendum Broadcasts. – <http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/guidance/ppbrules/>
4. Referendums (Scotland and Wales) Act 1997. – http://www.legislation.gov.uk/acts/acts1997/ukpga_19970061_en_1
5. UK referendums –technical and legal aspects. – http://www.aceeee.org/conferences/2006/samyounger_eloadas.pdf

Греція

1. The Constitution of Greece. – <http://www.parliament.gr/english/poli-teuma/syntagma.pdf>

Данія

1. Danish constitutional act. – <http://www.ft.dk/doc.aspx?samling/20061/menu/00000005.htm>
2. Act No. 271 of May 13th 1987, latest amendments added on April 10th 1991 (Folketing (Parliamentary) Election Act). – <http://www.folketinget.dk/BAGGRUND/00000048/00232622.htm>

Естонія

1. Constitution of Estonia. – http://www.servat.unibe.ch/law/icl/en00000_.html
2. Referendum Act. – http://www.vvk.ee/english/RHseadus_eng.pdf

Ірландія

1. The constitution of Ireland. – http://www.servat.unibe.ch/law/icl/ei00000_.html
2. The Referendum in Ireland. – <http://www.environ.ie/en/LocalGovernment/Voting/PublicationsDocuments/FileDownload,1893,en.pdf>

3. Referendum Act, 1994. – <http://www.irishstatutebook.ie/1994/en/act/pub/0012/index.html>
4. Referendum Act, 1998. – <http://www.irishstatutebook.ie/1998/en/act/pub/0001/index.html>
5. Referendum Act, 2001. – <http://www.irishstatutebook.ie/2001/en/act/pub/0053/index.html>
6. Electoral Act, 1992. – <http://www.irishstatutebook.ie/1992/en/act/pub/0023/index.html>

Іспанія

1. Constitution of Spain. – http://www.servat.unibe.ch/law/icl/sp00000_.html
2. Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum. – <http://www.senado.es/otrasdis/legislac/normas/LORG0280.html>
3. Ley Orgánica 17/2003, de 28 de noviembre, de medidas para la celebración simultánea de las elecciones al Parlamento Europeo y del Referéndum sobre el Proyecto de Constitución Europea. – <http://www.todalaley.com/mostrarLey1266p2tn.htm>
4. Madronal J. C. Spanish Referendum on the EU Constitution. Monitoring report. – Mas Democracia and democracy international, 2005. – 19 p.

Італія

1. Constitution of Italy. – http://www.servat.unibe.ch/law/icl/it00000_.html
2. L. 25 maggio 1970, n. 352. Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo. – http://www.miolegale.it/z_open.php?id=20&area=1
3. Legge Regionale 02 marzo 1976, n. 12 Norme sui referendum previsti dallo Statuto (Toscana). – <http://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/archivi/toscana/stampepdf/legge-1976-00012.pdf>
4. Legge regionale 06 febbraio 2004, n. 9 Norme per lo svolgimento del referendum consultivo per l'istituzione di nuovi comuni contestualmente alle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo e modifiche alla legge regionale 2 marzo 1976, n. 12 (Norme sui referendum previsti dallo Statuto). – <http://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/archivi/toscana/stampepdf/legge-2004-00009.pdf>

Кіпр

1. Cyprus Constitution. – http://www.servat.unibe.ch/law/icl/cy00000_.html

Латвія

1. The Constitution of the Republic of Latvia. – <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm>

2. Law on National Referendums and Legislative Initiatives. – <http://web.cvk.lv/pub/public/28862.html>
3. Auers D. Referendums and initiatives in Latvia. Relics from the past? – Zurich, 2006. – 10 p.

Литва

1. Constitution of the Republic of Lithuania. – <http://www.law.nyu.edu/centralbankscenter/texts/Lithuania-Constitution.html>
2. Law on Referendum (June 4, 2002. No. IX – 929). – http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc_l?p_id=206332

Люксембург

1. Luxembourg Constitution. – http://www.servat.unibe.ch/law/icl/lu00000_.html
2. Loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national // Memorial Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg. – 2005, № 27. – pp. 548-562.

Мальта

1. Constitution of Malta. – http://docs.justice.gov.mt/lom/legislation/english/leg/vol_1/chapt0.pdf
2. http://docs.justice.gov.mt/lom/legislation/english/leg/vol_5/chapt237.pdf
3. Structure and Operations of Local and Regional Democracy. Malta. – Council of Europe: Strasburg Cedex, 2006. – 30 p.

Нідерланди

1. The constitution of the Netherlands. – http://www.servat.unibe.ch/law/icl/nl00000_.html

Польща

1. Constitution of the Republic of Poland. – http://www.pkw.gov.pl/pkw2/index.jsp?place=Menu01&news_cat_id=8&layout=1
2. Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym. – http://www.pkw.gov.pl/pkw2/index.jsp?place=Lead07&news_cat_id=58&news_id=89&layout=1&page=text
3. Польський референдум і новий устрій Європейського дому. Уроки для України. – К.: ПАУІС, 2004. – 180 с.
4. Grabowska M. Polish National Referendum Act. The Accession Referenda // Yearbook of Polish European Studies, 6/2002. – pp. 181–206.

Португалія

1. Constitution of the Portuguese Republic. – <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> http://www.parlamento.pt/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf

2. Lei orgânica do regime do referendo. – http://www.cne.pt/dl/legis_lorr_2005.pdf
3. Lei orgânica aprova o regime jurídico do referendo local. – http://www.vpgr.azores.gov.pt/AccessDirecto/LO_4_2000.pdf

Румунія

1. Constitution of Romania. – <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>
2. Legea nr. 3/2000 privind organizarea si desfasurarea referendumului. – http://www.eficientaenerg.ro/legea_referendumului_local.pdf

Словаччина

1. The Constitution of the Slovak Republic. – <http://www.slovakia.org/sk-constitution.htm>
2. Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 564/1992 Zb. z 19. Novembra 1992 o spôsobe vykonania referenda v znení zákona č. 158/1994 Z.z., zákona č. 269/1995 Z.z., nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 153/1996 Z.z. A zákona č. 515/2003 Z.z. – <http://195.49.189.66/documents/p08-07-f11.pdf>

Словенія

1. Constitution of the Republic of Slovenia. – <http://www.dz-rs.si/index.php?id=351&docid=25&showdoc=1>
2. Elections and referendum campaign act. – http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/ZVRK_eng.doc

Угорщина

1. The Constitution of the Republic of Hungary. – <http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc.cgi?docid=94900020.tv&dbnum=62>
2. Act III of 1998 on National Referendum and Popular Initiative. – http://www.valasztas.hu/nepszav04/en/02/2_0.html

Фінляндія

1. The Constitution of Finland. – <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>
2. The Finnish Local Government Act. – http://www.kunnat.net/k_peruslittasivu.asp?path=1;161;279;280;60393
3. Laki menettelystä neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä (Act on the procedure for holding consultative referenda (57/1987). – <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1987/19870571>
4. Laki neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä 16.7.1990/656 (Act on the procedure for holding municipal consultative referenda (656/1990). – <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1990/19900656>

Франція

1. The French Constitution. – <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>
2. Décret n. 2005-237 du 17 mars 2005 portant organisation du référendum. – <http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/referendum/2005/documents/2005-237.htm>
3. Richard A., Pabst R. Evaluation of the French Referendum on the EU Constitution. – Democracy International, 2005. – 27 p.

ФРН

1. Конституция Федеративной Республики Германии (текст приводится по сборнику «Конституции зарубежных государств: Учебное пособие»/Сост. проф. В.В.Маклаков. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2003). – http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/germany/german-r.htm
2. Gesetz zur Ausführung von Initiativen aus dem Volk, Volksbegehren und Volksentscheid in Mecklenburg-Vorpommern (Volksabstimmungsgesetz) VaG M-V. – http://mv.juris.de/mv/VaG_MV_rahmen.htm
3. Gesetz über Initiativen aus dem Volk, Volksbegehren und Volksentscheid (Volksabstimmungsgesetz – VAbstG) in der Fassung vom 5. April 2004. – http://sh.juris.de/sh/VoBegG_SH_2004_rahmen.htm
4. Niedersächsisches Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Niedersächsisches Volksabstimmungsgesetz – NVAbstG -) Vom 23. Juni 1994 (Nds. GVBl. S.270), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Juli 1999 (Nds. GVBl. S. 157). – <http://www.landtag-niedersachsen.de/gesetze/volksabstimmungsgesetz.htm>
5. Rehmet F., Wenisch S. 10 years of citizens' initiatives and referendums in Bavaria (Germany). Report. – Mehr Demokratie and Democracy International, 2005. – 17p.

Чеська Республіка

1. Constitution of the Czech Republic. – http://www.hrad.cz/en/ustava_cr/index.shtml
2. Ústavní zákon o referendu o pristoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. – <http://zakony-online.cz/?s146&q146=all>

Швеція

1. The Constitution of Sweden. – http://www.servat.unibe.ch/law/icl/sw00000_.html
2. The Act on National Referenda. – http://www.val.se/in_english/legal_acts/index.html

3. Матеріали Венеціанської Комісії

1. Code of Good Practice on Referendums adopted by the Council for Democratic Elections at its 19th meeting (Venice, 16 December 2006) and the Venice Commission at its 70th plenary session (Venice, 16-17 March 2007). – [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)008-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)008-e.asp)
2. Guidelines on the holding of referendums adopted by the Council for Democratic Elections at its 18th meeting (Venice, 12 October 2006) and the Venice Commission at its 68th Plenary Session (Venice, 13-14 October 2006). – [http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)027rev-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)027rev-e.asp)
3. Draft Guidelines on Referendum (F. Luchaire, G. Malinverni, P. Van Dijk). – [http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-EL\(2006\)024-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-EL(2006)024-e.asp)
4. Referendums in Europe – An analysis of the legal rules in European States - Report adopted by the Council for Democratic Elections at its 14th meeting (Venice, 20 October 2005) and the Venice Commission at its 64th plenary session (Venice, 21-22 October 2005). – [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)034-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)034-e.asp)
5. Tables summarising the replies to the questionnaire on referendums by the VC adopted by the Council for Democratic Elections (Venice, 20 October 2005) and the Venice Commission (Venice, 21-21 October 2005). – [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)034add-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)034add-e.pdf)
6. Tables on local and regional referendums summarising the replies to the questionnaire on referendums by the VC adopted by the Council for Democratic Elections (Venice, 20 October 2005) and the Venice Commission (Venice, 21-21 October 2005). – [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)034add2-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)034add2-e.pdf)
7. Opinion on Parliamentary Assembly Recommendation 1704 (2005) on Referendums : towards good practices in Europe adopted by the Council for Democratic Elections at its 14th meeting (Venice, 20 October 2005) and the Venice Commission at its 64th Plenary Session (Venice, 21-22 October 2005). – [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)028-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)028-e.asp)
8. Draft Report on Referendums prepared by the Secretariat. – [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-EL\(2005\)020-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-EL(2005)020-e.asp)
9. Study on Referendum – Draft Summary Report relating to national referendums prepared by the Secretariat. – [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-EL\(2005\)020prov-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-EL(2005)020prov-e.asp)
10. Guidelines for Constitutional Referendums at National Level: Adopted by the Venice Commission at its 47th Plenary Meeting (Venice, 6-7 July 2001). – [http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)010-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)010-e.asp)

4. Веб-ресурси

1. Democracy International. – <http://www.european-referendum.org>
2. Direct Democracy. Research Centre on Direct Democracy. – <http://c2d.unige.ch>
3. The Electoral Knowledge Network. – <http://aceproject.org>
4. The Initiative and Referendum Institute Europe. – <http://www.iri-europe.org>

Наукове видання

РЕФЕРЕНДУМИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

За редакцією Ковриженка Д. С.

Авторський колектив:

Чебаненко О.Д., Гришук О.Ю.,
Колодяжна Н. В., Євгенєва А.

Відповідальний за випуск В. Шрамович
Літературний редактор О. Малаш
Дизайн та верстка Л. Зубець

Формат 60x84/16. Папір офс. Друк офс.
Ум. друк. арк. 10,8. Наклад 2000 прим. Зам. 1131.

ТОВ «ФАДА, ЛТД».
01010, Київ, а/с 74.

ДП «Друкарня ДУС».
01008, Київ, вул. Шовковична, 4-а