



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

ПРОГРАМА РАДА



ЛАБОРАТОРІЯ
ЗАКОНОДАВЧИХ
ІНІЦІАТИВ
www.zakbirent.com.ua



ІнфоЦентр

Законодавче регулювання і процедура проведення місцевих та загальнодержавних референдумів у США, Франції, Польщі, Швеції та Литві

Інформаційна довідка, підготовлена
Європейським інформаційно-
дослідницьким центром на запит
народного депутата України

Інформаційну довідка підготовлена на основі дослідження Лабораторії законодавчих ініціатив «Референдуми в Європейському Союзі» за редакцією Ковриженка Д.С¹.

Огляд конституційних положень досліджуваних країн в частині регулювання референдумів

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 Литва 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>
Польща	<p>1. Право на участь у референдумах мають громадяни Польщі, яким на день проведення референдуму виповнилось 18 років. Громадяни, засуджені</p>

¹ Для більш детального ознайомлення див. Референдуми в Європейському Союзі / О.Д. Чебаненко, О.Ю. Грищук, Н.В. Колодяжна, А. Євгенєва; За ред. Д.С. Ковриженка. – К.: ФАДА, ЛТД, 2007. – 186 с.

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).

2. Загальнонаціональний референдум може бути проведений щодо питань, які мають для держави особливо важливе 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).

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).

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).

5. Результати загальнонаціонального референдуму підлягають виконанню у

випадку, якщо у них взяло участь більше половини зареєстрованих виборців (стаття 125).

6. Дійсність результатів загальнонаціональних референдумів визначає Верховний Суд (стаття 125).

7. Принципи та процедури проведення загальнонаціональних та місцевих референдумів визначаються законом (стаття 125, 170).

8. Загальнонаціональні референдуми не можуть проводитись протягом дії режиму надзвичайного стану та протягом 90 днів після закінчення дії режиму надзвичайного стану (стаття 228).

Франція

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).

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).

3. Конституційна Рада забезпечує законність проведення референдумів та офіційне оприлюднення їхніх результатів (стаття 60).

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).

Швеція

1. На вимогу не менше 1/3 всіх депутатів парламенту зміни і доповнення, що вносяться до Конституції, повинні бути винесені на референдум. В такому випадку він проводиться разом із виборами до парламенту нового скликання. Пропозиція вважається відхиленою, якщо більшість проголосує проти неї. В іншому випадку пропозиція передається на затвердження парламенту, який має право схвалити або не схвалити зазначений законопроект (стаття 15).

Законодавче регулювання процедури підготовки та проведення референдумів

Країна	Законодавче регулювання
Литва	Закон No IXL929 від 4 червня 2002 року «Про референдум» (Lietuvos Respublikos Referendumo Istatymas) ² .
Польща	Закон від 14 березня 2003 року «Про загальнодержавний референдум» (Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym) ³ .
Франція	У Франції порядок проведення місцевих референдумів визначається Органічним Законом No 2003L705 про місцеві референдуми (Loi organique No 2003-705 du 1er août 2003 relative au referendum local) ⁴ .
Швеція	Порядок проведення референдумів у Швеції визначається Законом про національний

²Lietuvos Respublikos Referendumo Istatymas 2002 m. birželio 4 d. Nr. IX-929 <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.2C523B544966>

³ USTAWA z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym <http://prawo.legeo.pl/prawo/ustawa-z-dnia-14-marca-2003-r-o-referendum-ogolnokrajowym/>

⁴ LOI organique n° 2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local (1) <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000428976&categorieLien=id>

референдум (Folkomrostningslag) 1979 року No 1979:369⁵ та Законом про муніципальні референдуми (Lag om kommunala folkomröstningar) 1994 року No 1994:692⁶.

Види референдумів

Користуючись типологією вищезгаданого дослідження, можна виділити наступні типи референдумів:

Критерії класифікації	Типи
Предмет	<ul style="list-style-type: none"> • конституційні • законодавчі • міжнародно-правові • адміністративно-правові
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

Обов'язкові і факультативні референдуми

⁵ Folkomröstningslag (1979:369) http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/sfs_sfs-1979-369/

⁶ Lag (1994:692) om kommunala folkomröstningar http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Lag-1994692-om-kommunala-fo_sfs-1994-692/

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.

У багатьох країнах предметом обов'язкового референдуму можуть бути конституційні зміни (наприклад в Литві, Польщі, Швеції тощо), а також інші важливі питання. У Литві зокрема на обов'язковий конституційний референдум можуть бути винесені питання, що стосуються проголошення Литви «незалежною демократичною республікою» та основ державного ладу. У Польщі предметом обов'язкового референдуму є зміна положень Конституції, що стосуються засад республіканського ладу, а також прав, свобод та обов'язків особи та громадянина.

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.

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.

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).

Оскільки на референдум часто виносяться питання, схвалення яких виборцями потребує подальших дій з боку органів державної влади, у низці країн ЄС законодавство визначає механізми реалізації рішень референдумів. Серед таких країн зокрема є Литва, де 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.

Питання, які можуть виноситися на референдум

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.

Законодавство більшості європейських країн закріплює проведення референдуму як одну із стадій процесу внесення змін до конституції (Литва, Польща, Швеція тощо). 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 Литві; здебільшого результати конституційних референдумів мають імперативний характер.

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.

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. «питання, що мають особливе значення для держави» (Польща);

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; результати таких референдумів можуть бути як виключно імперативними (Португалія), так і виключно консультативними (Іспанія); у Польщі практика імперативного та консультативного референдумів щодо публічно-владних питань існує паралельно.

Досить поширеними в Європі є референдуми, що стосуються міжнародного життя держави та договорів, укладених нею. Такі референдуми здебільшого є обов'язковими (Литва, Франція), до винятків з цього правила відноситься Польща. Суб'єктами проголошення цих референдумів виступають органи влади (Франція); винятком з цього правила є Польща. Рішення референдуму щодо міжнародних договорів практично завжди є імперативним, за винятком Польщі.

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 передуює 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.

Країна	Суб'єкт ініціювання	Суб'єкт проголошення	Порядок проголошення
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.
Польща	1) Сейм (нижня палата Парламенту)	1) Сейм	Сейм має право призначити національний референдум, якщо це рішення підтримає 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 senatorів, кількість яких під час голосування має бути не меншою за половину конституційного складу).
Франція	1) Уряд; 2) Парламент (спільна пропозиція обох	Президент	1) У разі урядової ініціативи дебати проводяться в обох палатах Парламенту;

палат);
3) Президент
(щодо
питань внесення
змін до
Конституції)

2) Урядове втручання
перешкоджає
скликанню
референдуму за
наявності
згоди парламентської
більшості.

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 виносяться 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.

У Франції та Швеції референдум за народною ініціативою законодавчо не закріплений. У Литві для скликання референдуму за народною ініціативою необхідно зібрати 300 тисяч підписів. При цьому 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.

Збір підписів громадян для підтримки народної ініціативи щодо проведення референдуму

Країна	Особи, що можуть збирати підписи	Органи, відповідальні за перевірку підписів	Часові ліміти для збору підписів
Литва	Виборці	Центральна виборча комісія	3 місяці
Польща	Ініціатори проведення референдуму	Голова Сейму завіряє кількість зібраних підписів	-

Особливості процедури референдуму в США

Референдуми в США проводяться у день виборів, при цьому і кандидати на вибори і питання референдуму друкуються на одному бюлетені. У результаті на бюлетені розміщуються не один, а кілька пунктів для голосування. Першими йдуть пункти голосування по кандидатурах (таких набирається від одного до двох десятків), потім йдуть питання референдумів (таких набирається теж від одного до кількох десятків).

Найбільш поширеними виборними заходами в США є ініціативи, які в 24 штатах дозволяють громадянам голосувати за пропозиціями, що зібрали встановлене число підписів під клопотанням. У восьми штатах клопотання з питань законодавства спочатку подаються в законодавчий орган штату, який може сам прийняти рішення за клопотанням або винести його на затвердження виборців.

У кожному штаті діють власні правила, що визначають, як ставляться на голосування передвиборні ініціативи, але є й багато загальних вимог. Наприклад, у кожному штаті введені вимоги про те, скільки підписів під клопотанням необхідно для винесення ініціативи на голосування⁷.

Інформацію підготувала Катерина Пенькова,

аналітик ЄІДЦ

⁷ Initiatives, Referendums Important in U.S. Elections

<http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/article/2006/07/20060728124146hmnietsua0.3070032.html#axzz3ubgcdZ9z>