**Референдум и его социальная функция**

Курсовая работа по дисциплине "Конституционное право" студента курса 2-К группы №1, зачётная книжка № 02-010-2к заочной формы обучения Бедратого Эдурда Владимировича

Национальная академия внутренних дел Украины

Киев 2003 р.

**Введение**

Закон реализует право человека и гражданина на участие в управлении делами государства, которое закреплено в Конституции Украины. Данные положения непосредственно вытекают из статьи 21 Всеобщей декларации прав человека, а так же из статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, которые предписывают, что каждый гражданин без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений имеет право и возможность:

- принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и посредством свободно выбранных представителей;

- голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;

- допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

Участие граждан в управлении делами своего государства, будь то непосредственно (т.е. путем референдума, выборов или личного участия в деятельности органов государства) или через избираемых ими же представителей в органах государственной власти или местного самоуправления, является выражением суверенитета народа и формой осуществления им своей власти. При анализе механизма народовластия различают две главные формы демократии: прямую (непосредственную) и осуществляемую через органы, прежде всего представительные учреждения и другие выборные органы.

Референдум, как форма непосредственной демократии является далеко не новой формой непосредственного участия населения в решении глобальных социально-экономических и политических вопросов, а также в разрешении территориальных и иных внутренних и межгосударственных проблем.

В ряде стран у референдумов богатая история. Принято считать, что первый достоверно известный референдум был проведен в 1449 году в швейцарском кантоне Берн по финансовому положению этой средневековой республики.

После первой мировой войны референдумы закреплялись в конституциях многих европейских государств - Веймарской республики (1919 год), Австрии, Чехословакии и Эстонии (1920 год) и т.д. Но случаи проведения референдумов были единичными.

Всемирное признание институт референдума получил после второй мировой войны. Они стали проводиться по вопросам государственного строя и по другим важным проблемам. В период с 1991 до 1999 года референдумы были проведены в Албании, Белоруссии, Боснии и Герцеговине, Эстонии, Латвии, Литве, Македонии, Молдове, Польше, Российской Федерации, Румынии, Сербии. Словакии, Словении, Венгрии, Украине, Хорватии и Черногории.

В настоящее время референдум предусмотрен Конституциями более 20 государств. Еще в 13 он проводился, не будучи закрепленным в Основном Законе этих стран.

Не следует идеализировать референдум как инструмент осуществления власти. В разные времена они использовались не только как непосредственная форма реализации народного суверенитета, но и как средство легитимизации антинародных либо неоднозначных для демократии решений. Например, референдумы 1933- го, 1934-го и 1939 годов в Германии, референдум 1947 года в Испании, референдумы 1978-го, 1980-го и 1998 годов в Чили и т.п. Не всегда референдумы приводили к ожидаемому решению сложных проблем общественной и государственной жизни. Порой их результаты приводили к социальным волнениям либо признавались недействительными, как это было в 1994 году в Албании, а в 1999 году в Молдове.

Конституция Украины закрепила право украинского народа на непосредственное осуществление власти (статья 5), в том числе на проведение всеукраинского референдума, право на участие во всеукраинском референдуме (статья 38), а также определила предметы обязательных всеукраинских референдумов и круг их субъектов (статьи 73, 156), процедуру инициирования всеукраинского референдума по требованию граждан Украины (статья 72) и референдный порядок внесения изменений в отдельные разделы Конституции (статья 156). Несмотря на комплексный характер конституционного регулирования, существует ряд проблемных вопросов, которые нуждаются в законодательном решении.

Целью данной работы является раскрытие понятия референдума, его видов, социальная функция референдума.

**Понятие референдума.**

В мировой политической и государственно-правовой теории и практике референдум трактуется не всегда одинаково. Он нередко отождествляется со всенародным опросом и плебисцитом и рассматривается как утверждение того или иного государственного решения путем народного голосования, придающего ему окончательный и обязательный характер.

Понятие референдум происходит от латинского “referendum”, что означает «то, что должно быть изложено».

Различия между референдумом и плебисцитом: в ходе референдума избирательный корпус высказывается по поводу какого-либо законопроекта, поправок к Конституции, решающих шагов во внутренней и внешней политике.

В ходе плебисцита (от лат. «plebs» –простой народ, «scitum» -решение, постановление.) избирательный корпус голосует за доверие личности.

Различия между референдумом и «всеобщими выборами»: если в ходе выборов избираются выборщики или кандидаты, то в ходе референдума избиратель отвечает «да» или «нет» на поставленный вопрос.

Референдум - это способ принятия гражданами Украины путем голосования законов Украины, других решений по важным вопросам общегосударственного и местного значения [2]. В соответствии с Конституцией Украины проводятся всеукраинские референдумы, референдумы Республики Крым и местные (в границах административно-территориальных единиц) референдумы [1].

По своей сути референдум, как и другие формы народовластия - выборы, народный опрос и обсуждение, является правом суверенной и высшей воли народа. Хотя по своему содержанию и форме осуществления, то есть предметом и методом правового регулирования, референдум существенно отличается от других форм народовластия. Волеизъявлением народа утверждается или нет вынесенный на референдум закон или решение. Это даёт основание считать референдум нормотворческой формой народовластия.

Роль референдума в регулировании общественных отношений определяется при рассмотрении их основных социальных функций.

В первую очередь стоит отметить, что референдум является одним из инструментом реализации права народного суверенитета и легитимизации властных решений. Легитимизация решений осуществляется как путём принятия решений или законов во время референдума, так и путём подтверждения решений органов государственной власти по вопросам, относящимся к исключительной компетенции референдума посредством придания высшей юридической силы в обоих случаях законам и решениям. Определённый уровень легитимизации выдерживается при проведении консультативных референдумов, поскольку, по закону, их результаты рассматриваются и учитываются государственными органами при принятии решений.

Следует отметить, что референдум является одной из форм реализации права национального суверенитета, поскольку при условии выполнения определённой процедуры касающейся всеукраинского референдума и исполнения требований закона о местных референдумах, граждане Украины, представители определённой нации и народности нашей страны могут инициировать проведение референдума по вопросам, связанным с конституционным или законодательным регулированием их национальных прав и свобод [4].

Референдум также является способом формирования общественного мнения.

Ещё одна социальная функция референдума заключается в том, что в демократическом обществе референдум может быть использован народом как противовес решениям государственных органов и органов местного самоуправления, которые не удовлетворяют интересы граждан.

Введение в Украине порядка проведения референдума по народной инициативе создаёт правовые гарантии осуществления прямого народовластия [3].

**Виды референдумов**

Выяснению специфических особенностей референдумов, а также выяснению их роли при регуляции общественных отношений способствует анализ видов референдумов.

Если выборы непосредственно связаны с представительной демократией, то референдум – институт прямой, непосредственной демократии.

Законодательство развитых демократических стран выделяет референдумы:

конституционный

голосование по новой Конституции или поправкам к ней;

обычный законодательный

по любому законопроекту, предложенному к ратификации в установленном порядке;

дозаконодательный или консультативный;

Мнение, высказанное на консультативном референдуме, то есть до утверждения законопроекта не является обязательным ни для парламента, ни для правительства и используется лишь как орудие политического воздействия на них.

послезаконодательный (ратифицирующий).

После ратифицирующего референдума законопроект приобретает силу закона, даже если нет согласия представительных органов

обязательный

при наступлении точно установленных законом условий;

факультативный

по усмотрению правомочного на это действие субъекта права;

Также оговорен и территориальный принцип. В современном государстве референдум проводится и на общенациональном, и на региональном, и на местном уровнях [6].

Конституция Украины и Закон Украины «Про всеукраинский и местный референдум», предусматривают следующие виды референдумов. По территориальному признаку референдумы разделяются на :

всеукраинский;

местный, причем последний имеет два подвида.

а) референдум, который проводится в Автономной Республике Крым;

б) референдум, который проводится в пределах других территориальных единиц.

Всеукраинский референдум назначается Верховной Радой или Президентом Украины в соответствии с их полномочиями. Согласно статьям 73,74,85 Конституции Украины Верховная Рада назначает всеукраинский референдум по вопросу изменения территории Украины, Президент Украины согласно со статьёй 106 Конституции Украины назначает всеукраинский референдум относительно внесения изменения в Конституцию в соответствии со статьёй 156 Конституции Украины и объявляет всеукраинский референдум по народной инициативе.

Местные референдумы назначают соответствующие Рады по вопросам, которые относятся к их компетенции.

Следующая классификация видов референдумов связана с предметом референдума. Теоретически предмет референдума - это вопрос, решение которого осуществляется путём народного голосования. В данном случае в зависимости от предмета различают следующие референдумы:

обязательные;

факультативные.

Обязательные имеют место в случаях, когда по определённым вопросам решение не может быть принято иным путём, кроме народного голосования, причем законом всегда чётко очерчен круг этих вопросов.

Первого декабря 1991 года в Украине состоялся первый всеукраинский референдум, который был обязательным в вопросе о провозглашении независимости Украины, исходя из положений Закона Про всеукраинский и местный референдумы относительно реализации права народа Украины на самоопределение. Согласно статье 73 Конституции Украины, сегодня исключительно всеукраинским референдумом решаются вопросы об изменении территории Украины. После принятия Конституции предмет обязательного референдума был значительно расширен. В соответствии со статьёй 156 Конституции Украины, обязательного подтверждения всеукраинским референдумом требует законопроект об изменении в разделе I «Общие положения», разделе III «Выборы, Референдум» и разделе XIII «Внесение изменений в Конституцию Украины» [1].

Приведённые примеры являются примером абсолютного обязательного референдума, хотя теория конституционного права различает ещё и относительно обязательные референдумы. Так, по Конституции Швейцарии в случае когда одна из палат Федеральных Сборов внесёт постановление об общем пересмотре Конституции, а другая палата с этим не согласится, вопрос пересмотра Конституции выносится на референдум. Здесь речь идёт не о содержании пересмотра , а лишь про необходимость его как условного фактора.

Факультативные референдумы – это референдумы, проведение которых возможно, хотя не обязательно [3]. Назначение референдума в этом случае зависит от решения органов, которые компетентны назначить референдум, а также от наличия иной инициативы проведения референдума, предусмотренной законодательством.

В практике зарубежных стран есть ещё и такая разновидность факультативного референдума, который проводится после принятия соответствующего закона высшим представительным органом страны. Так, в законодательстве Швейцарии предусмотрено правило, по которому для проведения референдума необходимо на протяжении 90 дней после принятия закона парламентом собрать 30 тысяч подписей граждан, которые выступают против этого закона. С 1944 по 1963 год здесь проведено 20 таких референдумов, причём 8 законов было утверждено, а 12 отклонено. В среднем через процедуру факультативного референдума здесь проходит почти 3% законопроектов.

Например, в Италии и Австрии проведение референдума предусмотрено регламентами их парламентов как факультативных стадий после принятия законов.

**3. Назначение и порядок проведения референдумов**

Проведение всеукраинских и местных референдумов регулируется Конституцией Украины и законом Про всеукраинский и местный референдум. С точки зрения порядка проведения референдум можно рассматривать как референдный процесс (иногда его называют референдарным прцессом), который состоит из относительно самостоятельных процедур, которые осуществляются в определённой последовательности :

-назначение референдума;

-подготовка и проведение референдума;

-голосование и определение итогов референдума;

-опубликование и введение в действие законов и иных решений, принятых референдумом.

Всеукраинский референдум назначается Верховной Радой Украины или Президентом Украины в соответствии с их полномочиями, установленными этой Конституцией. Всеукраинский референдум провозглашается по народной инициативе по требованию не менее чем трех миллионов граждан Украины, которые имеют право голоса, при условии, что подписи относительно назначения референдума собраны не менее чем в двух третях областей и не менее чем по сто тысяч подписей в каждой области [5].

Всеукраинский референдум назначается Верховной Радой Украины, местные референдумы - соответствующими местными Советами народных депутатов [2].

Верховная Рада Украины назначает всеукраинский референдум:

1) по вопросам утверждения или отмены Конституции Украины, а также по вопросам досрочного прекращения полномочий Верховной Рады Украины, Президента Украины – если этого требуют не менее чем три миллиона граждан Украины, которые имеют право принимать участие в референдуме;

2) по вопросам утверждения или отмены Конституции и других законодательных актов Украины, которые соответственно этому Закону могут выноситься на всеукраинский референдум, за исключением вопросов досрочного прекращения полномочий Верховной Рады Украины и Президента Украины, - если этого требует на меньше чем половина народных депутатов Украины.

Местный Совет народных депутатов также назначает местный референдум по требованию депутатов, которые составляют не менее чем половину от общего состава Совета народных депутатов, или по требованию, подписанному одной десятой частью граждан Украины, которые постоянно проживают на территории соответствующей административно-территориальной единицы и имеют право принимать участие в референдуме [2].

Все стадии референдного процесса подчинены общим принципам, присущим избирательному процессу.

Во всеукраинском и местном референдумах имеют право принимать участие граждане Украины, которым в день проведения референдума исполнилось 18 лет и постоянно проживают соответственно на территории Украины , области, района, города, района в городе, посёлка, села.

Любое прямое или непрямое ограничение прав граждан Украины на участие в референдуме в зависимости от происхождения, социального и имущественного положения, расовой или национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, политических взглядов, рода и характера занятий запрещается.

Не имеют право голоса граждане, которые признаны судом недееспособными.

Граждане принимают участие в референдуме на равных основаниях. Каждый гражданин имеет один голос.

Референдум является прямым: граждане принимают участие в референдуме непосредственно.

Голосование во время референдума - тайное: контроль за волеизъявлением граждан не допускается.

Подготовка и проведение референдума осуществляется на демократических основах, открыто и гласно.

Законом предусмотрены гарантии реализации указанных демократических оснований.

Подготовка и проведение всеукраинских референдумов осуществляется за счёт Государственного бюджета, а местных референдумов - за счёт соответствующих местных бюджетов.

Первой стадией проведения референдума является его назначение. При этом отметим, что различают инициативу проведения референдума и принятие соответствующего решения о назначении референдума. Законом детально урегулирована процедура реализации права требования проведения референдума. В частности, граждане Украины реализуют своё право на инициативу всеукраинского референдума путём сбора подписей, их должно быть не менее 3 миллионов и подписи на проведение референдума должны быть собраны не менее, чем в двух третьих областей и не менее, чем по 100 тысяч подписей в каждой области.

Собирание подписей организовывают и осуществляют инициативные группы референдума, которые образуются и действуют в соответствии со статьями 16, 17, 18 Закона Украины О всеукраинском и местном референдумах. Итак, на стадии назначения референдума происходит образование инициативных групп референдумов, их регистрация, собирание ими подписей. Общее количество создаваемых инициативных групп по любому референдуму не ограничивается. Плата за регистрацию инициативных групп не взимается. Советы народных депутатов, другие государственные органы и учреждения Украины не несут затрат, связанных с организацией и деятельностью инициативных групп. Отказ в регистрации инициативной группы или отсутствие решения о регистрации могут быть обжалованы членами инициативной группы в районный (городской) народный суд по месту нахождения Центральной комиссии по всеукраинскому референдуму или соответствующего Совета народных депутатов [2].

После завершения собирания подписей инициативная группа в трёхдневный срок составляет итоговый протокол, в котором указывается общее число подписей, дата регистрации инициативной группы, дата окончания собирания подписей.

Подписные листы по акту передаются на хранение в установленном законом порядке.

После подписания этого акта группа всеукраинского референдума в недельный срок передаёт итоговый протокол, акт и требование о проведении референдума в Центральную комиссию по всеукраинскому референдуму (как известно, её функции возложены на Центральную избирательную комиссию по выборам народных депутатов Украины).

В том случае, если в определенный Законом о всеукраинском и местных референдумах срок под требованием о проведении референдума не собрано достаточного количества подписей граждан Украины, всеукраинский или местный референдум не проводится, о чем принимается решение соответственно Президиумом Верховной Рады Украины или председателем местного Совета народных депутатов, в пределах территории которой предлагалось провести референдум.

Центральная комиссия обеспечивает регистрацию документов, подводит общие итоги сбора подписей в целом по Украине, о чём составляется протокол.

Верховная Рада Украины, соответствующий местный Совет народных депутатов после получения надлежащим образом оформленного предложения принимают на сессии в месячный срок одно из таких решений:

1) о назначении референдума;

2) об отклонении предложения о проведении референдума в случае наличия серьезных нарушений этого Закона, которые влияют на основания для назначения референдума;

3) о принятии решения, которое предлагается в требовании о проведении референдума, без последующего проведения референдума.

В случае если на всеукраинский референдум выносится вопрос о досрочном прекращении полномочий Президента Украины, решение принимается большинством не менее чем две трети от общего количества народных депутатов Украины (статья 21 Закона Украины о всеукраинском и местном референдумах).

В решении о назначении референдума определяется дата проведения референдума, отмечается название проекта закона, решение, содержание вопроса, который выносится на референдум.

Дата проведения всеукраинского референдума назначается не раньше чем за три и не позднее чем за четыре месяца, а местного референдума - не раньше чем за месяц и не позднее чем за два месяца со дня принятия решения о проведении референдума.

Сообщение о назначении референдума и содержание проекта закона, решения, другого вопроса, который выносится на референдум, объявляется соответственно в республиканских и местных средствах массовой информации в 10-дневной срок после принятия решения о его назначении (статья 22 Закона Украины о всеукраинском и местном референдумах).

После принятия решения о назначении наступает вторая стадия референдного процесса – подготовка проведения референдума.

Согласно Закона Украины о всеукраинском и местном референдуме образуются структуры и условия, необходимые для проведения референдума : участки для голосования, комиссии по проведению референдума и списки участников референдума.

В отличие от выборов проведение референдума не требует образования избирательных округов. Согласно статье 23 Закона о всеукраинском и местном референдуме, для проведения голосования и подсчёта голосов создаются только участки для голосования, которые объединяют от 20 до 3000 граждан, которые имеют право принимать участие в референдуме.

Управление всеукраинским референдумом возлагается на Центральную избирательную комиссию, а также на специально созданные для этого общественные органы – комиссии по проведению референдума: участковые, территориальные, которые создаются в сёлах, посёлках, районах, городах и областях, комиссия Автономной Республики Крым по всеукраинскому референдуму.

Законами Украины «О всеукраинском и местном референдуме», «О центральной избирательной комиссии» детально регламентируются полномочия этих комиссий, организация их работы. Чрезвычайно важной с точки зрения защиты прав субъектов является норма, которая предусматривает возможность оспорить решения и действия комиссии по референдуму в вышестоящей комиссии, а в случаях, предусмотренных Законом, и в суде (статья 31 Закона Украины о всеукраинском и местном референдумах).

По аналогии с законодательством про выборы в законодательстве про референдум решён вопрос о праве на обжалование ошибок в списке граждан, которые принимают участие в референдум (статья 34 Закона Украины о всеукраинском и местном референдумах).

На стадии подготовки референдума происходит широкая кампания по разъяснению населению цели референдума, содержанию вопросов, которые выносятся на него, а также ознакомление с порядком голосования. В соответствии со статьёй 8 Закона о референдуме, гражданам, политическим партиям, общественным организациям, массовым движениям, трудовым коллективам предоставляется право свободной агитации за принятие закона или другого решения, которое выносится на референдум, а также против закона или решения.

Все решения относительно референдума, а также проекты законов, других решений, которые выносятся на референдум, подлежат опубликованию средствами массовой информации. Последние освещают ход подготовки и проведения референдума, их представителям гарантируется свободный доступ на все сборы и заседания, связанные с референдум, и получение информации.

Наиболее ответственную часть референдума составляет голосование и определение итогов референдума. Именно на этой стадии выявляется воля народа и происходит одобрение закона или иного решения. Поэтому строгое соблюдение требований процедуры, всех процессуальных гарантий приобретает здесь особое значение.

Для обеспечения полной свободы выбора на референдуме Законом предусмотрена система определённых мероприятий и правовых гарантий по организации и проведению голосования, которые способствуют соблюдению тайны голосования, недопущению различных нарушений законодательства.

В общем порядке голосование проводится в день референдума с 7 часов утра до 20 часов. Существует также процедура досрочного голосования, голосования в местах пребывания граждан, когда они по состоянию здоровья или по другим причинам не могут прийти в помещение для голосования.

Голосование проходит в специально отведённых и оборудованных по закону соответствующим образом помещениях. Каждый гражданин голосует лично. Бюллетени для голосования заполняются голосующим в кабине или комнате для тайного голосования [5].

Законом предусматривается ряд требований относительно содержания и формы бюлетений.

Важная роль в осуществлении контроля по соблюдению установленного порядка голосования принадлежит общественности.

Третья стадия референдного процесса завершается подведением итогов голосования на референдуме.

**4. Предмет всеукраинского референдума и его особенности**

По своей сути референдум, как и другие формы народовластия - выборы, народный опрос и обсуждение, является правом суверенной и высшей воли народа. Хотя по своему содержанию и форме осуществления, то есть предметом и методом правового регулирования, референдум существенно отличается от других форм народовластия. Волеизъявлением народа утверждается или нет вынесенный на референдум закон или решение. Это даёт основание считать референдум нормотворческой формой народовластия.

Предметом всеукраинского референдума может быть: утверждение Конституции Украины, ее отдельных положений и внесение в Конституцию Украины изменений и дополнений; принятие, изменение или отмена законов Украины или их отдельных положений; принятие решений, которые определяют основное содержание Конституции Украины, законов Украины и других правовых актов (статья 2 Закона Украины о всеукраинском и местном референдумах).

Исключительно всеукраинским референдумом решаются вопрос об изменении территории Украины [1].

На всеукраинский референдум могут выноситься вопросы, отнесенные Конституцией Украины к ведению Украины. Исключительно всеукраинским референдумом решается вопрос о реализации права народа Украины на самоопределение и вхождение Украины к государственным федеративным и конфедеративным образованиям или выход из них.

На всеукраинский референдум не выносятся вопросы, отнесенные законодательством Украины к ведению органов суда и прокуратуры; вопрос амнистии и помилования; вопрос о введении государственными органами Украины чрезвычайных и неотложных мероприятий по охране общественного порядка, защиты здоровья и безопасности граждан; вопросы, связанные с избранием, назначением и увольнением должностных лиц, которые относятся к компетенции Верховной Рады Украины, Президента Украины и Кабинета Министров Украины (статья 5 Закона Украины о всеукраинском и местном референдумах).

Законодательство Украины накладывает определённые ограничения на проведение референдумов. В статье 74 Конституции Украины говорится о недопущении референдума относительно законопроектов по вопросам налогов, бюджета и амнистии.

Закон Украины о всеукраинском и местных референдумах дополнен статьей 6-1, которая гласит: Проведение референдумов по вопросам, которые не относятся к ведению Республики Крым и органов местного и регионального самоуправления административно-территориальных единиц в Украине, не допускается, а результаты таких референдумов признаются такими, что не имеют юридической силы.

**5. Правовая регламентация организации референдумов и определение их результатов**

Детальная регламентация процедур проведения референдума имеет очень важное значение, поскольку предусматривает целый ряд правовых гарантий от различного рода нарушений. В частности, эти гарантии касаются требований относительно формы и содержания листов на подпись гражданам, порядка заполнения и собирания подписей (статья 18 Закона Украины о всеукраинском и местном референдумах ).

Для обеспечения полной свободы выбора на референдуме Законом предусмотрена система определённых мероприятий и правовых гарантий по организации и проведению голосования, которые способствуют соблюдению тайны голосования, недопущению различных нарушений законодательства. Статьи 37, 38, 39, 40 Закона Украины о всеукраинском и местном референдумах детально регламентируют время и место проведения, организацию и проведение голосования, порядок подсчёта голосов.

В общем порядке голосование проводится в день референдума с 7 часов утра до 20 часов. Существует также процедура досрочного голосования, голосования на участках, образованных в военных частях, в труднодоступных районах, на судах, которые находятся в день референдума в плавании, голосования в местах пребывания граждан, когда они по состоянию здоровья или по другим причинам не могут прийти в помещение для голосования (статья 37 Закона Украины о всеукраинском и местном референдумах).

Голосование проходит в специально отведённых и оборудованных по закону соответствующим образом помещениях. Каждый гражданин голосует лично. Бюллетени для голосования заполняются голосующим в кабине или комнате для тайного голосования (статья 38 Закона Украины о всеукраинском и местном референдумах).

Законом предусматривается ряд требований относительно содержания и формы бюллетений.

Важная роль в осуществлении контроля по соблюдению установленного порядка голосования принадлежит общественности.

Третья стадия референдного процесса завершается подведением итогов голосования по референдуму.

В украинском законодательстве о референдумах детально урегулированы порядок подведения итогов голосования, условия действительности бюллетеней и те требования, которым должны отвечать протоколы голосования.

К недействительным относятся бюллетени для голосования не установленного образца, а также бюллетени, которые не содержат точного определённого решения граждан. Если возникают сомнения относительно действительности бюллетеня, вопрос решается участковой комиссией по референдуму путём голосования её членов (статья 40 Закона Украины о всеукраинском и местном референдумах).

В российском законодательстве установлено более чёткое и однозначное правило относительно установления недействительности бюллетеня: такими называются бюллетени, не заверенные комиссией; не установленного образца, а также те, в которых не вычеркнут ни один из вариантов ответа или вычеркнуты все (статья 33 Закона Российской Федерации «Про референдум») [4].

На основании протоколов участковых комиссий по референдуму городская (городов без районного деления), районная в городе, поселковая, сельская комиссия по референдуму определяет: общее количество граждан, которые имеют право принимать участие в референдуме, количество граждан, которые получили бюллетени; количество граждан, которые взяли участие в голосовании; количество граждан, которые голосовали за одобрение поставленного на референдум проекта закона, решения, и количество граждан, которые голосовали против его одобрения; количество бюллетеней, признанных недействительными.

Результаты подсчета голосов рассматриваются на заседании соответствующей комиссии и заносятся в протокол, который присылается в вышестоящую комиссию по референдуму. На основании представленных протоколов комиссия Республики Крым по всеукраинскому референдуму, областная, районная, городская (городов с районным делением) комиссия по референдуму проводит подсчет голосов в пределах административно-территориальной единицы, результаты которого заносятся в протокол, который присылается в вышестоящую комиссию по референдуму.

Результаты всеукраинского референдума устанавливаются и заносятся в протокол на заседании Центральной комиссии по всеукраинскому референдуму на основании протоколов областных комиссий по референдуму.

Во время проведения местного референдума в пределах территории области, района, города, района в городе, поселка, сельсовета результаты референдума устанавливаются и заносятся в протокол на заседании соответствующей комиссии по референдуму.

Протокол с результатами подсчета голосов или результатами референдума подписывается председателем, заместителями председателя, секретарем и членами соответствующей комиссии по референдуму.

Соответствующая комиссия по референдуму может признать результаты референдума недействительными через допущенные в ходе голосования или во время подсчета голосов нарушения этого Закона [2].

Проект закона, решение считается принятым гражданами, если за него было подано большинство голосов граждан из числа тех, кто принял участие в референдуме.

Референдум признается таким, что не состоялся, если в нем приняло участие меньше половины граждан, внесенных в списки для голосования, а референдум по вопросам досрочного прекращения полномочий Верховной Рады Украины и Президента Украины признается таким, что не состоялся, если в нем приняло участие меньше двух третей от общего количества граждан, внесенных в списки для голосования.

Отчёт о результатах референдума публикуется соответствующей комиссией не позднее чем на десятый день после референдума. В сообщении указывается: общее количество граждан, которые имеют право принимать участие в референдуме; количество граждан, которые приняло участие в голосовании; количество граждан, которые голосовали за одобрение вынесенного на референдум проекта закона, решения, и количество граждан, которые голосовали против его одобрения; количество недействительных бюллетеней (статья 41 Закона Украины о всеукраинском и местном референдумах).

Закон, принятый референдумом не требует издания специального акта о введении его в действие. Согласно статье 44 Закона про всеукраинский и местный референдум, законы, иные решения, принятые референдумом, обнародуются в установленном законодательством порядке опубликования правовых актов Верховной Радой и вводятся в действие с момента их опубликования, если в самом законе, решении не определён другой срок.

Датой принятия закона или решения считается день проведения референдума.

В отличие от избирательного законодательства, которое предусматривает несколько оснований для назначения повторных выборов, статья 43 Закона про всеукраинский и местный референдумы предусматривает единственное условие, которое даёт право Верховной Раде назначить повторный всеукраинский референдум – если во время его проведения были допущены грубые нарушения закона. Признание референдума несостоявшимся, не является основанием для проведения повторного референдума. Поскольку, считается, что граждан, проигнорировавших голосование, не интересует какое решение будет принято, и они согласны принять любое из них. С другой стороны неучастие в референдум может свидетельствовать о негативном отношении граждан к самому законопроекту. Поэтому любой результат (как позитивный так и негативный), является решением самих граждан, их волеизъявлением.

Законодательство Украины предусматривает ответственность за нарушение порядка проведения референдума.

В законе про референдум предусмотрены нормы, которые способствуют соблюдению законности при проведении референдума. Статья 10 Закона устанавливает возможность привлечения к ответственности лиц, которые препятствуют путём насилия, обмана, угроз или иным путём свободному осуществлению гражданином права принимать участие в референдуме, вести до голосования агитацию, а также членов комиссии по референдуму, служебных лиц, которые осуществили подлог документов, заведомо неправильный подсчёт голосов, нарушили тайну голосования или допустили иные нарушения Закона. Эта статья отсылает к административному и криминальному законодательству, нормы которого определяют конкретные меры покарания за совершенные правонарушения.

Статья 186-4 Кодекса Украины про административные правонарушения предусматривает, что публичные призывы или агитация за бойкотирование референдума, препятствие членам инициативной группы в собирании подписей граждан с требованием провести референдум, а также любая агитация в день проведения референдума; выдача членом участковой комиссии по референдуму бюллетеня для голосования за другое лицо; вмешательство в работу комиссии по референдуму, которое препятствует им исполнению своих обязанностей, связанных с подсчётом голосов или определением результатов референдума, - тянут за собой административную ответственность в виде наложения штрафа.

Статья 129-1 Криминального Кодекса Украины предусматривает, препятствование путём насилия, обмана, угроз, подкупа или иным путём свободному осуществлению гражданином права принимать участие в референдуме, вести агитацию в день проведения референдума – карается лишением свободы на срок до пяти лет или исправительными работами на срок до двух лет, или штрафом до десяти официально установленных минимальных размеров заработной платы.

Те же действия, совершённые членом комиссии по референдуму или другим служебным лицом, караются лишением свободы на срок от одного года до пяти лет, или исправительными работами на срок до двух лет или штрафом от семи до пятнадцати официально установленных минимальных размеров заработной платы.

Подлог документов референдума, приписка, заведомо неправильный подсчёт голосов, нарушение тайны голосования, совершённые членом комиссии по референдуму или другим служебным лицом, караются лишением свободы на срок от одного до пяти лет, или исправительными работами на срок до двух лет или штрафом от семи до пятнадцати официально установленных минимальных размеров заработной платы.

**6. Правовые последствия референдумов**

Введение в Украине порядка проведения референдума по народной инициативе создаёт правовые гарантии осуществления прямого народовластия.

Решение, принятое на референдуме, не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, государственными должностными лицами. Принятое на референдуме решение и итоги голосования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) [1] .

В первую очередь нужно отметить, что референдум является одним из инструментом реализации права народного суверенитета и легитимизации властных решений. Легитимизация решений осуществляется как путём принятия решений или законов во время референдума, так и путём подтверждения решений органов государственной власти по вопросам, относящимся к исключительной компетенции референдума посредством придания высшей юридической силы в обоих случаях законам и решениям. Определённый уровень легитимизации выдерживается при проведении консультативных референдумов, поскольку, по закону, их результаты рассматриваются и учитываются государственными органами при принятии решений.

Референдум также является одной из форм реализации права национального суверенитета, поскольку при условии выполнения определённой процедуры касающейся всеукраинского референдума и исполнения требований закона о местных референдумах, граждане Украины, представители определённой нации и народности нашей страны могут инициировать проведение референдума по вопросам, связанным с конституционным или законодательным регулированием их национальных прав и свобод.

В-третьих, референдум является способом формирования общественного мнения.

В-четвёртых, в демократическом обществе референдум может быть использован народом как противовес решениям государственных органов и органов местного самоуправления, которые не удовлетворяют интересы граждан.

Законы, другие решения, принятые референдумом, обнародуются в установленном законодательством Украины порядке опубликования правовых актов Верховной Рады Украины и местных Советов народных депутатов и вводятся в действие с момента их опубликования, если в самом законе, решении не определен другой срок.

Датой принятия закона, решения считается день проведения референдума (статья 44 Закона Украины о всеукраинском и местном референдумах).

Изменение или отмена законов, других решений, принятых референдумом, проводится также референдумом.

Изменение или отмену законов, других решений, принятых референдумом, может осуществить также соответственно Верховная Рада Украины, Верховная Рада Республики Крым, местный Совет народных депутатов большинством не менее чем две трети от общего количества народных депутатов с обязательным утверждением на референдуме, который должен быть проведен на протяжении шести месяцев после внесения изменения или отмены (статья 45 Закона Украины о всеукраинском и местном референдумах).

С целью выявления воли граждан при решении важных вопросов общегосударственного и местного значения в предусмотренном этим Законом порядке могут проводиться всеукраинские и местные совещательные опрашивания граждан Украины (консультативные референдумы).

Результаты совещательного опрашивания рассматриваются и учитываются при принятии решений соответствующими государственными органами.

Если проекты законов, других решений Верховной Рады Украины или решений местного Совета народных депутатов не отвечают результатам всеукраинского или соответствующего местного совещательного опрашивания, такие законы, решения могут быть принятые лишь большинством не менее чем две трети от общего количества народных депутатов Украины или депутатов соответствующего местного Совета народных депутатов (статья 46 Закона Украины о всеукраинском и местном референдумах).

Опрашивания общественной мысли, которые проводятся в ином порядке, чем предусмотрено этим Законом, или по вопросам, которые в соответствии с Законом не могут выноситься на всеукраинский и местный референдумы, не имеют статуса совещательного опрашивания граждан Украины (консультативного референдума) и правовых следствий, которые из этого вытекают (статья 47 Закона Украины о всеукраинском и местном референдумах ).

**Выводы**

Сегодня нет основании говорить о легитимной, законодательно обеспеченной возможности проведения всеукраинского референдума по любым вопросам. Практически, без принятия нового закона о всеукраинском референдуме невозможно провести референдум ни по инициативе Президента Украины, ни Верховной Рады, ни по народной инициативе. Не помогает тут и положение о том, что норма Конституции Украины является нормой прямого действия. Ведь реализовать нормы Конституции по вопросам референдума можно только при наличии конкретного правового механизма. А он устарел настолько, что требует абсолютно новой редакции.

В плане подготовки нового закона о всеукраинском и местных референдумах необходимо учесть то, что каждый референдум - это очень дорогой способ выявления народного мнения: в прямом, материально-финансовом смысле. Надо обратить внимание и на то, что референдум может привести к глубокому социально-политическому расколу общества и вызвать непримиримое политическое противостояние. Понятно, что каждый референдум инициируется определенной частью общества, которая хочет получить подтверждение, одобрение своих намерений. А они, как правило, являются выражением определенных интересов часто узкого круга лиц (кланы, олигархи, правительственные чиновники, администрация Президента, политическая партия и др.).

Поэтому проведение референдума, весь его организационно-правовой механизм должны быть четко выписаны. И отвечать многим требованиям. В- частности, на референдум, если он проводится с действительно честными намерениями, надо выносить по-настоящему принципиальный, "созревший" в общественных ожиданиях вопрос. То есть, необходимо исключить политический авантюризм в самой постановке вопроса, выносимого на референдум.

Выносить на референдум желательно только один вопрос, чтобы людям было понятно его содержание. Не должно быть информационной путаницы. Инициаторы референдума и их оппоненты должны иметь полную информационную возможность разъяснить голосующим последствия референдума - правовые, экономические, политические и прочие.

Декларируя строительство правового государства, необходимо не только говорить об этом, но и следовать определенным принципам. Решения референдумов как волю народа следует уважать и выполнять. Это не просто право, а и обязанность всех граждан страны, аксиома функционирования любого демократического общества. Отвечая на вопрос: "Нужно ли выполнять решения проведенных референдумов?" - считаю, да, нужно. В противном случае нет смысла их проводить вообще.

20 января 1991 года в Крыму, состоялся первый в истории СССР референдум. В нем приняли участие 81,3% избирателей. На вопрос: "Вы за воссоздание Крымской Автономной Советской Социалистической Республики как субъекта Союза ССР и участника Союзного договора?" положительно ответили 1343855 чел. (93,26%). Историческая значимость данного референдума состоит в том, что это была первая попытка решить судьбу Крыма, основываясь не на позиции "верхов", а на волеизъявлении самих его жителей. Референдум был признан правомочным. На основе его результатов Верховный Совет Украинской ССР принял решение о восстановлении Крымской АССР. Однако восстановление автономии было не единственным, о чем на референдуме заявило население полуострова.

17 марта 1991 года в соответствии с решением IV cъезда народных депутатов в СССР вслед за крымским проводился уже Всесоюзный референдум. На всеобщее голосование вынесен вопрос: "Считаете ли Вы необходимым сохранение Союза Советских Социалистических Республик как обновленной федерации равноправных суверенных республик, в котором в полной мере гарантированы права и свободы человека любой национальности?". В референдуме приняли участие 80% избирателей страны. Из них "Да" ответили 76,4%. В том числе по Украине: приняли участие 83,5% за сохранение Союза проголосовали 70,2%. Таким образом, весь советский народ, население Украины в том числе высказались за сохранение страны, в которой они жили. Решение данного референдума никто не отменял, но почему-то оно не стало правовой нормой для властей. По крайней мере воля народа СССР, ясно выраженная на референдуме 17 марта 1991 года, не была выполнена.

1 декабря 1991 года на Украине проводился еще один референдум с вопросом: "Подтверждаете ли Вы Акт провозглашения независимости Украины?". Жители Украины ответили: "Да" - 90,32% из 84,18% принявших участие в голосовании. Особо примечателен тот факт, что решения именно этого референдума властями Украины были незамедлительно реализованы в жизнь. Нечеткость вопроса референдума, монополия государства на средства массовой информации, невозможность для противников референдума разъяснения собственной позиции, распространение сторонниками референдума мнения о том, что независимость не означает выход из состава СССР, позволили организаторам опроса ввести значительную часть населения в заблуждение. Разработка же проекта и расчет последствий осуществлялись без малейшего народного участия.

Но вот в чем состоит главная проблема подобных референдумов: насколько "демократично" проводить общественное голосование по широкому кругу изменений, предложенных одной определенной группой политиков?

Ожидалось, что общественность вынесет оценку относительно вопроса несмотря на его сложность и туманность. Несомненно, что на политические и правовые последствия данного референдума следует обратить особое внимание, поскольку он повлек за собой исторические решения, а его оценки в среде юристов и политологов зачастую диаметрально противоположны и вызывают острую дискуссию.

16 апреля 2000 года по "народной инициативе" на Украине проведен еще один референдум. Население традиционно активно приняло в нем участие. На суд народа были вынесены 4 вопроса. Почти 90% избирателей снова сказали "Да".

Почему-то на Украине не были опубликованы заключения Венецианской комиссии Совета Европы в отношении референдума. Спорной является по сути характеристика опроса, который якобы проводился по народной инициативе. Не безынтересным является факт, что в последнее время высказываются мнения, что между государственными институтами нет единого видения того, каким образом должны проводится в жизнь результаты референдума и вноситься изменения в Конституцию и что выполнить решения референдума весьма затруднительно .

Надо помнить, что референдум только тогда дает положительные результаты инициаторам, когда за их инициативу проголосовало абсолютное большинство. При равенстве голосов или при небольшом преимуществе есть основания считать, что инициаторы потерпели поражение, так как референдум - это не только формальный подсчет голосов, но и волеизъявление, включающее в себя общественные надежды, ожидания, настроения, а главное - нужды и интересы людей.

При инициировании референдума надо отдавать себе отчет и в том, что при его поддержке относительным меньшинством населения (но формальной победе) вся нация, весь народ, все население загоняются в тупик его последствий. Поэтому следует помнить, что референдум и другие формы опроса общественного мнения только тогда используются в политике, когда, опрашиваемые хотят, чтобы их опросили. Инициаторы референдумов, прежде чем браться за их организацию, должны стать выразителями интересов большинства населения. В противном случае их ждет жесткий, но справедливый суд истории.

Можно сделать вывод, что референдум в любой стране будет политически и идеологически эффективен с точки зрения интересов прогрессивных социальных сил и классов лишь в том случае, «…если он по природе своей как весьма важный демократический институт будет правильно понят и поддержан широкими слоями населения, будет иметь своей целью при решении политических вопросов четко выраженную гуманную цель, если общественное мнение не будет увлечено и дезориентировано псевдодемократическими лозунгами и призывами, а также ложными социальными ценностями…» и наконец, если будут созданы все необходимые организационно-технические и иные условия для подготовки и проведения всенародных опросов.

**Список литературы**

Коментар до Конституції України. Інститут законодавства Верховної Ради України. Друге видання, виправлене й доповнене.-Київ, 1998

Закон України про всеукраїнський та місцевий референдум від 3 липня 1991 року//ВВР.-1991.-№33; 1992.-№35

Основи конституційного права України / За ред. В.В. Копейчикова – Київ: Юрінком Інтер, 1998

Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка – Київ: Наукова Думка, 1999

Реферативній огляд чинного законодавства України. Законодавство про вибори // Бюлетень законодавства і юридичної практики.-1998

Правознавство: Підручник / Демский С.Е., Ковальський В.С., Колодій А.М. За ред. В.В. Копєйчикова – Київ: Юрінком Інтер, 2002