Референдумы и их формы.

В последнее время все большее распространение получает референдум (плебисцит), который имеет разнообразные формы:

По предмету референдумы делятся на:

-конституционные;

-законодательные;

-по международным вопросам;

-по административным вопросам.

По правовым последствиям референдумы могут быть следующего характера:

-консультативные;

-"дозаконодательные";

-совещательные;

-"послезаконодательные";

-ратифицирующие.

Референдумы также бывают обязательными и факультативными.

Инициаторами проведения референдума могут выступать

-государственные органы;

-избиратели.

С помощью референдума правящие круги иногда обходят правительственные учреждения. Однако этому институту не может быть дана односторонняя оценка.

Термин "референдум" (от латинского "referendum"- то, что должно быть сообщено).

Голосование избирателей, посредством которого принимается государственное или самоуправленческое решение. В некоторых странах (например, в Югославии) референдумом называют любое голосование, но это исключение.

В отличие от выборов, голосование на референдуме придает юридическую силу не мандату какого-либо лица, а решению какого-либо вопроса

Принятое решение считается решением народа и его юридическая сила нередко выше юридической силы законов, принятых парламентом

Решение может приниматься

-посредством утвердительного или отрицательного ответа на поставленный вопрос;

-посредством выбора между разными вариантами предлагаемого решения (народный выбор - встречается редко).

Голосование избирателей называют еще плебисцитом (от латинского "plebiscitum" – решение народа).

С точки зрения юридической, различий нет - это полные синонимы.

С точки зрения стиля – плебисцитом называют референдум по вопросам, имеющим для страны или региона судьбоносный характер: вопрос о государственной принадлежности, спорной территории, о форме правления, о дальнейшем существовании правящего режима, о доверии лидеру страны и т.д.

Иногда в литературе – всенародный опрос (в частности, так его характеризовала сталинская конституция СССР 1936г.)

Понятие опрос предполагает, что результаты не имеют обязательного значения ни для публичной власти, ни для граждан.

В некоторых странах, например, в Швеции существующий институт именуется консультативным референдумом.

Болгарское законодательство на основе Конституции 1971г. - "народный опрос" как обобщающий для референдума и всенародного обсуждения законопроектов.

Бразильская Конституция (ст.14) - среди способов осуществления народного суверенитета называет и референдум и плебисцит ст.49 (п. XV). Определен предмет плебисцита, но не референдума. Значит здесь референдум носит консультативный характер, а плебисцит – решающий.

В демократических государствах не смотря на то, что всенародный опрос не имеет обязательного характера, власти считаются с мнением избирателей. Например, в 1972г. в Норвегии был проведен консультативный референдум о вступлении в общий рынок. Более половины против. Правительство воздержалось.

Референдум может быть использован

-как противовес представительной демократии;

-как средство обойти парламент и принять государственное решение вопреки ему.

Например, согласно Конституции Французской Республики 1958 г. (ст. II) Президент по предложению Парламента или по совместному предложению обеих палат может предать на референдум любой законопроект. Но Де Голль, единолично назначал в 1962 и 1969г. референдумы, первый из которых повлек даже изменения Конституции.

Выводы:

1. Референдум как непосредственное волеизъявление народа имеет преимущество перед представительной демократией, при соблюдении определенных условий:

-выносимый на референдум вопрос должен быть понятен рядовому избирателю;

-до референдума должны быть разъяснены через СМИ желаемые или не желаемые последствия принимаемого решения.

1. При соблюдении этих условий на референдум может быть вынесен сложный законопроект, вплоть до проекта Конституции.

Право на участие в референдуме.

В референдуме имеют право участвовать все лица обладающие активным избирательным правом. Если, например, условия получения активного избирательного права различны при выборах в разные палаты парламента или другие государственные органы, право участия в референдумах обуславливается активным избирательным правом по выборам в нижнюю палату парламента. Аналогичный принцип действует и при местных референдумах.

Например, в Австрийском Федеральном законе о народном голосовании 1958г. в редакции 1972г. ч. 1 §5 определяется: "право голоса имеют все мужчины и женщины, которые на день начала компании по проведению народного голосования (§2, ч. 1) обладают правом участвовать в выборах в Национальный совет".

Голосование на референдуме равное.

Каждый избиратель имеет такое же число голосов, что и любой другой. Вес каждого голоса одинаков. Например, см. ч.1, ст.5 органического закона Испании о регулировании различных видов референдума 1980г.

Аналогично с правилами участия в выборах решается вопрос о свободном или обязательном участии в референдуме.

На референдуме голоса подаются непосредственно за предлагаемое решение или против него.

Голосование является тайным.

Предмет референдума:

Это вопрос, подлежащий решению посредством народного голосования.

Референдумы делятся на:

1.Факультативный

– назначение зависит от органа, компетентного назначать референдум, либо на основании конституции или специального закона.

Предметом может быть любой вопрос или проект государственного (самоуправленческого) решения, если это не запрещено конституцией или законом.

В некоторых странах устанавливаются ограничения

Например, ст. 75, ч. 2 Конституции Италии устанавливает, что на референдум не выносятся законы: о налогах, о бюджете, об амнистии и помиловании, об уполномочии на ратификацию международных договоров.

См.: §46, ч. 6 Конституции Дании (не выносит на референдум финансово-бюджетные программы, предоставление гражданства, статус монарха и т.д.)

2.Обязательный

- абсолютный

-относительный

Например, в Конституции Испании ст.151,ч.2 "что референдум для провинций необходим для утверждения устава об автономии объединяющего эти провинции регионального сообщества. А согласно Конституции Швейцарии, ст. 123, ч. 1 "пересмотренная федеральная конституция или ее часть вступают в силу, если они были одобрены большинством швейцарских граждан, принявших участие в голосовании и большинством кантонов".

Иногда референдум предусматривает в качестве обязательного средств разрешения разногласия между конституционными органами власти

Согласно Швейцарской Конституции, ст. 120, ч. 1 если один из штатов (палат) Федерального Конституции Собрания (парламента) вынесет постановление о пересмотре Конституции, а другой совет не согласиться, то вопрос выносится на референдум.

В первом случае – это абсолютно-обязательный референдум

Во втором случае – относительно обязательный.

3. Отменительный

(народное вето), т.е. референдум допускается лишь для решения вопроса о полной или частичной отмене закона (или акта). Специфическим предметом референдума является вопрос о роспуске или созыве парламента.

См. Конституцию Италии

Такой предмет встречается не часто. Например, Конституция княжества Лихтенштейн 1921г., ст.48 предусматривает такую возможность. Роспуск парламентов в результате народного голосования может иметь место в некоторых германских землях (например, Берлине)

В большинстве случаев местные референдумы факультативны

Предметом обязательного референдума являются изменения территориального устройства, иногда финансовые проблемы

Например, венгерский закон 1999г. о местном самоуправлении предусматривает народное голосование по вопросам:

1)об объединении и разъединении общин;

2)об образовании новой общины;

3)о создании местного представительного органа и о его разделении;

4)по вопросам, которые определены самоуправленческим постановлением.

Не могут выноситься на референдум:

1)о бюджете;

2)о местных налогах;

3)о кадровых вопросах

Нередко конституции и законы запрещают повторное проведение референдума, если решение принятое отрицательное

Например, в Италии, повторный референдум, не ранее, чем через 5 лет, в Венгрии 2 года, если это проект Конституции, то через год.

Процедура референдума

Инициатива и назначение принадлежит:

-главе государства;

-парламенту;

-иногда обоим органам;

-правительству;

-группе депутатов парламента;

-региональным органам власти;

-группе избирателей.

Право инициативы дает возможность:

-принятия государственных решений и придания им особого авторитета;

-оппозиционным партиям обратиться к народу для разрешения спора с правящими партиями.

Референдум по инициативе группы избирателей – петиционный, т.к. подписывается петиция с требованием провести народное голосование по определенному вопросу (одному или нескольким) например, Конституция Венгрии 1949 г. в редакции 1990 г. предусматривает:

-общенациональное голосование назначается Государственным собранием (парламентом);

-в ч. 1 §30 – президент республики пользуется правом этой инициативы;

-Закон XVII о народном голосовании установил это право за Советом министров, не менее 50 депутатам Государственного Собрания, и не менее 50000 избирателей.

Инициатор:

-представляет председателю Государственного Собрания предложение с формулировкой вопроса (формулой референдума);

-Государственное Собрание принимает (отклоняет) решение 2/3 голосов;

-положительное решение содержит формулу референдума и дату его проведения (не позднее 3-х месяцев после даты решения).

Немногие страны регулируют основы процедуры референдума Конституцией.

-Конституция Македонии 1991 г. ст. 73: Парламент назначает референдум большинством голосов от общего числа депутатов, а ч. 3 статьи – по требованию 150000 избирателей.

-По Конституции Хорватии 1990 г. право назначать референдум имеет только Палата Представителей и Президент, но по предложению правительства с подписью его председателя.

-В Италии, согласно ст. 75, ч. 5 Конституции, референдум назначается по требованию 500000 избирателей или 5 областных советов и т.д.

Организация референдума:

Институты аналогичны соответствующим институтам выборов государственных или самоуправленческих органов. Например, испанский закон в ст. 11 предусматривает:

-производство по референдуму подчинено избирательному праву;

-права общественных объединений будут распространяться на парламентские политические группы и такие, которые получили на парламентских выборах не менее 3% голосов;

-избирательские советы будут образоавны в течение 15 рабочих дней после декрета о назначении референдума;

-СМИ публичные – бесплатное время парламентским политическим группам;

-льготный тариф для почты;

-агиткомпания длится не менее 10 и не более 20 дней и заканчивается в 00:00 часов дня, предшествующего дню голосования;

-в течение последних 5 дней запрещается публикация, зондаж общественного мнения и моделирование голосования;

-голосование осуществляется официальными бюллетенями;

-проверку подсчета голосов осуществляют провинциальными избирательными советами в течение 5 рабочих дней;

-итоги подводятся Центральным Избирательным Советом и немедленно доводятся председателям правительства и палат парламента;

-протесты рассматриваются палатами по административным избирательным спорам, которые могут постановить:

1.о недопустимости протеста;

2.о действительности голосования и объявлении его результатов;

3.о действительности голосования и необходимости нового объявления результатов;

4.о недействительности голосования.

Формула референдума

Виды:

1.Обращенный к голосующим вопрос.

Согласен ли он с определенным утверждением, текстом закона, определенным мероприятием и т.д.

Ответ должен быть "да" или "нет".

2.Народный выбор (т.е. предоставление голосующему двух или более вариантов решения вопроса).

Может быть предложено:

-отметить (например, "крестом") предпочитаемый вариант;

-ответить "да" или "нет" ("жесткое" требование);

-положительный ответ, два или более вариантов ("мягкое" требование).

Например, Швейцарская Конституция. Ст. 12, ч. B, предусматривает: если 100000 избирателей предложат проект поправки к Конституции, а федеральное собрание выдвинет контрпроект, то избирателю могут быть предложены три вопроса:

1.предпочитает ли он проект избирателей действующим положениям Конституции;

2.предпочитает ли он контрпроект действующим положениям Конституции;

3.какой из двух проектов должен вступить в силу, если оба проекта получат поддержку на референдуме.

Вывод: если оба проекта получили поддержку, то решение определяется ответом на третий вопрос.

Этот вид формулы не стоит смешивать со случаем, когда на референдум вынесено несколько вопросов.

Например, в Италии положения о референдумах, предусмотренных Конституцией, определяют, что если в один день проводятся несколько референдумов, то для каждого из них печатаются бюллетени на бумаге особого цвета.

В Австрии – единый бюллетень, каждый вопрос помечается арабской цифрой.

Определение результатов референдума.

Для этого нужно решить вопрос о действительности голосования.

-Итальянский закон требует, чтобы в голосовании приняло участие большинство зарегистрированных граждан (действует обязательный вотум).

-Венгерский закон требует, чтобы в голосовании приняло участие более половины избирателей, и более половины голосовавших одинаково ответили на вопрос.

-Испанский закон никакого порога не устанавливает.

Одобренным считается решение, за которое подано большинство действительных голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

-Согласно австрийскому Федеральному конституционному закону ст. 45, ч. 1 "При проведении народного голосования решение принимается простым большинством".

-По Конституции Македонии, ст. 73 решение считается принятым, если за него подано большинство голосов, при условии, что в голосовании приняло участие более половины из общего числа.

Исключения.

-В Намибии, по Конституции 1990 г. ст. 132, ч. 3 предусмотрено, что конституционная поправка 2/3 от общего числа голосов.

-В Швейцарии для принятия обычного закона требуется относительное большинство голосов, конституционной поправки – абсолютное большинство в большинстве кантонов.

-В Италии на местных референдумах предложение считается одобренным, если его поддержало большинство зарегистрированных депутатов в коммунах.

Проблема абсентеизма: можно ли мнение активного меньшинства считать мнением народа?

Можно и нужно. В данном случае абсентеисты, которым все равно, готовы принять решение любого большинства тех, кому не все равно и кто пришел голосовать, чтобы выразить свою волю. И такое решение должно быть обязательным для всех, включая абсентеистов.

Правовые последствия референдума.

Практически речь идет:

1.О юридической силе акта, принятого путем референдума.

-Если речь идет о Конституции, проблем нет – она обладает высшей юридической силой;

-Если речь идет об обычном законе, принятом парламентом, приоритет должен быть отдан референдуму.

2.О возможности или невозможности изменения либо отмены закона, утвержденного или принятого на референдуме обычным парламентским путем.

-По Венгерскому закону решения, принятые на референдуме, обязательны для Государственного Собрания. Отсюда, закон, принятый Государственным Собранием и вынесенный на референдум, но не прошедший его, вступить в силу не может.

-Несовершенство конституционного законодательства дает возможность по конституциям, принятым на референдуме, согласно текстам могут подлежать частичному пересмотру парламентом без обращения к избирателям.

Выводы:

1. По правовым последствиям референдумы могут быть консультативного, "дозаконодательного", совещательного и "послезаконодательного" ратифицирующего характера.
2. Референдумы бывают обязательными и факультативными. Инициаторами их проведения могут выступать государственные органы или избиратели.
3. С помощью референдума правящие круги иногда обходят правительственные учреждения.