



Страсбург, 2008 год

CDL-AD(2007)008rev

Исследование № 371 / 2006

Перевод с английского¹

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ СОВЕТА ЕВРОПЫ)

РЕФЕРЕНДУМЫ

**СВОД РЕКОМЕНДУЕМЫХ НОРМ
ПРИ ПРОВЕДЕНИИ РЕФЕРЕНДУМОВ**

¹ Перевод выполнен Информационным Офисом Совета Европы в Москве, Россия

СОДЕРЖАНИЕ

<i>ВВЕДЕНИЕ</i>	5
<i>ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩИЕ ПРОВЕДЕНИЕ РЕФЕРЕНДУМА</i> ,	4
1. Всеобщее избирательное право	4
1.1. Нормы и исключения из установленных ими общих правил.....	4
1.2. Списки участников референдума	7
2. Равное голосование	7
2.1. Равенство при подсчёте голосов	7
2.2. Равенство условий	6
2.3. Равенство прав участников референдума и национальные меньшинства ...	9
3. Свободное голосование.....	9
3.1. Свобода участников референдума формировать мнения	9
3.2. Свобода волеизъявления участников референдума и борьба с нарушением законодательства о голосовании	10
4. Тайное голосование	11
II. Условия реализации вышеперечисленных принципов	12
1. Соблюдение фундаментальных прав	12
2. Правовой статус законодательства о референдуме и его стабильность ...	12
3.1. Организация голосования беспристрастным органом	13
3.2. Осуществление наблюдения за проведением референдума	13
3.3. Существование действенной системы обжалования	14
3.4. Финансирование	15
III. Специфические нормы, регламентирующие порядок организации и проведения референдумов.....	15
1. Верховенство закона	15
2. Формальная правомерность формулировки вопросов, выносимых на референдум.....	15
3. Фактическая правомерность законодательных актов, выносимых на референдум.....	16
4. Специфические нормы, применимые к референдумам, инициатива проведения которых исходит от части избирательного корпуса или народа (если такое предусмотрено Конституцией)	16
5. Возможность пересмотра принятых на референдуме решений в ином порядке, отличном от обращения ко всенародному голосованию	17
6. Мнение парламента	18
7. Кворум.....	18
8. Характер референдума и его процессуальные последствия	18
<i>ПРИМЕЧАНИЯ И ПОЯСНЕНИЯ</i>	19
<i>ЗАМЕЧАНИЯ ОБЩЕГО ПОРЯДКА</i>	19
1. Всеобщее избирательное право	20
1.1. Нормы и исключения из установленных ими общих правил.....	20
2. Равное голосование	20
2.2. Равенство условий	20
3. Свободное голосование.....	22

3.1. Свобода участников референдума формировать мнение	22
3.2. Свобода волеизъявления участников референдума	23
II. Условия реализации вышеперечисленных принципов	23
2. Правовой статус законодательства о референдуме и его стабильность ...	23
3.1. Организация голосования беспристрастным органом	24
3.3. Существование действенной системы обжалования	24
3.3. Финансирование	25
Специфические нормы, регламентирующие порядок организации и проведение референдумов	26
1. Верховенство закона	26
2. Формальная правомерность формулировки вопросов, выносимых на референдум	26
3. Фактическая правомерность законодательных актов, выносимых на референдум	27
4. Специфические нормы, применимые к референдумам, инициатива проведения которых исходит от части избирательного корпуса или народа (если такое предусмотрено Конституцией)	28
5. Возможность пересмотра принятых на референдуме решений в ином порядке, отличном от обращения ко всенародному голосованию	29
6. Мнение парламента	30
7. Кворум	30
8. Характер референдума и его процессуальные последствия	31

ВВЕДЕНИЕ

1. По требованию Парламентской Ассамблеи, Совета по демократическим выборам, а затем и Венецианской комиссии в 2002 году был принят Свод рекомендуемых норм при проведении выборов.²

2. Этот документ был одобрен Парламентской Ассамблеей на её сессии 2003 года (первая часть) и Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы на весенней сессии 2003 года.

3. В своей торжественной декларации от 13 мая 2004 года³ Комитет Министров признал «важность Свода, в котором нашел своё отражение устоявшийся исторический опыт проведения выборов и референдумов, накопленный на европейском континенте. Свод рекомендуемых норм при проведении выборов выступает в качестве исходной правовой базы работы Совета Европы в данной области и является основой для дальнейшего возможного совершенствования законодательных рамок демократических выборов в государствах Европы».

4. Распространение демократии в Европе привело к тому, что здесь стали чаще проводится не только выборы на плюралистической основе, но и референдумы.

5. В связи с этим Парламентская Ассамблея несколько лет назад обратила своё внимание на вопрос об организации и проведении референдумов, а также на нормы, регламентирующие таковые. Проведенная в данной области работа привела к принятию 29 апреля 2005 года Рекомендации 1704 (2005) под названием «Референдумы: на пути к выработке передовой практики в Европе».⁴ При этом Ассамблея сотрудничала с Венецианской комиссией, представившей по просьбе Комитета Министров⁵ свои замечания по поводу вышеуказанной рекомендации и составившей итоговый доклад на основании ответов государств – членов на направленный им вопросник о проведении референдумов. Этот доклад озаглавлен: «Референдум в Европе – анализ юридических норм в европейских странах».⁶

6. Таким образом выяснилась необходимость разработать документ, выполняющий роль исходной правовой базы Совета Европы в области организации и проведения референдумов и являющийся логическим продолжением Свода рекомендуемых норм при проведении выборов. За выполнение этой задачи взялся Совет по демократическим выборам при содействии трёх членов Венецианской комиссии: г.г. Питера Ван Дика из Нидерландов, Франсуа Люшэра из Андорры, и Джорджио Малинверни из Швейцарии.

² CDL-AD(2002)023rev.

³ CM(2004)83 окончание.

⁴ По этому вопросу см. также док. 10498, включающий доклад Комиссии по политическим вопросам (докладчик : г. Микко Эло, Финляндия, Социалистическая группа), к которому прилагается рабочий документ, подготовленный Архивно-исследовательским центром изучения прямой демократии юридического факультета г. Женевы.

⁵ CDL-AD(2005)028.

⁶ CDL-AD(2005)034 ; также см. вопросник, CDL(2004)031, ответы, CDL-EL(2004)011, и сводную таблицу ответов на вопросы, CDL-AD(2005)034add и CDL-AD(2005)034add2.

7. Основные положения, регламентирующие проведение референдумов, были разработаны Советом по демократическим выборам на его 18-м заседании (Венеция, 12 октября 2006 г.) и Венецианской комиссией в ходе проведения 68^й Пленарной сессии Комиссии (Венеция, 13-14 октября 2006 г.).

8. Изложение этих основных положений сопровождается примечаниями и пояснениями, принятыми Советом по демократическим выборам на его 19^м заседании (Венеция, 16 декабря 2006 г.) и Венецианской комиссией в ходе проведения 70^й Пленарной сессии Комиссии (Венеция, 16-17 марта 2007 г.).

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩИЕ ПРОВЕДЕНИЕ**РЕФЕРЕНДУМА,**

принятые Советом по демократическим выборам
на 18^м заседании
(Венеция, 12 октября 2006 г.)
и Венецианской комиссией
на 68^{-ой} Планарной сессии
(Венеция, 13-14 октября 2006 г.)

I. Референдум в свете устоявшегося европейского исторического опыта проведения выборов и референдумов (электорального европейского наследия)**1. Всеобщее избирательное право****1.1. Нормы и исключения из установленных ими общих правил**

Всеобщее избирательное право в принципе предполагает, что любой человек имеет право голоса. Тем не менее, может или должно быть предусмотрено выполнение ряда условий:

- a. условие достижения определённого возраста :
предоставление права голоса должно быть обусловлено достижением определённого минимального возраста, который, как максимум, не должен превышать возраст гражданского совершеннолетия ;
- b. условие наличия гражданства :
 - i. условие наличия гражданства может допускаться ;
 - ii. тем не менее, желательно, чтобы после определённого срока проживания иностранцы получали право голоса при проведении референдума на местном уровне.
- c. условие проживания :
 - i. условие проживания может быть обязательным ;
 - ii. под местом проживания имеется в виду основное место жительства ;
 - iii. условие продолжительности проживания может быть обязательным для граждан лишь при проведении референдумов на местном и региональном уровнях;
 - iv. этот срок продолжительности проживания должен быть разумным и, как правило, не превышать шести месяцев;
 - v. желательно, чтобы право голоса предоставлялось гражданам, проживающим за рубежом.

d. ограничения права голоса :

- i. ограничение права голоса может допускаться, но при условии соблюдения следующих совокупных условий :
- ii. оно должно быть предусмотрено законом ;
- iii. оно должно соблюдать принцип соразмерности ;
- iv. оно должно мотивироваться запрещением, основание которого связано с психическим здоровьем или же с осуждением по уголовному делу за совершение тяжкого правонарушения ;
- v. кроме того, решения об ограничении политических прав или же запрещении, основание которого связано с психическим здоровьем, должны быть вынесены судом отдельными актами.

1.2. Списки участников референдума

Для обеспечения достоверности списков участников референдума в обязательном порядке должны выполняться следующие условия :

- i. списки участников референдума должны быть постоянными или же содержать ссылку на обновляемый на постоянной основе регистр (регистр населения, записи актов гражданского состояния) ;
- ii. списки участников референдума должны обновляться на постоянной основе и не реже одного раза в год. Сроки регистрации участников референдума, если таковая не производится в автоматическом режиме, должны быть относительно продолжительными;
- iii. списки участников референдума должны быть публичными ;
- iv. должна быть предусмотрена подлежащая судебному контролю административная процедура или же судебная процедура, позволяющая не включённому в списки участнику референдума зарегистрироваться ; регистрация участников референдума не должна происходить по решению комиссии референдума в день голосования ;
- v. аналогичная же процедура должна позволять участнику референдума вносить в разумные сроки исправления в регистрационные сведения о себе в случае их неточности ;
- vi. может быть предусмотрен дополнительный список участников референдума с тем, чтобы позволить проголосовать лицам, поменявшим место жительства или же достигшим установленного законом возраста голосования после опубликования окончательных списков участников референдума.

2. Равное голосование

2.1. Равенство при подсчёте голосов

Как правило, каждый участник референдума обладает одним голосом; в том случае, если существующая система наделяет участников референдума большим числом голосов, чем один (например, при наличии нескольких альтернативных вопросов), каждый участник референдума обладает равным числом голосов.⁷

⁷ См., тем не менее, пункт I.2.3.

2.2. Равенство условий

a. Должно быть обеспечено равенство условий сторонникам и противникам проекта законодательного акта, вынесенного в виде вопроса на референдум (далее также – проекта (вопроса), вынесенного на референдум). Такое предполагает нейтралитет административных органов власти, прежде всего, в отношении:

- i. кампании референдума ;
- ii. её освещения средствами массовой информации и, в частности, государственными С.М.И.;
- iii. государственного финансирования кампании референдума и её инициативных агитационных групп ;
- iv. средств наружной и другой агитации по вопросам референдума;
- v. права на проведение демонстраций в общественных местах.

b. Желательно, чтобы обеспечивалось равенство между сторонниками и противниками проекта (вопроса), вынесенного на референдум, в передачах государственных организаций телерадиовещания, посвящённых кампании референдума.

c. Равенство условий, предоставляемых сторонникам и противникам проекта (вопроса), вынесенного на референдум, должно также гарантироваться в других передачах государственных С.М.И. и, в особенности, в информационных передачах. При этом может учитываться количество политических партий, поддерживающих ту или иную сторону, или же их результаты на выборах.

d. Должно обеспечиваться равенство в отношении государственных субсидий и других форм поддержки. Желательно, чтобы обеспечивалось равенство между сторонниками и противниками проекта (вопроса), вынесенного на референдум. Тем не менее, эти формы поддержки могут выделяться в ограниченных размерах тем сторонникам и противникам проекта, которые представляют минимальный процент избирательного корпуса. Равенство между политическими партиями может быть либо строгим, либо пропорциональным. Если оно строгое, то в отношении к политическим партиям не учитываются их нынешний вес в парламенте и влияние на избирательный корпус. Если оно пропорциональное, то отношение к политическим партиям должно зависеть от их результатов на выборах.

e. Условия финансирования и другие виды обеспечения агитации по вопросам референдума на радио и телевидении должны быть равными для сторонников и противников проекта (вопроса), вынесенного на референдум.

f. При соблюдении права на свободу выражения мнения, следовало бы законодательно предусмотреть положение, при котором частные радиовещательные С.М.И. предоставляли бы различным участникам референдума минимальный доступ к эфиру по вопросам кампании референдума и агитации по вопросам референдума.

g. Финансирование партий и кампании референдума должно быть прозрачным.

h. В некоторых случаях принцип равенства условий может привести к сокращению расходов партий и других инициативных агитационных групп на обсуждение проекта (вопроса) референдума и, в частности, на агитацию по вопросам референдума.

i. Нарушения обязанности сохранять нейтралитет должны караться.

2.3. Равенство прав участников референдума и национальные меньшинства

a. В принципе, равенство прав участников референдума не противоречит принятию особых норм, предусматривающих для национальных меньшинств исключения из обычных правил подсчёта голосов, исходящих из понятия о пропорциональном представительстве, в случае проведения референдума, имеющего своим предметом их положение.

b. Участники референдума не должны принуждаться к тому, чтобы указывать свою принадлежность к тому или иному национальному меньшинству.

3. Свободное голосование

3.1. Свобода участников референдума формировать мнения

a. Органы административной власти обязаны соблюдать нейтралитет (см. выше пункт 1.2.2.a), являющийся необходимым условием свободного формирования мнения участниками референдума.

b. В отличие от выборов не обязательно полное запрещение вмешательства органов власти в поддержку проекта (вопроса), вынесенного на референдум, или же против него. Тем не менее, органы государственной власти (на общенациональном, региональном и местном уровнях) не должны влиять на результаты голосования чрезмерной и односторонней агитацией. Использование государственных средств на цели агитации, осуществляемой органами власти, должно быть исключено.

c. вынесенный на референдум вопрос должен быть сформулирован ясно ; формулировка вопроса не должна вводить участников референдума в заблуждение ; таковая формулировка не должна содержать в себе подсказки ответа ; участники референдума должны быть информированы о характере референдума и вытекающих из этого процессуальных последствиях ; участникам референдума должна быть предоставлена возможность : отвечать на поставленные вопросы лишь «да», «нет» или положить в урну чистый бюллетень ;

d. органы власти должны предоставлять объективную информацию ; это предполагает, что текст проекта законодательного акта, вынесенный на референдум, а также пояснительный доклад или же доводы, приводимые сторонниками и противниками проекта (вопроса), вынесенного на референдум в рамках уравновешенной кампании по агитации, должны быть доведены до сведения участников референдума достаточно загодя следующим образом :

- i. они публикуются в официальном печатном органе за достаточный срок до дня голосования ;
- ii. они направляются лично гражданам, которые должны получить их в своё распоряжение за достаточный срок до дня голосования ;
- iii. в пояснительном докладе должна быть представлена не только точка зрения органов власти (исполнительных и законодательных) или же лиц, разделяющих таковую, но также и точка зрения лиц, имеющих противоположенное мнение; обе точки зрения должны быть представлены уравновешенно.

e. Указанная в предыдущих пунктах информация должна быть доступна на всех официальных языках и на языках национальных меньшинств.

f. Нарушения обязанности сохранять нейтралитет и обеспечивать свободу участников референдума формировать мнение должны караться.

3.2. Свобода волеизъявления участников референдума и борьба с нарушением законодательства о голосовании

a. порядок голосования

- i. порядок голосования должен быть изложен в легко понятной для граждан форме;
- ii. в любом случае, должна быть обеспечена возможность голосования в помещении для голосования; другой порядок голосования допустим только на следующих условиях :
- iii. голосование по почте должно допускаться лишь в том случае, если почта работает надёжно и безотказно ; использование этого порядка голосования может ограничиваться лицами, находящимися на излечении, под стражей, а также лицами с ограниченной свободой перемещения и участниками референдума, проживающими за рубежом; нарушения законодательства о голосовании и запугивание не допускаются ;
- iv. электронное голосование осуществляется в соответствии с Рекомендацией Rec(2004)11 Комитета Министров о правовых, эксплуатационных и технических стандартах электронного голосования. Прежде всего, оно должно быть надёжным, безотказным, технически устойчивым, открытым для независимой проверки и легко доступным для участников референдума ; должна быть гарантирована прозрачность системы ; пока системы электронного дистанционного голосования не станут повсеместно доступными, они должны представлять из себя лишь дополнительный и факультативный способ голосования ;
- v. голосование по доверенности может быть разрешено лишь в том случае, если оно регламентируется очень жесткими правилами ; количество доверенностей, которыми располагает один участник референдума, должно быть ограничено ;
- vi. использование переносных урн для голосования должно допускаться лишь при соблюдении жестких условий, позволяющих избежать нарушения законодательства о голосовании ;

- vii. должны использоваться, как минимум, два параметра при оценке верности голосования: количество участников референдума, принявших участие в голосовании и количество бюллетеней, опущенных в урны;
- viii. бюллетени не должны подвергаться подтасовке («манипуляциям») или же помечаться членами комиссии референдума;
- ix. неиспользованные и признанные недействительными бюллетени должны постоянно оставаться в помещении комиссии референдума;
- x. комиссия по выборам должно насчитывать в своем составе членов, представляющих многие различные политические партии; представители, назначенные ими или другими объединениями, занявшими ту или иную позицию в отношении проекта (вопроса) референдума, должны иметь возможность присутствовать при голосовании и подсчёте голосов;
- xi. если это представляется возможным, военнослужащие должны голосовать по месту жительства; в противном случае желательно, чтобы они были вписаны в списки участников референдума ближайшей от казармы комиссии референдума;
- xii. предпочтительно, чтобы подсчёт голосов происходил в помещении комиссии референдума;
- xiii. подсчёт голосов должен быть открытым; должно допускаться присутствие наблюдателей, представителей сторонников и противников проекта (вопроса) референдума и средств массовой информации; протоколы об итогах голосования должны быть доступны вышеперечисленным лицам;
- xiv. передача итогов голосования на вышестоящий уровень должна происходить открыто;
- xv. государство должно карать любое нарушение законодательства о голосовании.

b. Свобода волеизъявления участников референдума также предполагает:

- i. что исполнительная власть организует референдумы, предусматриваемые существующим правопорядком, в частности, и в тех случаях, когда инициатива проведения референдума исходит не от неё;
- ii. соблюдение процессуальных норм; в частности, общенародное голосование должно проходить в предусмотренные законом сроки;
- iii. право на точное и открытое установление результатов референдума органом, ответственным за организацию голосования, с последующим их опубликованием в виде отдельного акта в официальном печатном органе.

4. Тайное голосование

a. Тайна голосования является не только правом, но также и обязанностью участников референдума, которые должны караться через признание недействительными тех избирательных бюллетеней, чье содержание было обнародовано.

b. Голосование должно быть личным. Голосование всей семьей и любая другая форма контроля одного участника за голосованием другого должны быть запрещены.

c. Списки проголосовавших не должны бы подлежать обнародованию.

d. Нарушение тайны голосования должно караться.

II. Условия реализации вышеперечисленных принципов

1. Соблюдение фундаментальных прав

a. Демократический референдум невозможен без соблюдения прав человека и, в частности, свободы выражения своего мнения и свободы прессы, свободы передвижения внутри страны, а также свободы собраний и ассоциации граждан в политических целях, в том числе, в целях создания политических партий.⁸

b. При ограничении вышеуказанных свобод должны соблюдаться принципы, основывающиеся на праве, общественном интересе и соразмерности.

2. Правовой статус законодательства о референдуме и его стабильность

a. За исключением положений, которые подробно определяют технические нормы и могут иметь юридическую силу подзаконных актов, нормативно-правовые акты, составляющие законодательство о референдуме, должны бы, как минимум, иметь статус законов.

b. Основные положения законодательства о референдуме не следовало бы изменять менее, чем за один год до проведения референдума, или же отношение к ним должно бы быть таким же, как и к положениям конституции, или же как к нормативно-правовым актам, имеющим более высокий статус, чем обычный закон.

i. Основными являются положения, относящиеся в частности :

- к составу комиссий референдума или другого органа, которому поручено организовать проведение голосования ;
- к праву голоса и к спискам участников референдума ;
- к формальной и фактической правомерности текста законодательного акта и вопроса, выносимых на референдум ;⁹
- к характеру референдума (без учёта правил, подробно определяющих технические нормы) ;
- к участию сторонников и противников проекта (вопроса) референдума в передачах государственных С.М.И.

⁸ В частности, на проведение демонстраций в общественных местах в поддержку проекта (вопроса), вынесенного на референдум, или же против него может требоваться разрешение ; отказ в предоставлении такового может иметь основанием лишь преобладающий общественный интерес в соответствии с общими нормами, регламентирующими порядок проведения демонстраций в общественных местах.

⁹ См. пункты III.2 et III.3.

3. Процессуальные гарантии

3.1. Организация голосования беспристрастным органом

a. Орган, уполномоченный проводить референдум, должен быть беспристрастным.

b. При отсутствии устоявшейся традиции беспристрастного отношения администрации к вопросам организации и проведения выборов должны быть созданы на всех уровнях – от общенационального и до уровня участковых комиссий референдума - независимые и беспристрастные комиссии референдума.* (см. примечания переводчика в конце текста).

c. Центральная комиссия референдума должна быть постоянной.

d. Центральная комиссия референдума должна включать в себя :

- i. как минимум одного судью или же другого независимого юриста ;
- ii. уполномоченных от партий, уже представленных в парламенте или же собравших, как минимум, определённое число голосов ; эти лица должны быть компетентны в области организации и проведения выборов.

Центральная комиссия референдума может включать в себя:

- iii. представителя от Министерства внутренних дел ;
- iv. представителей от национальных меньшинств.

e. Политические партии или же сторонники и противники проекта (вопроса), вынесенного на референдум, должны пользоваться равным представительством в комиссиях референдума или должны иметь возможность наблюдать за работой беспристрастного органа.* (см. примечания переводчика в конце текста) Равное представительство политических партий может пониматься в смысле строгого или же пропорционального равенства (см. пункт I.2.2.d).

f. члены комиссий референдума не должны подлежать отзыву назначившими их органами.

g. членам комиссий референдума должна быть обеспечена единообразная подготовка.

h. желательно, чтобы решения комиссий референдума принимались квалифицированным большинством голосов или же путём достижения консенсуса.

3.2. Осуществление наблюдения за проведением референдума

a. Как национальным, так и международным наблюдателям должны быть предоставлены максимально широкие возможности для участия в осуществлении наблюдения за проведением референдума.

b. Осуществление наблюдения не должно ограничиваться днём голосования, а включать в себя кампанию референдума, также как и, в случае необходимости, период регистрации участников референдума и период сбора подписей. Наблюдение должно быть организовано таким образом, чтобы существовала возможность установить, имели ли место нарушения как до голосования, так и во время или же после него. В частности, осуществление наблюдения должно быть возможным во время подсчёта голосов.

c. Наблюдатели должны иметь возможность посещать любые места и помещения, где проходят операции, связанные с референдумом (например, при подсчёте голосов и общем контроле). В законе должны быть очень ясно указаны места, которые наблюдатели посещать не могут, и основания, по которым доступ им туда закрыт.

d. Предметом осуществляемого наблюдения должно быть обязательное соблюдение органами власти нейтралитета.

3.3. Существование действенной системы обжалования

a. Апелляционной инстанцией по делам о референдуме должны быть либо комиссия референдума, либо суд. В любом случае, должна существовать возможность обжалования в суде, выступающем в качестве последней инстанции.

b. Порядок обжалования должен быть простым и не заформализованным; это прежде всего касается условий, на которых обжалования принимаются к рассмотрению.

c. Положения, устанавливающие порядок обжалования и, в частности, пределы компетенции и ответственности различных инстанций, должны быть ясно прописаны в законе во избежание какого бы то ни было, позитивного или негативного, конфликта полномочий. Законом должно быть точно предусмотрено, какая инстанция компетентна в каждом конкретном случае.

d. Апелляционная инстанция должна быть правомочна в нижеследующих описываемых в общих чертах областях и, в частности, таких как:

- право голоса и списки участников референдума ;
- реализация инициативы проведения референдума, исходящей от народа, от части избирательного корпуса или же осуществляемая по требованию* (*см. примечания переводчика в конце текста*) ;
- проверка формальной и, в случае необходимости, фактической правомерности формулировки вопроса, вынесенного на референдум ; проверка правомерности формулировки вопроса должна происходить до голосования ; общенациональное законодательство определяет, является ли эта проверка обязательной или факультативной ;
- соблюдение права на свободное волеизъявление ;
- результаты голосования.

e. Апелляционная инстанция должна иметь право аннулировать голосование, если допущенное нарушение могло оказать влияние на результаты. Такая отмена должна быть возможной как применительно к общим результатам голосования, так и к итогам, установленным на уровне той или иной участковой комиссией референдума и на промежуточных участках голосования. В случае отмены общих результатов назначается повторное голосование.

f. любой участник референдума наделён способностью обращаться с обжалованием. В случае обжалования результатов референдума его участниками, разумный кворум может быть обязательным.

g. Сроки обжалования и вынесения по нему решения должны быть короткими.

h. За подающими на обжалование заявителями должно быть сохранено право на состязательность.

i. Если вышестоящие комиссии референдума являются апелляционными инстанциями, то по закону они должны быть наделены правом вносить исправления или отменять решения нижестоящих комиссий.

3.4. Финансирование

a. Как к государственному, так и к частному финансированию должны применяться общие нормы, регламентирующие порядок финансирования политических партий и избирательных кампаний.

b. Использование государственных средств на нужды агитации, ведущейся органами власти, должно быть исключено.¹⁰

III. Специфические нормы, регламентирующие порядок организации и проведения референдумов

1. Верховенство закона

Решение о проведении референдума должно приниматься при соблюдении действующего правопорядка в целом и, в частности, существующих процессуальных норм. В особенности, референдум не может быть организован в случаях, не предусмотренных Конституцией или же одним из соответствующих ей законов; например, в том случае, если вопрос, вынесенный на всенародное голосование, относится к исключительной компетенции парламента.

2. Формальная правомерность формулировки вопросов, выносимых на референдум

Формулировка вопросов, выносимых на референдум, должна отвечать требованиям:

- единства формы: один и тот же вопрос не может одновременно относиться к письменно изложенному проекту, к конкретному предложению, выносимому на всенародное голосование, но пока ещё не сформулированному в виде законодательного акта, и к принципиальной проблеме ;

¹⁰ См. выше пункт I.3.1.b.

- единства содержания : если только речь не идёт о полном пересмотре того или иного законодательного акта (например, текста Конституции или закона), то должна существовать внутренняя связь между различными частями каждого вопроса, выносимого на голосование с тем, чтобы гарантировать свободу волеизъявления участников референдума, которые не должны оказаться перед выбором – либо принять, либо отвергнуть в целом никак не связанные друг с другом положения ; одновременный пересмотр нескольких глав законодательного акта приравнивается к его полному пересмотру ;

- единство иерархического уровня: желательно, чтобы один и тот же вопрос не касался одновременно двух норм различного нормативного уровня.

3. Фактическая правомерность законодательных актов, выносимых на референдум

Законодательные акты, выносимые на референдум, должны соблюдать всю совокупность вышестоящих законов (принцип соблюдения иерархии правовых норм).

Они не должны противоречить международному праву и уставным принципам Совета Европы (то есть, принципам демократии, соблюдения прав человека и верховенства закона).

Законодательные акты, противоречащие требованиям, изложенным в пунктах III.2 и III.3, не могут выноситься на всенародное голосование.

4. Специфические нормы, применимые к референдумам, инициатива проведения которых исходит от части избирательного корпуса или народа (если таковое предусмотрено Конституцией)

a. Любое лицо, наделённое политическими правами, вправе поставить свою подпись в поддержку инициативы проведения референдума, исходящую от части избирательного корпуса или народа.

b. Сроки сбора подписей - в особенности, с указанием отменительных (**dies ad quem**) и отлагательных (**dies a quo**) сроков – должны быть ясно указаны, равно как и количество подписей, которые необходимо собрать.

c. Любому лицу (даже не наделённому политическими правами) должно быть разрешено заниматься сбором подписей.

d. Если для сбора в общественных местах подписей в поддержку инициативы проведения референдума, исходящей от народа или части избирательного корпуса, требуется разрешение, то в выдаче такового может быть отказано лишь в особых случаях, предусмотренных законом, на основании преобладающего общественного интереса и с соблюдением принципа равенства.

e. Выплата вознаграждения за сбор подписей в поддержку инициативы проведения референдума, исходящей от народа или части избирательного корпуса, из частных средств должна бы в принципе быть запрещена. Если такое разрешено, то общая сумма, выделяемая на эти цели, и размеры вознаграждения, выдаваемого каждому сборщику подписей лично, должны быть регламентированы.

f. Все подписи должны быть проверены. С целью облегчения проверки предпочтительно, чтобы подписные листы содержали подписи участников референдума, вписанных в списки одного и того же муниципального образования.

g. Во избежание объявления результатов референдума полностью недействительными, должен существовать орган, уполномоченный исправлять до проведения голосования изъяны, связанные с содержанием вопроса. К таковым могут относиться :

- i. неопределённая, обманчивая или же содержащая подсказку формулировка вопроса ;
- ii. нарушение правил о формальной и фактической правомерности формулировки вопросов и текста законодательного акта, выносимых на референдум ; в таком случае может быть принято решение о признании результатов частично недействительными – такое возможно, если остальная часть текста акта является последовательной и логичной ; для исправления недостатка, связанного с фактической правомерностью текста акта, может быть рассмотрена возможность его разделения на несколько частей.

5. Возможность пересмотра принятых на референдуме решений в ином порядке, отличном от обращения ко всенародному голосованию

a. В том случае, если референдум является решающим :

- i. в течении определенного срока отвергнутый на референдуме законодательный акт не должен приниматься ни в каком другом порядке, кроме как через проведение нового референдума.
- ii. в течении этого же срока принятое на референдуме решение не должно пересматриваться в ином порядке.
- iii. этот принцип не применяется в том случае, если на референдум был вынесен вопрос о частичном пересмотре законодательного акта в то время, как предыдущий референдум был посвящён его полному пересмотру.
- iv. пересмотр вышестоящей нормы права, противоречащей результатам народного голосования, юридически не является недопустимым, но этого следует избегать в течении вышеуказанного срока.
- v. в случае отклонения законодательного акта, принятого парламентом и вынесенного на всенародное голосование по требованию части избирательного корпуса, новый подобный законодательный акт должен выноситься на голосование лишь в том случае, если поступило требование о проведении референдума.

b. Если законодательный акт принимается на референдуме, инициированном частью избирательного корпуса, то по истечении разумного срока, в случае необходимости, должна иметься возможность организовать новый референдум по тому же вопросу и по инициативе части избирательного корпуса.

c. Если законодательный акт принимается на референдуме, инициированном иным органом, нежели чем парламент, то, в случае необходимости, по истечении того же срока должна иметься возможность его пересмотра либо парламентским путём, либо путём проведения референдума, инициируемого парламентом или частью избирательного корпуса.

d. Желательно, чтобы относящиеся к референдуму конституционные нормы выносились на обязательный или факультативный референдумы по инициативе части избирательного корпуса.

6. Мнение парламента

В том случае, если законодательный акт выносится на голосование по инициативе части избирательного корпуса или же иного органа власти, нежели чем парламент, то таковой должен иметь возможность высказать своё мнение консультативного порядка о выносимом на голосование акте. Если инициатива проведения референдума исходит от народа, то парламент может иметь право представить со своей стороны встречный законопроект, который одновременно будет вынесен на народное голосование. Должен быть установлен срок, в течении которого парламент вправе высказать своё мнение; в случае несоблюдения вышеуказанного срока, законодательный акт выноситься на народное голосование без представления мнения парламента.

7. Кворум

Не рекомендуется:

a. Устанавливать минимальный уровень участия, при котором результаты референдума считаются действительными (кворум), так как этим все воздержавшиеся от голосования лица приравниваются к сторонникам отрицательного ответа на вопрос референдума ;

b. вводить кворум одобрения, который обуславливает признание действительности результатов всенародного голосования одобрением или же отклонением вопроса референдума установленной в процентной отношении законодательно определённой минимальной долей избирательного корпуса; это рискует привести к возникновению трудной политической ситуации в том случае, если проект законодательного акта одобряется простым большинством голосов, которое в процентном отношении расположено ниже уровня, требуемого кворумом.

8. Характер референдума и его процессуальные последствия

a. Конституцией или законом должен быть ясно определён характер референдума – является ли организуемый референдум решающим или консультативным? – и, в зависимости от этого, его процессуальные последствия.

b. Референдум, имеющий своим предметом принципиальные вопросы или же конкретные предложения, ещё не сформулированные в виде отдельного законодательного положения, должен преимущественно иметь консультативный характер. Если референдум является решающим, то его дальнейшие процессуальные последствия должны регламентироваться точными нормами.

ПРИМЕЧАНИЯ И ПОЯСНЕНИЯ

ЗАМЕЧАНИЯ ОБЩЕГО ПОРЯДКА

1. Предметом настоящих примечаний и пояснений является развитие тех сторон вышеизложенных основных положений, которые относятся именно к референдумам. Таким образом, в них не комментируются общие принципы и нормы избирательного права. По этому вопросу можно отослать читателя к объяснительному докладу, прилагающемуся к «Своду рекомендуемых норм при проведении выборов».¹¹ Действительно, при составлении настоящего свода о проведении референдумов оттуда по мере возможности были взяты основные положения. Кроме того, не все пункты «Свода рекомендуемых норм при проведении референдумов» будут подробно рассматриваться в настоящих пояснениях.

2. Естественно, при переносе потребовалась определённая обработка текста, состоявшая, в частности, в замене слова «выборы» на слово «референдум». Принимая во внимание особый характер референдумов, не все положения были перенесены и комментируются здесь. Так, например, нет ссылок на право быть избранным (см., например, пункт I.1.1.a), на порядок выдвижения кандидатов¹² или на порядок распределения мест между избирательными округами (соблюдение равенства условий при нарезке избирательных округов);¹³ возможность, предоставляемая участнику референдума обладать несколькими голосами, связана с наличием нескольких альтернативных вопросов, а не с предпочтительным голосованием или панашированием (см. пункт I.2.1); сроки осуществления наблюдения за избирательным процессом (или, скорее, за процессом организации и проведения референдума) должны распространяться и на период сбора подписей (см. пункт II.3.2.b).

3. Кроме того, если сравнивать общие положения о проведении референдума со «Сводом рекомендуемых норм при проведении выборов», то можно сказать, что в новый документ были внесены некоторые уточнения, необходимость в которых появилась в ответ на ряд вопросов, возникших в процессе применения «Свода». Так, например, было введено положение, в соответствии с которым требование постоянства списков участников референдума считается выполненным в том случае, если таковые содержат ссылку на обновляемый на постоянной основе регистр (регистр населения, записи актов гражданского состояния) (см. пункт I.1.2.i); также, недвусмысленно указано, что наблюдатели должны иметь возможность посещать любые места и помещения, где проходят операции, связанные с референдумом (см. пункт II.3.2.c).

¹¹ CDL-AD(2002)023rev, стр. 19 ss.

¹² Cf. CDL-AD(2002)023rev, I.1.3.

¹³ Cf. CDL-AD(2002)023rev, I.2.2.

4. Ряд других изменений был внесён в настоящий «Свод» с учётом принятия новых положений Венецианской комиссией¹⁴ и органами Совета Европы.¹⁵

5. Следует также подчеркнуть, что рассматриваемые нами основные положения распространяются на всю совокупность референдумов вне зависимости от того, являются ли они общенациональными, региональными или местными, а также вне зависимости от характера законодательного акта, выносимого на референдум (конституционный, законодательный или любой другой). Более того, любая ссылка настоящего «Свода» на парламент равно применима и к законодательным органам местных или региональных муниципальных образований.

I. **Референдум в свете устоявшегося европейского исторического опыта проведения выборов и референдумов (электорального европейского наследия)**

1. **Всеобщее избирательное право**

1.1. **Нормы и исключения из установленных ими общих правил**

6. В принципе, условия предоставления права голоса одинаковые как при участии в выборах, так и в референдуме. В частности, условие продолжительности проживания может быть обязательным для граждан лишь при проведении референдумов на местном и региональном уровнях, и этот срок может превышать шесть месяцев только в исключительных случаях (пункт I.1.1.c.iii-iv).

7. Желательно, чтобы право голоса предоставлялось гражданам, проживающим за рубежом, как минимум, при проведении общенационального референдума. Тем не менее, необходимо убедиться, что это не приводит к нарушению законодательства о выборах. Вот почему лучше избегать положения, при котором эти лица будут фигурировать в тех же списках, что и граждане, проживающие на территории страны, имея одновременно законную возможность голосовать за рубежом или же из-за границы. Кроме всего прочего, это позволит им на деле воспользоваться своим правом голоса, так как маловероятно, что они поедут к себе на Родину с единственной целью там проголосовать (point I.1.1.c.v).

2. **Равное голосование**

2.2. **Равенство условий**

8. Соблюдение равенства условий имеет первостепенную важность как при проведении всенародного голосования, так и выборов. Но если мы говорим, что на выборах необходимо обеспечить равенство партий и кандидатов, то простой механический перенос этого принципа на референдум может привести к неудовлетворительным результатам. В тех странах, где практикуется проведение референдумов по инициативе, исходящей от народа, и факультативных референдумов, таковые зачастую инициируются не политическими партиями. Более того, их инициаторы могут даже вынести на народное обсуждение вопросы,

¹⁴ CDL-AD(2005)043, Толковательная декларация о стабильности избирательного права.

¹⁵ Рекомендация Комитета Министров Rec(2004)11 о правовых, эксплуатационных и технических стандартах электронного голосования.

отвергаемые крупнейшими партиями страны, такие, например, как сокращение числа парламентариев или даже государственного финансирования партий. Соответственно, в основных положениях делается упор на равенство условий для сторонников и противников проекта законодательного акта, вынесенного в виде вопроса на референдум, в частности, в том, что касается освещения их деятельности С.М.И., в том числе, в информационных программах, а также государственного субсидирования и других форм поддержки. При этом может учитываться количество политических партий, поддерживающих ту или иную сторону, или же их результаты на выборах (пункты I.2.2.a-e).

9. Было бы излишним при любых обстоятельствах требовать абсолютного равенства условий, предоставляемых странникам и противникам обсуждаемого законодательного акта. Может случиться так, что образуется определенный консенсус в пользу того или иного выбора - в частности, в случае обязательного референдума по законопроекту, по которому необходимо достижение квалифицированного большинства в парламенте. Тем не менее, всегда должен быть гарантирован доступ к государственным средствам массовой информации как для сторонников положительного ответа, так и для тех, кто поддерживает отрицательный ответ. По мере того, как это условие выполняется, можно начать учитывать количество политических партий, поддерживающих ту или иную сторону, или же их результаты на выборах, в особенности, в информационных передачах (пункт I.2.2.c).

10. Точно также, желательно обеспечение равенства при предоставлении государственных субсидий и других форм поддержки сторонникам и противникам проекта (вопроса) референдума. Определённые выплаты и поддержка могут быть предоставлены сторонникам и противникам проекта (вопроса) референдума, представляющим минимальную часть избирательного корпуса, при условии, что каждая из сторон воспользуется ими уравновешенно. Если между политическими партиями обеспечено равенство, то оно может быть пропорциональным и учитывать их результаты на выборах. Тем не менее, предоставление средств одним только партиям, как это уже указывалось выше, не является идеальным решением (пункт I.2.2.d).

2.3. Равенство прав участников референдума и национальные меньшинства

11. Как и в случае с выборами, учёт особого положения национальных меньшинств может быть иногда оправданным. Здесь прежде всего приходит на ум ситуация, возникающая при проведении референдума по вопросу об автономии определённой территории относительно компактного проживания того или иного национального меньшинства: в данной ситуации может потребоваться достижение двойного большинства участниками референдума, голосующими на этой территории и по всей стране.

3. Свободное голосование

3.1. Свобода участников референдума формировать мнение¹⁶

12. При проведении выборов вмешательство властей в поддержку того или иного списка или кандидата недопустимо: органы власти в абсолютном порядке должны соблюдать нейтралитет. Власть не должна пользоваться своим положением и, тем более, государственными средствами для того, чтобы удержаться; не должна она этого делать и для того, чтобы поддержать своих сторонников в другом органе.

13. При проведении референдума положение меняется, так как нет ничего незаконного в том, что различные органы государственной власти выражают свою точку зрения при обсуждении отношения – за или против – к тексту законодательного акта, вынесенного на референдум. Тем не менее, они не должны злоупотреблять своим положением. Но, в любом случае, следует в обязательном порядке запретить использование государственных средств на нужды ведения агитации с тем, чтобы гарантировать равенство условий и свободу участников референдума формировать мнение. Кроме того, органы государственной власти всех уровней (общенационального, регионального и местного) должны проявлять объективность и не заниматься чрезмерной и односторонней агитацией. Это, естественно, не значит, что им нельзя встать на ту или иную сторону, но они должны предоставить участникам референдума информацию, необходимую для того, чтобы у них могло сформироваться собственное мнение, основывающееся на знании предмета. Участники референдума должны иметь возможность достаточно загодя ознакомиться не только с текстом проекта законодательного акта, выносимого на голосование, но и, прежде всего, с подробными пояснениями к нему (пункт I.3.1.d) :

- Оптимальное решение вопроса состояло бы в рассылке органами власти участникам референдума пояснительного доклада, в котором должна быть представлена не только точка зрения этих органов или же лиц, разделяющих такую, но также и точка зрения лиц, имеющих противоположенное мнение; обе точки зрения должны быть представлены уравновешенно ;
- можно также рассмотреть возможность направления органами власти участникам референдума уравновешенных агитационных материалов, подготовленных как сторонниками, так и противниками проекта (вопроса) референдума. Это соответствовало бы – с поправкой на необходимые изменения – избирательным программам кандидатов, рассылаемым перед некоторыми выборами избирателям.

14. Документы типа пояснительного доклада или же уравновешенные агитационные материалы должны рассылаться лично гражданам за достаточный срок до голосования (как минимум за две недели).

¹⁶ Термин “участник референдума” понимается здесь в широком смысле слова и обозначает гражданина государства, проводящего референдум (или же гражданина иного государства), имеющего право участвовать в референдуме.

15. Ясность формулировки вопроса имеет основополагающее значение для свободного формирования мнения участниками референдума. Она не должна вводить их в заблуждение; не должна она и содержать в себе подсказки того или иного ответа через, в частности, описание предполагаемых последствий принятия или отклонения текста законопроекта, вынесенного на референдум; вопрос должен быть сформулирован так, чтобы на него можно было ответить только «да» или «нет», или же положить в урну чистый бюллетень; формулировка не должна содержать в себе открытого вопроса, на который требуется дать более подробный ответ. И, наконец, участники референдума должны знать, каков характер проводящегося референдума (решающий или консультативный) и каковы вытекающие из этого процессуальные последствия? Предполагает ли положительный ответ принятие или отклонение проекта, вынесенного на референдум, и не является ли его проведение лишь одним из этапов более длительной процедуры? (пункт I.3.1.c).

3.2. Свобода волеизъявления участников референдума

16. Раздел об электронном голосовании был включен в результате принятия Советом Европы новых нормативных документов и, в частности, Рекомендации Rec(2004)11 Комитета Министров о правовых, эксплуатационных и технических стандартах электронного голосования (пункт I.3.2.a.iv).

17. Принимая во внимание специфику референдумов, - на которых борются друг с другом не только партии, но и другие объединения, не помышляющие о своём представительстве в избранных органах власти, - следует обеспечить доступ в помещение комиссии референдума во время самого голосования и подсчёта голосов представителям сторонников и противников проекта (вопроса) референдума, - даже если таковые выступают независимо от партий, - а также наблюдателям, назначенным их объединениями. (пункт I.3.2.a.x и xiii).

18. В основных направлениях также подчёркивается важность другого аспекта права на свободное волеизъявление участников референдума. Он не менее обязателен при проведении выборов, но в ходе референдума опасность его нарушения больше: участнику референдума должна быть представлена возможность выразить своё мнение в соответствии с предусмотренными законом правилами и он имеет право на точное установление результатов (см. пункт I.3.2.b). В случае инициации референдума народом или же частью избирательного корпуса, власти могут поддаться на соблазн и затянуть проведение референдума с тем, чтобы вопрос потерял свою актуальность.

II. Условия реализации вышеперечисленных принципов

2. Правовой статус законодательства о референдуме и его стабильность

19. Текст основных положений имеет менее обязательный характер, нежели чем «Свод рекомендуемых норм при проведении выборов»¹⁷ в отношении требований, выдвигаемых к правовому статусу нормативно-правовых актов, составляющих законодательство о референдуме, – за исключением правил, подробно определяющих технические нормы – и использует сослагательное наклонение, типа «должны бы»,

¹⁷ CDL-AD(2002)023rev, II.2.a.

«следовало бы», вместо повелительного «должны». В том случае, если инициатива референдума исходит от исполнительных органов власти, то можно реально предположить, что они и определяют условия его проведения. Тем не менее, подобное положение нельзя рассматривать, как действительно удовлетворительное, а нормой являются требования закона в юридическом смысле этого слова (пункт II.2.a).

20. При определении основных положений законодательства о референдуме, которые не следовало бы изменять менее, чем за один год до проведения такового, - если только они не фигурируют в обыкновенном законе (то есть, в законе, принятом парламентом в пределах его компетенции), - необходимо учитывать специфику референдума, принимая во внимание правила о формальной и фактической правомерности текста законодательного акта, вынесенного на референдум, а также его статус. В этом определении подчёркивается важность норм, регламентирующих право голоса, порядок составления списков участников референдума, а также доступа к государственным СМИ сторонников и противников проекта (вопроса) референдума.

Кроме того, вышеуказанное определение следует понимать в свете Толковательной декларации о стабильности избирательного права, принятой Венецианской комиссией в 2005¹⁸ году : в частности, необходимость обеспечения стабильности законодательства о референдуме не может служить предлогом для того, чтобы сохранять положение, противоречащее стандартам европейского исторического опыта осуществления прямой демократии, ни для того, чтобы препятствовать осуществлению рекомендаций международных организаций. Кроме того, в связи с тем, что редко точные сроки референдума бывают известны за год или более до его проведения (в то время как выборы, как правило, организуются регулярно), то следует исключить не столько возможность пересмотра законодательства о референдуме в течение предшествующего всенародному голосованию года, сколько применение новых законодательных изменений в течение года после их принятия в том случае, если есть подозрения касательно существования подтасовки (пункт II.2.b).

3. Процессуальные гарантии

3.1. Организация голосования беспристрастным органом

21. Тот факт, что на референдуме не обязательно борются друг с другом партии, а оказываются задействованными и другие политические силы, приводит к необходимости предусмотреть альтернативные решения о составе **избирательных комиссий (комиссий референдума)**, позволяющие выбирать между уравновешенным представительством партий и уравновешенным представительством сторонников и противников проекта (вопроса) референдума (пункт II.3.1.e).

3.2. Существование действенной системы обжалования

22. Минимальные полномочия апелляционной инстанции были уточнены. Вполне недвусмысленно указано, что они распространяются на соблюдение свободы волеизъявления и результаты голосования. Кроме того, подчёркивается, что и другие характерные моменты, присущие референдуму и его проведению по инициативе народа, должны подлежать судебному контролю, во всяком случае, хотя бы в последней инстанции, в частности такие как : реализация инициативы проведения

¹⁸ CDL-AD(2005)043.

референдума, исходящей от народа или же от части избирательного корпуса, а также проверка формальной и, в случае необходимости, фактической правомерности формулировки вопроса, выносимого на референдум. Проверка правомерности формулировки - как обязательная, так и факультативная – должна производиться до вынесения вопроса на голосование: это позволит избежать ситуации, при которой народ выскажет - безрезультатно - своё мнение о законодательном акте, который затем будет признан недействительным по причине несовместимости с вышестоящим законом (то есть, из-за фактической неправомерности) или же потому, что содержание вопроса нарушило требования к формальной правомерности его формулировки (пункты II.3.3.d, cf. и III.2-3).

23. В отличие от выборов, проходящих в нескольких избирательных округах, референдум охватывает всю территорию. Частичная отмена его итогов, не затрагивающая общего результата, не должна таким образом приводить к повторному голосованию на той территории, на которой итоги были аннулированы, так как такое повторное голосование не приведёт к иному итогу. В отсутствие всеобщего повторного голосования необходимо предусмотреть возможность частичного повторного голосования на части территории в том случае, если общий результат оказывается под угрозой ; тем не менее, следует с осторожностью относиться к организации частичного повторного голосования вместо всеобщего во избежание массовой концентрации сил и средств кампании на отдельной ограниченной территории (пункт II.3.3.e).

3.3. Финансирование

24. Нормы, регламентирующие на общенациональном уровне порядок финансирования партий и избирательных кампаний, вне зависимости от того, являются ли источники финансирования государственными или частными, должны в равной мере применяться и к кампаниям по организации референдумов. (пункт II.3.4.a). Как и при проведении выборов, здесь должна быть гарантирована финансовая открытость (прозрачность). Это в частности касается расходов из фонда референдума (comptes de campagne). Значительное отклонение от требований закона, выражающееся, например, в существенном превышении установленных лимитов, может привести к отмене всенародного голосования.¹⁹ Напомним, что соблюдение принципа равенства условий обязательно в области государственного финансирования ; кроме того, желательно, чтобы этот принцип обеспечивался при финансировании сторонников и противников проекта (вопроса) референдума (пункт I.2.2.d).

25. Использование государственных средств органами власти в целях агитации должно быть исключено с тем, чтобы гарантировать соблюдение равенства условий и свободу волеобразования участников референдума. (пункты II.3.4.b, cf. и I.3.1.b).

¹⁹ Cf . CDL-AD(2002)023rev, par. 107 ss.

Специфические нормы, регламентирующие порядок организации и проведение референдумов

1. Верховенство закона

26. Наряду с обеспечением демократии и прав человека,²⁰ верховенство закона является одним из трёх основополагающих принципов, на которых основывается вся работа Совета Европы. Естественно, его соблюдение обязательно при организации и проведении референдумов, как, впрочем, и в любой другой области. Принцип суверенитета народа не позволяет ему высказывать своё мнение вне правовых рамок. Таким образом, обращение к референдуму должно быть возможным только в случаях, предусмотренных Конституцией или же соответствующими ей законами, а нормы, регламентирующие порядок организации и проведения референдумов, должны соблюдаться. Зато, референдум должен состояться в тех случаях, когда его проведение предусматривается действующим законопорядком (пункт I.3.2.b.i).

2. Формальная правомерность формулировки вопросов, выносимых на референдум

27. Понятие формальной правомерности включает в себя три аспекта: единство формы, единство содержания и единство иерархического уровня.

28. Выносимый на референдум текст может принимать различные *формы*, а именно:

- форму уже *составленного и отредактированного проекта* текста Конституции, закона или любого другого законодательного акта;
- предложения об *упразднении* действующего законодательного акта;
- *принципиального* вопроса (например: «Выступаете ли вы за то, чтобы внести в Конституцию поправку о введении в стране системы президентского правления?») или;
- *конкретного предложения*, ещё не сформулированного в виде отдельного законодательного положения и именуемого иногда «*не сформулированным предложением*» (например: «Выступаете ли вы за то, чтобы внести в Конституцию поправку о сокращении количества мест в парламенте с 300 до 200?»).²¹

29. Позитивное голосование по уже составленному проекту законодательного акта – при условии того, что проводился решающий референдум – обозначает принятие этого акта и завершение процедуры всенародного голосования, естественно, с учётом необходимости совершения формальностей в виде обнародования результатов референдума. Зато позитивное голосование по принципиальному вопросу или же по конкретному предложению является лишь одним из этапов, за которым последуют составление соответствующего законодательного акта и его принятие. Смешение таких понятий, как «составленный проект» текста законодательного акта, «конкретное предложение» или же «принципиальный вопрос», вызовет неразбериху, которая помешает участнику референдума осознать значимость отдаваемого им голоса, что станет ущемлением его права на свободное волеизъявление.

²⁰ См. Преамбулу к Уставу Совета Европы (STE 001).

²¹ CDL-AD(2005)034, par. 64.

30. Понятие свободы волеизъявления в ещё большей степени делает обязательным соблюдение принципа *фактического единства* содержания вопросов, выносимых на референдум. Нельзя ставить участника референдума перед необходимостью голосовать по нескольким внутренне не связанным друг с другом вопросам в то время, как по одному из них он может быть склонен голосовать «за», а по другому – «против». Соответственно, в случае пересмотра нескольких различных положений законодательного акта народу должно быть задано несколько вопросов. Однако, полный пересмотр текста законодательного акта, в особенности текста Конституции, по природе своей не может касаться лишь тех положений, которые тесно взаимосвязаны друг с другом. В таком случае, требование соблюдения принципа единства содержания не применяется. Широкомасштабный пересмотр текста законодательного акта может быть приравнен к полному его пересмотру; естественно, это не может послужить препятствием к тому, чтобы различные его главы выносились по отдельности на народное голосование.²²

31. Требование соблюдения правила единства иерархического уровня на ставится столь жестко, как в двух предыдущих случаях. Тем не менее, желательно, чтобы один и тот же вопрос не касался одновременно двух норм различного нормативного уровня, то есть, например, пересмотра Конституции и закона о её проведении в жизнь.

3. Фактическая правомерность законодательных актов, выносимых на референдум

32. В соответствии с принципом верховенства закона, народ не освобождается от необходимости соблюдать нормы права. Это относится как к процессуальной стороне формулировки вопроса, выносимого на референдум, так и к самой сути текста обсуждаемого законодательного акта, который должен соблюдать всю совокупность вышестоящих законов. Так, например, суть проекта закона, выносимого на референдум, не должна противоречить действующей Конституции, а содержание проектов законодательных актов, по которым предстоит высказаться населению субъекта Федерации или же территориального образования в рамках регионального или местного референдумов, должно соответствовать федеральному законодательству центральных органов власти.

33. Какова бы ни была позиция национального законодательства по вопросу о отношениях между внутренним и международным правом, выносимые на референдум законопроекты не должны противоречить международному праву и уставным принципам Совета Европы (то есть, принципам демократии, соблюдения прав человека и верховенства закона).

34. Во избежание голосования в поддержку того или иного законодательного акта, противоречащего положениям права, законопроекты, не отвечающие требованиям формальной и фактической правомерности, не должны выноситься на референдум.

²² Возможность квалифицировать пересмотр нескольких глав законодательного акта как его полный пересмотр могла бы рассматриваться как способ обхода правила единства содержания. Но при этом не следует забывать, что полный пересмотр Конституции часто предполагает применение значительно более сложной процедуры, нежели чем частичный пересмотр.

4. Специфические нормы, применимые к референдумам, инициатива проведения которых исходит от части избирательного корпуса или народа (если таковое предусмотрено Конституцией)

35. Проведение (факультативного) референдума, инициируемого частью избирательного корпуса или же народом, предполагает необходимость сбора определённого количества подписей. В основных положениях предусматриваются по этому поводу некоторые правила, но не все из них будут здесь подробно рассмотрены.

36. Возможность собирать подписи должна быть предоставлена не только участникам референдума, вписанным в избирательные списки, но и любому другому лицу, в том числе, иностранцам и несовершеннолетним (на ум здесь, в частности, приходит мысль о вопросах, касающихся их статуса) (пункт III.4.c).

37. Сбор подписей в общественных местах может быть обусловлен выдачей соответствующего разрешения. Как и любое другое ограничение фундаментальных прав, отказ в выдаче такового должен осуществляться на законных основаниях и с соблюдением принципов общественного интереса, соразмерности и законности. (пункт III.4.d).

38. Сбор подписей должен осуществляться бесплатно и не финансироваться из частных средств. Если выплата вознаграждения разрешена, то такое вознаграждение должно предназначаться только сборщикам подписей, а не избирателям, подписывающимся под инициативой проведения референдума, исходящей от народа или части избирательного корпуса ; такая практика должна быть регламентирована установлением лимитов как на общую сумму, выделяемую на эти цели, так и на размеры вознаграждения, выдаваемого каждому сборщику подписей лично (пункт III.4.e).

39. Важно, чтобы все подписи были проверены (пункт III.4.f). Инициатива проведения референдума, исходящая от народа, не должна рассматриваться как подлежащая реализации или как не подлежащая реализации только лишь на основании результатов выборочной проверки, где может оказаться аномально высокое количество недействительных подписей, или же напротив, не содержаться таковых вообще в то время, как другие подписные листы будут ими переполнены. В крайнем случае, можно отказаться от проверки некоторых подписей, если требуемое по закону количество собранных действительных подписей уже явно достигнуто.²³

40. Кроме того, заявление о частичной незаконности инициативы проведения референдума, исходящей от народа – или же другого требования о его проведении – должно бы делаться в том случае, если возможно изменить выносимый на референдум текст законодательного акта или предложения таким образом, чтобы он соответствовал закону, не искажая при этом его сути. Уполномоченный орган власти должен иметь возможность откорректировать неопределённую, обманчивую или же содержащую подсазку формулировку вопроса. Этот орган может также, в случае нарушения правил о формальной и фактической правомерности, принять решение о незаконности определённой части выносимого на референдум текста в том случае, если бы подписанты одобрили бы оставшуюся часть и если бы таковая выносилась на референдум отдельно, или же вынести решение о разделении текста,

²³ Cf., в области выдвижения кандидатур на выборах, CDL-AD(2002)023rev, I.1.3.iv.

противоречащего требованиям правил о единстве формы, содержания или же иерархического уровня.

5. Возможность пересмотра принятых на референдуме решений в ином порядке, отличном от обращения ко всенародному голосованию

41. Если референдум является решающим, то органы власти должны соблюдать решение, вынесенное в ходе общенародного голосования. Так, в основных направлениях предусматривается, что в течение определенного выжидательного срока (который может продолжаться несколько лет и более), текст законодательного акта, отклонённого на референдуме, не должен приниматься ни в каком другом порядке, кроме как через проведение нового референдума. В данном случае под новым референдумом понимается проведение факультативного референдума по инициативе части избирательного корпуса : если не было выдвинуто инициативы о проведении такого референдума, отклонённый первый раз текст соответственно может быть принят, не прибегая к общенародному голосованию (пункты III.5.a.i и v). Аналогичное правило применяется и к пересмотру положения, принятого путём проведения референдума (пункт III.5.a.ii).

42. Предусмотрено два исключения :

- в том случае, если в Конституции предусматривается проведение референдума по вопросу о полном пересмотре законодательного акта (на практике, самой Конституции), а не его частичном пересмотре, вопрос о частичном пересмотре вышеуказанного акта не должен в обязательном порядке выноситься на всенародное голосование (пункт III.5.a.iii) ;
- парламент пересматривает, не прибегая ко всенародному голосованию, вышестоящую по сравнению с одобренной на референдуме норму ; принцип иерархии правовых норм предоставляет ему такое право ;²⁴ тем не менее, этого следует избегать в течении определенного срока (пункт III.5.a.iv).

43. Вышесказанное не относится к консультативному референдуму, который не связывает власти. Насколько политически уместны действия парламента, идущего наперекор воле (большинства) народа, это естественно уже другой вопрос.

44. Принятие законодательного акта по требованию иного, чем парламент, органа власти - такого, например, как глава правительства или же правительство, - не должно парализовать юридическую ситуацию раз и навсегда (*ad aeternum*). Вот почему предусматривается положение, в соответствии с которым должна существовать возможность пересмотра законодательного акта либо парламентским путём, либо путём проведения референдума, инициируемого частью избирательного корпуса, в случае необходимости, по истечении выжидательного срока (пункт III.5.c). В случае принятия законодательного акта на референдуме, инициированном народом, у народа должна быть возможность снова высказаться по данному вопросу, если это требование сформулировано в новой инициативе, исходящей от народа, по меньшей мере, по истечении предполагаемого выжидательного срока,. (пункт III.5.b).

²⁴ CDL-INF(2000)013.

45. Желательно, чтобы конституционные нормы, относящиеся к референдуму, сами были бы узаконены путём прямого народного волеизъявления, то есть, сами выносились бы на обязательный или же факультативный референдумы по инициативе части избирательного корпуса. В любом случае, если парламент пожелает ограничить права народа законодательным актом, у него для этого не должно оставаться другого пути, кроме вынесения вышеуказанного акта на обязательный или же факультативный референдумы (пункт III.5.d).

6. Мнение парламента

46. В том случае, если инициатива проведения референдума исходит от народа, важно, чтобы народ знал точку зрения парламента. Вот почему в основных положениях предусматривается, что парламент высказывает своё мнение. Если парламент не согласен с предлагаемым проектом законодательного акта, но всё же желает сделать шаг в том же направлении, ему было бы весьма полезно иметь возможность одновременно вынести на всенародное голосование встречный законопроект.²⁵

47. Изложение парламентом своего мнения является обязательным тем более в тех случаях, когда к референдуму прибегает исполнительная власть. При этом важно выяснить, не является ли обращение ко всенародному голосованию способом обхода парламента. Избиратели должны быть информированы о позиции, которую занял парламент.

48. Выяснение точки зрения парламента не должно привести к проволочкам. Следовательно, требуется законодательно предусмотреть срок представления парламентом своего мнения и дату проведения всенародного голосования, проводящегося в случае необходимости без представления парламентом своего мнения, если таковое не было изложено в установленные законом сроки.

49. В случае проведения референдума на региональном или местном уровнях, законодательные органы территориальных и муниципальных образований выполняют роль, свойственную общенациональному парламенту.

7. Кворум

50. Основываясь на имеющемся опыте организации и проведения референдумов, Венецианская комиссия решила не рекомендовать установление правил, регламентирующих кворум.

51. В результате установления минимального уровня участия, при котором результаты референдума считаются действительными (то есть, кворума), противники вынесенного на голосование законопроекта больше заинтересованы в том, чтобы воздержаться от голосования, нежели чем в голосовании против него. Так, например, если 48 % участников референдума поддерживают вынесенный на референдум законопроект, а 5% против него в то время, как 47 % намереваются воздержаться от голосования, 5 % противников достаточно не явиться на голосование, чтобы навязать свою точку

²⁵ Вопрос о порядке голосования в случае вынесения на всенародное голосование законопроекта, содержащегося в народной инициативе, и встречного законопроекта весьма специфический; вот почему в основных положениях он не рассматривается.

зрения, несмотря на то, что поддерживает её абсолютное меньшинство. Кроме того, их отсутствие в период кампании референдума рискует увеличить количество воздерживающихся от голосования и, соответственно, повысит возможность того, что кворум не будет набран. Потакание уклонению от голосования, равно как и навязывание точки зрения меньшинства не способствуют укреплению демократии (пункт III.7.a). Кроме того, в этом случае сильно искушение сфальсифицировать показатели участия в референдуме перед лицом слабой оппозиции.

52. Также может привести к тупиковой ситуации и применение кворума одобрения, обуславливающего признание действительности результатов всенародного голосования одобрением или же отклонением вопроса референдума установленной в процентной отношении законодательно определённой минимальной долей избирательного корпуса. Его процентная планка может быть столь высокой, что внесение любых изменений в результате окажется излишне затруднительным. Если выясняется, что текст вынесенного на референдум законопроекта одобрен – и даже широко одобрен – большинством проголосовавших, а требующийся кворум при этом не набран, то это может привести к возникновению более чем деликатной политической ситуации в связи с тем, что большинство будет считать себя лишённым победы без достаточных на то оснований; при этом опасность фальсификации показателей столь же велика, как и при установлении минимального кворума участия в первом случае.

8. Характер референдума и его процессуальные последствия

53. С тем, чтобы участники референдума могли проголосовать с полным знанием дела, им абсолютно необходимо знать, каковы будут процессуальные последствия сделанного ими выбора; таким образом, Конституцией или законом должно быть определено, является ли организуемый референдум решающим или консультативным (пункт III.8.a, ср. пункт I.3.1.c, относящийся к свободе волеизъявления).

54. Если решающий референдум имеет своим предметом принципиальный вопрос или же конкретное предложение, ещё не сформулированное в виде отдельного законодательного положения, то процессуально именно парламенту предстоит воплотить в жизнь решение народа. А парламент, в свою очередь, может заняться обструкцией, в частности, в тех случаях, когда поставлены на карту его непосредственные интересы (в виде, например, сокращения членов парламента или же размеров их содержания). Поэтому предпочтительно, чтобы референдумы по принципиальным вопросам и конкретным предложениям имели консультативный характер. Если референдум по своему характеру является решающим, то необходимы точные, закреплённые в Конституции и законах нормы, регламентирующие его дальнейшие процессуальные последствия. Кроме того, должна существовать возможность обжаловать в суде бездействие парламента (пункт III.8.b).