

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF THE REFERENDUM

Abstract: The article presents normative documents - constitutions and laws that regulate the production of national and local referendums. The essence of the referendum is examined in detail and it is tracked what place it occupies in the legislative system in Bulgaria and other countries around the world. The forms of the referendum are also explained according to: the territorial range; the acts adopted; the manner of the vote; the number of questions asked.

Author information:

Ivan Ivanov

PhD in History

✉ ivan1.2000@gmail.com

🌐 Bulgaria

Keywords:

Referendum, national referendum, local referendum,

forms of referendum.

Конституционни основи на референдума

Цел изясняване по-подробно същността на референдума следва да се проследи какво място заема той в законодателната система на други страни и в България. По-надолу се визират конституции на някои европейски държави, които провъзгласяват принципа на народен суверенитет, създавайки механизми за неговото провеждане и предвиждат гаранции срещу неговото извращаване и довеждане до деспотизъм на мнозинството или прикриване на едноличен режим. Тези конституции са избрани и за това, че при тях институционализирането на народния суверенитет създава не само канал за участие в политическия процес, но и създава система на управление основана върху съгласието и под контрола на народа. Цитираните конституции са избрани и по още един признак: те са на страни членки на Европейския съюз, към който Република България има претенции за присъединяване.

Според Конституцията на Република Италия от 1974г. народен референдум се насочва за да се реши пълната или частичната отмяна на закон или акт, притежаващ силата на закон, когато това е поискано от петстотин хиляди избиратели от пет областни съвета. Не се допуска референдум по отношение законите за данъците и бюджета, за амнистия и помилване, за пълномощия за ратификация на международни договори [10, с.42].

Конституцията на Република Франция от 1958г. предвижда президентът на републиката, по желание на правителството или по съвместно предложение от двете камари може да подложи на референдум всеки законопроект, отнасящ се до организацията на публичните власти, изискващ одобрението на общността или разрешаващ ратификацията на международен договор, който без да противоречи на Конституцията би повлиял на функционирането на държавните институции [10, с.132].

Според Конституцията на Република Гърция от 1975г. Президентът на Републиката насрочва с укази референдуми по критични национални въпроси по решение на абсолютното мнозинство от общия брой на депутатите, което се взема по предложение на министерски съвет. Референдуми се насрочват за гласувани законопроекти, които уреждат важен обществен проблем, когато това се реши от три пети от общия брой на депутатите, по предложение на две пети от общия брой и както повелява правилника на парламента. По време на една съща легислатура не може да се внесат повече от две предложения за референдум по законопроект [10, с.241].

Въпросът за референдума в Конституцията на Испания от 1978г. е уреден в раздели “Короната” и “Изготвяне на законите”. Според нея, Кралят е този който насочва

референдумите в случаи предвидени от Конституцията, по предложение на министър председателя, предварително одобрено от Конгреса на депутатите. Особено важните политически решения могат да бъдат подложени на общонароден, консултативен референдум [10, с.231].

Според Конституцията на Швейцарската конфедерация от 1874г. федералните закони и федералните постановления от общ характер трябва да бъдат поставени за одобрение или отхвърлени от народа, когато има направено искане от петдесет хиляди (50 000) граждани с право на глас или от осем кантона. Такива референдуми се прилагат и за международни договори, които са: за неопределен срок и не подлежат на денонсиране; присъединяване към международна организация; въвеждат многостранно правно унифициране. Ревизия на федералната Конституцията също е предвидена чрез референдум [10, с.58, 59, 661].

Конституцията на Република Австрия (Федерален конституционен закон от 10.XI.1922г. в редакцията му от 7.XII.1929г., с последващите изменения и допълнения) повелява, че по решение на Националния съвет или по искане на мнозинството от неговите членове може да се проведе народно гласуване по всяко законодателно решение на Националния съвет [10, с.100-101].

Подробно се изяснява референдумът в Конституцията на Португалската Република (нова редакция на конституционния текст от 8.VII.1989г.) Според нея гражданите включени в избирателните списъци върху националната територия могат да бъдат призовани да изразяват волята си пряко и със задължителна сила, като решението за това се взема от Президента на Републиката по предложение на Асамблеята на републиката или на правителството, в случаите и при условията, предвидени в конституцията и закона. Обект на референдум могат да бъдат само въпроси от национален интерес, по които властта да се вземат решения принадлежи на Асамблеята на републиката или правителството чрез одобряване на международна конвенция или приемане на законодателен акт. Предложенията за закони и референдуми губят сила с оставката на правителството. От компетенцията на Конституционния съд е да установява предварително конституционността и законността на референдумите [10, с.226-227, 283].

А ето как стои въпросът за референдума в досегашните български конституции.

В Конституцията на Българското Княжество от 16.IV.1879г. (Търновска конституция) никъде не се поставя въпросът за пряката демокрация, референдума [1, с.20].

Конституцията на Народна Република България от 06.XII.1947г. /Димитровска конституция/ допуска всенародно допитване – референдум в чл.35, ал.14, въз основа на решение на Народното Събрание [1, с.43].

Според Конституцията на Народна Република България от 1971г. Народното събрание е това което решава произвеждането на допитването до народа, а Президиумът на Народното събрание насрочва допитване до народа въз основа на това решение [1, с.40]. Самата Конституция от 1971г. е приета чрез референдум на 16.V. 1971г.

През 1989г. в България настъпиха радикални демократични промени в обществото, поради което през 1991г. бе приета нова Конституция. Според нея народът осъществява държавната власт непосредствено или чрез държавните органи. Конституцията предоставя правомощие на Народното събрание да приема решения за произвеждане на национален референдум, а Президента определя датата на произвеждането му. Предвижда се гражданите да участват и в управлението на общините чрез референдум, т.е. чрез местен референдум [11].

Освен упоменатите Конституции е известно, че в различни периоди на най-новата политическа история са изготвяни и конституционни проекти, отхвърлени по една или друга причина. В някои от тях като: Руски проект за органически устав на Българското княжество от 1878г., Двата проекта за Конституция на кабинета на Андрей Тошев от 1935г., както и проектът за Конституция на професор Стефан Баламезов от 1936г. не се предвиждат провеждането на референдуми в България. Но в проектите за Конституция от 1946г., т.е. при преминаването към републиканска форма на държавата, референдумът, като форма на пряката демокрация е предвиден е проектите на Отечествения фронт, Демократическата партия и на Българската лига

Законодателни основи на референдума в България

Освен в българските конституции и конституционни проекти въпросът за референдума у нас е уреден в няколко закона за допитване до народа.

Първият такъв е Законът за допитване по общинските работи от 1909г. (ДВ, бр.52, 1909г.) Чрез него някои решения на общинските съвети се подлагат на одобрение от народа преди да бъдат изпълнени. Това се отнася до следните случаи: за изграждане на здания за нуждите на общината, включително църкви и училища, съоръжения свързани с коритата на реките, канализиране на улици, прокарване на водопроводи, направа на мостове, пътища и въобще всякакъв вид съоръжения, които не могат да бъдат извършени с редовни приходи на общината. Допитването се извършва при сключване на всякакъв вид заеми от общината, продажба и отчуждаване на общински имоти, ако те са служили за всеобщо ползване от населението /гори, пасища, мери и пр./, или пък, ако стойността им надминава 10% от редовния бюджет на общината. При събиране на помощи за общински нужди и др. такива парични средства също се прави допитване до населението на общината или населеното място. Закриването на общината, както и присъединяването ѝ към друга, отцепването на някое село от общината, за да бъде присъединено към друга община, или да образува самостоятелна община, също се решава чрез народния вот даден в местен референдум. Този закон е отменен през 1934г. с новоприетия Закон за градските общини [6].

Исторически и хронологично втория поред закон за допитване до народа е Законът за допитване до народа за виновността на министрите от кабинета на Ив. Гешов, д-р Ст. Данев, Ал. Малинов за обявените и водени войни и за последвалите ги национални катастрофи през 1911-1913г. и през 1918г., от 1922г. [2]. Целта на закона е да се изрази волята на народа относно вината на тези кабинети, за да бъдат предадени на съд за злините сторени на българския народ. В закона са предвидени строги мерки за тези, които си позволят по някакъв начин да изопачат или повлияят върху гласоподавателите. Всички лица, които обещават или дават пари, съблазняват с някакви други облаги, за да повлияят върху вота на гласоподавателите се наказват със строг тъмничен затвор до 5 години и с лишаване от граждански и политически права за 10 години. От влизане в сила на закона до обявяване на резултата от вота, министрите се държат под стража, а недвижимите им и движими имоти се поставят под възбрана по решение на Министерски съвет. При резултат “виновен”, горните мерки остават в сила до произнасянето на особения държавен съд. Законът е приет от XIX-то Обикновено Народно Събрание на 14.X.1922г. и постановява допитването да се извърши чрез два вида бюлетини – черни, с които да се гласува за “не виновен” и бели, с които да се гласува за “виновен”. Референдумът се превръща в много ожесточено и оспорвано политическо сражение, което се разгаря в пълна сила след разпускането на парламента на 2.XI. От 926 490 избиратели участвали в референдума, 647 313 гласуват с бялата бюлетина, а 223 584 – с черната. 55 593 бюлетини са недействителни (лозунги и др.). В селата 85% от бюлетините са бели, 15% - черни. В градовете отношението е 60% към 40%.

На 31.I.1923г. се приема нов Закон за съдене на министрите, който заменя закона от 8.XII.1919г. Той утвърждава референдума за установяване виновността на министрите.

Третият поред закон за допитване до народа се отнася за един преломен момент в историята на България – установяването на комунистическото управление в страната на 9.IX.1944г., когато антифашистките сили в страната и комунистическата партия с нейните партизански подразделения, при мощната подкрепа на настъпващата Червена армия установяват народовластие в страната ни. Възниква потребността да се установи формата на държавно управление. На 2.VIII.1946г. е публикуван Закон за допитване до народа за премахване на монархията и провъзгласяване на Народна Република и за свикване на Велико

Народното Събрание [3]. Чрез него двадесет и шестото обикновено Народното събрание предлага да се премахне монархическата форма на управление и България да се обяви за народна република, като цар Симеон II и Сакс-Кобурготската династия се лишават безвъзвратно от всички лични имуществени права, привилегии и титли свързани с българския престол. Референдумът е определен за 8.IX.1946г., като избирателите са приканени да гласуват с два вида бюлетини: “за народна република” и за “монархия”, като републиканската форма на управление ще се счита за одобрена от народа, ако повече от половината от гласувалите са дали гласа си “за народна република”.

Законът за допитване до народа за премахване на монархията и провъзгласяване на Народна Република от 1946г. е подкрепен още от един закон, който е публикуван в същия брой на “държавен вестник” от 2.VIII.1946г. Това е закон за реда, по който ще се произведе допитването до народа и избирането на народни представители за Велико Народно Събрание. То се извършва чрез лично и тайно гласуване, в което участват всички лица, имащи изборно право, като дават по следния начин своя вот: “за народна република” – с бели бюлетини имащи в горния десен ъгъл националния трицвет; “за монархия” – бели, само със същия надпис в средата. Считат се за валидни бюлетините “за Народна Република” и когато те са написани на ръка върху обикновена хартия без триколовен знак. Валидни са и написаните на ръка бюлетини “за монархията”. А на 27.IV.1946г. е издадена заповед № 2032 на МВР, в която са отпечатани формата и съдържанието на двата вида бюлетини и заповед да се отпечатат те в необходимото количество за страната ни. На референдума на 8.IX.1946г. от всичко 4 509 354 гласоподаватели участват 4 132 007 души (91,63%). От гласувалите 92,73% са “за” народна република и 4,37% за монархия. Останалите бюлетини са недействителни. Въз основа на референдума на 15.IX.1946г. на XXVI Народно събрание, България е провъзгласена за Република от председателя на народното събрание – Васил Коларов. Функциите на държавния глава са поети от учредения от Народното събрание временен висш държавен орган, наречен председателство на Народна Република България (до приемане на нова Конституция). Васил Коларов, като председател на Народното събрание, става временен Председател на Републиката.

Следващият подред закон за допитването до народа е Законът за възпроизвеждане на референдум за приемане на нова Конституция на Народна Република България от 1971г. [9]. С него Народното събрание дава възможност на българския народ пряко да изрази своето отношение към Конституцията, която утвърждава нов етап в развитието на нашата държава и общество – така нареченият тогава “етап на развитото социалистическо общество”, като приемането на този важен документ стане чрез всенародно гласуване, което да се възпроизведе на 16.V.1971г. Тъй като в този закон не са предвидени правила за това как да бъде произведен референдум, то за него се прилагат разпоредбите на тогава действащия закон за избиране на Народно събрание на Народна Република България.

Идеята за изработване на Конституцията на НРБ съответстваща, според тогавашните разбирания, на новия етап на социализма, се издига от VI-ия конгрес на БКП през 1962г. На IX Конгрес на БКП се препотвърждава извода за необходимост от Нова Конституция. Изработен е проект, публикуван за всенародно обсъждане през Март 1971г. За обсъждането и са проведени около 30 000 събрания в страната с участието на повече от 3 000 000 граждани, които са направили 14 000 предложения за допълнения и подобряване на текста на новата Конституция. Новата редакция на Конституцията е одобрена от V-то Народно събрание на 7 и 8 Май 1971г. Взема се решение нейното приемане да стане чрез референдум. Той се провежда на 16.V.1971г., като в него вземат участие 99,70% от всички гласоподаватели, от които пък 99,66% са гласували за новата Конституция. На 18.V.1971г., на XVI-та сесия на V-то обикновено Народно събрание, в единственото тържествено заседание се провъзгласява приемането на новата Конституция. Същия ден с публикуването в “Държавен вестник” тя влиза в сила.

През 80-те години се усеща липсата на един общ закон, на базата на който да се произвеждат референдуми в България и няколко години по-късно вече е написан и приет такъв – това е петият поред нормативен акт, отнасящ се до допитването до народа: Закон за

допитване до народа от 1983г. Той отчита, че в настъпилите сериозни промени при изграждането на т.нар. “зряло социалистическо общество” особено важно значение има прилагането на пряката демокрация. Според този закон допитването до народа осигурява участие на гражданите в обсъждането и решаването на въпроси от компетентността на Народното събрание, държавния съвет и народните съвети. Допитването може да се произведе на цялата територия на страната, на територията на окръг, община, район, населено място или част от него. То може да бъде обсъждане или референдум, като той може да се произведе и чрез общо събрание на населението. Право на участие имат всички български граждани, които в деня на допитването имат изборително право. Предложения за допитване до Народното събрание могат да произтичат от постоянните комисии на Народното събрание, парламентарните групи, народните представители, Министерски съвет, прокуратура и всички тогава съществуващи обществени организации, както и най-малко от 30 000 от изборителите в България. Предложения за допитване до Народните съвети могат да правят: постоянните комисии, народните съветници и изпълнителните комитети на народните съвети, ръководствата на обществените организации, трудови колективи, както и най-малко една десета от изборителите.

Решение по предложение за допитване до народа се приема от органа, в чиято компетентност е въпросът, предмет на допитването. Решение за държавен, общонационален референдум приема само Народното събрание. В него се определя видът на допитването, както и начина за произвеждането му.

Разгледаният до тук Закон е подкрепен с указ №1791 от 17.VII.1983г., публикуван в “Държавен вестник” бр.48/21.VI.1983г. за прилагане на Закона за допитването до народа.

До 1996г. Законът за допитването до народа от 1983г. не бе изменен или отменен, не зависимо от това, че много негови текстове противоречаха на сега действащата административна и държавна уредба на България – например: няма вече такива институции като Държавен съвет, окръжни съвети, президиум на НС и др. Но междуременно в 37-то обикновено Народно събрание бяха депозирани два законопроекта за допитване до народа или за произвеждане на референдуми: първият на Съюза на демократичните сили и вторият – на Български бизнес блок.

Първият проект на Закона за допитването до народа (СДС) с вносител Йордан Соколов е от 22.III.1995г. и входящ номер в НС от същата дата №100-03-46. Според този законопроект национален референдум може да се произведе по решение на Народното събрание и по предложение на най-малко $\frac{1}{4}$ от народните представители, Министерски съвет и Президентът. Гласуването се извършва по изборителни списъци от последните избори, проведени за избор на народни представители. Местните референдуми, според този законопроект се произвеждат за решаване на въпроси от компетентността на общинските съвети и общините, както и за определяне границите на общините. Предложение за местен референдум могат да правят: най-малко $\frac{1}{4}$ от общинските съветници, председателя на общинския съвет, кметът на общината, като е предвиден вариант такова предложение да произтича от областния управител. Решението за произвеждане на референдум се взема от съответния общински съвет, с мнозинство на общинските съветници.

Втория проект за Закона за допитването до народа (Провеждане на референдум) е на Българския Бизнес Блок – с вносител Георги Димитров Дилков и Димитър Иванов Дичев от 5.IX.1995г., като е заведен в Народното събрание от същата дата под №100-03-130. Това е предложение за троен референдум по три въпроса: 1. “за” или “против” смъртното наказание – като вид наказание от Наказателния кодекс; 2. “за” или “против” съществуването на корона на герба на Република България; 3. “за” или “против” влизането на Република България в НАТО.

Според вносителите това са три много важни въпроса за държавата ни. Те произтичат от бурните дебати по тях в Народното събрание и наличието на разнопосочни виждания сред обществеността.

В проекта става въпрос за национален референдум, който да се насрочи от Президента на Републиката и се проведе не по-късно от 31 Януари 1996г. Бюлетините трябва да са шест – по една двойка “да” и “не” за всеки от повдигнатите въпроси и всичките да са бели. Според вносителите, като се използват изборителните списъци и създадените комисии по места за местните избори ще се спестят не малко средства от държавния бюджет за произвеждането на този референдум. Още повече, че в чл.14 са предвидени разходите по произвеждането му да се поемат от държавния бюджет. Те смятат проекта си за законосъобразен, тъй като отговаря на условията на Конституцията на Република България от 1991г., по-точно на чл.10, чл.2, чл.84,ал.5, чл.87,ал.1.

Законът за допитване до народа от 1996г. [5]. /Указ №401 на Президента на Републиката, “Държавен вестник” бр.100 /22.IX.1996г./ отговаря на нарасналата обществена потребност от пряко участие на народа в управлението на страната в условията на все по-голяма демократизация на нашия живот. В много голяма степен той покрива разгледаните два проекта, като същевременно запазва някои основни моменти от стария закон от 1983г. според него национален референдум се произвежда след решение на Народното събрание, съгласно чл.84 от Конституцията на Република България. В същото решение се определят редът и начина за произвеждане на референдума. Президентът на Република България в едномесечен срок от приемане на решението определя дата на вота, която не може да бъде по-рано от два и по-късно от три месеца след обнародването на решението в “Държавен вестник”. Чрез национален референдум гражданите на Република България непосредствено решават основни въпроси, които са от компетентността на Народното събрание. Не могат да се решават: въпроси за допълнение на Конституцията; въпроси за компетентността на Великото Народно събрание; въпроси за държавния бюджет и данъчното облагане; въпроси от компетентността на съдебните органи и Конституционния съд; други въпроси, за решаването на които със закон е предвиден специален ред. Местен референдум, съгласно този закон се произвежда само по въпроси от местно значение, които са от компетентността на органите от местното самоуправление и за които това изрично е предвидено в закона. Такъв референдум се произвежда в отделна община, район, кметство или населено място. Право на инициатива за произвеждането на местен референдум в кметството или отделно населено място имат: не по-малко от $\frac{1}{4}$ от гласоподавателите от кметството или населеното място; не по-малко от $\frac{1}{4}$ от общинските съветници; кметът на кметството или кметът на общината. Искането се представя в писмен вид на председателя на общинския съвет, който уведомява общинските съветници и насрочва заседание на общинския съвет за разглеждане на предложението не по-късно от един месец след постъпването му. Предложението е прието, ако за него са гласували повече от половината от общия брой на общинските съветници. Чрез местен референдум не могат да се решават: въпроси на общинския бюджет и данъчното облагане или местни въпроси, за които със закон е предвиден специален ред. На одобрение чрез местен референдум, обаче, могат да се поставят и решения на общинския съвет, които се отнасят до: сключване на заеми с банки и други финансови институции; продажба, даване на концесия, под наем или аренда на общинско имущество със значителна стойност или от особена важност за общината; изграждане на здания и други съоръжения за нуждите на общината, когато се изискват капитални вложения, които не могат да осигурят с редовни приходи на общината.

Направеният до тук преглед на българските конституции, конституционни проекти и закони за допитване до народа показват, че:

Референдумът като институт на държавната власт и демокрацията е достатъчно ясно и правно регламентиран в българското законодателство.

Законът от 1983г. дава възможност на повече социални групи, организации и институции да инициират референдум. Списъкът на същите е силно стеснен при новия закон от 1996г. На практика “тоталитарния” закон от 1983г. в това отношение се явява по-демократичен от приетия в условията на демокрация Закон от 1996г.

Що се отнася до местните референдуми и в трите закона от 1909г., 1983г. и 1996г. е налице една невидима нишка приемственост както и по равностойността на инициирането, така и по обсега на решаваните социални въпроси. Може да се каже и това, че тепърва местните референдуми ще имат все по-голямо приложение в дейността на кметствата и общините.

Този закон действаше в България до 2009 г., когато в правното пространство се постави нов закон за допитване до народа с наименованието: Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление [2009]. Това е актуалният закон, поради което следва да се анализира по-подробно.

В този закон референдумът е равнопоставен на друго народно волеизявление – гражданската инициатива.

Право да гласуват на национален референдум имат гражданите на Република България с избирателни права, които имат постоянен адрес на територията на страната към деня на насрочване на референдума.

Национален референдум се произвежда за пряко решаване от гражданите на въпроси с национално значение от компетентността на Народното събрание.

Предложение до Народното събрание за произвеждане на национален референдум може да бъде направено от: не по-малко от една пета от народните представители; Президента на Републиката; Министерския съвет; не по-малко от една пета от общинските съвети в страната; инициативен комитет на граждани с избирателни права, събрал не по-малко от 200 000 подписа на граждани с избирателни права.

Народното събрание приема решение за произвеждане на национален референдум, когато това е поискано от инициативен комитет с подписка, съдържаща подписите на не по-малко от 400 000 български граждани с избирателни права.

Не могат да се подлагат на референдум в тяхната цялост кодекси и закони, които уреждат изцяло материята в дадена област. Референдум по въпроси, уредени в сключени от Република България международни договори, може да се произвежда преди тяхната ратификация. При произвеждането на национален референдум може да се гласува по един или по няколко въпроса.

Решението, прието с национален референдум, не подлежи на последващо одобрение от Народното събрание. Народното събрание приема акт, когато това е необходимо за изпълнение на решението.

Ако в срок до три месеца след обявяване на резултата от референдума Народното събрание не приведе свой акт в съответствие с изразената от гласоподавателите воля, този акт не се прилага в частта, която противоречи на решението на референдума.

За провеждане на информационно-разяснителна кампания се прилага съответно Изборният кодекс, като се гарантират еднакви възможности за представяне на различните становища по предмета на референдума.

В подкрепа на въпроса или въпросите на референдума и на алтернативната позиция могат да се регистрират партии, коалиции и инициативни комитети. При едновременно произвеждане на национален референдум и избори партиите и коалициите, регистрирани в Централната избирателна комисия за участие в изборите, могат да ползват регистрацията си при информационно-разяснителната кампания за произвеждане на националния референдум.

Информационно-разяснителната кампания започва 30 дни преди датата на произвеждане на референдума и приключва 24 часа преди него.

Местен референдум се произвежда в община, район или кметство за пряко решаване на въпроси от местно значение, които законът е предоставил в компетентност на органите на местно самоуправление или органите на района или кметството.

Чрез местен референдум не могат да се решават въпроси: на общинския бюджет; относно размера на местните данъци и такси; на правилата на вътрешната организация и дейност на общинския съвет.

При произвеждането на местен референдум може да се гласува по един или по няколко въпроса. Решението, прието с местен референдум, не подлежи на последващо одобрение от общинския съвет. Той приема акт, когато това е необходимо за неговото изпълнение.

Местен референдум се произвежда по предложение на: поне една пета от общинските съветници, но не по-малко от трима общински съветници; кмета на общината, съответно кмета на кметството или района; инициативен комитет с подписите на не по-малко от една двадесета от гражданите с изборителни права, които имат постоянен адрес на територията на съответната община, район или кметство към момента на вписване на предложението в регистъра.

Общинският съвет приема решение за произвеждане на местен референдум, когато това е поискано от инициативен комитет с подписка, съдържаща подписите на не по-малко от една десета от гражданите с изборителни права в съответната община, район или кметство.

Форми на референдума

Важно значение за теорията и практиката на референдума има обосноваването на неговите форми. Проучването на различни теоретични източници и практиката следните форми на референдума, които могат да се разграничават съобразно критериите: териториален обсег; приемани актове; начин на дадения вот; брой на поставените въпроси, за размера на данъците, таксите и трудовите и осигурителните плащания и вноски; за държавния бюджет; за правилата на вътрешната организация и дейност на Народното събрание.

Съобразно териториалния обсег референдумът е:

Общодържавен или наричан още “национален”. Отнася се до въпрос от национално значение и при неговото решаване участват всички избиратели, цялото избирателно тяло. Поради общонационалното му значение, решението за произвеждане на национален референдум може да приеме само Народното събрание, Парламента. Например сега действащата Конституция на Република България, в чл.84 т.5 се постановява, че Народното събрание е това, което взема решение за произвеждане на национален референдум.

Местен – той се характеризира с две особености: първата е, че се отнася до решаването на въпрос с местно значение; втората – че местния референдум се извършва в териториално ограничен мащаб /община, населено място, част от населено място/. Така Конституцията на Република България в чл.136, ал.1 изрично предвижда, че гражданите участват в управлението на общината чрез референдум. Чрез местен референдум се решава създаването на община, а проекторешението на общинския съвет, с което се предвижда продажбата на общинска земя извън регулацията, също се подлага на местен референдум [7].

Съобразно приеманите актове референдумът е:

Конституционен, който има за предмет приемането, изменението е допълнението на основния закон и може да бъде само общодържавен. Например, такъв бе у нас референдума за приемане на Конституцията на Народна Република България от 1971г. Така бяха приети и някои нови конституции в страните от бившия източен блок. Така е утвърдена и Швейцарската Конституция, като по пътя на референдумите тя непрекъснато се изменя и допълва.

Законодателен – негов предмет е приемането на обикновени, текущи закони. По принцип, това е материя, предоставена за регулиране на парламентите, но по тяхно решение актът може да се приеме чрез референдум. За всеки отделен случай трябва да са налице сериозни основания за едно такова решение. Този вид референдум винаги е общодържавен. Пример в това отношение е Конституцията на РСФСР от 1978г., чл.104, ал.1, който постановяваше, че законите на РСФСР се приемат от върховния съвет или с народно гласуване (референдум), произвеждано по решение на Върховния съвет на РСФСР. Аналогични разпоредби са се

съдържали в конституциите на т.нар. съюзни републики влизащи в състава на тогавашния СССР.

Съобразно начина на дадения вот

референдумът може да бъде формулиран като дефинитивен и консултативен:

Дефинитивен е този референдум, при който политически правоспособните субекти с пряк юридически ефект решават определен въпрос, като гласуват “за” или “против” едно предложение. Такъв е референдумът от 1905г. за отделяне на Норвегия от Швеция. Такъв е и проведения през 1946г. референдум в България за отменяне на монархията и установяване на републиканска форма на управление.

Консултативен докато при дефинитивния избирателното тяло взема решение по поставения въпрос, то консултативния референдум им друг ефект и друго значение. Той е само едно допитване до избирателното тяло по въпрос, който трябва да бъде решен от компетентен орган: парламент, президент, правителство. Смисълът на това допитване е да се обсъди по демократичен ред предстоящия за решаване въпрос от широки обществени среди и да се установи тяхното отношение по този въпрос. Консултативния референдум не е формална консултация, тъй като органът, който трябва да вземе решението е длъжен да обсъди направените предложения и изказаните съображения. Наистина за него не съществува юридическо задължение да възприеме тези предложения, толкова повече, че могат да бъдат различни дори противоречиви. Той обаче трябва да избере най-рационалните от тях и да ги използва. При консултативния референдум решението се взема не от народа /политически дееспособните граждани/, а от компетентния орган.

В литературата по подобен начин се класифицират референдумите. Но с оглед на практиката по наше мнение, те могат да бъдат класифицирани и по следващия признак:

Съобразно броя на поставените въпроси:

Монореферендум – когато се решава един въпрос, свързан с упражняването на държавна власт, приемането на един юридически акт и др. Всички посочени до тук референдуми са монореферендуми.

Полиреферендум – когато се поставя на гласуване пред избирателното тяло повече от един въпрос. Например в Полша през 1946г. чрез един референдум там избирателното тяло решава три основни въпроса, свързани с държавното и обществено устройство на страната: 1. “за” или “против” еднопалатната структура на Сейма; 2, “за” или “против” поземлената реформа и национализацията на промишлеността; 3. “за” или “против” новите западни граници на Полша. Също в Полша през Февруари 1996г. бе неуспешно проведен референдум, на който гражданите трябваше да отговорят с “да” и “не” на шест въпроса. Той бе неуспешен защото се явиха около 30% от гласоподавателите. Посочен бе проект у нас (на БББ) за осъществяване на троен референдум.

Не можем да изключим, че в практиката няма да се появи необходимостта от поставяне на повече въпроси за решаване с гласуване в един референдум.

Направената до тук юридическа обосновка на референдума позволява да бъдат извадени следните по-важни

обобщения и изводи:

1. От началото на Третата българска държава до сега съществува идеята за пряката демокрация в българското законодателство, представена във всички български конституции /с изключение на Търновската/ така и в петте цитирани закони за допитване до народа, на основание на които са се провеждали и ще се провеждат референдуми у нас.

2. Всички български закони за допитване до народа са естествено продължени на съответни конституционни текстове, като в духа им се вижда приемственост както по обсега на разглежданите въпроси, така и по субектите имащи право да инициират референдуми. Най-тясна е връзката между закона за допитване по общинските работи от 1909г. и разделите отнасящи се до местните референдуми в следващите закони за допитване до народа. В закона за допитване до народа от 1996г., който действа по настоящем, силно е стеснен кръга на субектите имащи право да предложат пряк народен вот – политически партии, организации и движения, които имаха право да инициират, по този закон са лишени от това право. Това не стимулира, по наше мнение, гражданското общество у нас.

3. Съпоставяйки настоящата българска Конституция с Конституциите на страни, изградили т.нар. “стари демокрации”, които са и членки на ЕС може да се отбележи, че по отношение на пряката демокрация, референдума, България се вписва в общоевропейския процес. Би могло да се направи още така, че българите, работещи и живеещи в чужбина да могат да гласуват при референдум така, както това е прието при парламентарни избори.

4. От началото на XX век до настоящия момент в българското законодателство се оформя и един български дял в световното политическо-правно наследство: практическата реализация на идеята за пряката демокрация, като основна форма за осъществяване на народния суверенитет, на властта на народа.

References:

1. Balgarski konstitutsii i konstitutsionni proekti, kolektiv, Sofia, 1990
2. Zakon za dopitvane do naroda za vinovnostta na ministrite ot kabineta na Iv. Geshov, d-r St. Danev, Al. Malinov za obyavenite i vodeni voyni i za posledvalite gi natsionalni katastrofi prez 1911-1913g. i prez 1918g., 1922
3. Zakon za dopitvane do naroda za premahvane na monarhiyata i provazglasyavane na Narodna Republika i za svikvane na Veliko Narodnoto Sabranie, 1946
4. Zakon za dopitvane do naroda, 1993
5. Zakon za dopitvane do naroda, 1996
6. Zakon za dopitvane po obshtinskite raboti, 1909
7. Zakon za mestnoto samoupravlenie i mestnata administratsia, 1991
8. Zakon za pryako uchastie na grazhdanite v darzhavnata vlast i mestnoto samoupravlenie, 2009
9. Zakonat za vazproizvezhdane na referendum za priemane na nova Konstitutsia na Narodna Republika Bulgaria, 1971
10. Konstitutsiite po sveta, kolektiv, Sofia, 1993
11. Konstitutsia na Republika Bulgaria, 1991