

Баймаханова Д.М.
**Некоторые аспекты теории
референдума**

Статья посвящается анализу одной из самых важных, интересных и требующих переосмысления форм непосредственной демократии – референдуму. Референдум определяется как всенародный опрос, всенародное голосование по законопроекту. В чем специфика этой формы непосредственной демократии? Чем объясняется всплеск активности и популярности ее применения в начале XXI века, а особенно в последние годы.

Ключевые слова: референдум, всенародный опрос, плебисцит, Конституция, механизм референдума.

Baimakhanova D.M.
**Some aspects of the theory of
referendum**

The article is devoted to the analysis of one of the most important, interesting and requires a rethinking of the forms of direct democracy – a referendum. The referendum is defined as a national survey, a nationwide vote on the bill. What are the specifics of this form of direct democracy? What explains the flurry of activity and its application in popularity in the early 21 th century, and especially in recent years.

Key words: referendum, popular consultation, plebiscite, the constitution, the referendum mechanism.

Баймаханова Д.М.
**Референдум теориясының
кейбір аспектілері**

Мақала тікелей демократияның ең бір маңызды, қызықты және қайта қарастыруды талап ететін нысаны – референдумға арналған. Референдум заң жобасы бойынша бүкілхалықтық сұрау, бүкілхалықтық дауыс беру ретінде анықталады. Тікелей демократияның бұл нысанының өзгешелігі неде? XXI ғасырдың басында, әсіресе соңғы жылдары оны қолдану белсенділігі және пайдалану кеңдігінің өсуі немен түсіндірілді?

Түйін сөздер: референдум, бүкілхалықтық сұрау, плебисцит, Конституция, референдум өткізу тетігі.

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ТЕОРИИ РЕФЕРЕНДУМА

В послании Конституционного Совета РК «О состоянии конституционной законности в РК» от 16 июня 2016 года говорится: «Политико-правовой основы Независимости, становления, укрепления и совершенствования новой государственности является Конституция страны». Прогрессивные положения учредивших государственную независимость исторических документов легли в основу первой Конституции РК от 28 января 1993 года, а в последующим – действующей Конституции Республики, принятой 30 августа 1995 года на всенародном референдуме» [1].

Одной из самых важных, интересных и требующих переосмысления форм непосредственной демократии является референдум. Что же такое референдум? В чем специфика этой формы непосредственной демократии? Чем объясняется всплеск активности и популярности ее применения в начале XXI века, а особенно в последние годы.

Еще в 1964 г. профессор В.Ф. Коток отмечал, что в специальной литературе референдум (от латинского слова *refero*, что означает сообщаю, докладываю) определяется как всенародный опрос, всенародное голосование по законопроекту. Разновидность референдума – плебисцит (от латинского слова *plebs* – простой народ, *scitum* – решение), применяемый обычно для решения территориальных и других конкретных государственных вопросов [2]. Значит, плебисцит – это тот же самый референдум, но проводимый по узкому кругу вопросов.

Проф. Коток считал, что в сущности нет различия между референдумом, опросом населения и плебисцитом. Все они независимо от наименований «представляют собой утверждение того или иного проекта государственного решения путем народного голосования, придающего решению окончательный и обязательный характер» [3].

Проф. А.А. Мишин в юридическом энциклопедическом словаре дает следующее определение этого института: «Референдум (от латинского *referendum* – то, что должно быть сообщено) – обращение к избирательному корпусу с целью принятия окончательного решения по конституционным, законодательным или иным внутривнутриполитическим и внешнеполитическим вопросам» [4]. Получается, референдум – это

обращение высшего представительного органа к гражданам. Но тут не видно сущности данного института, именно как голосования, непосредственного принятия конкретного решения, а не просто предложения определенного вопроса на рассмотрение избирателям.

Юридический энциклопедический словарь дает определение плебисцита как опроса населения, как правило, с целью определения судьбы соответствующей территории. В некоторых странах плебисцит считается синонимом референдума [4, с. 252].

Проф. А.А. Мишин в других своих трудах развивает свое определение референдума. «В точном смысле слова референдум представляет собой обращение к избирательному корпусу для окончательного решения какого-либо (большей частью законодательного или конституционного) вопроса. Это обращение может исходить как от Парламента, так и от главы государства в случае решения общенациональных вопросов или от местных властей к местному избирательному корпусу для решения местных вопросов» [5]. Совершенно верно, что право назначить референдум может принадлежать вышеназванным органам, но опять-таки сложно согласиться, что референдум – это только обращение к избирателям, а не само принятие решения таким специфическим способом, как уже было сказано.

А.А. Мишин еще раз подчеркивает, что «своеобразной разновидностью референдума является плебисцит, т.е. опрос населения о политической судьбе территории, на которой оно проживает. В некоторых странах (Франция) плебисцит считается более широким понятием, чем референдум, который считается разновидностью плебисцита. В других странах (США) не делают различия между плебисцитов и референдумом» [5]. Как мы видим, законодательство разных стран по-разному трактует эти термины. Например, в Конституции Эстонской Республики вообще не употребляется термин плебисцит, ст. 56 гласит, что верховную государственную власть народ осуществляет через граждан, обладающих правом голоса: 1) путем выборов в Государственное Собрание; 2) путем референдума всенародного голосования). Далее в ст. 105-106 тоже употребляется понятие референдум (всенародное голосование) [6].

Конституция Японии в ст. 96 говорит, что поправки к Конституции вносятся по инициативе Парламента с согласия не менее 2/3 от общего

числа депутатов палат и представляются затем на одобрения народа; поправка считается одобренной, если за нее высказалось большинство голосовавших, либо в порядке особого референдума... [7]. Здесь употребляется понятие референдума и его синоним – «одобрение народа».

Украинский ученый А.Г. Мурашин по-иному дает определение референдума: «Референдум – это всенародное (народное) голосование с целью принятия окончательного решения по конституционным, законодательным или иным внутривластным вопросам» [8]. Это определение перекликается с определением референдума, которое дает проф. В.В. Маклаков: «Термин референдум... означает голосование избирателей, посредством которого принимается государственное или самоуправленческое решение. В некоторых странах (например, в Югославии) референдумом называют любое голосование избирателей независимо от его последствий, однако такое понимание ныне – скорее исключение из правила» [9]. Общим в этих высказываниях является то, что референдум – это голосование, всенародное или местное.

В нашем законодательстве (имеется в виду старое законодательство) использовался всегда лишь термин «референдум». Термин «плебисцит» не употреблялся. В понятие референдума тоже не всегда вкладывали одинаковый смысл. В Конституции 1936 г. референдум определялся как «всенародный опрос». Таким определением вряд ли стоит пользоваться, ибо, как вытекает из понятия «опрос», результат голосования в данном случае, скорее всего, не имеет обязательного значения ни для публичной власти, ни для граждан» [10].

Ст. 5 Конституции СССР 1977 г. и Конституции КазССР 1978 г. предусматривали, что «наиболее важные вопросы государственной жизни выносятся на всенародное обсуждение, а также ставятся на всенародное голосование (референдум)». В этих Конституциях референдум и всенародное голосование употребляются как синонимы, этим подчеркивается императивный характер результатов этого института.

В единственном Законе СССР «О всенародном голосовании (референдуме СССР)» от 27 декабря 1990 г. в ст. 1 ч. 1 обозначалось, что «в настоящем Законе референдум понимается как способ принятия гражданами СССР всенародным голосованием законов СССР и иных решений по наиболее важным вопросам государственной жизни» [13]. В тот период времени и у нас в республике готовился проект

аналогичного Закона КазССР «О народном голосовании (референдуме КазССР)». Этот проект был полным, зеркальным отражением союзного Закона и поэтому содержал точно такое же определение референдума.

Законодательство о референдуме независимого государства Республики Казахстан следующим образом определяет этот институт. Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу конституционного закона «О республиканском референдуме» от 25 марта 1995 г. гласил: «Республиканский референдум – всенародное голосование по проектам законов и решений по наиболее важным вопросам государственной жизни Республики Казахстан» [11]. Конституционный Закон от 2 ноября 1995 г. уточнил понятие референдума, добавив, что это не просто голосование по проектам законов и решений по наиболее важным вопросам государственной жизни Республики Казахстан, но, самое главное, по проектам Конституции и конституционных законов [12].

Исходя из всего вышесказанного, можно сделать вывод, что референдум – это специфический институт непосредственной демократии, представляющий собой всенародное или народное, местное (в зависимости от масштаба проводимого мероприятия в пределах всей республики или отдельной местности или административно-территориальной единицы) голосование по проектам Конституции, конституционных законов, законов, актов местного самоуправления и иных наиболее важных вопросов государственной жизни. Иными словами, референдум представляет собой специфическую форму окончательного решения тех или иных государственных вопросов непосредственно самим народом. Плебисцит – это разновидность референдума. «С юридической точки зрения различий между референдумом и плебисцитом нет; это полные синонимы. Однако стилистическое различие имеется: плебисцитом называют референдум по вопросам, имеющим для страны или региона, как принято говорить, судьбоносный характер. Например, ... вопрос о государственной принадлежности спорной территории, о форме правления, о дальнейшем существовании правящего режима, о доверии лидеру страны и т.п.» [13].

Референдум и всенародный опрос – это не одно и то же, не синонимы. Референдум предполагает принятие окончательного решения, а опрос это всего лишь обсуждение возможного решения или решений.

Конституционная теория классифицирует референдумы на различные виды по различным основаниям. Многие исследователи этого института затрагивали этот вопрос в своих работах [14].

В зависимости от охваченной территории референдумы делятся на общегосударственные (общенациональные) и местные. Общегосударственные референдумы проводятся в пределах всего государства на всей его территории. Местные референдумы организуются для решения государственных вопросов местного значения в пределах той или иной части государства, в соответствии с его административно-территориальным делением. Они могут проводиться в отдельных субъектах федераций. Но на практике местные референдумы проводились крайне редко.

Местные референдумы могли бы созываться также по проектам актов маслихатов, по иным важнейшим вопросам местной жизни, выдвигаемым народными массами, органами общественных организаций области, района, города, поселка, аула. Решения о проведении местного референдума могли бы приниматься местным представительным органом государственной власти по своей инициативе или по требованию комиссий, маслихатов, депутатов, общественных организаций, граждан.

В зависимости от видов актов, выносимых на референдумы, последние делятся на конституционные и законодательные. На конституционный референдум выносится либо проект новой Конституции, либо конституционная реформа, либо поправки к Конституции или конституционные законы. Такие референдумы носят учредительный характер. На законодательный референдум выносится обыкновенный закон, поправки к законам, ранее утвержденные путем референдума.

Профессор В.Ф. Коток подразделял референдумы на консультативные и императивные в зависимости от юридической силы принимаемого решения. При проведении консультативного референдума выявляются мнения, учитываются предложения населения, но окончательное решение принимает соответствующий государственный орган. На наш взгляд, это не совсем верно. Так называемый консультативный референдум уже не есть референдум в полном смысле слова. Ведь что такое референдум? Это голосование, ответ «за» или «против». Всевозможные обсуждения уже не есть референдум. Но если придерживаться такой точки зрения, то примером

консультативного референдума можно назвать обсуждение в течение месяца проекта Конституции Республики Казахстан, принятой 30 августа 1995 г. (хотя это обсуждение было очень недолгим по сроку и недостаточным по содержанию, т.к. большинство избирателей в нем не принимали участия, а многие даже не были знакомы с проектом). А императивным называется референдум, в результате которого принимается обязательное для всех решение. Например, референдум о принятии Конституции Республики Казахстан 30 августа 1995 г.

По способу проведения народные голосования делятся на обязательные и факультативные. Обязательным референдумом называется, когда проект соответствующего акта обязательно подлежит утверждению избирателями (например, проект конституционных поправок во всех штатах США). В данном случае конкретный вопрос не может быть решен иначе, как путем референдума. Факультативный референдум – это такой референдум, который не обязательно должен быть проведен по этим вопросам, назначение такого народного голосования зависит от усмотрения органа, компетентного назначить референдум. Инициатива проведения такого референдума может исходить от избирателей (например, Италия), от субъекта федерации (Швейцария) или центральной власти [15].

Обязательный и факультативный референдумы характеризуются и различной юридической силой принимаемых решений. «Решение, принятое обязательным референдумом, может быть отменено или существенно изменено лишь народным голосованием. Факультативный референдум порождает решение, которое может быть изменено или отменено как представительным органом, так и новым народным голосованием. Последнее может быть проведено в том случае, если это найдет необходимым соответствующий представительный орган» [16].

Зарубежные авторы, опираясь на анализ Конституций разных стран, делят обязательный референдум на абсолютно обязательный и относительно обязательный. Абсолютно обязательный референдум соответствует тому определению обязательного референдума, о котором говорилось выше, а относительно определенным считается тот референдум, который является обязательным средством разрешения разногласий между конституционными органами власти [17].

Авторы учебника «Конституционное (государственное) право зарубежных стран» вы-

деляют еще один специфический вид референдумов – отменительный референдум (народное вето). В качестве примера можно привести ст.75 Конституции Италии, которая предусматривает референдум лишь для решения вопроса о полной или частичной отмене закона или акта, имеющего силу закона [18]. Для нашей правовой системы отменительный референдум не свойственен.

Институт референдума возник достаточно давно. Впервые он был проведен в Швейцарии в кантоне Берн в 1439 г. Конечно, наибольшее развитие этот институт получил в XX веке. «Было проведено (на 1987 год) внушительное число общенациональных референдумов: в Европе – 101, в Африке и на Среднем Востоке – 54, в Азии – 18, в Америке – 25, в Австралии и Океании – 45» [19]. Анализируя историю народных голосований, нельзя однозначно сказать, что этот институт всегда служил интересам развития демократии или, наоборот, интересам реакции. Конечно, референдум не всегда служил прогрессивным целям. Неоднократно использовал референдум Гитлер: при решении вопросов о выходе Германии в 1933 г. из Лиги Наций, о соединении поста президента и поста фюрера и рейхсканцлера в 1934 г. и о присоединении Австрии и Германии в 1938 г.

Другой пример: в апреле 1989 г. в Уругвае был проведен плебисцит по вопросу об отношении к закону об амнистии 1986 г. 53% от официально зарегистрированных 2,3 млн. участников голосования высказались в поддержку закона. Таким образом примерно 80 дел об убийствах, пытках и других преступлениях, в которых замешано от 180 до 200 военных офицеров, в период диктатуры, будут навеки похоронены в архивах и преступники никогда не будут наказаны [20].

Особенно активно институты референдума использовались в конце XX – начале XXI века. Самым последним примером является референдум в Великобритании, который был проведен 23 июня 2016 года. На этом референдуме менее чем 52% голосов было принято решение о выходе Великобритании из Европейского Союза. Это решение очень неоднозначно, порождает массу политических, экономических и организационных проблем.

Еще раз повторюсь, что однозначно оценить институт народного голосования нельзя. Здесь должны учитываться все аспекты: расстановка политических сил, демократический или реакционный политический режим, степень развитости экономики, политического и правового сознания масс и др.

В демократическом государстве, каким объявила себя Республика Казахстан, «... в референдуме, при всех его явных минусах и скрытых недостатках, заложен все-таки мощный демократический потенциал» [21]. Почему?

Во-первых, народ непосредственно выступает как верховный законодатель, который санкционирует важнейшие общественные правовые нормы для всех граждан, государственных органов и должностных лиц;

во-вторых, референдум способствует ускорению роста правосознания граждан;

в-третьих, это одна из форм выражения общественного мнения;

в-четвертых, осуществляется такая социальная функция народовластия, как общественный конт-

роль за деятельностью представительных органов, поскольку на референдумах дается императивная оценка законопроектов, а это обязывает высшие органы государственной власти (во всяком случае должно обязывать) совершенствовать свою нормотворческую деятельность;

в-пятых, развивается общественный интерес к государственным и общественным делам, усиливается влияние и воздействие граждан на все сферы жизни [22].

Кроме этого, участие в референдуме формирует у гражданина уверенность в том, что он может влиять своим мнением на принятие конкретных решений, удерживает от формирования уверенности в своем правовом бессилии в условиях коррупции и бюрократизма.

Литература

- 1 Послание Конституционного Совета РК «О состоянии конституционной законности в РК» от 16 июня 2016 года. – Казахстанская правда. – 2016, 18 июня. – № 116 (28242).
- 2 Коток В.Ф. Референдум в системе социалистической демократии. – М., Наука, 1964. – С. 4.
- 3 Коток В.Ф. Проблемы развития непосредственной демократии в Советском государстве: автореф. докт. дисс. – М., 1965. – С.31.
- 4 Юридический энциклопедический словарь. – М.: «Советская энциклопедия». – 1984. – С. 320.
- 5 Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М.: «Белые альвы», 1996. – С. 149.
- 6 Конституции 16 стран мира. – Алматы: «Жеті жарғы», 1995. – С. 535, 546-547
- 7 Мурашин А.Г. Непосредственное народовластие в системе социалистического самоуправления народа. – Киев, Выща школа, 1989. – С. 64.
- 8 Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. – М.: изд-во «Бек», 1996. – С. 384.
- 9 Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. – М.: изд-во «Бек», 1996. – С.384.
- 10 Закон СССР «О всенародном голосовании (референдуме СССР) от 27 декабря 1990 г. // «Известия Советов народных депутатов СССР, 1990. 29 декабря.
- 11 Указ Президента республики Казахстан, имеющий силу Конституционного закона «О Республиканском референдуме» от 25 марта 1995 г. // Казахстанская правда, 1995, 28 марта.
- 12 Указ Президента республики Казахстан, имеющий силу Конституционного закона «О Республиканском референдуме» от 2 ноября 1995 г. // Вести Казахстана, 1995, 4 ноября.
- 13 Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. – М.: изд-во «Бек», 1996. – С. 385.
- 14 См.: Коток В.Ф. Референдум в системе социалистической демократии. – М.: «Наука», 1964. – С. 5-7; Коток В.Ф. Проблемы развития непосредственной демократии в советском государстве, Автореф. докт. дисс. – М., 1965. – С. 31-32; Мурашин А.Г. Непосредственное народовластие в системе социалистического самоуправления народа. – Киев: Выща школа, 1989. – С. 65-66; Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М.: «Белые альвы», 1966. – С. 150; Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М.: изд-во «Бек», 1996. – С. 388-391.
- 15 См.: Юридический энциклопедический словарь. – М.: «Советская энциклопедия», 1984. – С. 320.
- 16 Коток В.Ф. Проблемы развития непосредственной демократии в советском государстве, Автореф. докт. дисс. – М., 1965. – С. 32.
- 17 Йовичич М. Референдум. – Белград, 1957. – С. 11.
- 18 Конституционное (государственное) право зарубежных стран; Общая часть. – М.: «Бек», 1996. – С.390.
- 19 См.: Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М.: «Белые альвы», 1996. – С. 150.
- 20 См.: Результаты плебисцита в Уругвае // Известия Советов народных депутатов СССР, 1989, 19 апреля.
- 21 Марченко М. Референдум – это мы // Комсомольская правда, 1989, 20 июня.
- 22 См.: Мурашин А.Г. Непосредственное народовластие в системе социалистического самоуправления народа. – Киев: Выща школа, 1989. – С. 64-65.

References

- 1 Poslanie Konstitucionnogo Soveta RK «O sostojanii konstitucionnoj zakonnosti v RK» ot 16 ijunja 2016 goda. – Kazhastanskaja pravda. – 2016, 18 ijunja. – № 116 (28242).
- 2 Kotok V.F. Referendum v sisteme socialisticheskoy demokratii. – M., Nauka, 1964. – S. 4.
- 3 Kotok V.F. Problemy razvitija neposredstvennoj demokratii v Sovetskom gosudarstve: avtoref.dokt.diss. – M., 1965. – S.31.
- 4 Juridicheskij jenciklopedicheskij slovar'. – M.: «Sovetskaja jenciklopedija». – 1984. – S. 320.
- 5 Mishin A.A. Konstitucionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnyh stran. – M.: «Belye al'vy», 1996. – S. 149.
- 6 Konstitucii 16 stran mira. – Almaty: «Zheti zharry», 1995. – S. 535, 546-547
- 7 Murashin A.G. Neposredstvennoe narodovlastie v sisteme socialisticheskogo samoupravlenija naroda. – Kiev, Vyshha shkola, 1989. – S. 64.
- 8 Konstitucionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnyh stran. Obshhaja chast'. – M.: izd-vo «Bek», 1996. – S. 384.
- 9 Konstitucionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnyh stran. Obshhaja chast'. – M.: izd-vo «Bek», 1996. – S.384.
- 10 Zakon SSSR «O vsenarodnom golosovanii (referendume SSSR) ot 27 dekabrya 1990 g. // «Izvestija Sovetov narodnyh deputatov SSSR, 1990. 29 dekabrya.
- 11 Ukaz Prezidenta respubliki Kazahstan, imejushhij silu Konstitucionnogo zakona «O Respublikanskom referendume» ot 25 marta 1995 g. // Kazhastanskaja pravda, 1995, 28 marta.
- 12 Ukaz Prezidenta respubliki Kazahstan, imejushhij silu Konstitucionnogo zakona «O Respublikanskom referendume» ot 2 nojabrya 1995 g. // Vesti Kazahstana, 1995, 4 nojabrya.
- 13 Konstitucionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnyh stran. Obshhaja chast'. – M.: izd-vo «Bek», 1996. – S. 385.
- 14 Sm.: Kotok V.F. Referendum v sisteme socialisticheskoy demokratii. – M.: «Nauka», 1964. – S. 5-7; Kotok V.F. Problemy razvitija neposredstvennoj demokratii v sovetskom gosudarstve, Avtoref.dokt.diss. – M., 1965. – S. 31-32; Murashin A.G. Neposredstvennoe narodovlastie v sisteme socialisticheskogo samoupravlenija naroda. – Kiev: Vyshha shkola, 1989. – S. 65-66; Mishin A.A. Konstitucionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnyh stran. – M.: «Belye al'vy», 1996. – S. 150; Konstitucionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnyh stran. – M.: izd-vo «Bek», 1996. – S. 388-391.
- 15 Sm.: Juridicheskij jenciklopedicheskij slovar'. – M.: «Sovetskaja jenciklopedija», 1984. – S. 320.
- 16 Kotok V.F. Problemy razvitija neposredstvennoj demokratii v sovetskom gosudarstve, Avtoref.dokt.diss. – M., 1965. – S. 32.
- 17 Jovichich M. Referendum. – Belgrad, 1957. – S. 11.
- 18 Konstitucionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnyh stran; Obshhaja chast'. – M.: «Bek», 1996. – S.390.
- 19 Sm.: Mishin A.A. Konstitucionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnyh stran. – M.: «Belye al'vy», 1996. – S. 150.
- 20 Sm.: Rezul'taty plebiscita v Urugvae II Izvestija Sovetov narodnyh deputatov SSSR, 1989, 19 aprelja.
- 21 Marchenko M. Referendum – jeto my // Komsomol'skaja pravda, 1989, 20 ijunja.
- 22 Sm.: Murashin A.G. Neposredstvennoe narodovlastie v sisteme socialisticheskogo samoupravlenija naroda. – Kiev: Vyshha shkola, 1989. – S. 64-65.