

УДК 342.57 (342.573)

РЕФЕРЕНДУМ КАК ФОРМА НЕПОСРЕДСТВЕННОГО УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ПРОЦЕССЕ СОЗДАНИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Е. П. Гуйда,

*старший научный сотрудник, Национальный центра законодательства
и правовых исследований Республики Беларусь*

Развитие современного конституционного права невозможно в настоящее время представить без института референдума, прочно занявшего свое место среди других государственно-правовых институтов.

В соответствии со ст. 3 Конституции Республики Беларусь «народ осуществляет свою власть непосредственно, через представительные и иные органы в формах и пределах, определенной Конституцией» [1].

Одной из важнейших форм непосредственной демократии составляет участие народа в законодательной деятельности, т.е. непосредственное участие в создании законов. Это выражается не только в законодательной инициативе, общественном (публичном) обсуждении проектов нормативных правовых актов, но и в принятии законов посредством референдума.

Как отмечается в научных исследованиях, к настоящему времени практически все европейские страны прошли через процедуру проведения референдумов в той или иной форме. Существует показатель интенсивности проведения референдумов. В 1980-х средний показатель референдумов, проведенных в каждой европейской стране, составлял 0,18 в год, в 1990-х это число увеличилось до 0,39 в год, в 2000-х этот показатель составил 0,27.

Абсолютное большинство референдумов (на уровне общенациональных референдумов) в последние 30 лет было связано с вопросами о разграничении полномочий между уровнями власти. Как отмечают некоторые исследователи, большинство референдумов инициируется властью и приводит к благоприятным для нее последствиям: а) для Центральной и Восточной Европы этот показатель составляет 55%; б) для Западной Европы – 35% [2].

Практика проведения референдумов в зарубежных странах в последнее десятилетие показывает, что референдум может проводиться по различным вопросам: референдум в Греции (июль, 2015 г.) об отношении к программе иностранной помощи; референдум в Шотландии (сентябрь, 2014 г.) по вопросу о независимости; референдум в Великобритании (май, 2011 г.) по вопросу об изменении избирательной системы; референдум в Литве (октябрь, 2012 г.) по вопросу строительства новой атомной электростанции; референдум о статусе Крыма (март, 2014 г.).

Очевидно, что доминирующими темами референдумов стали вопросы конституционного развития. В последнее время в ряде зарубежных стран проведены референдумы по изменению конституций: Армения (декабрь, 2015 г.), Азербайджан (сентябрь, 2016 г.), Турция (апрель, 2017 г.).

В доктрине конституционного права можно выявить множество проблемных, дискуссионных вопросов относительно правовой природы референдума, его значения и функций, механизмов реализации и применения на практике. Много спорных вопросов возникает при толковании понятия «референдум», классификации референдумов, приводимых учеными-юристами.

Наиболее важное положение, на котором хотелось бы остановиться, – это раскрыть понятие «референдум». В юридической литературе под референдумом понимается принятие того или иного государственного решения, придающего ему окончательный и обязательный характер.

Анализ взглядов ученых-государствоведов советского периода на содержание понятия референдума позволяет разделить их на три группы. Первую группу образуют сторонники определения референдума как всенародного голосования по законопроекту (В.Т. Кабышев, В.В. Маклаков, С.В. Троицкий). Вряд ли данная позиция может быть поддержана. Авторы ограничиваются исследованием только общегосударственного уровня реализации данного института, не затрагивая местный уровень; игнорируется возможность использования референдума для консультаций и выяснения позиции граждан по важнейшим вопросам общественной жизни. Вторая группа ученых, характерным представителем которой выступает В.Ф. Коток, сводит определение референдума к утверждению того или иного проекта государственного решения, придающему ему окончательный характер. Данное определение включает в себя возможность принятия различных решений, подчеркивает его значимость по сравнению с иными решениями, принимаемыми органами государственной власти. Представителей указанных позиций объединяет то, что они ограничивают значение референдума нормотворческой деятельностью, однако практика показывает, что оно может быть шире. Третья группа ученых (Г.В. Барабашев, Б. Спасов) рассматривает референдум не только в качестве средства принятия законопроектов, но и как способ решения конкретного государственного вопроса, различных вопросов общественной жизни (в т.ч. и на местном уровне), как способ выявления и выражения воли избирателей.

В современной юридической литературе отмечается, что «референдум – это высшая форма непосредственной демократии, содержанием которой является волеизъявление установленного законом числа граждан по любому общественно значимому вопросу, кроме тех, которые не могут по закону быть вынесены на референдум, обязательное для исполнения» [3, с. 170].

По мнению некоторых ученых (М.И. Амара, И.А. Старостина), в понятийном смысле референдум – это: 1) прямое осуществление публичной власти ее носителями посредством реализации права граждан на участие в референдуме, в результате чего принимается императивное публично-властное решение; 2) форма прямой демократии, обеспечивающая принятие или отклонение публично-властного решения путем голосования [4].

В научном исследовании Г.В. Синцов определяет референдум как одну из форм непосредственной демократии, содержанием которой является прямое волеизъявление установленного законом числа граждан на установленной законом

территории по конкретным общественно значимым вопросам, кроме тех, которые по закону не могут быть вынесены на референдум, обязательно выясняемое в предусмотренном законом случае либо назначаемое по инициативе соответствующего уполномоченного субъекта-инициатора, имеющее высшую юридическую силу и обязательное для исполнения органами, организациями и гражданами либо носящее консультативный характер [5, с. 23].

В данном определении отражены все конституционно-правовые признаки, позволяющие охарактеризовать конкретную теоретически возможную ситуацию проведения референдума в какой-либо стране. Из содержания приведенного определения референдума можно сделать вывод, что на голосование граждан потенциально может быть вынесен любой общественно важный вопрос. Однако необходимо отметить, что возможности принятия гражданами публично-властных решений на референдуме всегда ограничиваются совокупностью норм конституционного права, составляющих институт референдума.

В Избирательном кодексе Республики Беларусь (ст. 111) (далее – ИК) референдум определяется как способ принятия гражданами решений по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни [6]. В законодательстве ряда зарубежных стран содержание референдума является различным. Например, Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. «О референдуме Российской Федерации» определяет референдум «как всенародное голосование граждан, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения» [7]. В Законе Республики Армения от 9 октября 2001 г. «О референдуме» референдум является непосредственным участием народа в осуществлении власти посредством принятия Конституции или внесения в нее изменений, принятия законов, а также выявления общественного мнения по важнейшим вопросам государственной жизни [8]. В этой связи было бы корректнее указать в ст. 111 ИК, что референдум является способом принятия гражданами Республики Беларусь законов, а также иных решений по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни. Такое определение в большей мере отвечает тому, что на практике решения референдума могут иметь как нормативный, так и ненормативный характер, а также непосредственно было бы закреплено право граждан на принятие законов посредством референдума.

В законодательстве зарубежных государств, где предусматривается возможность проведения референдума, обычно устанавливаются пределы его допустимого использования. На голосование избирателей не могут выноситься вопросы чрезвычайного или безотлагательного характера, требующие специальных знаний, а также такие, ответ на которые известен заранее (например, о снижении налогов, повышении заработной платы и т.д.). Не могут выноситься на референдум вопросы бюджета, амнистии, кадровые вопросы, вопросы о мерах по обеспечению общественного порядка, здоровья и безопасности населения. Например, в Конституционном законе Кыргызской Республики от 31 октября 2016 г. «О референдуме Кыргызской Республики» (ст. 8) определены вопросы, не выносимые на референдум: войны и мира; досрочного прекращения или про-

дления срока полномочий Президента, депутатов Жогорку Кенеша; введения, изменения и отмены налогов и сборов, а также освобождения от их уплаты; о тарифах; введения военного или чрезвычайного положения; принятия и изменения республиканского бюджета; амнистии и помилования и др. [9].

В ст. 112 ИК содержится довольно широкий перечень вопросов, которые не могут быть предметом референдума. Тем самым законодатель признает, что есть круг проблем, на которые не может распространяться власть народа. На референдум не выносятся вопросы, которые могут вызвать нарушение территориальной целостности Республики Беларусь; связанные с избранием и освобождением Президента Республики Беларусь, назначением (избранием, освобождением) должностных лиц, назначение (избрание, освобождение) которых относится к компетенции Президента Республики Беларусь и палат Национального собрания Республики Беларусь; о принятии и изменении бюджета, установлении, изменении и отмене налогов; об амнистии, о помиловании. Вполне обоснованным является не вынесение на референдум вопросов об изменении бюджета: специалисты не могут с профессиональным пониманием принимать решения по таким важным вопросам. В целом перечень вопросов, которые не должны выноситься на референдум, является исчерпывающим.

В соответствии со ст. 140 Конституции Республики Беларусь разделы I, II, IV, VIII Конституции могут быть изменены только путем референдума. Конечно, круг вопросов, по которым законы могут приниматься только посредством референдума может быть расширен. Предметом референдумов могут быть особо важные политические решения. Представляется, что к такому перечню могут быть отнесены вопросы о вступлении Республики Беларусь в союзы, государственные образования или выход из них и др.

Таким образом, в результате исследования общих теоретических положений института референдума можно сделать вывод, что данный институт прямой демократии предоставляет гражданам довольно широкие права. Путем референдума граждане могут устанавливать фундаментальные основы жизни общества, принимать конституции и законы государств, вносить в них изменения и дополнения, рассматривать проекты конституционных реформ, принимать иные публично-властные решения по вопросам общественной жизни. Полагаем, что для решения проблемных вопросов народ должен привлекаться только в тех случаях, когда его воля действительно необходима, т.е. для решения наиболее важных для всего населения вопросов.

Список использованных источников:

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
2. Референдум как институт непосредственной демократии: практика проведения референдумов в послевоенной Европе / Е. В. Першин [и др.] ; отв. ред. К. С. Кирюхин. Аналитический вестник. – 2007. – № 3 (320) [Электронный ресурс] // Совет Феде-

рации Федерального Собрания Рос. Федерации. – Режим доступа: council.gov.ru/activity/analytics/analytical_bulletins/25784/. – Дата доступа: 01.09.2017.

3. Референдумный процесс в Российской Федерации : учеб. пособие / В. В. Комарова [и др.] ; под ред. О. Е. Кутафина. – М. : ПолиграфОпт, 2004. – 608 с.

4. Амара, М. И. Конституционный референдум в России и Японии: прошлое, настоящее, будущее [Электронный ресурс] : [по состоянию на 28.07.2014 г.] / М.И. Амара, И. А. Старостина // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2017.

5. Синцов, Г. В. Современные конституционно-правовые модели института референдума в зарубежных странах : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Г. В. Синцов ; Пензенск. гос. ун-т. – М., 2008. – 58 с.

6. Избирательный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 11 февр. 2000 г., № 370-З : принят Палатой представителей 24 янв. 2000 г. : одобр. Советом Респ. 31 янв. 2000 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 04.06.2015 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

7. О референдуме Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федер. конституц. закон, 28 июня 2004 г., № 5-ФКЗ : в ред. Федер. конституц. закона от 06.04.2015 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2017.

8. О референдуме [Электронный ресурс] : Закон Респ. Армения, 9 окт. 2001 г., № ЗР-225: в ред. Закона Респ. Армения от 02.07.2015 г. // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2929. – Дата доступа: 01.09.2017.

9. О референдуме Кыргызской Республики [Электронный ресурс] : Конституц. закон Кыргызс. Респ., 31 окт. 2016 г., № 173 // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=90009. – Дата доступа: 01.09.2017.