

## ВИДЫ РЕФЕРЕНДУМА

Х.А. Юнусова – преподаватель

Референдум как политико-правовой институт занимает особое место в системе современной демократии, является комплексным правовым институтом и имеет свою классификацию.

*Ключевые слова:* референдум; суверенитет народа.

Мировой и отечественной практикой и законодательством закреплено, что референдум – способ принятия решений по наиболее важным вопросам общегосударственного, регионального и местного значения путем непосредственного голосования граждан. Референдум – высшая и, пожалуй, самая эффективная форма прямого народовластия, посредством которого народ – суверен сам, без посредников, принимает общеобязательные авторитетные решения по вопросам государственной и местной жизни.

В странах мира сложилась различная практика определения содержания понятия референдума, чем объясняется значительный разброс мнений среди ученых-юристов в этом вопросе. Так, С.В. Троицкий рассматривает референдум как “одну из форм непосредственного участия в законодательном процессе, в принятии важных государственных решений посредством голосования населения”<sup>1</sup>.

В данном определении появляется новый элемент: его автор указывает на наличие связи референдума с законодательным процессом. Однако и это определение сводит понятие референдума к консультации органов власти с народом посредством вынесения на его утверждение готового решения, исключительно по важному государственному вопросу. В этом отношении более универсальным представляется определение, данное Р.А. Сафаровым, который видит смысл референдума в том, что “народ непосредственно выступает законодателем по наиболее важным законопроектам”<sup>2</sup>. Такой подход не исключает выступления граждан с народной инициативой, вос-

полняя тем самым один из главных недостатков приведенных выше определений.

В.В. Маклаков расширяет перечень актов, которые могут быть объектом решения в ходе референдума: “Референдум представляет собой голосование по поводу какого-либо законопроекта, международного договора или административного акта”. Несмотря на уточнение содержания референдума в данном определении отсутствует указание на такой его вид, как консультативный референдум, решение которого является правовой основой для разработки и принятия названных актов. Недостатки рассмотренных выше дефиниций частично восполняет определение, которое дали исследуемому понятию Г.В. Барабашев и К.Ф. Шеремет. Они видят в референдуме “способ непосредственного решения народом в целом и населением в тех или иных регионах различных вопросов государственной или общественной жизни”<sup>3</sup>. Эта мысль была высказана в тот момент, когда практика проведения местных референдумов в Российской Федерации отсутствовала. Рассмотренные выше определения понятия “референдум” ограничиваются выявлением его внешних признаков: объекта голосования, формы проведения, состава участников и т.д., но не затрагивают сущности этой формы демократии. Исключение составляет исследование В.П. Серебренникова, который утверждает, что референдум – форма и средство реализации суверенитета народа, демократический способ выявления и выражения его воли, точнее – воли избирателей<sup>4</sup>. Данное определение представляет

<sup>1</sup> Троицкий С.В. Институт референдума в освободившихся странах в Южной Азии // Избирательное право и выборы. – М., 1990. – С. 23

<sup>2</sup> Сафаров Р.А. Институт референдума в условиях общенародного государства // Советское государство и право. – 1963. – № 6. – С. 18.

<sup>3</sup> Троицкий С.В. Институт референдума в освободившихся странах в Южной Азии // Избирательное право и выборы. – М., 1990. – С. 23..

<sup>4</sup> Учение В.И. Ленина о референдуме и современность // Актуальные проблемы государственно-правовой науки в свете решений XXVI Съезда КПСС. – Вильнюс, 1981. – С. 16.

интерес в том отношении, что через него устанавливается связь института референдума с иными государственно-правовыми институтами.

Если исходить из того, что суверенитет народа означает верховенство его воли, ее приоритет перед иными источниками властных полномочий, то следует заметить, что В.П. Серебренников правильно раскрывает природу референдума не как решения, принимаемые по одному из бесчисленного количества общественно значимых вопросов, а как решения, имеющие высшую юридическую силу, исходящие непосредственно от народа и, в силу этого, ни в каком последующем утверждении не нуждающиеся. В этом состоит политико-правовой смысл и значение института референдума. Свою позицию по этому вопросу занимают Ю.А. Дмитриев и А.А. Златопольский, которые предлагают объединить институт всенародного (народного) опроса с всенародным (народным) референдумом<sup>1</sup>.

Исходя из всех приведенных выше определений содержания референдума, данный институт имеет свою видовую классификацию.

По характеру юридической силы решений, принятых на референдуме, в отечественной литературе различают *консультативный* и *императивный (постановляющий)* референдумы<sup>2</sup>. Различие между ними состоит в том, что их решения обладают неодинаковой юридической силой.

Консультативный референдум проводится для выяснения мнения населения по каким-либо вопросам, окончательное решение по которым принимает орган, иницилирующий проведение референдума. Решение, принятое на консультативном референдуме, не имеет обязательной силы. Напротив, решения императивного референдума обязательны для исполнения всеми органами и лицами на территории, в рамках которой они были приняты. Такие решения не нуждаются в дополнительном утверждении и могут быть изменены или отменены только путем референдума.

“Закон, принятый императивным референдумом, имеет высшую юридическую силу и не нуждается в санкционировании. Консультативный же референдум предполагает выявление мнения народа по тому или иному законопроек-

ту, вынесенному для всенародного обсуждения”<sup>3</sup>. Приведенное В.Т. Кабышевым определение, характеризующее понимание императивного и консультативного референдумов, не потеряло своей значимости и в современной науке.

Необходимо сравнить консультативный референдум со всенародным обсуждением. Думается, что нелогично отождествлять данные понятия, поскольку всенародные обсуждения предполагают обмен мнениями, внесение поправок, дополнений, изменений в законопроект или вынесенный на обсуждение вопрос с обязательно выработанным механизмом учета поправок, изменений и дополнений. А консультирование, по сути, не предполагает обязательного учета высказанного мнения. Основным моментом, выражающим суть обсуждения, является обмен мнениями, возможность внесения поправок и дополнений, при условии выработанного механизма учета этих поправок и дополнений.

Консультирование более сходно с таким институтом народовластия, как опрос. Опрос является выявлением мнения и может иметь окончательное решение только тогда, когда его одобряют (или не одобряют) представительные органы или народ на референдуме, руководствуясь результатами опроса, учитывая их<sup>4</sup>. Консультативный референдум проводится по какому-либо акту, подготовленному государственным органом, а не в результате народной инициативы. Вместе с тем результат голосования на таком референдуме оказывает сильное моральное воздействие и на парламент, и на правительство.

В зависимости от предмета референдума, т.е. вынесенного на него вопроса, выделяются *конституционный* и *законодательный* референдумы<sup>5</sup>. Предметом конституционного референдума является внесение изменений в конституцию либо принятие новой конституции. Предметом законодательного референдума является принятие (непринятие) законопроекта, внесение изменений или отмена действующих законов<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Кабышев В.Т. Прямое народовластие в Советском государстве. – Саратов, 1974. – С. 100.

<sup>4</sup> См.: Аванесян А.А. Референдум как конституционно-правовой институт в современной России: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Ростов-н/Д, 2003.

<sup>5</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран ... – С. 430.

<sup>6</sup> Конституционный Закон “О референдуме Кыргызской Республики” от 23 октября 2007 г. п. 1 ст. 7.

<sup>1</sup> Дмитриев Ю.А., Златопольский А.А. Гражданин и власть. – М., 1995. – С. 110.

<sup>2</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. Т. 1–2. Часть общая: Учебник / Отв.ред. Б.А. Страшун. – М.: БЕК, 2000. – С. 432.

На конституционном референдуме решается вопрос о принятии новой конституции, проведении конституционной реформы, внесении поправок в конституцию. Законодательные референдумы организуются для принятия обыкновенного закона, затрагивающего существенные интересы населения, или для внесения поправок в закон, ранее утвержденный народным голосованием.

Большой юридический словарь также определяет конституционные и законодательные референдумы через предмет вынесенных на них вопросов. При этом конституционные – это референдумы, “предметом которых является либо проект новой конституции, либо конституционная реформа и поправки к конституции. Предметом законодательного референдума может быть либо проект закона, либо уже вступивший в силу закон”<sup>1</sup>.

Подобной классификации референдумов придерживается и В.А. Сивов<sup>2</sup>.

Самым наглядным примером конституционного референдума может служить референдум по вопросу принятия новой редакции Конституции Кыргызской Республики, проведенный 21 октября 2007 г.

В современных условиях развития государства использование конституционного референдума необходимо, потому что в нем выражается высшая форма легитимности принятого решения. А для большей эффективности и демократизации самого процесса принятия конституции нужно обязательное, законодательно закрепленное использование института всенародного обсуждения.

Действующее законодательство не предусматривает данную процедуру, а лишь устанавливает право граждан проводить агитацию по уже сформулированным вопросам референдума<sup>3</sup>. В процессе принятия важных решений должно активно участвовать гражданское общество. При этом необходимо, чтобы были разработаны и законодательно закреплены способы реализации предложений и замечаний, поступивших во время обсуждения Конституции, конституционного закона или любого, выносимого на обсуждение и референдум, законопроекта.

<sup>1</sup> См.: Большой юридический словарь. – М.: ИНФАРМ. – М., 1999. – С. 596.

<sup>2</sup> См.: Сивов В.А. Советское конституционное право. – Л., 1975. – С. 175.

<sup>3</sup> Конституционный Закон “О референдуме Кыргызской Республики” от 23 октября 2007 г. Глава 4. Ст. 28–34..

Референдумы, в зависимости от условий, необходимых для их проведения, делятся на: *обязательные* и *факультативные*<sup>4</sup>.

Обязательные должны проводиться по чьей-либо инициативе и обязательность их проведения должна регламентироваться конституцией или конституционным законом. К обязательным референдумам, в первую очередь, относятся конституционные референдумы. Обязательность референдумов заключается в том, что выносимые вопросы могут решаться только посредством прямого волеизъявления народа.

Российское законодательство не содержит положений об обязательном проведении референдума, но предоставляет право субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям в своих правовых актах отразить вопросы, подлежащие обязательному вынесению на референдум. Так, например, в Законе “О референдумах в Саратовской области” в ст. 4 сказано, что на областной референдум обязательно выносятся вопросы об изменении статуса, наименования области, ее разделения или объединения с другими субъектами Российской Федерации, изменения ее территории или границ, в соответствии с законодательством Российской Федерации. На местный референдум в обязательном порядке должны выноситься вопросы создания единых органов местного самоуправления или их разделения на территориях муниципальных образований, имеющих общую границу.

Под факультативным референдумом понимаются референдумы, которые проводятся по усмотрению или предложению народа (или его части), органов государственной власти или местного самоуправления<sup>5</sup>, т.е. они проводятся только при наличии инициативы определенных законом субъектов.

Различию между обязательным и факультативным референдумами в юридической литературе уделяется существенное внимание, что связано с неодинаковой юридической силой решений и законов, принимаемых на таких референдумах. Решения, принятые в порядке обязательного референдума, обладают наивысшей юридической силой по сравнению с решениями, принятыми представительными органами. Решение, принятое таким референдумом, может быть отменено или изменено лишь народным

<sup>4</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – С.430.

<sup>5</sup> См.: Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. Конституционное право. – М., 2000. – С. 373.

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.

Мы исходим из того, что одним из основных положений, характеризующих референдум, является императивный характер решения, принятого на нем. Это означает, что данное решение не нуждается в подтверждении каким-либо государственным органом (или вообще кем-либо), кроме как референдумом.

Отдельным видом референдума можно выделить *дополнительный референдум* или “народное вето”. Характерно, что выносимый на народное голосование акт уже принят представительным органом государственной власти и может быть поставлен на голосование народа лишь после положительного вотума парламента. Дополнительный референдум может быть как обязательным, так и факультативным. Первый предусмотрен испанской конституцией<sup>1</sup>, а второй – французской<sup>2</sup>.

Конституция Италии предусматривает применение “народного вето” (референдум по вопросу о полной либо частичной отмене акта, имеющего силу закона)<sup>3</sup>.

Рассмотрим референдумы, которые разграничиваются по принципу охвата территории, на которой они проводятся. В советской юридической литературе референдумы делились на *общегосударственные* и *местные*. К первой группе относились всесоюзные и республиканские (союзных и автономных республик) референдумы. В число местных референдумов входили краевые, областные, городские, сельские (сельский сход), т.е. референдумы в масштабах единиц административно-территориального деления<sup>4</sup>. В данном случае, критерием разграничения референдумов является административно-территориальное деление. Тогда непонятно, почему под общегосударственными референдумами объединены и всесоюзные, и республиканские. Можно предположить, что В.А. Сивов исходит из того, что республики в СССР являлись государствами. Но, во-первых, союзные и автономные республики в СССР имели неодинако-

вый статус, и, конечно же, отличались от Союза ССР по своему правовому положению. И в то же время никак нельзя соразмерить территорию СССР с территориями союзных и автономных республик, если речь идет о таком критерии разграничения референдумов, как охват территории, на которой они проводятся.

Более удачным представляется подход, осуществленный в современной литературе. По масштабам проведения референдумы подразделяются на: *общегосударственные*, *региональные* и *местные*<sup>5</sup>.

Общегосударственные референдумы проводятся на всей территории страны, в них участвуют все граждане, обладающие правом на участие в референдуме. Ярким примером общегосударственного референдума является референдум по вопросу принятия Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. Региональные референдумы проводятся в пределах территории региона, субъекта Федерации. Местные референдумы проводятся на муниципальном уровне.

Эти виды референдума нельзя применить по отношению к нашему государству. По законодательству Кыргызской Республики референдум проводится на всей ее территории<sup>6</sup> (общереспубликанский референдум).

В последние десятилетия референдумы стали широко применяться по международно-правовым вопросам. В начале 90-х годов XX века на всенародное голосование был вынесен известный Маастрихтский договор (заключен 7 февраля 1992 г. в голландском городе Маастрихт) о создании Европейского Союза<sup>7</sup> во Франции, Дании, Ирландии. По вопросам вступления либо пребывания в Европейском Экономическом Сообществе и в Европейском Союзе проводились референдумы во Франции, Дании, Ирландии, Норвегии, Великобритании, Финляндии и Швеции<sup>8</sup>.

Правовые акты, принимаемые с помощью референдума, являются плодами государственной деятельности и воплощают государ-

<sup>1</sup> Конституция Испании 1978 г. Ч. 2 ст. 151.

<sup>2</sup> Конституция Франции 1958 г. ст. 2.

<sup>3</sup> Конституция Италии 1947 г. ст. 75.

<sup>4</sup> См.: Сивов В.А. Указ. соч. – С. 175.

<sup>5</sup> Биктагиров Р.Т., Кинзягулов Б.И. Курс современного избирательного и референдумного права России. Т. 1. – Уфа, 2007. – С. 18.

<sup>6</sup> Конституционный Закон “О референдуме Кыргызской Республики” п. 2 ст. 1.

<sup>7</sup> См.: Европейское право: Учебник для вузов / Отв. ред. д.ю.н. Л.М. Энтин. – М.: Норма, 2004. – С. 22, 523–552.

<sup>8</sup> См.: Краснов Ю.К. Государственное право России. – М.: Юристъ, 2002. – С. 372–373.

ственную волю народа – верховного обладателя государственной власти. Именно поэтому данные акты не нуждаются в дополнительном одобрении или утверждении.

Таким образом, референдум является комплексным правовым институтом непосредственной

демократии. И, на мой взгляд, вне зависимости от вида референдума (классификация является условной), решение, принятое посредством него, является приоритетней решений, принятых каким-либо другим органом.