

А.Е. Қожахметова¹

¹НАО «КАТУ им. С.Сейфуллина»

Қазақстан, г. Нұр-Сұлтан

e-mail: aigul_kozhahmetova@mail.ru

РЕФЕРЕНДУМ КАК СРЕДСТВО ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА И КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ

В этой статье рассматриваются конституционные основы референдума, виды и характерные черты плебисцита, хроника появления референдума, распространенность референдума в современном мире. Изучение опыта проведения референдума показало, что институт референдума становится на сегодняшний день все более и более популярным. По своей сущности референдум (плебисцит) является одним из способов реализации прямой власти. В данной статье рассматриваются этапы становления референдума как института непосредственной демократии. Цель исследования состоит в изучение становления и развития института референдума, в обобщении теоретических и практических проблем действующего законодательства разных стран о референдуме. Объектом исследования данной статьи являются общественные отношения, возникающие при реализации норм института народовластия, а также основные принципы правового регулирования и организации референдума. Предметом исследования являются состояние теории института народовластия, организационно-правовые формы референдума. На протяжении многих столетий существования государства, как организации публичной власти совершенствовался механизм осуществления этой силы. Статья, затронула проблемы проведения такого политико-правового института как референдум. Автором предпринята попытка всестороннего изучения истории зарождения и развития референдума, и это приводит к выводу, что референдум представляет собой неотъемлемую часть осуществления политической власти в демократическом обществе.

Ключевые слова: демократия, референдум, суверенитет, конституция, опрос, плебисцит.

А. Е. Қожахметова¹

¹НАО "КАТУ им. С. Сейфуллин»

Қазақстан, Нұрсұлтан қаласы

e-mail: aigul_kozhahmetova@mail.ru

Референдум заң шығару және конституциялық бақылау құралы ретінде

Мақалада референдумның конституциялық негіздері, плебисциттің түрлері мен сипаттамалары, референдумның пайда болу тарих, референдумның қазіргі әлемде таралуы қарастырылады. Референдумды өткізу тәжірибесін зерттеу референдум институтының қазіргі кезде кең танымал бола бастағанын көрсетеді. Негізінде референдум (плебисцит) - тікелей билікті жүзеге асырудың тәсілдерінің бірі. Бұл мақалада референдумның тікелей демократия институты ретінде қалыптасу кезеңдері қарастырылған. Зерттеудің мақсаты - референдум туралы әр елдердің қолданыстағы заңнамасының теориялық және практикалық мәселелерін қарастырып, референдум институтының қалыптасуы мен дамуын зерттеу. Бұл мақаланың мақсаты - демократия институтының нормаларын, сондай-ақ референдумды құқықтық реттеу мен ұйымдастырудың негізгі принциптерін жүзеге асырудан туындайтын әлеуметтік қатынастар. Зерттеу пәні - демократия институты теориясының жағдайы, референдумның ұйымдастырушылық-құқықтық нысандары. Көптеген ғасырлар бойы мемлекеттің қоғамдық биліктің ұйымы ретінде өмір сүруі биліктің жүзеге асырылу механизмін жетілдірді. Мақалада референдум сияқты саяси-құқықтық институтты өткізу мәселелері қозғалды. Автор референдумның шығу тарихы мен даму тарихын жан-жақты зерттеуге тырысты және бұл референдум демократиялық қоғамдағы саяси билікті жүзеге асырудың ажырамас бөлігі болып табылады деген қорытындыға келді.

Түйін сөздер: демократия, конституция, референдум, егемендік, сауалнама, плебисцит, .

А. Е. Kozhakhmetova¹

¹NAO "KATU named after S. Seifullin"

Kazakhstan, NurSultan city

e-mail: aigul_kozhahmetova@mail.ru

Referendums as a means of law-making and constitutional control

This article discusses the constitutional foundations of the referendum, the types and characteristics of the plebiscite, the history of the emergence of the referendum, the prevalence of the referendum in the modern world. The study of the experience of holding a referendum has shown that the institution of the referendum is becoming more and more popular today. In essence, a referendum (plebiscite) is one of the ways to exercise direct power. This article examines the stages of the formation of a referendum as an institution of direct democracy. The aim of the study is to study the formation and development of the institution of the referendum in the generalization of theoretical and practical problems of the current legislation of different countries on the referendum. The object of this article is the social relations arising from the implementation of the norms of the institution of democracy, as well as the basic principles of legal regulation and organization of the referendum. The subject of the research is the state of the theory of the institution of democracy, organizational and legal forms of the referendum. Over the course of many centuries, the existence of the state as an organization of public power has improved the mechanism for the implementation of this force. The article touched upon the problems of holding such a political and legal institution as a referendum. The author made an attempt to comprehensively study the history of the origin and development of the referendum, and this leads to the conclusion that the referendum is an integral part of the exercise of political power in a democratic society.

Keywords: constitution, referendum, sovereignty, poll, plebiscite.

Введение.

Практика проведения референдума выдвигает перед научной мыслью ряд теоретических и практических проблем, ответы на которые можно получить путем обобщения и анализа накопившегося эмпирического материала и опыта. В силу чего, перечень вопросов, выдвигаемых на всенародное голосование, требует глубокого теоретического изучения и пересмотра. Всестороннего осмысления требуют также вопросы, касающиеся практики проведения референдума, с тем, чтобы исключить возможность политических манипуляций. Организация проведения всенародных голосований и те отдельные нарушения указывают на необходимость совершенствования механизма голосования. Термин «референдум» происходит от латинского «referendum» – «то, что должно быть сообщено». Означает он голосование избирателей, посредством которого принимается государственное или самоуправленческое решение. Референдумы и сходные с ними по своему содержанию плебисциты проводились издревле. Так, в Древнем Риме наиболее важные государственные вопросы выносились на всенародное голосование и решались собраниями плебеев. И в Древней Греции мы найдем широкое распространение данной формы непосредственной демократии. [1]

Основная часть.

Референдум – это форма непосредственного волеизъявления

граждан, выражающаяся в голосовании по наиболее значимым вопросам общегосударственного, регионального или местного масштаба. При этом основными признаками референдума являются:

1) референдум-это форма непосредственного осуществления народом своей власти, позволяющая выявлять волю народа в своем «чистом» виде, не опосредованном представительством депутатов;

2) референдум – это всегда голосование-способ выявления воли большинства населения;

3) законопроекты, принятые на референдуме, как правило, могут изменяться (отменяться) только путем принятия нового решения на референдуме;

4) решение, принятое на референдуме, не нуждается в утверждении каким-либо другим органом и вступает в силу, как правило, с момента официального опубликования результатов референдума.

Необходимо отметить, что с данным институтом народовластия сходен институт выборов. Например, в Конституции Республики Казахстан в п.2 ст.3 отмечено, что «народ осуществляет власть непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы». В тоже время между ними можно выделить следующие отличительные особенности институтов народовластия и выборов:

1) по объектам волеизъявления избирателей. (Так, если при проведении референдума объектом волеизъявления избирателей является какой-либо государственный вопрос, то при выборах такими объектами являются определенные субъекты претендующие на выборную должность);

2) по срокам. (При выборах претендующие на выборную должность субъекты избираются только на определенный законодательством срок, то решение референдума носит бессрочный характер и действует до тех пор, пока по данному вопросу не будет принято новое, основанное на законе решение).

3) по способу финансирования. Как правило при выборах допускается негосударственное финансирование, тогда как при проведении референдума все расходы идут за счет республиканского бюджета. [2]

Референдум, как и голосование на выборах в представительные органы, является формой непосредственной демократии современного государства. Референдум по своей сути схож с плебисцитом (от лат. *plibiscitum* – решение народа). В теории не делается особой разницы между этими двумя терминами. Кроме того, 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 и региона, как принято говорить, судьбоносный характер. Например, плебисцитом можно назвать всенародное голосование 1991 года по вопросу дальнейшего существования Союза ССР. [3]

Факультативный референдум – это такой, который можно проводить, а можно и не проводить. Назначение его зависит от усмотрения органа, компетентного назначать референдум, либо от наличия установленной конституцией или законом иной инициативы. Предметом

факультативного референдума может стать любой вопрос или проект государственного (самоуправленческого) решения, за исключением вопросов или проектов, вынесение которых на референдум запрещено конституцией или законом. Например, согласно ч. 2-4 ст. 89 Федеральной конституции Швейцарской Конфедерации 1874 года, на референдум могут выноситься федеральные законы и федеральные постановления общего значения, а также международные договоры. Следовательно, в данном случае предметом национального референдума может стать практически любой вопрос, отнесенный к федеральной компетенции.

В некоторых странах, однако, устанавливаются ограничения в отношении предмета референдума. Так, согласно части второй ст. 75 итальянской Конституции, на референдум не выносятся законы о налогах и бюджете, об амнистии и помиловании, уполномочии на ратификацию международных договоров. Для таких ограничений есть определенные основания. Например, если проект бюджета на референдуме будет отклонен, то для нового проекта опять потребуется процедура референдума и, возмозг но, не одна, что обойдется слишком дорого и надолго оставлять страну без утвержденного бюджета. Однако нельзя не согласиться и с тем, что ограничения предмета возможного референдума не отвечают принципу народного суверенитета, который в той же итальянской Конституции провозглашен в части второй ст. 1. Правда, здесь сказано, что народ осуществляет суверенитет в формах и пределах, установленных Конституцией, и это «ложно считать основанием для упомянутого ограничения. Но тем самым мы должны констатировать, что суверенитет народа признается в Италии не безусловно, хотя итальянская Конституция считается одной из наиболее демократических. В швейцарских же кантонах согласие избирателей как раз необходимо для

установления и производства определенных публичных расходов. Мы видели выше, что и в отношении ратификации международных договоров швейцарская Конституция более последовательно придерживается принципа народного суверенитета, чем итальянская. [4]

Государственные органы прибегают к референдуму для разрешения конфликтов между ними, для принятия государственных решений, требующих обязательного референдума, для придания особого авторитета своим решениям. Право инициативы групп депутатов парламента дает возможность оппозиционным партиям обратиться к народу для разрешения своего спора с правящими партиями. Право инициативы референдума, предоставленное группе избирателей, дает возможность определенной части общества вопреки выраженному или молчаливому сопротивлению государственных институтов реализовать свой политический интерес, придав ему силу интереса общенационального.

Что касается местных народных голосований, то обычно предметом обязательного референдума являются изменения территориального устройства, иногда – финансовые проблемы. В большинстве же случаев местные референдумы факультативны. [5.]

Например, венгерский Закон LXV 1990 года о местном самоуправлении предусматривает, что местное народное голосование в обязательном порядке проводится по следующим вопросам:

- об объединении и разъединении общин;
- об образовании новой общины;
- о создании совместного представительного органа и о его разделении;
- по вопросам, которые определены самоуправленческим постановлением.

Не могут выноситься на местный референдум вопросы:

- о бюджете;

- о местных налогах;

- о кадровых вопросах, отнесенных к ведению представительного органа.

Нередко конституции и законы запрещают в течение установленного срока повторное проведение референдума по одному и тому же предмету, особенно если решение на референдуме было принято отрицательное. Например, в Италии, если предложение об отмене закона было на референдуме отклонено, повторный референдум по этому вопросу возможен не ранее, чем через пять лет. Учитывая весьма высокую цену таких мероприятий, подобные запреты представляются вполне целесообразными, хотя пять лет, – возможно, слишком длительный срок для тех стран, где политическая ситуация переменчива. В Венгрии повторный референдум по одному и тому же вопросу нельзя назначать в течение двух лет; если же на референдуме был отклонен проект Конституции, то повторный референдум дает быть назначен через год.

Государственные органы прибегают к референдуму для разрешения конфликтов между ними, для принятия государственных решений, требующих обязательного референдума, для придания особого авторитета своим решениям. Право инициативы групп депутатов парламента дает возможность оппозиционным партиям обратиться к народу для разрешения своего спора с правящими партиями. Право инициативы референдума, предоставленное группе избирателей, дает возможность определенной части общества вопреки выраженному или молчаливому сопротивлению государственных институтов реализовать свой политический интерес, придав ему силу интереса общенационального.

Референдум по инициативе группы избирателей часто называют петиционным, ибо группа избирателей должна подписать петицию с

требованием провести народное голосование по определенному вопросу.

В основном аналогичен круг субъектов, имеющих право инициировать местные референдумы. [6]

Как правило, народное голосование может проводиться одновременно по двум или более вопросам.

Приведем некоторые примеры конституционного и законодательного регулирования порядка назначения референдума.

Так в Венгрии ч. 5 § 19 Конституции 1949 года в редакции 1990 года предусматривает, что общенациональное народное голосование назначается Государственным собранием (парламентом). Согласно п. «ж» ч. 1 § 30-а этой Конституции, Президент Республики пользуется правом соответствующей инициативы.

Принятый в 1989 году Закон XVII о народном голосовании народной инициативе установил, что право инициативы референдума принадлежит, кроме Президента, также Совету министров, не менее чем 50 депутатам Государственного собрания не менее чем 50 тыс. избирателей.

Инициатор представляет председателю Государственного собрания предложение с формулировкой выносимого на народное голосование вопроса (формулой референдума). Государственное собрание принимает решение о проведении референдума 2/3 голосов депутатов и может, следовательно, отклонить инициативу. Положительное решение Государственного собрания содержит формулу референдума и дату его проведения, которое должно состояться не позднее трех месяцев после даты решения.

Согласно упомянутому венгерскому Закону о местном самоуправлении, местный представительный орган может назначать референдум по вопросам, отнесенным к его ведению, и об утверждении самоуправленческих постановлений. С инициативой

назначения местного народного голосования к бургомистру (председателю местного представительного органа и главе местной администрации) могут обращаться не менее 1/4 депутатов, комиссия представительного органа, руководящий орган местной общественной организации или же установленное самоуправленческим постановлением число избирателей, которое должно составлять не менее 10 % и не более 25 % общего их числа. Инициатива перечисленных субъектов должна быть рассмотрена этим органом на ближайшем заседании, однако не позднее месяца после поступления, причем если имеется в наличии инициатива установленной группы избирателей, то представительный орган обязан назначить референдум. Народное голосование проводится в течение двух месяцев по принятии соответствующего решения.

Территория Азербайджанской Республики неотчуждаема, азербайджанская Республика никому ни в какой части и ни в какой форме не передает свою территорию; лишь по решению парламента Азербайджанской Республики путем проведения референдума среди всего населения республики на основе согласия азербайджанского народа может проводиться уточнение границ. Назначение референдума входит в компетенцию вопросов, решаемых Милли Меджлисом Азербайджанской Республики и также входит в компетенцию Президента Азербайджанской Республики.

Нормативно-правовые акты, принятые путем референдума, входят в систему законодательства Азербайджанской Республики.

Конституция Республики Армения о референдуме. Ст. 111 Конституции Республики Армения определяет, что Конституция принимается или в нее вносятся поправки посредством референдума по инициативе президента Республики или Национального Собрания. «Референдум назначает президент

республики по предложению или согласию большинства от общего числа депутатов Национального Собрания».

К числу сравнительно немногих стран, где основы процедур референдума регулируются конституцией, относятся некоторые государства, входившие ранее в состав Югославии. Согласно части первой ст. 73 Конституции Республики Македонии 1991 год Собрание (парламент) постановляет о назначении референдума по отдельным вопросам своей компетенции большинством голосов общего числа депутатов, а согласно части третьей этой статьи Собрание обязано назначить референдум по требованию 150 тыс. избирателей. Следует признать, что условия эти достаточно жесткие и частые референдумы республике не грозят.

В Италии референдум о полной или частичной отмене закона или равносильного ему акта назначается, согласно части первой ст. 75 Конституции, по требованию 500 тыс. избирателей или пяти областных советов. Согласно ст. 138, законы об изменении Конституции и другие конституционные законы могут выноситься на референдум по требованию этих же субъектов, а также 1/5 общего числа членов любой палаты Парламента. Принятый в 1970 году и новеллизированный в 1975 году закон – Положение о референдумах, предусмотренных Конституцией, и законодательной инициативе народа — не допускает подачи требований о проведении референдума в год, предшествующий истечению срока полномочий одной из палат, и в течение шести месяцев после созыва избирательных комитетов для проведения выборов в эту палату.

Организация референдума. Она охватывает его как бы инфраструктуру: списки избирателей, участки и иногда округа для голосования, комиссии или иные органы по проведению референдума, а также агитационную и разъяснительную кампанию, процедуры

собственно голосования, подсчета голосов и определения итогов референдума. Все эти институты в общем алогичны соответствующим институтам выборов государственных или самоуправленческих органов. Правда, округа имеют в отличие от избирательных округов значение лишь промежуточных образований, призванных облегчить подсчет голосов.

Например, испанский закон прямо предусматривает в ст. 11, что производство по референдуму будет подчинено общему избирательному режиму (т.е. избирательному закону) в том, что касается его применения, поскольку это не противоречит данному закону. Права, принадлежащие, согласно этому режиму, обменным объединениям, будут распространяться на политические группы, имеющие представительство в парламенте, также на такие, которые на последних всеобщих парламентских выборах получили не менее 3% действительных голосов. Избирательные советы будут образованы в течение 15 рабочих дней после издания королевского декрета о назначении референдума а в течение первых 10 рабочих дней этого срока политические группы представят свои предложения для назначения их представителей в эти органы.

Одним из главных достоинств Конституции Республики Казахстан является провозглашение им высшей ценностью человека, его жизни, прав и свобод на уровне, соответствующем международным стандартам. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина закреплены в законодательстве Республики Казахстан как обязанность государства, его органов и должностных лиц. Не менее важной частью Конституции является определение обязанностей граждан по отношению к обществу, в котором они проживают. [7]

Средства массовой информации, считающиеся публичными обязаны в течение агитационной кампании бесплатно предоставлять место

политическим группам, которые имеют парламентское представительство, в пропорции к числу их депутатов. Если референдум проводится на части территории страны, то место в печатных изданиях, а также наиболее благоприятное эфирное время, предоставляются в соответствующих провинциях в пропорции, отвечающей представительству политических групп в Конгрессе депутатов (нижней палате парламента) и в Законодательном собрании автономного сообщества. Пропагандистские почтовые отправления, связанные с референдумом, оплачиваются по льготному тарифу и обслуживаются в особом порядке. Агитационная кампания длится не менее 10 и не более 20 дней и заканчивается в 0 часов дня, предшествующего дню голосования. В течение последних пяти дней перед днем голосования запрещаются публикация, полное либо частичное распространение или комментирование любого опроса или зондажа общественного мнения, равно как моделирование голосования, имеющее целью такой зондаж.

Голосование осуществляется официальными бюллетенями. В тех странах, где существует обязательный вотум на выборах, участие в референдуме также обязательно. Как и на выборах, для голосования на референдуме могут использоваться машины.

Проверка подсчета голосов осуществляется провинциальными избирательными советами в течение пяти рабочих дней, следующих за днем голосования. Итоги общенационального референдума подводятся Центральным избирательным советом, председатель которого официально объявляет о них и немедленно их сообщает председателям Правительства и палат парламента.

Обжалование и опротестование регулируются законом с отсылками к процедурам, предусмотренным избирательным законом. Протесты по подсчету голосов провинциальными

избирательными советами подаются представителями политических групп в соответствующие советы в течение пяти дней после принятия ими решений. Протесты рассматриваются палатами по административным избирательным спорам территориальных судов, которые могут постановить: а) о недопустимости протеста;

и) о действительности голосования и объявления его результатов и соответствующей провинции; в) о действительности голосования и необходимости нового объявления результатов; г) о недействительности голосования и необходимости нового его назначения на соответствующей территории, если факты, изложенные в судебном решении, повлияли на результат голосования. Эти судебные решения являются окончательными.

В Швейцарии на общенациональном референдуме для принятия обычного закона требуется наибольшее число голосов (относительное большинство). Для принятия же конституционной поправки нужно абсолютное большинство голосов избирателей, принявших участие в референдуме, причем оно должно быть получено в большинстве кантонов.

В Италии на местных референдумах, проводимых с целью изменения политико-территориального деления, вынесенное на народное голосование предложение считается одобренным, если его поддержало большинство зарегистрированных избирателей в соответствующих коммунах. Такое же большинство требуется Для изменения Конституции путем референдума в восточногерманской земле Свободное государство Саксония (предложение третья ч.3 ст.74 Конституции 1992 г.). В Македонии большинство голосов общего числа избирателей требуется, согласно части второй ст.74 Конституции, для принятия на референдуме постановления об изменении границ республики. Но подобное требование – сравнительно редкое явление, а в странах, где участие

в голосованиях свободное, оно почти не встречается.

Как и на выборах, здесь возникает проблема абсентеизма и его значения. Можно ли мнение активного меньшинства народа считать мнением всего народа? Думается, можно и нужно. Ведь в данном случае абсентеисты, которым все равно, готовы принять решение любого большинства тех, кому не все равно и кто пришел на участок для голосования, чтобы выразить свою волю. И такое решение должно быть обязательным для всех, включая абсентеистов. [8]

Правовые последствия референдума. В данном случае речь идет о референдуме, имеющем не консультативный, а решающий характер, ибо консультативный референдум правовых последствий в принципе не порождает.

Практически речь идет, во-первых, о юридической силе акта принятого путем референдума, в сравнении с юридической силой акта, принятого государственным или самоуправленческим органом. Когда имеется в виду конституция, проблем не возникает, поскольку она независимо от способов ее принятия обладает наивысшей юридической силой по крайней мере среди актов национального законодательства. Но когда имеется в виду, скажем, обычный закон, то вполне уместно спросить: обладает ли закон, принятый на факультативном референдуме, более высокой юридической силой, чем закон, принятый парламентом?

Надо сказать, что в конституциях и текущем законодательстве четкого ответа на этот вопрос мы зачастую не находим. По логике, мы должны признать, что в случае расхождений между законом, принятым парламентом, и законом, утвержденным на референдуме, при условии, что оба не противоречат конституции, приоритет следует отдать второму закону.

Во-вторых, речь идет о возможности

или невозможности изменения либо отмены закона, утвержденного или принятого на референдуме, обычным парламентским путем.

Венгерский закон, например, предусматривающий возможность общенационального референдума, в частности, для утверждения как принятых Государственным собранием законов, так и принципов будущих законов, устанавливает, что решения, принятые на референдуме, обязательны для Государственного собрания. Отсюда следует, что закон, принятый Государственным собранием и вынесенный на референдум, но не одобренный избирателями, вступить в силу не может. Это понятно, как и то, что, принимая закон, основные принципы которого утверждены референдумом, Государственное собрание не может отклониться от этих принципов. Но ответа на вопрос мы все же из этих норм вывести не можем.

По логике, опять же, казалось бы, надо признать, что закон, принятый или утвержденный избирателями, только они и могут отменить или изменить. Однако невольно напрашивается вопрос: случайно ли конституции умалчивают об этой проблеме? Этот факт достаточно многозначителен и дает известные основания для суждения иного рода. Ведь факультативный законодательный референдум рассматривается конституциями как исключительная для законодательного процесса процедура. Отсюда можно сделать вывод, что исключительная процедура применяется лишь в исключительных обстоятельствах, роль которых может сыграть и законно заявленная инициатива референдума. При отсутствии же такой инициативы вполне допустима обычная законодательная процедура, то есть закон, о котором идет речь, может быть изменен или отменен парламентом.

Стоит при этом отметить, что, в частности, конституции, принятые или утвержденные референдумом, согласно

их собственному тексту нередко могут подлежать частичному пересмотру чисто парламентским путем без обращения к избирателям. Демократическая сущность референдума наиболее сильно проявляется, как нам думается, в тех государствах, где инициатором его может являться непосредственно народ (Швейцария, Австрия, Италия). Это, отчасти, объясняет тот факт, что Швейцария на сегодня опережает современные демократические государства по количеству проведенных референдумов. Здесь граждане могут добиться проведения референдума по тому или иному закону, собрав 50 тысяч подписей. Для того, чтобы голосование состоялось, вовсе не обязательно в нем участия большинства населения. [9]

Хотя проведение референдума, особенно в масштабах всей страны, - дело достаточно сложное и дорогостоящее, его ценность состоит в том, что:

во-первых, с помощью референдума народ способен непосредственно выразить свою волю;

во-вторых, народная воля становится законом;

в-третьих, народ может проявить инициативу в осуществлении государственной внутренней и внешней политики;

в-четвертых, возможность проведения плебисцита заставляет государственные органы и правительство больше ориентироваться в своей деятельности на мнение народа.

На современном этапе развития общества в референдуме проявляется «плебисцитарный дух эпохи». Однако, несправедливо было бы упустить тот факт, что в современной науке есть мнение, отражающее негативные точки зрения на вопрос о референдуме.

Так, по мнению некоторых «референдум – фальсификация демократии». Те, кто говорит «ДА», считает он, и те, кто говорит «НЕТ», на деле не выражают своей воли, а обречены современной демократией на

молчание. Они могут сказать лишь одно слово – «ДА» или «НЕТ». Это наиболее жесткая и беспощадная форма диктаторского режима. С высказанной аргументацией можно согласиться, если воспринимать референдум как единственную форму свободного волеизъявления народа. Но даже и в этом случае лучше с ним, чем без него. Мы же ведем речь о плебисците, как об одной из форм проявления непосредственной демократии в правовом государстве. Поэтому, считаем, что мнение некоторых слишком категорично и необъективно на этот счет.

Итак, подводя итоги вышеизложенному, определяя понятие и социальную функцию референдума, мы можем заключить, что в соответствии с общепринятой в конституционном (государственном) праве формулировкой, референдум представляет собой обращение ко всему избирательному корпусу для окончательного решения какого-либо (большей частью) законодательного или конституционного вопроса. Например, они применялись при изменении формы правления в Италии и Иране, для получения предварительного согласия избирательного корпуса при принятии важных международных решений – в Испании и Великобритании. Референдум проводился в целом ряде европейских стран по вопросу одобрения договора о валютном, военном и политическом союзе. Путем референдума была принята современная Конституция Республики Казахстан в 1995 году.

Референдум как непосредственное народное волеизъявление имеет ряд преимуществ перед представительной демократией. Однако, эти преимущества не носят абсолютного характера.

О преимущественной демократичности референдума мы можем говорить лишь при соблюдении определенных условий.

Во-первых, выносимый на референдум вопрос должен быть вполне доступным для понимания рядового

избирателя. Как правило, решение, принимаемое путем референдума – это прежде всего политическое решение, хотя и обличаемое в определенную юридическую форму. При этом необходимо отметить, что принимая на всенародном референдуме Конституцию страны, именуемую основным законом государства, то она фактически приобретает форму политико-правового акта. Так как в ней помимо правовых норм провозглашаются цели и задачи стоящие перед государством, а также основные принципы внутренней и внешней политики государства.

Во-вторых, до референдума, касающиеся его вопросы должны быть обстоятельно разъяснены через средства массовой информации избирателям, с указанием желаемых и возможных нежелательных последствий. При соблюдении этих условий может быть вынесен и довольно сложный законопроект, вплоть до проекта конституции.

Высокий абсентеизм порожденный частыми референдумами ведет к тому, что относительное большинство избирателей определяет судьбу законопроектов, действие которых, в случае их одобрения распространяется на всех граждан. Частое использование процедуры всенародного голосования, распространение народной инициативы, несомненно влияют на престиж парламента и значительно снижают его влияние в государственном механизме. Возможно в будущем это приведет к более совершенной модели осуществления государственного управления обществом, но на современном этапе, это может привести к краху демократии вообще, по крайней мере в странах, в которых демократические формы только начинают наполняться истинным содержанием. В качестве основного аргумента в пользу исключительности референдума как способа разрешения государственных вопросов, необходимо избегать частого проведения

референдумов, поскольку, последнее может привести к тому, что избиратели попросту перестанут голосовать. И это утверждение нам кажется справедливым. В качестве примера обратимся к опыту Швейцарии, где данная форма непосредственной демократии получила наибольшее распространение. Здесь в голосовании участвуют избиратели, которые, прежде всего, руководствуются собственными интересами и представлениями, часто не совпадающими с национальными интересами; кроме того, избиратели часто отказываются вообще голосовать на референдумах.

Заключительная часть.

Весь многовековой опыт проведения референдумов, а история «конституционных референдумов» насчитывает почти два столетия, показал, что в плебисцитах при всех скрытых недостатках заложен мощный демократический потенциал. Референдум, как неоднократно отмечалось выше, является одним из институтов непосредственной демократии, когда избиратели проявляют свою волю в прямой, непосредственной форме и имеют возможность без делегирования права решать те или иные вопросы внешней и внутренней государственной политики. Следует, однако, заметить, что, несмотря на свою демократическую сущность, референдум должен быть исключительной мерой, при помощи которой решаются самые острые проблемы, представляющие общенациональный интерес, дабы не утратилось исключительное значение решения, принятого референдумом.

Нельзя не упомянуть и о том, что, поскольку выборы бывают нечасто и между ними большой временной промежуток, возможность обращения к народу в противовес им же избранному законодательному органу – часто коррумпированному и одностороннему – может быть средством ограничения власти. Следовательно, решение вопроса о

том, можно ли применить референдум в конкретном политическом устройстве без разрушения конституционализма, зависит, прежде всего, от уровня демократической культуры граждан. Правовое государство – это форма осуществления народовластия. То, что в Советском Союзе референдум в принципе был применим, хотя и только по инициативе Президиума Верховного Совета – контраргумент, который надо обдумать весьма основательно. Гитлер по инициативе правительства также трижды прибегал к референдуму, в том числе и по вопросу аншлюса (включения оккупированной Австрии в Германию). Все три инициативы были одобрены подавляющим большинством. Демократия действовала даже тогда, когда всенародное голосование было исключено. У современной истории очень плотный график, то, что раньше длилось

столетиями и десятилетиями, сегодня длится мгновение. Референдум может серьезно изменить жизнь государства за короткое время.

Вполне очевидно, что и в конституциях стран СНГ необходимо ограничить круг вопросов, выносимых на референдум, чтобы избежать превращения его в фактор дестабилизации. С точки зрения конституционализма важно прежде всего то, для чего используется референдум. Он ни в коем случае не может являться обычным средством законотворчества, но может быть составной частью конституционного контроля, способом законодателя сдвинуть что-либо с мертвой точки (например: если две палаты парламента не в состоянии договориться, пусть решает «народ»). Для стран СНГ реален постепенный трудный путь развития прав человека и демократии.

Литература.

1. Философский энциклопедический словарь. (М., 2014.) [Philosophical Encyclopedia.] // <http://philosophy.niv.ru/doc/dictionary/philosophical/index.htm> 05.05.21.
2. Конституция Российской Федерации (М., 1993) [Constitution of the Russian Federation] // <http://constitution.kremlin.ru> 05.05.21.
3. Сапарғалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан (Алматы 2014.) [Sapargaliev G. S. Constitutional law of the Republic of Kazakhstan] // <https://www.twirpx.com/file/479139/> 05.05.21.
4. Якушев С.Н. Конституционное право в зарубежных странах (М., 2011.) [Yakushev S. N. Constitutional law in foreign countries] // <http://library.psu.kz/fulltext/buuk/b1831.pdf> 06.05.21.
5. Статовкин Х.Ф. Конституционное право в странах СНГ (Киев, 1997.) [Statovkin H. F. Constitutional law in the CIS countries] https://www.researchgate.net/publication/_Konstitucionnoe_pravo_gosudarstv 06.05.21.
6. Конституционное право зарубежных государств. (М, 2014.) [Constitutional law of foreign states] // <http://krasinskiy.ru/Baglai.pdf> 06.05.21.
7. Конституция Республики Казахстан (А., 1995) [Constitution of the Republic of Kazakhstan] // Информационные системы «Параграф». URL:<http://online.zakon.kz/document/> 06.05.21.
8. Политология: Курс лекций /Под ред. М.Н. Марченко.2-е изд., перераб. и доп. (М., 2009.) [Political Science: A course of lectures] // <https://may.alleng.org/d/polit/pol011.htm> 06.05.21.
9. Юридический энциклопедический словарь. М., 2014. [Legal Encyclopedia] // <https://search.rsl.ru/ru/record/01008669401> 07.05.21.

Literatura.

1. Filosofskij enciklopedicheskij slovar'. (M., 2014.) [Philosophical Encyclopedia.] // <http://philosophy.niv.ru/doc/dictionary/philosophical/index.htm> 05.05.21.
2. Konstituciya Rossijskoj Federacii (M., 1993) [Constitution of the Russian Federation] // <http://constitution.kremlin.ru> 05.05.21.
3. Sapargaliev G.S. Konstitucionnoe pravo Respubliki Kazahstan (Almaty 2014.) [Sapargaliev G. S. Constitutional law of the Republic of Kazakhstan] // <https://www.twirpx.com/file/479139/> 05.05.21.
4. YAKushev S.N. Konstitucionnoe pravo v zarubezhnyh stranah (M., 2011.) [Yakushev S. N. Constitutional law in foreign countries] // <http://library.psu.kz/fulltext/buuk/b1831.pdf> 06.05.21.
5. Statovkin H.F. Konstitucionnoe pravo v stranah SNG (Kiev, 1997.) [Statovkin H. F. Constitutional law in the CIS countries] https://www.researchgate.net/publication/_Konstitucionnoe_pravo_gosudarstv 06.05.21.
6. Konstitucionnoe pravo zarubezhnyh gosudarstv. (M, 2014.) [Constitutional law of foreign states] // <http://krasinskiy.ru/Baglai.pdf> 06.05.21.
7. Konstituciya Respubliki Kazahstan (A., 1995) [Constitution of the Republic of Kazakhstan] // Информационные системы «Параграф». URL:<http://online.zakon.kz/document/> 06.05.21.

8. Politologiya: Kurs lekcij /Pod red. M.N. Marchenko.2-e izd., prerab. i dop. (M., 2009.) [Political Science: A course of lectures] // <https://may.alleng.org/d/polit/pol011.htm> 06.05.21.

9. YUridicheskij enciklopedicheskiy slovar'. M., 2014. [Legal Encyclopedia] // <https://search.rsl.ru/ru/record/01008669401> 07.05.21.

Қожахметова Айгүль Есеновна

Должность: кандидат юридических наук, доцент кафедры экономики, НАО «КАТУ им. С.Сейфуллина».

Почтовый адрес: 010001, Республика Казахстан, г. Нур-Султан, ул. Победы, 62а

Сот. тел: 87773061245

Қожахметова Айгүль Есенқызы

Лауазымы: заң ғылымдарының кандидаты, С.Сейфуллина атындағы Қазақ агротехникалық университеті, экономика кафедрасының доценті

Почталық мекен-жайы: 010001, Қазақстан Республикасы, Нұр-Сұлтан, к. Желіс, 62а

Сот. тел: 87773061245

Kozhakhmetova Aigul Esenovna

Position: Candidate of Law, Associate Professor, Department of Economic, S.Seifullin Kazakh Agro Technical University

Postal address: 010001, Republic of Kazakhstan, Nur-Sultan, s. Pobeda, 62a

Сот. тел: 87773061245