

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА

УДК 341.223.4

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОВЕДЕНИЯ РЕФЕРЕНДУМОВ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Д.В. ДЕМИЧЕВ

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и истории права
факультета права учреждения образования
«Белорусский государственный экономический университет»

Аннотация

В статье исследуются отдельные аспекты подготовки, проведения, порядка голосования, подведения итогов республиканских и местных референдумов. Раскрывается практика их проведения в советское и постсоветское время в Республике Беларусь. Проводится сравнительный анализ законодательства о референдумах в различных странах. Вносятся конкретные предложения по совершенствованию некоторых норм Избирательного кодекса Республики Беларусь, регулирующих порядок назначения и проведения референдумов.

Ключевые слова: Конституция Республики Беларусь; прямая (непосредственная) демократия; референдум; виды референдумов; формула референдума; избирательное законодательство; Избирательный кодекс; инициативная группа.

Abstract

The article examines some aspects of the preparation, conduct, order of voting tabulation of national and local referendums atoms. Disclosed their practice of the Soviet and post-Soviet time, in the Republic of Belarus. A comparative analysis of legislation on referendums in different countries. Made specific suggestions for improving some of the Electoral Code of the Republic of Belarus regulating the appointment and conduct referenda.

Keywords: Constitution of the Republic of Belarus; direct (directly) democracy; referendum; types of referendums; formula referendum; electoral legislation; Electoral Code; initiative group.

ВВЕДЕНИЕ

В мировой конституционно-правовой практике референдум наряду с выборами рассматривается как важнейшее средство прямой, непосредственной демократии и, естественно, он имеет существенные преимущества перед представительной демократией, поскольку народ на референдуме выражает свою волю непосредственно, а не через представителей.

Референдум – это голосование граждан того или иного государства, какой либо территории, имеющих избирательные права, для решения важнейших вопросов государственной и общественной жизни.

Референдум в переводе с латинского (*referendum*) означает «то, что должно быть сообщено». Голосование на референдумах проводится тайно, посредством бюллетеня, в котором сформулирован(ы) вопрос(ы) референдума и варианты голосования – «за» и «против» либо «да» и «нет». Гражданин, участвующий в голосовании оставляет в бюллетене тот вариант, который он поддерживает, вычеркивая другой. Но возможны и иные варианты, когда голосующему предлагается выбор из нескольких возможных решений. В таких случаях он может выбрать одно из решений или дать положительный ответ на несколько вариантов. Такая практика чаще встречается, в частности, в Швейцарии.

РЕЗУЛЬТАТЫ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

Правовое регулирование вопросов, связанных с проведением референдумов, в различных государствах осуществляется по-разному. В соответствии Основным Законом ФРГ предусматривается возможность проведения референдума, народного опроса и народной инициативы [1]. В США нет федерального законодательства о референдуме, так как здесь считается проведение референдумов нецелесообразным, во-первых, вследствие подмены референдумом представительных органов; во-вторых, из-за возможного некомпетентного решения вопросов на референдуме и подмены профессионализма популизмом; в-третьих, из-за дороговизны. По конституционному законодательству Италии и Франции референдумы проводятся при необходимости внесения изменений в Конституцию. Так, статья 138 Конституции Италии предусматривает, что законы, изменяющие Конституцию и другие конституционные законы, выносятся на народный референдум, если в течение 3 месяцев после их опубликования этого потребует 1/5 часть одной из палат Парламента, или 50 тыс. избирателей, или 5 областных советов. При этом закон, вынесенный на референдум, не считается принятым, если он не одобрен большинством признанных действительными голосов [2].

Вопрос, выносимый на референдум, либо совокупность предлагаемых вариантов обычно называют *формулой* референдума.

В зависимости от того, на какой территории проводится референдум, он может быть общегосударственным или территориальным (местным).

В конституционно-правовой практике Республики Беларусь различается несколько видов референдумов: а) императивный и консультативный; б) конституционный и законодательный; в) обязательный и факультативный; г) общегосударственный и местный.

Императивным считается референдум, результат которого является окончательным и обязательным. Решение референдума приобретает силу закона с момента голосования и может быть изменено или отменено только новым волеизъявлением народа.

При *консультативном* референдуме выявляется общественное мнение, которое учитывается органами государственной власти в принятии какого-либо законодательного акта или иного решения. Консультативный референдум именуют также *опросом* народа или населения.

Разделение референдума на *конституционный* и *законодательный* основано на правовом характере принимаемых актов: конституции или закона.

Обязательным референдум считается тогда, когда орган, его назначающий, обязан при наличии определенных конституцией условий назначить его проведение. При *факультативном* референдуме компетентный государственный орган по своему усмотрению решает вопрос о назначении референдума.

Идеи референдума были заложены еще в Конституции СССР 1936 г. Так, статья 49 Основного Закона СССР предусматривала, что Президиум Верховного Совета СССР производит всенародный опрос (референдум) по своей инициативе или по требованию одной из союзных республик [3].

В утвержденной постановлением Чрезвычайного XII Съезда Советов Белорусской ССР Конституции БССР от 19 февраля 1937 г. (статья 31) было закреплено, что Президиум Верховного Совета БССР имел право проводить всенародные опросы (референдумы) [4]. Принятая в 1978 г. Конституция Белорусской ССР также содержала положения о референдуме. Так, статья 97 устанавливала, что «Законы Белорусской ССР принимаются Верховным Советом Белорусской ССР или народным голосованием (референдумом), проводимым по решению Верховного Совета Белорусской ССР». Кроме того, статья 102 Конституции предусматривала вынесение важных вопросов государственной жизни на народное обсуждение [5].

Согласно установлениям Конституции СССР 1977 г. по решению четвертого Съезда народных депутатов СССР и в соответствии с постановлением [Верховного Совета СССР](#) от 16 января 1991 г. на всенародное голосование ([референдум](#)) был вынесен вопрос: «Считаете ли Вы необходимым сохранение Союза Советских Социалистических республик как обновлённой федерации равноправных суверенных республик, в которой будут в полной мере гарантироваться права и свободы человека любой национальности». В референдуме, состоявшемся [17 марта 1991 г.](#), в целом по СССР приняло участие около 80 % из внесённых в списки голосования, из них 76,4 % высказались за сохранение Союза. В Белорусской ССР за это предложение высказалось около 82 % граждан, принявших участие в референдуме.

Новейшая история суверенной Беларуси также дает примеры проведения референдумов 14 мая 1995 г., 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.

Так, республиканский референдум, состоявшийся 14 мая 1995 г., проводился в соответствии с постановлением Верховного Совета от 13 апреля 1995 г. «О проведении республиканского референдума по вопросам, предложенным Президентом Республики Беларусь, и мерах по его обеспечению» [6].

На *обязательный* референдум были вынесены следующие вопросы:

1. «Согласны ли вы с приданием русскому языку равного статуса с белорусским?»;
2. «Поддерживаете ли вы предложение об установлении новых Государственного флага и Государственного герба Республики Беларусь?»;

3. «Поддерживаете ли вы действия Президента Республики Беларусь, направленные на экономическую интеграцию с Российской Федерацией?».

Для принятия *консультативного* решения Глава государства вынес на референдум следующий вопрос: «Согласны ли вы с необходимостью внесения изменений в действующую Конституцию Республики Беларусь, которые предусматривают возможность досрочного прекращения полномочий Верховного Совета Президентом Республики Беларусь в случаях систематического или грубого нарушения Конституции?».

Согласно данным Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов (далее – Центризбиркома), в голосовании приняли участие 64,8% избирателей от списочного состава. За одобрение вопроса «Согласны ли вы с приданием русскому языку равного статуса с белорусским?» проголосовали 83,3 % избирателей, принявших участие в голосовании (4 017 273 человека). За одобрение вопроса «Поддерживаете ли вы предложение об установлении новых Государственного флага и Государственного герба Республики Беларусь?» проголосовали 3 622 851 человек (75,1%). За одобрение вопроса «Поддерживаете ли вы действия Президента Республики Беларусь, направленные на экономическую интеграцию с Российской Федерацией?» проголосовали 4 020 001 человек (83,3%). За одобрение вопроса «Согласны ли вы с необходимостью внесения изменений в действующую Конституцию Республики Беларусь, которые предусматривают возможность досрочного прекращения полномочий Верховного Совета Президентом Республики Беларусь в случаях систематического или грубого нарушения Конституции?» проголосовали 3 749 266 человек (77,7%).

Таким образом, Глава государства получил поддержку по всем вопросам, вынесенным на указанный референдум.

Состоявшийся 24 ноября 1996 г. республиканский референдум по важнейшим проблемам государственной и общественной жизни проходил в сложной и напряженной политической обстановке. В состоянии политического противостояния оказались отдельные ветви государственной власти, политические партии и общественные объединения. Со стороны противников референдума была предпринята попытка втянуть в этот конфликт и граждан нашей страны. На референдум были вынесены следующие вопросы:

1. Вопросы, инициированные Президентом Республики Беларусь:

- Перенести День независимости Республики Беларусь (День Республики) на 3 июля – День освобождения Беларуси от гитлеровских захватчиков в Великой Отечественной войне;
- Принять Конституцию Республики Беларусь 1994 г. с изменениями и дополнениями (новая редакция Конституции Республики Беларусь), предложенными Президентом Республики Беларусь А. Г. Лукашенко;
- Выступаете ли Вы за свободную, без ограничений, покупку и продажу земли?
- Поддерживаете ли Вы отмену смертной казни в Республике Беларусь?

2. Вопросы, инициированные депутатами Верховного Совета Республики Беларусь:

- Принять Конституцию Республики Беларусь 1994 г. с изменениями и дополнениями, предложенными депутатами фракций коммунистов и аграриев;
- Выступаете ли Вы за то, чтобы руководители местных органов исполнительной власти избирались непосредственно жителями соответствующей административно-территориальной единицы?
- Согласны ли Вы, что финансирование всех ветвей власти должно осуществляться гласно и только из государственного бюджета?

По сообщению Центральной комиссии «Об итогах голосования на республиканском референдуме 24 ноября 1996 г.» в списки граждан, которые имели право участвовать в республиканском референдуме, были включены 7 346 397 человек. В голосовании приняли участие 6 181 463 человек, или 84,14 %.

Результаты голосования по каждому вопросу, который вынесен на республиканский референдум Президентом Республики Беларусь, оказались следующими:

1. за одобрение вопроса «Перенести День независимости Республики Беларусь (День Республики) на 3 июля – день освобождения Беларуси от гитлеровских захватчиков в Великой Отечественной войне» проголосовали 5 450 830 человек, или 88,18 %, против - 646 708 человек, или 10,46 %. 83 925 бюллетеней в части этого вопроса признаны недействительными;

2. за принятие Конституции Республики Беларусь 1994 г. с изменениями и дополнениями (новая редакция Конституции Республики Беларусь), предложенными Президентом Республики Беларусь А. Г. Лукашенко проголосовали 5 175 664 человека, или 70,45 %, против - 689 642 человека, или 9,39 %. 316 157 бюллетеней в части этого вопроса признаны недействительными;

3. за одобрение вопроса «Выступаете ли Вы за свободную, без ограничений, покупку и продажу земли?» проголосовали 948 756 человек, или 15,35 %, против - 5 123 386 человек, или 82,88 %. 109 321 бюллетень в части этого вопроса признаны недействительными;

4. за одобрение вопроса «Поддерживаете ли Вы отмену смертной казни в Республике Беларусь?» проголосовали 1 108 226 человек, или 17,93 %, против - 4 972 535 человек, или 80,44 %. 100 702 бюллетеня в части этого вопроса признаны недействительными.

Результаты голосования по каждому вопросу, который вынесен на республиканский референдум депутатами Верховного Совета Республики Беларусь, были следующими:

1. за принятие Конституции Республики Беларусь 1994 г. с изменениями и дополнениями, предложенными депутатами фракций коммунистов и аграриев проголосовали 582 437 человек, или 7,93 %, против проголосовали 5 230 763 человека, или 71,2 %, 368 263 бюллетеня в части этого вопроса признаны недействительными;

2. за одобрение вопроса « Выступаете ли Вы за то, чтобы руководители местных органов исполнительной власти избирались непосредственно жителями соответствующей административно - территориальной единицы?» проголосовали 1 739 178 человек, или 28,14 %, против проголосовали 4 421 866 человек, или 69,92 %, 120 419 бюллетеней в части этого вопроса признаны недействительными;

3. за одобрение вопроса « Согласны ли Вы, что финансирование всех ветвей власти должно осуществляться гласно и только из государственного бюджета?» проголосовали 1 989 252 человека, или 32,18 %, против проголосовали 4 070 261 человек, или 65,85 %, 121 950 бюллетеней в части этого вопроса признаны недействительными.

Законом Республики Беларусь от 26 ноября 1996 г. «О республиканском референдуме 24 ноября 1996 г. в Республике Беларусь» было определено, что в Республике Беларусь состоялся обязательный республиканский референдум по проекту изменений и дополнений Конституции Республики Беларусь (новая редакция Конституции Республики Беларусь 1994 г.). Президенту Республики Беларусь было предложено совместно с Верховным Советом Республики Беларусь принять необходимые меры по реализации решений, принятых на указанном референдуме. Государственным, общественным и иным органам и организациям, должностным лицам и гражданам Республики Беларусь также предложено руководствоваться в своей деятельности решениями, принятыми на республиканском референдуме [7].

В настоящее время в Республике Беларусь правовую основу референдума составляют Конституция Республики Беларусь [8], Избирательный кодекс от 11 февраля 2000 г. (с изм. и доп.) [9] и иные акты законодательства Республики Беларусь, а также постановления Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов. Ранее вопросы, связанные с проведением референдумов в Республике Беларусь, регулировал Закон от 13 июня 1991 г. «О народном голосовании (референдуме) в Республике Беларусь» [10], который утратил силу в связи с принятием 11 февраля 2000 г. Избирательного кодекса Республики Беларусь.

Закрепив положение о том, что носителем суверенитета и единственным источником власти является народ, Конституция Республики Беларусь установила, что для решения важнейших вопросов государственной и общественной жизни могут проводиться республиканские и местные референдумы. В Конституции Республики Беларусь референдуму посвящена отдельная Глава 2 (Раздел III «Избирательная система. Референдум»). Согласно статье 112 Избирательного кодекса Республики Беларусь на *республиканский* референдум могут выноситься важнейшие вопросы государственной и общественной жизни Республики Беларусь. На *местный* референдум могут выноситься вопросы, имеющие важнейшее значение для населения соответствующих административно-территориальных единиц и отнесенные к компетенции соответствующих местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов.

При этом Избирательным кодексом предусмотрено, что на республиканский референдум не могут выноситься вопросы: которые могут вызвать нарушение территориальной целостности Республики Беларусь; связанные с избранием и освобождением Президента Республики Беларусь, назначением (избранием, освобождением) должностных лиц, назначением (избранием, освобождением) 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.

Такая же практика существует во многих странах. Так, согласно законодательству ФРГ не допускается проведение референдума в отношении законов о налогах и бюджете, об амнистии и помиловании, о полномочиях на ратификацию международных договоров. Согласно Федеральному конституционному закону Российской Федерации от 28 июня 2004 г. «О референдуме Российской Федерации» на референдум не могут выноситься вопросы изменения статуса субъектов РФ, закрепленного Конституцией; о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также о проведении досрочных выборов Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации; об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации; о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения и др.[11]. Статья 75 Конституция Италии предусматривает возможность проведения референдума для отмены, полностью или частично, любого закона или акта Республики, имеющего силу закона, за исключением законов о налогах и бюджете, об амнистии и помиловании, о полномочиях на ратификацию международных договоров[12].

В Республике Беларусь на местный референдум не выносятся вопросы, перечисленные в статье 112 Избирательного кодекса Республики Беларусь (т.е. вопросы, которые не могут выноситься на республиканский референдум), а также вопросы, связанные с назначением на должность, утверждением в должности или освобождением от должности, относящиеся к компетенции местного исполнительного и распорядительного органа либо его руководителя.

По сложившейся конституционно-правовой практике инициатива референдума может исходить от парламента, главы государства (Франция), группы депутатов парламента (Венгрия – 50 депутатов), группы избирателей Италия – 50 тыс.), группы органов местного самоуправления (Италия – 5 областных советов). В Российской Федерации согласно действующему Федеральному конституционному закону «О референдуме Российской Федерации» инициатива проведения общегосударственного референдума принадлежит не менее чем 2 млн. граждан, имеющих право на участие в референдуме, при условии, что на территории одного субъекта Федерации или в совокупности за пределами Российской Федерации находится место жительства не более 50 тыс. из них [13].

В Республике Беларусь право инициативы на проведение республиканского референдума принадлежит Президенту Республики Беларусь, Палате представителей, Совету Республики и гражданам Республики Беларусь. Инициатива Палаты представителей и Совета Республики на проведение республиканского референдума выражается в виде предложения, которое принимается на их отдельных заседаниях большинством голосов от полного состава каждой из палат, и вносится Президенту Республики Беларусь. Инициатива граждан на проведение республиканского референдума выражается в виде предложения, внесенного не менее 450 тыс. граждан, обладающих избирательным правом, в том числе не менее 30 тыс. граждан от каждой из областей и г. Минска.

В случае, если с инициативой о проведении республиканского референдума выступают граждане, ими образуется группа по проведению референдума (инициативная группа) из числа лиц, имеющих право участвовать в референдуме, в количестве не менее 100 человек, примерно в равной степени представляющих граждан от каждой области и г. Минска.

Инициативная группа обращается в Центральную комиссию по выборам и проведению республиканских референдумов с заявлением о регистрации инициативной группы и вопроса (проекта решения), предлагаемого ею на референдум. К заявлению прилагаются протокол собрания инициативной группы, на котором было принято решение об образовании группы, выдвижении инициативы о проведении референдума, вопросе (проекте решения), предлагаемом на референдум, избрании председателя группы и координаторов по областям и г. Минску, список участников собрания, подписанный председателем и секретарем собрания, а также список членов инициативной группы, давших согласие на участие в работе инициативной группы, что должно быть подтверждено их собственноручными подписями, подлинность которых подлежит нотариальному засвидетельствованию.

Выносимый на республиканский референдум вопрос (проект решения) должен быть сформулирован инициативной группой четко и ясно с тем, чтобы на него был возможен однозначный ответ. Формулировка вопроса (проекта решения), предлагаемого на референдум, может быть уточнена с согласия инициативной группы, о чем должен быть представлен протокол собрания группы.

Документы, представленные инициативной группой о проведении республиканского референдума, и вопрос (проект решения), предлагаемый на референдум, направляются Центральной комиссией на заключение в Министерство юстиции и Прокуратуру Республики Беларусь, которые проверяют соответствие вопроса (проекта решения) требованиям законодательства Республики Беларусь и соблюдение порядка образования инициативной группы.

Вопрос (проект решения), предлагаемый на республиканский референдум с учетом заключения Министерства юстиции и Прокуратуры Республики Беларусь, и состав инициативной группы регистрируются Центральной комиссией.

В регистрации отказывается в случае нарушения требований законодательства Республики Беларусь. Отказ в регистрации инициативной группы может быть обжалован в месячный срок в Верховный Суд Республики Беларусь. При этом жалоба должна быть подписана большинством состава инициативной группы.

После регистрации инициативной группы Центральная комиссия выдает ей свидетельство о регистрации и образец листа (подписного листа) для сбора подписей граждан под предложением о проведении республиканского референдума, а членам инициативной группы - соответствующие удостоверения.

Материальное обеспечение агитации по инициированию республиканского референдума гражданами и сбору подписей граждан осуществляется *за счет средств инициативной группы*, которая открывает для этого счет в банке. В этих целях инициативная группа может использовать добровольные пожертвования организаций (за исключением государственных), политических партий, других общественных объединений, трудовых коллективов, граждан Республики Беларусь. Контроль за поступлением и расходованием этих средств осуществляется Центральной комиссией.

Кроме того, законодательством предусмотрено, что на подготовку и проведение референдума использование средств иностранных государств, предприятий, организаций, иностранных граждан и международных организаций, предприятий Республики Беларусь с иностранными инвестициями *не допускается*.

Следует особо подчеркнуть, что сбор подписей граждан под предложением о проведении референдума осуществляется только членами инициативной группы *в 2-месячный срок* со дня регистрации инициативной группы. В подписной лист могут быть включены исключительно подписи граждан, проживающих в одном населенном пункте, а в городах с районным делением – в одном районе города.

Принуждение граждан Республики Беларусь с целью получения подписи в подписном листе, а также использование противоправных форм сбора подписей запрещается. В случае обнаружения нескольких подписей одного и того же гражданина достоверной считается только одна подпись, а остальные подписи считаются недостоверными. Ответственность за достоверность содержащихся в подписных листах данных несет член инициативной группы, осуществлявший сбор подписей.

О результатах сбора подписей граждан в подписных листах в поддержку инициативы о проведении республиканского референдума принимается решение соответствующего районного, городского исполнительного комитета, районной администрации в городе, которое направляется соответственно в областной, Минский городской исполнительный комитет.

Подписные листы должны находиться на хранении в соответствующих районных, городских исполнительных комитетах, районных администрациях в городах.

Проверить достоверность подписей граждан в подписных листах при необходимости в *5-дневный срок* могут также областные, Минский городской исполнительный комитет. После

принятия решений областными и Минским городским исполнительными комитетами инициативная группа составляет заключительный акт о сборе подписей и представляет его в Центральную комиссию.

В свою очередь Центральная комиссия проверяет соответствие заключительного акта инициативной группы и поступивших решений областных, Минского городского исполнительных комитетов требованиям Избирательного кодекса и иных актов законодательства Республики Беларусь и составляет заключение о соблюдении данной группой требований Избирательного кодекса.

Заключительный акт инициативной группы вместе со своим заключением и протоколом, если отсутствуют основания для отклонения предложения о проведении референдума, Центральная комиссия передает Президенту Республики Беларусь.

Решение Центральной комиссии об отклонении предложения по проведению референдума может быть обжаловано в месячный срок в Верховный Суд Республики Беларусь, при этом жалоба должна быть подписана большинством состава инициативной группы.

Повторное инициирование гражданами проведения референдума по одному и тому же вопросу допускается не ранее чем *через 1 год* после отклонения предложения о проведении референдума и не ранее чем *через 3 года* после проведения референдума по этому вопросу [14]. Аналогичная норма заложена и в законодательстве других государств. В частности, Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» устанавливает, что проведение повторного референдума, то есть референдума по вопросам, имеющим по смыслу или содержанию ту же формулировку, что и вопросы, голосование по которым проведено на состоявшемся референдуме, не допускается в течение *двух лет* со дня официального опубликования (обнародования) его результатов [15].

В соответствии со статьей 117 Избирательного кодекса Республики Беларусь Президент Республики Беларусь назначает республиканский референдум по собственной инициативе или в *2-месячный* срок после внесения на его рассмотрение в соответствии с Избирательным кодексом предложений палат Национального собрания Республики Беларусь либо граждан.

В указе Президента Республики Беларусь о назначении референдума, как правило, предусматриваются:

- дата проведения референдума;
- юридическая сила решения, принятого референдумом;
- формулировка вынесенного на референдум вопроса (вопросов);
- иные организационные мероприятия по обеспечению проведения референдума [16].

Если на референдум выносится законопроект, то он прилагается к указу Президента Республики Беларусь о назначении референдума. Дата проведения референдума устанавливается не позднее *3 месяцев* со дня издания указа Президента Республики Беларусь о назначении референдума.

Президент Республики Беларусь вправе отклонить предложение о проведении референдума, если оно не соответствует требованиям Избирательного кодекса и иных актов законодательства Республики Беларусь. Решение Президента Республики Беларусь об отклонении референдума оформляется указом.

Реализация права инициативы граждан на *проведение местного референдума*, его подготовка и проведение, порядок и сроки образования участков для голосования, соответствующих комиссий по референдуму, полномочия и организация их деятельности, составление списков граждан, имеющих право участвовать в референдуме, порядок голосования, подведения и опубликования итогов референдума осуществляются применительно к нормам законодательства о республиканском референдуме.

Право инициативы на проведение местного референдума принадлежит местным представительным органам и гражданам Республики Беларусь, постоянно проживающим на территории соответствующей области, района, города, района в городе, поселка, сельсовета. Инициатива граждан выражается в виде предложения, внесенного не менее 10 % граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на соответствующей территории [17].

Если граждане выступают с инициативой о проведении местного референдума, ими образуется инициативная группа из числа лиц, имеющих право участвовать в референдуме, в количестве:

- в области и городе Минске – не менее 50 человек;
- в районе, городе, районе в городе – не менее 20 человек;
- в поселке, сельсовете – не менее 10 человек.

Документы о проведении местного референдума, представленные инициативной группой, и вопрос, предлагаемый на референдум, направляются местным исполнительным и распорядительным органом на заключение в соответствующий областной, Минский городской орган юстиции, которые проверяют соответствие вопроса, выносимого на референдум, требованиям законодательства и соблюдение порядка образования инициативной группы.

В течение 30 дней со дня обращения за регистрацией инициативной группе выдается свидетельство о регистрации, образец подписного листа, а членам инициативной группы – соответствующие удостоверения.

Если исполнительным и распорядительным органом установлено, что собрано необходимое количество достоверных подписей, инициативная группа по проведению местного референдума составляет заключительный акт и представляет его в соответствующий исполнительный и распорядительный орган, который передает его в местный Совет депутатов.

Решение о назначении областного, Минского городского, районного, городского, поселкового, сельского референдума принимается *соответствующим местным Советом депутатов*, а решение о назначении районного референдума в городе с районным делением – городским Советом депутатов не позднее 30 дней со дня внесения в соответствии с

требованиями Избирательного кодекса и иных актов законодательства Республики Беларусь такого предложения.

Местный Совет депутатов, принимая решение о назначении референдума, обеспечивает ознакомление граждан с содержанием вопроса (проекта решения), вынесенного на референдум.

Дата проведения референдума устанавливается не позднее *3 месяцев* со дня принятия решения о назначении референдума. Решение местного Совета депутатов о назначении референдума публикуется в печати и обнародуется в других средствах массовой информации. Решения, принятые местным референдумом, подписываются руководителем соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа.

Организация референдумов аналогична выборам. Однако на референдуме избиратель голосует не за какую-либо кандидатуру или партийный список, а, как отмечалось выше, за предложение, содержащее решение какого-либо вопроса. Для проведения референдумов составляются списки избирателей, проводится соответствующая разъяснительная и агитационная работа. Подготовка и проведение референдума на территории области, города, района, района в городе, поселка, сельсовета осуществляются соответствующими комиссиями по референдуму, образованными в соответствии с Избирательным кодексом Республики Беларусь.

На основании протоколов, полученных от участковых комиссий по референдуму и составленных в соответствии с требованиями статьи 55 Избирательного кодекса Республики Беларусь, районные, городские, районные в городах комиссии по референдуму подводят итоги проведения референдума. Результаты референдума устанавливаются на заседаниях указанных комиссий и заносятся в протокол. Протокол подписывается председателем, заместителем председателя, секретарем и членами соответствующей комиссии по референдуму и передается немедленно, но не позднее чем через *2 дня* после окончания голосования лично председателем или заместителем председателя либо секретарем комиссии в областную, Минскую городскую комиссию по референдуму и в органы, образовавшие комиссию, для информации.

Результаты референдума в областях, г. Минске устанавливаются на заседаниях областных, Минской городской комиссий по референдуму и заносятся в протокол. К протоколу, направляемому в Центральную комиссию, прилагаются, если они имеются, особые мнения членов комиссии, заявления других лиц о нарушениях, допущенных в ходе голосования или при подсчете голосов, и принятые по ним решения комиссии.

В случае обнаружения органами, образовавшими областную, Минскую городскую комиссию по референдуму, нарушений требований Избирательного кодекса и иных актов законодательства Республики Беларусь, допущенных в ходе голосования или при подсчете голосов, об этом немедленно сообщается в Центральную комиссию.

На основании протоколов областных, Минской городской комиссий по референдуму Центральная комиссия устанавливает:

- общее число граждан, имеющих право участвовать в референдуме;
- число граждан, получивших бюллетени для голосования;
- число граждан, принявших участие в голосовании;
- число голосовавших за одобрение вынесенного на референдум вопроса (проекта решения) и число голосовавших против его одобрения;
- число бюллетеней, признанных недействительными.

По сложившейся мировой конституционно-правовой практике референдум считается действительным, если в голосовании приняло участие *определенное законом* количество избирателей. Оно может отличаться от того процента участия в голосовании, которое установлено для действительности выборов. Так, в Российской Федерации Центральная избирательная комиссия признает референдум состоявшимся, если в голосовании приняло участие более половины участников, внесенных в списки референдума [18].

В Италии отменяющий референдум (об отмене закона, ранее принятого парламентом) действителен, если в голосовании приняло участие более половины избирателей. Такое же правило установлено в большинстве стран, что указывает на особое значение решений, принимаемых референдумом.

По законодательству Республики Беларусь референдум считается *состоявшимся*, если в голосовании приняло участие более 50 % граждан, внесенных в списки граждан, имеющих право участвовать в референдуме. Решение считается принятым референдумом, если за него в целом по Республике Беларусь проголосовало *более половины* граждан, принявших участие в голосовании [19].

Особо следует подчеркнуть, что решение конституционного референдума о принятии, изменении и дополнении Конституции Республики Беларусь считается принятым, если за него проголосовало *большинство граждан*, внесенных в списки для голосования [20].

Результаты референдума устанавливаются на заседании Центральной комиссии и заносятся в протокол. Протокол подписывается председателем, заместителем председателя, секретарем и членами комиссии.

Центральная комиссия по представлению соответствующих комиссий по референдуму и органов, образовавших комиссии, а также по установленным ею основаниям может признать результаты референдума в области, районе, городе, районе в городе, на участке для голосования *недействительными* из-за допущенных нарушений требований Избирательного кодекса и иных актов законодательства Республики Беларусь.

Сообщение об итогах референдума публикуется в печати Центральной комиссией в *7-дневный срок*. В сообщении указываются общее число граждан, имеющих право участвовать в референдуме; число граждан, получивших бюллетени для голосования; число граждан, принявших участие в голосовании; число голосовавших за одобрение вынесенного на

референдум вопроса (проекта решения) и число голосовавших против его одобрения; число бюллетеней, признанных недействительными.

По представлению Генерального прокурора Республики Беларусь о нарушениях, допущенных при проведении референдума, Центральная комиссия имеет право принять решение либо о проведении в течение месяца повторного голосования на тех участках для голосования и других территориях, где были допущены нарушения, либо о проведении в течение года повторного голосования на всей территории Республики Беларусь.

Решение, принятое референдумом, подписывается Президентом Республики Беларусь и публикуется в порядке, установленном для опубликования актов Президента Республики Беларусь.

Решение, принятое референдумом, вступает в силу через 10 дней после его официального опубликования, если в нем не установлен иной срок. Датой принятия решения референдумом считается день референдума.

Юридическая сила решения, принятого референдумом, определяется указом Президента Республики Беларусь о назначении референдума. Решения, принятые референдумом, могут быть отменены или изменены только *путем референдума*, если иное не будет определено на самом референдуме. Если для выполнения решения, принятого референдумом, требуется издание какого-либо правового акта, он должен быть принят в течение *5 месяцев* со дня вступления в силу решения, принятого референдумом.

На основе установлений Конституции Республики Беларусь в октябре 2004 г. был проведен республиканский референдум, вокруг которого велось немало дебатов, в том числе и в научной среде. Между тем анализ конституционных установлений показывает, что он был проведен в строгом и полном соответствии с буквой и духом Основного Закона нашей страны. Конституция – это главный учредительный и одновременно многогранный политико-правовой акт государства и общества, обладающий особыми юридическими свойствами. Как уникальный документ наивысшей юридической силы, Конституция базируется на выработанных мыслителями разных эпох главных ценностях конституционализма, наработках мирового конституционно-правового опыта, на накопленном собственном опыте государственно-правового строительства. Будучи каркасом государственно-правовой модели общества, Конституция определяет правила политических процессов в государстве и обществе, их демократический вектор, выступает в качестве основного гаранта и существенного фактора обеспечения политической и экономической стабильности, функционирования государственного механизма в устойчивом режиме законности и правопорядка. Конституция является правовым фундаментом государственной и общественной жизни, основным источником национальной правовой системы. Она определяет конституционный строй, главные устои государства и обеспечивает своими предписаниями и установлениями их стабильность и надежную защиту, закрепляет политический и идеологический плюрализм, а также правовой статус человека и гражданина. Именно Конституция устанавливает правила, по которым осуществляется политический процесс в государстве, в том числе проведение выборов и

референдумов. Так, Конституция Республики Беларусь в статье 140 установила, что разделы I, II, IV, VIII Конституции могут изменяться только путем референдума. В разделе IV Конституции «Президент. Парламент. Правительство. Суд» статьями 79 – 89 устанавливается правовой статус Президента Республики Беларусь, в том числе порядок избрания и сроки его полномочий. Статья 74 Конституции Республики Беларусь гласит, что республиканские референдумы назначаются Президентом Республики Беларусь.

Из этого вытекает, что, во-первых, назначив на 17 октября 2004 г. проведение референдума, Президент действовал в правовых рамках статьи 74 Конституции; во-вторых, вынесенный Главой государства вопрос о сроках полномочий Президента, т.е. вопрос, связанный с изменением Конституции, вытекает и полностью согласуется с установлениями статьи 140 Конституции.

Центральная комиссия Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов на основании протоколов областных, Минской городской комиссий по референдуму от 17 октября 2004 г. установила следующие результаты республиканского референдума.

В списки для голосования было внесено 6 986 163 гражданина Республики Беларусь. Число граждан, получивших бюллетени для голосования, составило 6 315 825. В голосовании на референдуме приняло участие 6 307 395 граждан, что составило 90,28% от числа граждан, внесенных в списки для голосования.

За принятие решения по вынесенному на референдум вопросу: «Разрешаете ли Вы первому Президенту Республики Беларусь Лукашенко А.Г. участвовать в качестве кандидата в Президенты Республики Беларусь в выборах Президента и принимаете ли часть первую статьи 81 Конституции Республики Беларусь в следующей редакции: «Президент избирается на пять лет непосредственно народом Республики Беларусь на основе всеобщего, свободного, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании?»» проголосовало 5 548 477 граждан, что составляет 79,42 % от числа граждан, внесенных в списки для голосования.

Против одобрения вынесенного на референдум вопроса проголосовало 691 917 граждан, что составляет 9,9 % от числа граждан, внесенных в списки для голосования. Число бюллетеней, признанных недействительными, составило 67 001.

ВЫВОДЫ

Таким образом, в Республике Беларусь сложилось и на деле эффективно действует законодательство, регулирующее порядок подготовки и проведения республиканских и местных референдумов. Оно основано на общепризнанных принципах конституционализма, сложившейся мировой конституционно-правовой практике, позволяет на деле реализовывать принципы народовластия и один из его стержневых принципов – принцип прямой, непосредственной демократии. В то же время избирательное законодательство Республики Беларусь, как и иное законодательство, нуждается в систематическом уточнении соответствующих норм в целях

проведения, как выборов, так и референдумов на истинно демократической основе. В этих целях было бы целесообразным уточнить те нормы статьи 112 Избирательного кодекса, которые регламентируют порядок добровольного пожертвования средств трудовых коллективов на материальное обеспечение агитации по инициированию республиканского референдума гражданами. В совершенствовании нуждаются также установления Избирательного кодекса, которые определяют перечень субъектов права инициативы на проведение республиканского референдум. Такое право можно было предоставить политическим партиям, зарегистрированным Минюстом, в лице их высших республиканских руководящих органов. В целях повышения роли местных референдумов, как средства прямого (непосредственного) участия граждан соответствующих административно-территориальных единиц в решении вопросов местного значения, в число субъектов, обладающих правом инициативы на проведение местного референдума, следовало бы внести и местные исполнительные и распорядительные органы. В соответствии со статьей 3 Конституции Республики Беларусь единственным источником государственной власти и носителем суверенитета является народ. Исходя из данного установления Основного Закона, в целях полнокровного, поистине демократического волеизъявления на референдумах воли большинства народа было бы целесообразным в соответствующие статьи Избирательного кодекса внести уточнения, касающихся порядка определения итогов референдумов: «Решение считается принятым референдумом, если за него в целом по Республике Беларусь проголосовало *более половины граждан, внесенных в списки граждан, имеющих право участвовать в референдуме*».

ЛИТЕРАТУРА

1. Основной Закон ФРГ от 29 мая 1949 г. (с изменениями и доп. от 24 июня 1968 г. // Конституции зарубежных стран. – Минск: ИООО «Право и экономика», 2007. – С. 55-56.
2. Конституции зарубежных государств. Учебное пособие. – М.: Издательство БЕК, 1996. – С. 274-275.
3. Кукушкин, Ю.С. Очерк истории Советской Конституции / Ю.С. Кукушкин, О.И. Чистяков. – М., Политиздат, 1987. – С. 293.
4. Конституция (Основной Закон) Белорусской Советской Социалистической Республики. – Минск: БЕЛПАРТИЗДАТ ЦК КП(б)Б, 1937.
5. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Конституции (Основные Законы) Союзных Советских Социалистических Республик. – М.: Юрид. лит., 1978. – С. 140.
6. Народная газета. – 1995. – 15 апр.
7. Ведомости Верхов. Совета Респ. Беларусь. – 1996. – № 35. – Ст. 632. – С. 258.
8. Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 1. – 1/0; 2004. – № 188. – 1/6032.

9. Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2000. – № 25. – 2 / 145; 2011.– № 127. – 2/1861; Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. – 27.11.2013. – 2/2070.
10. Ведомости Верхов. Совета БССР.– 1991.– № 25. – Ст. 364.
11. СЗ РФ. – 2004. – № 27. – Ст. 2710; 2008. – № 17. – Ст. 1754.
12. Конституции зарубежных государств. Учебное пособие. – М.: Издательство БЕК, 1996.
13. Статья 14 Федерального конституционного закона Российской Федерации от 28 июня 2004 г. «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004. – № 27. – Ст. 2710; 2008. – № 17. – Ст. 1754.
14. Статья 116 Избирательного кодекса Республики Беларусь от 11 февраля 2000 г. (с изм. и доп.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2000. – № 25. – 2 / 145; 2011.– № 127. – 2/1861; Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. – 27.11.2013. – 2/2070.
15. Статья 7 Федерального конституционного закона Российской Федерации от 28 июня 2004 г. «О референдуме Российской Федерации» (с изм. и доп.) // СЗ РФ. – 2004. – № 27. – Ст. 2710; 2008. – № 17. – Ст. 1754.
16. Статья 117 Избирательного кодекса Республики Беларусь от 11 февраля 2000 г. (с изм. и доп.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2000.– № 25. – 2/145; 2011. – № 127. – 2/1861; Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. – 27.11.2013. – 2/2070.
17. Статья 126 Избирательного кодекса Республики Беларусь от 11 февраля 2000 г. (с изм. и доп.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2000.– № 25. – 2/145; 2011. – № 127. – 2/1861; Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. – 27.11.2013. – 2/2070.
18. Статья 80 (п.п. 5,7) Федерального конституционного закона Российской Федерации от 28 июня 2004 г. «О референдуме Российской Федерации» (с изм. и доп.) // СЗ РФ. – 2004. – № 27. – Ст. 2710; 2008. – № 17. – Ст. 1754.
19. Статья 121 Избирательного кодекса Республики Беларусь от 11 февраля 2000 г. (с изм. и доп.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2000.– № 25. – 2/145; 2011. – № 127. – 2/1861; Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. – 27.11.2013. – 2/2070.
20. Статья 140 (часть вторая) Конституции Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. (с изм. и доп. от 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 1. – 1/0; 2004. – № 188. – 1/6032.