

## LEGAL REGULATION OF THE REFERENDUM

**Abstract:** The referendum is an act through which the politically capable citizens within the whole country or in the administrative-territorial units and settlements directly by their vote decide sovereignly and definitively in imperative form a specific matter of national or local importance or adopt a legislative or other legally found act, which are not subject to subsequent validation by public authorities. The article examines its constitutional foundations, distinguishing itself from certain other forms of consultation with the people.

---

### Author information:

**Ivan Ivanov**

PhD in History

✉ [ivan1.2000@gmail.com](mailto:ivan1.2000@gmail.com)

🌐 Bulgaria

### Keywords:

Referendum, plebiscite, direct democracy, representative democracy.

Разглеждането на който и да е политически въпрос не е всеобхватно, ако не се свърже със съществуващите законодателни норми. Както изтъква проф. Любомир Владикин, правото е скелета на политиката, пълнежа на обществения живот в държавата. така тя действа като пълноценен организъм. Без животворния дъх на политиката правното тяло ще се превърне в труп, но без основите и ограниченията на правото политиката се би изродила в необуздан егоизъм и разрушителна власт. Както той изтъква [1, с.103]: “Без динамика на политиката, правото би се превърнало в мъртва буква, а правната наука в суха догматика... Политиката е логически завършване на правото.”

В смисъла на гореспоменатото, разглеждаме анализа на категорията “*референдум*” в светлината на правната и регламентация и отграничаването ѝ от подобни на нея форми на пряката демокрация. Това е необходимо като за обосноваването на понятието в качеството му на политико-правен институт, така и за показване неговата роля в процеса на демократизацията в България, в съпоставка с други държави намиращи се в обсега на разбирането ни за по-стари демокрации.

### Обосноваване на понятието

През последните десет години заедно с демократичните промени у нас, в разговорната реч придобиха ежедневност изрази като: “*електорат*” (избиратели), “*консенсус*” (единодушие), “*кворум*” (необходимо мнозинство) и т.н. Наред с тях, най-различен смисъл се влага в понятието “референдум”. Това става при дебати сред политическия ни елит и сред най-широката общественост във връзка с референдума от 1946г. за премахване на монархията и евентуално провеждане на контрареферендум за нейното възстановяване. Дебатира се и за провеждане на референдум по въпроса “за” или “против” смъртното наказание и присъединяването на Република България към Европейския Съюз и НАТО. За определяне кметската кандидатура в гр. София през 1995г. Съюзът на демократичните сили проведе вътрешно-партиен референдум. А на 20.01.1998г. чрез предаването “Панорама” на БНТ, българите бяха призовани на своеобразен референдум против насилието в нашето общество, чрез изразяване на вота с палене и гасене на светлините по домовете. Доказателство, че сред обществеността свободно се ползва понятието “референдум”, без да се знае правилното му политико-правно приложение е и факта, че на страниците на в-к “24 часа” през март 2000г. се появи предложени от граждани чрез референдум да се определи броя на депутатите у нас.

Очевидно се налага едно по-сериозно обосноваване на понятието както от политико-правна гледна точка, така и с оглед на дълбоките демократични промени, които настъпиха след 1989г. в България и във всички страни на т. нар. “бивш социалистически блок”. Опит в това отношение е настоящата дисертация.

Думата “**референдум**” произлиза от латинската дума “**referendum**” и в буквален превод означава [8, с.553] “което трябва да се съобщи.” При преглед на справочна, правна и политическа литература се срещат различни по формулировка, но тъждествени по своята същност определения. Цитираните по-долу такива, показват това сходство. В тях референдума се определя като:

- “Всенародно допитване, изясняване мнението на народа по особено важен въпрос чрез гласуване на всички граждани, имащи избирателно право.” [6, с.482]
- “Форма за допитване до народа, чрез която гражданите изразяват непосредствено политическата си воля, като решават пряко,независимо и окончателно поставения за гласуване въпрос”. [7, с.54]
- “Акт проявяващ юридическа сила, чрез който народа решава непосредствено, суверенно и окончателно определен държавен въпрос, като неговото решаване произвежда пряко юридически ефект.” [11, с.17]
- Обобщавайки тези и други съществуващи определения в различни източници, могат да се посочат основните черти на референдума:
  - чрез него се поставя на всенародно гласуване важен държавен въпрос;
  - право на глас имат само гражданите имащи избирателни права;
  - гласуването е пряко и има окончателна юридическа сила.

Предвид посочените характерни черти, за работно би могло да се приеме следното определение [12, с.59]: “Референдумът е акт, чрез който политически дееспособните граждани в пределите на цялата страна или в административни-териториалните единици и населени места непосредствено чрез своя вот решават суверенно и окончателно в императивна форма конкретен въпрос от общодържавно или местно значение или приемат законодателен, или друг правно намерен акт, които не подлежат на последващо утвърждаване от държавните органи.” То съдържа в себе си обобщените по-горе черти на референдума и отговаря на българската Конституция и българското законодателство – в него са визирани политически дееспособните граждани в пределите на страната. Няма досегашна българска практика при референдум да гласуват и българските граждани живеещи в чужбина, така както това стан обичайно за парламентарните избори след 1989г. Но в света са познати случаи, когато по време на референдум се дава такова право на гражданите пребиваващи извън пределите на страната. Например, при референдума за отделянето Еритрея от Етиопия през 1993 г. бе дадена възможност на над триста хиляди еритрейци, намиращи се в чужбина да гласуват.

Когато се изяснява понятието “референдум” трябва да се подчертае, че то е свързано и с други важни правно-политически понятия. Това са понятията: “народен суверенитет”, “държавна власт”, “пряка демокрация”, без чието познаване не би могло да се отграничи точно същността на референдума. По-нататъшното изясняване няма за цел пълното им и всеобхватно дефиниране, което е направено в правната литература. То е само схематично, но в обем, даващ необходимите и теоретични предпоставки за по-нататъшни разсъждения върху разглеждания въпрос.

**Държавната власт** е сложна политико-правна категория и е носител на множество и различни по характер белези:

- Държавната власт е *сила* – тя въздейства върху човешката воля. Това е възможност за държавата да упражнява принуда в интерес на обществото и за защита свободата на личността. Силовите и функции се осъществяват чрез репресивни органи и апарат – съд, прокуратура, следствие, разузнаване, полиция, служби за сигурност и затвори. Тази сила,

обаче, не трябва да се проявява като брутално насилие върху отделния човек или група от хора, тъй като по този начин се проявява диктатура.

- Държавната власт има *принудителен характер* – тя може да налага санкции, когато поведението на индивида и юридическите лица противоречи на закона. Принуда в различни форми прилагат всички държавни органи в процеса на своята дейност. Но приложението на принудата не трябва да излиза извън пределите на закона. Силата и принудата са средства за реализиране волята на държавата.
- Самата държавна власт е *воля*- тя не се отъждествява с психическите преживявания на отделните индивиди, нито пък е прост механичен сбор от техните воли. Тя е психически преживяване на социални групи от хора намиращи се по между си във връзки, които не зависят от тяхното желание, а се пораждат от обективни фактори на съвместния им живот. Обществената воля е предназначена да подчини дейността на органите, организациите и гражданите, на интереси, които са социално оправдани.
- Държавната власт е *неограничена, върховна и единна* – всеобхватния характер се изразява в нейните организационни възможности да обедини всички членове на обществото в единно образувание. Тя прониква и влияе върху всички структури на обществената система, независимо от тяхната специфика.

Държавната власт се осъществява по два начина: непосредствено, чрез формите на пряката демокрация и представително, чрез властническия апарат на държавата.

**Представителното осъществяване** на държавната власт – това е дейността по осъществяването на държавните изборни органи. Изборите са акт за формиране на политическо представителство на основата на народния суверенитет. На народа принадлежи върховната воля в държавата и той чрез избори делегира властнически правомощия на определени лица да го представляват в държавните органи. Представителните органи са създадени на основата на Конституцията на дадена страна. Те са основа на държавната организация. Всички други органи, без изключение, пряко или косвено се намират в определена степен на зависимост от тях.

**Пряката демокрация** е непосредствено осъществяване на държавната власт от народа. Съществуват редица държавни и обществени въпроси, които поради характера си и значението изискват да бъдат решавани от гражданите непосредствено. Това се осъществява чрез всички форми /форми/ на пряката демокрация. Така гражданите дават пряко, а не чрез апарата на държавната власт, израз на властническата си воля.

Ако трябва да се търси някакво съотношение между пряката и непряката демокрация при осъществяването на държавната власт трябва да се отбележи следното:

- и двете форми имат еднакво политическо значение, но нямат еднакъв дял и тежест при осъществяване на държавната власт;
- формите на пряката демокрация не са пригодени за оперативно държавно управление на обществените процеси – чрез тях се решават само основни въпроси от общодържавно и местно значение;
- приложението на формите на пряката демокрация и непряката демокрация зависи от това до каква степен те са институционализирани.

Другото важно взаимосвързано с референдума понятие е **народен суверенитет**. Още през XVI век Жан Воден, френски политик и теоретик пише за неделима, единна, постоянна, стояща над законите държавна власт. Според него суверенитетът е основен белег на държавата и това е власт абсолютна и постоянна, несвързана с никакви ограничения от законите. Не зависимо, че целта на учението му е да подкрепи властта на монарха, то има своето значение и до днес. По нататъшно развитие суверенитетът получава, като се обособяват категориите народен и държавен суверенитет.

*Народният суверенитет* се изразява във върховенството на народната власт, в това, че цялата власт произтича от народа и се осъществява от народа непосредствено или чрез държавни органи. Това повелява и Конституцията на Република България от 1991г.

*Държавния суверенитет* се разбира, като независимост от държавата и нейната власт от всяка вътрешна или външна власт. Отначало тази идея е отстоявана и защитавана в теорията на политическите отношения между държавите, като най-съществен белег на държавната власт. Постепенно обаче, тези разбирания започват да отстъпват пред схващането за ограничаване на суверенитета (например пред Федерациите), за да се стигне през последните години до създаването на Европейската общност, при която идеята за държавен суверенитет придоби нов облик.

За по-пълно осветляване на понятието *народен суверенитет* трябва да се обърне внимание на един друг важен въпрос: разделението на властите и противоречи ли това на народния суверенитет. Например Конституцията в чл.1 и чл.2 постановява, че държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна, а в същото време провъзгласява съществуването на единна държавна власт, която произтича от народа и се осъществява от него. /Конституция на РБ, 1991г./ [5]. Това не е противоречие или непоследователност. То само подсказва различни аспекти на проблема:

- Когато се има предвид източникът и субекта на държавната власт – тя изцяло принадлежи на народа;
- Когато става въпрос за нейното практическо реализиране – тя се явява законодателна, изпълнителна и съдебна.

В посочения по горе смисъл референдумът е най-висш израз на народния суверенитет, където народа пряко упражнява държавната власт.

Понятието **пряка демокрация** е най-тясно свързано както с държавната власт, така и с референдума като понятие. Люлка на демокрацията е Древна Гърция от класическата епоха. В нея за първи път ясно са определени отношенията между държавата и гражданите, като с това са положени основите на всички съвременни политически системи. Елинската демокрация през класическата епоха е пряка демокрация. Властта била разделена между три основни институции: “еклезия” – събрание на свободните граждани; “буле” – съвет; “магистрати” – които ръководели различните обществени служби. Народът непосредствено е законодателствал чрез съда - “хелия”.

Реалната власт била в събранието на свободните граждани – “еклезията”. То се събирало редовно като контролирало дейността на съвета и магистратите и решавало всички държавни въпроси с декрети, които след публични разисквания се гласували в дигане на ръка. По този начин се осигурявало прякото участие на демоса във властта, в управлението на полиса.

И тук следва да се направи веднага една уговорка: осъществяваната по този начин полис на демокрация няма нищо общо с т.нар. “*охлокрация*” – управлението на тълпата.

В онези времена се среща и тази форма на пряка демокрация, която е най-близък първообраз на референдума – това е така нареченото “*осъждане чрез остракизъм*”. Какво представлява *остракизмът*? Всяка година събранието /еклезията/ решавало дали да приложи мярката остракизъм. Думата произлиза от “остракон” – парче или дъно от керамичен съд, което се използва вместо бюлетина. При гласуването всеки написвал върху остракона името на онзи държавен деец, който според гласувалия трябва да бъде изпратен за десет години в изгнание и да напусне Атина. Например, през V-ти век пр.н.е. такава мярка е приложена към видните елини Аристид, Темистокъл, Килин, Тукидит.

Подобно навлизане в историята е необходимо, защото по-нататък в самата история на демокрацията се появява под някаква специфична форма за другите държави, за да се стигне до наше време, когато референдума се смята за основна форма на проява на пряката демокрация, а Швейцария го превръща в основно политическо средство за решаване на важни държавни дела. След втората световна война там са проведени над 124 национални референдума. В същото

време четири страни с утвърдени демокрации – САЩ, Израел, Япония и Холандия никога не са провели национални референдуми [13, с.139].

От остракизма до наши дни пряката демокрация е осъществявана в следните форми:

**Референдум** – форма на пряката демокрация, при която народът непосредствено, суверенно и окончателно решава определен въпрос, като гласува “за” или “против” едно предложение. Например за определяне на държавната форма на управление – монархия или република.

**Плебисцит** – гласоподавателите решават едно лице или орган да извърши от тяхно име съответните действия, като например от тяхно име да измени Конституцията.

**Народно вето** – решението на държавен орган се подлага на всенародно утвърждаване и след одобрението на гласоподавателите се счита за окончателно. Такава е възможността за противопоставяне срещу действие на един акт или закон, приет от съответния орган.

**Всенародно обсъждане** – гражданите имат възможност предварително да обсъдят, да се изкажат и да направят предложения относно проект за нормативен акт, чието издаване от компетентен държавен орган /парламент, правителство/ е предстоящо, например обсъждането на проект за Конституция.

**Народна инициатива** – колектив или група от граждани провежда инициатива да се издаде някакъв акт или решение от държавен орган. Такова бе правото на законодателна инициатива от обществените организации, според чл.80 от Конституцията на НРБ – 1971г.

Общото наименование на всички изброени до тук форми на пряката демокрация в българската правна литература се обозначават като “допитване до народа” [9].

В ежедневието език на хората в повечето случаи не се прави разлика между референдума и така изброените тук други форми на пряка демокрация. А тези понятия са твърде различни помежду си:

1. Известни затруднения съществуват при разграничаването на референдума от допитването до народа. Както вече бе споменато по-горе, понятието “допитване” се проявява в различни форми. Отношението между понятието “допитване” и понятието “референдум” е отношение като родово към видово понятие, тъй като референдума е една от формите за допитване до народа. Съществува допитване до народа включително и за референдум [4, чл.117].
2. Обсъждане и референдум също често се отъждествяват. Референдумът се съпътства от предварително обсъждане, но не всяко обсъждане завършва с референдум. Обсъждането бива две разновидности: общодържавно /народно/ - при което народът изразява своето мнение по един законопроект, който трябва да бъде приет от съответния парламент или чрез референдум или за решаването на един конкретен въпрос от държавната политика; обществено – обсъждане на един проект за нормативен акт, при което обществеността в лицето на специалисти, учени, обществени дейци и др. изразяват своите съображения и виждания по предложения проект. И в двата случая само се изказват мнения, правят се предложения за допълнения и изменения на обсъжданите проекти за нормативни актове [10, част 1].
3. Понякога изборите се причисляват към прякото народовластие. Изборите са средство по-системно използвано от референдума и заемат по-широко място в нашата минала и сегашна действителност и поради това имат по-голяма обществена значимост. Чрез изборите народът определя своите политически представители, които от негово име и в негов интерес осъществяват държавната власт. Това означава, че чрез изборите се създават органите, които осъществяват представителното народовластие. Но те не са форма на пряко народовластие.
4. Също така “референдум” и “плебисцит” не са равнозначни понятия. Сходството между тях се свежда до това, че субектът им е един и същ – политически дееспособните

граждани в общодържавен мащаб или от административно–териториална единица или населено място. Те си приличат по начина на формиране на волеизявлението. Гласуването непосредствено за едно или друго решение става и при двете форми, но чрез плебисцитът народа упълномощава дадено физическо или юридическо лице от негово име да извърши даден акт или промени такъв. При референдума народът пряко и категорично решава този въпрос сам.

Чрез плебисцита се решават много често международно-правни въпроси, които се отнасят до отделянето и самостоятелното съществуване на нацията, за изменение на държавната принадлежност на отделни територии и др. Плебисцитът се използва преимуществено по конкретен повод свързан с осъществяването на държавния суверенитет и въпроси свързани с него. Може би това е имал предвид автора на следното разграничение [3, с.99]: "...референдумът е институт на конституционното право, а плебисцитът е институт на международното право".

Според някои автори плебисцитът се отличава от референдума по две особености: 1. Плебисцитът се произвежда по въпроси за държавния суверенитет, свързан с отчуждение на част от територията или загубване на държавна независимост; 2. Плебисцитът в повечето случаи не може да бъде предварително предвиден в конституцията [2]. Той не се предхожда от народна инициатива или народно обсъждане. Изключена е възможността да се измени или допълни предложението за гласуване по искане на гласоподавателите. При референдума проектът за нормативен акт може да бъде обсъден предварително и да бъдат внесени съответни допълнения към него. Някои автори имат подчертано отрицателно отношение към плебисцита. Според френския конституционалист Пиер Пакте [11, с.85]. процедурата на референдума може и да се превърне в нещо недемократично, ако се изроди в плебисцит. Плебисцитът по някога се използва за да може съответен орган, например президента, да преодолее съпротивата на друг компетентен орган, например парламента и чрез пряко съобщение към изборителното тяло да получи мандат за решаването на определен въпрос, към който парламента има отрицателно отношение.

Разграничаването на референдума от плебисцита, изборите, обсъждането и др. форми на пряката демокрация има важно теоретично и практическо значение. Непознаването на същността и разликите между тези понятия води най-често до смесването на техни характерни черти и до пледиране за референдум, когато става въпрос за обсъждане, например. Или обратно – някакъв конкретен въпрос, който има общодържавно значение и може да се реши незабавно чрез референдум, да се постави на дълго, продължително и безрезултатно обсъждане. Пример в това отношение е няколкогодишното бавене на новия държавен герб.

Мястото на референдума в системата на държавната власт би могло да бъде представено в следващата схема. На нея ясно е показано мястото на референдума в системата на държавна власт, основаваща се на действена, политическа демокрация. Открити са:

1. Водещото място на референдума в системата на пряката демокрация и връзката между останалите форми на прякото народовластие.
2. Решението взето на референдум като решение на държавната власт, взето от върховния суверен – народа.
3. Решението на референдума /държавната власт или актовете утвърдени чрез него, като задължителни за всички останали представителни органи.

С оглед представеното дотук съдържание могат да се направят следните

#### **изводи и обобщения:**

1. Референдумът заема важно място в управлението на държавата като една от основните форми на демокрацията. Качествените му характеристики се определят конституционно и

законово в правните системи на демократичните държави, в чиято обществено-политическа практика се реализира.

2. Чрез референдума волята на народа се конституира в обща воля за решаването на важни въпроси от държавната политика или приемането на нормативни актове.

3. Волята на народа изразена чрез даден акт, утвърден по пътя на референдума не се нуждае от допълнително държавно санкциониране – тя става общозадължителна. Би трябвало всеки такъв акт да се измени отново чрез референдум, независимо от това, че процедурата става по-сложна.

#### References:

1. **Vladikin, L.**, Politikata ot nauchno gledishte, sp. „Politicheski izsledvania“, br. 1/1992
2. **Voevodin L., Zlatopolskiy D., Kuprits N.**, Gosudarstvenoe pravo zalubezhnyh sotsialisticheskikh stran, 1972
3. **Kabyshv, V.**, narodovlastie v sovetskom gosudarstve, Saratov, 1974
4. Konstitutsia na NRB, 1971
5. Konstitutsia na Republika Bulgaria, 1991
6. Kratak politicheski rechnik, Sofia, 1970
7. Kratak spravochnik po etika i pravo, Sofia, 1970
8. Rechnik na chuzhdite dumi ezik, Sofia, 1964
9. **Spasov, B., Angelov, A.**, Darzhavno pravo na Narodna Republika Bulgaria, Sofia, 1974
10. **Spasov, B., Zhelev, G.**, Darzhavno pravo na NRB, Sofia, 1974
11. **Spasov, B.**, Uchenie za konstitutsiyata, Sofia, 1994
12. **Stoychev, St.**, Razvitie na pryakata demokratsia, Sofia, 1980
13. **Fishkin, Dzh.**, Demokratsia i deliberatsia, Sofia, 1993