

ПРАВО НА РЕФЕРЕНДУМ: 25 ЛЕТ КОНСТИТУЦИОННО ГАРАНТИРОВАННОМУ ДЕМОКРАТИЧЕСКОМУ ИНСТИТУТУ

Аннотация. Право на проведение референдумов как центрального института народовластия должно быть гарантировано национальным законом. В большинстве государств мира слой национального права, формируемый путем принятия решений на референдумах, по своему объему незначителен. Привлекать народ к непосредственному участию в управлении делами государства через референдум необходимо в тех случаях, когда его воля действительно необходима для принятия решения по вопросам, которые важны для всего населения, а представительный орган, несмотря на все делегированные ему полномочия, не может принять самостоятельное решение. При этом референдумы не должны рассматриваться в качестве альтернативы парламентской демократии; ими не следует злоупотреблять; они не должны использоваться для подрыва легитимности и примата парламента как законодательных органов; и уж никоим образом процедуры референдума не должны использоваться в тактических интересах политических игроков, основывающихся на злоупотреблении правом.

Ключевые слова: референдум, голосование, народовластие, демократия, прямая и представительная формы демократии, власть народа.

THE RIGHT TO A REFERENDUM: 25 YEARS OF CONSTITUTIONALLY GUARANTEED DEMOCRATIC INSTITUTION

Abstract. The right to hold referendums, as the central institution of democracy, must be ensured by the national legislation. In most of the states the layer of national legislation formed through referendum procedures is insignificant in volume. It becomes particularly important to involve people in direct management of state affairs through a referendum when despite all the powers delegated to an authorized representative body is incapable to make a sovereign decision on the issue important for the whole population. At the same time, referendum should not be considered as an alternative to parliamentary democracy. It should not be abused to undermine the legitimacy and primacy of parliaments as legislative bodies and in no way should the referendum procedures be used in tactical interests of political players ready to abuse the law.

Keywords: referendum, vote, rule of the people, democracy, a direct and representative form of democracy, the power of the people.

Референдум¹ — один из центральных институтов народовластия любого демократического и правового государства. Несмотря на то, что процедура учета воли населения непосредственно в процессе управления делами государства является достаточно сложной, ни одна из современных цивилизованных наций² не должна отказываться от обеспечения гарантий проведения референдумов на своей территории. Справедливости ради отметим, что международные обязательства государств по организации и проведению референдумов имеют более локальный уровень закрепления, чем их обязательства в сфере демократических выборов³. В отличие от весьма детально проработанной системы международных избирательных стандартов, общемировые стандарты в сфере подготовки и проведения референдумов до сих пор находятся в стадии формирования и настройки. Ввиду этого отечественная конституционная и законодательная регламентация референдума как формы выражения власти народа в значительной степени основывается на фундаменте не только международных документов, но собственного понимания роли, функций и сущности этого демократического института и его гарантий в России.

Во всех государствах мира за редким исключением слой национального права, формируемый путем принятия решений на референдумах, по своему объему незначителен, тонок, что, однако, отнюдь не умаляет его значимости в сфере общепризнанных демократических институтов. Ввиду объективных обстоятельств, референдум, насколько бы не казался достаточно простым инструментом учета воли населения, отличается ря-

¹ Для целей настоящей статьи авторы используют понятие «референдум» в значении, определенном статьей 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме в Российской Федерации»: «Референдум — это форма прямого волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме». При этом авторы считают возможным более широкое понимание термина «референдум», упоминаемое в научной литературе для определения воли населения: конституционные, консультативные, петиционные, факультативные, отклоняющие и другие референдумы. Каждая из указанных форм учета воли населения, как механизм непосредственной демократии, является комплексным социально-политическим институтом и реализуется через воздействие в пределах возможного и должного поведения на возникновение, изменение и прекращение общественных отношений. См., например: Авакьян С. А. Конституционное право России: Учебный курс. 2-е изд., перераб. и доп. В 2-х т. Т. 1. М.: Юристъ, 2007. С. 366–404; Эбзеев Б. С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2014. С. 189–191; Старостина И. А. Конституционный референдум в России и Японии / И. А. Старостина // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 8. С. 37; Синцов Г. В. Референдумное право и процесс: методические рекомендации и задания для семинарских занятий. Пенза, 2011. С. 12, Галас М. Л. Некоторые аспекты институционализации референдумов в новейшей истории // Пространство и время. 2014. № 2. С. 52.

² Выражаясь языком ст. 38 Статута Международного Суда.

³ Институт референдума в качестве обязательств государств не закреплен в таких универсальных международных актах, как Всеобщая декларация прав человека 1948 года, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года и др. На отсутствие такой регламентации, равно как отсутствие самого термина «референдум» в некоторых важных международных документах о правах и свободах человека давно обращали внимание в конституционно-правовой науке (см., например: Нудненко Л. А. Конституционное право гражданина Российской Федерации на референдум и международные стандарты // Конституционное и муниципальное право. 2005, № 1, 2. Электронная версия статьи в СПС «КонсультантПлюс»).

дом особенностей — факторов, не позволяющих ему стать универсальным механизмом участия населения в управлении делами государства.

Первая и самая очевидная из них заключается в том, что большинство вопросов из сферы государственных отношений требует определенного уровня компетенции, и решения по ним должны приниматься по достаточно сложным схемам, имеющим, в том числе элементы системы сдержек и противовесов. Именно таким образом Конституция Российской Федерации и действующее законодательство закрепляют процедуру принятия федеральных законов, включая в нее не только обе палаты Федерального Собрания и Президента Российской Федерации, но и в ряде случаев — законодательные органы субъектов Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, профильные неправительственные объединения. В Федеральном конституционном законе «О референдуме в Российской Федерации» определены вопросы, которые на референдум выносятся не могут (ст. 6). В их числе находятся вопросы, отнесенные Конституцией Российской Федерации и федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти.

Вторая особенность такова, что, не умаляя значение положения статьи 3 Конституции Российской Федерации, закрепившего право народа выражать свою власть непосредственно путем референдума, необходимо учитывать: формирование воли народа происходит не абсолютно непосредственно, а под воздействием ряда факторов: от информированности и общих познаний до наличия специальных знаний и компетенций в определенной сфере. Поэтому при организации референдума очень важен вопрос об информированности и образованности граждан, их правосознании и правовой культуре, а также, что особенно важно, о том, готовы ли они осознавать прямые последствия поддерживаемых ими решений. Неподготовленные избиратели могут поддержать тот или иной вопрос, собственноручно приняв некомпетентное решение, результатом которого может стать искажение истинной воли большинства. Поэтому надо решить проблему всестороннего информирования граждан о предмете проводимого референдума, правового воспитания и просвещения в целом⁴.

Проблема информированности и готовности граждан принимать ответственные решения во взаимосвязи с их правом участвовать в управлении делами государства была предметом рассмотрения Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) в 2005 году. В результате обсуждений был принят документ, в соответствии с которым государствам-участникам ПАСЕ рекомендуется обращать внимание на то, что прямая и представительная формы демократии дополняют друг друга, но при этом референ-

⁴ Данилов С. Ю. Референдумы в современном мире: сравнительный анализ предметов и последствий // Современное право. 2012. № 8. С. 54.

думы не должны рассматриваться в качестве альтернативы парламентской демократии; ими не следует злоупотреблять и ни не должны использоваться для подрыва легитимности и примата парламентов как законодательных органов и в обход принципа верховенства права⁵.

Конституционный Суд Российской Федерации также обратил внимание на данное обстоятельство: «Референдум, обеспечивающий непосредственное участие граждан в управлении делами государства и открытость процессов принятия политических решений, легитимируемых волей народа, не может подменять органы народного представительства»⁶.

Третий фактор. Формы, методы передачи информации образовали единый и ни на секунду не прекращающийся поток, объем которого⁷ в современном коммуникационно-технологичном мире превзошел даже самые смелые ожидания авторов Конституции Российской Федерации 1993 года. Появились не только технологии распространения нужной информации, но и центры дезинформации, так называемые фабрики «фейков». Поэтому возникает еще одна сложная проблема, связанная с манипуляцией общественным сознанием, особенно если «инициативная группа» референдума сформулирует вопрос так, чтобы сгладить острые углы и скрыть ущемление чьих-либо интересов, лишь бы просто завоевать симпатию публики. Этот момент свидетельствует об одном: верховенство и полнота власти народа не означает, что прямое волеизъявление граждан является доминирующим при принятии государственно-властных решений. Ни в одной стране мира референдум не выступает доминирующей формой демократии⁸.

Четвертый фактор. Наличие однофункциональных элементов или «параллельных путей» решения вопроса всегда порождает эффект «конфликта интересов». Так, Г. В. Синцов вполне справедливо отмечает: «Прямое законотворчество в некотором роде ослабляет представительный орган и, следовательно, ослабляет государство как институт, делает участие законодателей в принятии решения менее ответственным. При наличии законодательно закрепленной возможности проведения всенародного голосования по тому или иному вопросу у членов представительного органа появляется соблазн и подсознательная склонность передать принятие наиболее ответственных решений на усмотрение всего избирательного корпуса»⁹. А исходя из правовой позиции Конституционного Суда

⁵ Пункты 5 и 8 Рекомендации ПАСЕ № 1704(2005) от 29 апреля 2005 г. Референдумы: на пути к выработке передовой практики в Европе. [Электронный ресурс]. http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta05/EREC1704.htm#_ftn1.

⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 2017 г. № 3-П.

⁷ Сегодня говорят об информационных потоках данных, измеряемых в йоттабайтах (1 йоттабайт = 1024 байт).

⁸ Кочев В. А, Мальцев А. Е. Основные конституционные гарантии референдума как высшей формы выражения власти народа // Вестник Пермского университета. 2011. № 2. С. 59.

⁹ Синцов Г. В. Современные конституционно-правовые модели института референдума в зарубежных странах: автореф. дис... канд. юрид. наук. Пенза, 2009. С. 56.

Российской Федерации, каждая из форм непосредственной демократии (референдум и свободные выборы) «имеет собственное предназначение в процессе осуществления народовластия, равноценны и, будучи взаимосвязаны, дополняют друг друга»¹⁰.

Пятый фактор. Существует большая вероятность попыток использования процедур референдума для достижения других, не связанных с определением воли населения по конкретному вопросу, целей. Весьма показателен пример, связанный с попытками организовать общероссийский референдум по пенсионной реформе в преддверии единого дня голосования 9 сентября 2018 года. Сразу несколько инициативных групп, представляющие разные политические силы, наперегонки стали пытаться «возглавить» этот процесс и увеличить свое присутствие в информационном поле¹¹, не обращая внимания на существо проблемы и задачи, которые по своему конституционно-правовому смыслу должен решать общенациональный референдум.

На эти же особенности референдумных процессов обращает внимание один из исследователей института референдума в стране В. В. Комарова, которая считает, что, во-первых, в государственном, да и местном управлении есть вопросы, требующие наличия специальных знаний, опыта и длительной подготовки; во-вторых, в случае назначения референдума одним из органов власти не исключена опасность его использования в качестве средства для ослабления роли и позиции другого органа власти; в-третьих, парламент является законодательным органом и поэтому, несмотря на распространенную во всем мире практику принятия законов и конституций путем референдума, необходимо, чтобы он не устранился от этой работы, а активно участвовал в ней путем разработки проектов законодательных актов. Таким образом, делает вывод автор, «на основании изложенного можно заключить, что на референдум могут быть вынесены вопросы, отнесенные законодательством к компетенции существующих органов государственной власти в том случае, если сами органы оказались не в состоянии их решить»¹².

Представляется, что вынесение решения некоторых проблем на референдум (как, например, вопроса о пенсионной реформе) подразумевает не профессиональное, объективное, взвешенное решение, основанное на учете негативных последствий того или иного выбора, а в большей степени – эмоциональный и субъективный вердикт, подверженный влиянию

¹⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2003 года № 10-П.

¹¹ На 30 августа 2018 года ЦИК России одобрила пять вопросов, выносимых разными инициативными группами на общероссийский референдум, все они схожи и посвящены повышению пенсионного возраста. Вопросы были инициированы КПРФ, кандидатом в мэры Москвы от СПРАВЕДЛИВОЙ РОССИИ Ильей Свиридовым, Всероссийским союзом общественных организаций по работе с многодетными семьями, руководителем Музея трезвости в Нижегородской области и блогером и предпринимателем из Вологодской области.

¹² Комарова В. В. Референдумный процесс в Российской Федерации / под редакцией доктора юридических наук, академика РАН О. Е. Кутафина. М., 2004. С. 185.

той или иной популистской агитации со стороны политических сил, которые не отвечают за последствия возможных решений для экономики в отдаленной перспективе и социально-экономического развития страны в целом, и поэтому могут позволить себе не задумываясь использовать референдум в собственных политических целях для извлечения вполне конкретной политической выгоды, в том числе в рамках избирательных кампаний, проходящих параллельно с соответствующим референдумным процессом.

С. А. Авакьян подчеркивает, что «во многих странах референдумы, будучи официально предусмотрены, бывают редко. Логика простая: для решения соответствующих вопросов избираются парламенты, президенты, есть правительство. И пусть они делают то, что требуется. Конечно, в определенных случаях законодательство не дает им права решать вопрос и обязывает вынести его на голосование народа. Однако таких случаев не так уж много и, кроме того, органы власти в состоянии не доводить ситуацию до необходимости проведения референдума (например, могут уклоняться от подготовки новой конституции). В остальном же именно органы власти по своему усмотрению решают, вынести ли вопрос на референдум»¹³. Ученый отмечает, что могут быть и такие мотивы при назначении референдума: «Во-первых, органы власти прибегают к референдуму, когда надеются через всенародное голосование получить решение, в котором заинтересованы и которое зачастую не могут провести парламентским путем. ... Правда, не только стоящие у власти, но и оппозиция хочет найти поддержку у народа. Во-вторых, нельзя исключать и манипулирование волей народа, когда посредством агитационной обработки, в том числе и запугивания, понуждают граждан проголосовать определенным образом»¹⁴. Автор приходит к выводу, что «к референдуму вряд ли можно прибегать часто. С одной стороны, относительно редко возникают ситуации, когда без референдума не обойтись. С другой стороны, дело еще и в огромных организационных усилиях и материальных расходах, связанных с проведением референдума. И если твердо не установлено, что соответствующее решение принимается исключительно референдумом, пусть сами органы власти принимают необходимый акт»¹⁵.

* * *

Нужно учитывать, что выдвижение в период избирательных кампаний теми или иными политическими партиями инициатив по проведению референдума на определенные темы, имеющие особый общественный резонанс и эмоциональную окраску, может преследовать конкретные

¹³ Авакьян С. А. Указ. соч. С. 380.

¹⁴ Там же. С. 380-381.

¹⁵ Авакьян С. А. Указ. соч. С. 381.

политические цели — в частности, для привлечения внимания к партии сверх выделенного ей времени для предвыборной агитации (что создает дополнительный информационный повод, формально не связанный с выборами), набирания «политических очков» у электората, расширения своего круга избирателей за счет эмоционального отклика на социально значимые, наиболее острые темы, которые сознательно выбираются для обсуждения в качестве потенциальных вопросов для референдума.

Тем более очевидной может быть популистская цель подобных инициатив, если они выдвигаются, например, с очевидным нарушением требований законодательства, следовательно, будут отклонены, о чем инициатор не может не знать. В такой ситуации вполне допустимо вести речь и о злоупотреблении правом — эта теоретическая концепция широко обсуждается в правовой науке, поскольку даже в случаях, когда формально индивид или организация не нарушают законодательства, могут возникать ситуации, при которых реализация права определенным способом может повлечь потенциальный ущерб правам и законным интересам других граждан (в рассматриваемом случае — интереса избирателей в том, чтобы сделать объективный выбор кандидата или политической партии, на который бы не влиял необоснованный популизм партии, не связанный с ее реальными делами и достижениями или проектами на будущее).

Уместно будет сравнить выдвижение заведомо «непроходной» инициативы, рассчитанной не на реальное принятие решения на референдуме, а на эмоциональный отклик электората и приобретение новых сторонников партии на одновременно проводимых выборах разных уровней, также с конструкциями мнимой и притворной сделок (ст. 170 Гражданского кодекса Российской Федерации)¹⁶. И там, и там наблюдаются попытки замаскировать реальные намерения с целью получить определенный выгодный результат.

Отметим попутно, что сходную ситуацию иногда можно наблюдать и в законотворческом процессе, когда отдельные законодательные инициативы очевидно популистского характера, заведомо не имеющие реальных перспектив для принятия законодательным органом, выдвигаются теми или иными депутатами с целью личного «пиара» и набора «политических очков» у электората.

Вместе с тем необходимо помнить, что, как отмечает Конституционный Суд Российской Федерации (см., например, постановление от 22 января 2018 года № 4-П), принимаемые государством гарантии обязательно должны быть реальными, то есть выполнимыми с точки зрения достигнутого уровня социально-экономического развития общества. Принятие

¹⁶ Согласно нормам гражданского законодательства мнимая сделка — это сделка, совершенная лишь для вида, без намерения создать соответствующие ей правовые последствия, а притворная сделка — это сделка, которая совершена с целью прикрыть другую сделку, в том числе сделку на иных условиях.

таких решений требует серьезных экономических расчетов и прогнозов, а не апелляции к эмоциям населения.

* * *

Весь летний период 2018 года широко обсуждалась идея политической партии КПРФ о проведении общероссийского референдума по вопросу, связанному с пенсионной реформой. На официальном сайте политической партии содержится следующая информация: «В середине июня, в день открытия чемпионата мира по футболу, правительство выступило с антисоциальной инициативой повысить пенсионный возраст для граждан России. КПРФ первая начинает сбор подписей в поддержку референдума против «людоедской» пенсионной реформы. КПРФ выносит этот вопрос на общенациональный референдум! 28 июля мы проведем Всероссийскую акцию протеста и призываем всех выступить против аморального и разрушительного закона. Мы предлагаем Вам принять участие в онлайн-голосовании»¹⁷.

Эмоциональная ориентированность подобных воззваний очевидна. Предложенная КПРФ формулировка вопроса для референдума по пенсионной системе не соответствовала закону. Постановление, которым утверждается соответствующее заключение, приняла 27 июля 2018 года Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. В соответствии с заключением ЦИК России, вопрос «Согласны ли вы с тем, что в Российской Федерации возраст, дающий право на назначение страховой пенсии по старости, повышаться не должен?» не соответствует требованиям, указанным в части 7 статьи 6 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»¹⁸.

А именно согласно данной норме, «Вопрос, выносимый на референдум, должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, чтобы на него можно было дать только однозначный ответ и чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения»¹⁹.

¹⁷ См. официальный Интернет-сайт партии. <https://kprf.ru/referendum>.

¹⁸ «Российская газета». Цитируется по: <https://rg.ru/2018/07/27/cik-priznala-ne-sootvetstvuiushchim-zakonu-vopros-kprf-k-referendumu-po-pensionnoj-reforme.html>.

¹⁹ В заключении ЦИК России по вопросу «Согласны ли Вы с тем, что в Российской Федерации возраст, дающий право на назначение страховой пенсии по старости, повышаться не должен?», предложенному для вынесения на референдум Российской Федерации, утвержденном постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 27 июля 2018 г. № 171/1405-7 (см. текст постановления, размещенный на официальном сайте ЦИК России — <http://www.cikrf.ru>), указывается, что предлагаемый для вынесения на референдум Российской Федерации вопрос включает в себя формулировку «возраст, дающий право на назначение страховой пенсии по старости» и не содержит при этом какой-либо иной относящейся к данной формулировке характеристики, которая бы с достаточной степенью конкретизировала ее содержание для участников референдума. Это относится как к отсутствию указания на определенный возраст, так и к отсутствию определения указанного в вопросе вида пенсии в смысле положений статьи 39 Конституции Российской Федерации. В частности, создается явная неопределенность в отношении содержания предло-

Заметим, что в последние годы в различных странах мира проводились и общегосударственные референдумы, однако их нельзя назвать частым явлением. Это связано не только с дороговизной подобных мероприятий, но и с тем, что на общенациональный референдум принято выносить наиболее значимые вопросы, определяющие стратегию дальнейшего развития государства, иным образом серьезно влияющие на него в глобальном плане. Решение вопросов социального, культурного, экономического развития, как правило, доверяется органам государственной власти.

С. А. Авакьян подчеркивает, что «в разных странах наиболее часто выносятся на всенародное голосование — независимо от того, называть ли такое голосование референдумом или плебисцитом — следующие вопросы: принятие новой конституции; изменение формы правления в государстве; изменение территориальной организации государства (федеративное или унитарное устройство, новый перечень территориальных единиц); введение поста президента государства; вопросы внутренней политики государства, органа власти; нахождение в международном объединении; создание государственно-правового союза с другим государством (другими государствами)»²⁰.

Например, среди общегосударственных референдумов, которые проводились в мире за последние десятилетия, можно назвать следующие²¹: Испанский референдум по Конституции Европейского союза проводился 20 февраля 2005 года с целью выяснить, должна ли Испания ратифицировать предложенную Конституцию ЕС. В результате Конституция была одобрена с подавляющим преимуществом (77%) при явке избирателей в 42 процента.

Референдум о независимости Черногории и выходе ее из состава Государственного Союза Сербии и Черногории состоялся 21 мая 2006 года. 55,5 процента проголосовали за независимость Черногории, а 44,5 процента отдали свои голоса против нарушения государственного союза с Сербией. После этого Государственный Союз Сербии и Черногории прекратил свое существование.

Референдум по вопросу независимости Южного Судана от Судана прошел с 9 по 15 января 2011 года. Согласно итогам голосования, за отделение Южного Судана было подано 98,83 процента от общего числа признанных действительными бюллетеней.

женного инициаторами для вынесения на референдум вопроса в случае изменения его правового регулирования в ходе реализации инициативы референдума по предлагаемому вопросу. При таких обстоятельствах, указывается в заключении, рассматриваемая формулировка вопроса способна ввести участников референдума в заблуждение относительно правовых последствий выражения соответствующей позиции, допускает возможность ее множественного толкования, что в конечном счете не обеспечит выявление действительной воли народа Российской Федерации в том смысле, как того требует пункт 4 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 2007 года № 3-П.

²⁰ Авакьян С. А. Указ. соч. С. 274.

²¹ Приводится по [эл. ресурс]: https://life.ru/t/%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0/423541/15_ghlavnykh_riefierendumov_za_posljednie_15_liet.

Референдум по вопросу о независимости Шотландии прошел 18 сентября 2014 года. Гражданам Великобритании и Европейского союза, постоянно проживающим в Шотландии, было предложено ответить на вопрос: «Должна ли Шотландия стать независимой страной?». Так как большинство явившихся на участки избирателей проголосовали против независимости Шотландии, она осталась в составе Великобритании.

22 мая 2016 года в Таджикистане прошел референдум, по результатам которого действующий глава государства может избираться неограниченное число раз. Кроме того, был снижен возрастной ценз для кандидатов на высший пост — с 35 до 30 лет.

Во время референдума 2016 года за выход Великобритании из Европейского союза (Brexit) высказалось 51,9 процента проголосовавших.

Анализируя практику проведения референдумов в мире, можно согласиться с мнением Г. В. Синцова, который утверждает: «Референдум наиболее эффективен в небольших по размеру территории государствах. Как правило, граждане таких стран активно прибегают к использованию институтов прямой демократии. Этому способствуют небольшой размер территории и малая численность населения страны, что позволяет без особых финансовых и временных затрат реализовать на практике такой институт непосредственной демократии, как референдум»²².

Как видим, практика проведения общенациональных референдумов не изобилует примерами решения на них вопросов конкретной социальной направленности, таких как пенсионная система, система социального обеспечения и т.п. Референдум в зарубежных странах лишь в той или иной степени дополняет деятельность представительных государственных органов²³.

Ту же тенденцию демонстрирует и опыт проведения общенациональных референдумов в нашей стране²⁴. Например, 17 марта 1991 года

²² Синцов Г. В. Указ. соч.

²³ Сергеев А. А. Об ограничении предмета референдума Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 19. С. 10.

²⁴ Далее приведены общенациональные референдумы, состоявшиеся в нашей стране в соответствии с действовавшими на тот момент нормативными актами о референдумах. При этом помимо референдума истории непосредственного народовластия в России известна также такая форма, как всенародное голосование. Именно всенародным голосованием (а не на референдуме, как иногда полагают) 12 декабря 1993 года была принята действующая Конституция Российской Федерации. Этот правовой нюанс имеет значение, если вспомнить о непростой ситуации политического кризиса, имевшей место в 1993 году. В рассматриваемый период проведение референдума РСФСР регламентировалось Законом РСФСР от 16 октября 1990 года № 241-1 «О референдуме РСФСР». В соответствии со статьей 9 названного Закона право принятия решения о референдуме принадлежало Съезду народных депутатов РСФСР, а в периоды между съездами — Верховному Совету РСФСР. У Президента Российской Федерации в 1993 году не было права на самостоятельное назначение референдума. Поэтому была применена другая форма. Президентом Российской Федерации Б. Н. Ельциным был принят Указ от 15 октября 1993 года № 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации», предусматривающий вынесение проекта Конституции Российской Федерации, одобренный Конституционным совещанием, на всенародное голосование. Этим указом утверждалась Положение о всенародном голосовании по проекту Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года, в котором и регламентировалась указанная форма выражения власти народа, в том числе устанавливалось, что всенародное голосование является всеобщим и равным, осуществля-

был проведен референдум СССР, на который был вынесен следующий вопрос: «Считаете ли Вы необходимым сохранение Союза Советских Социалистических Республик как обновленной федерации равноправных суверенных республик, в которой будут в полной мере гарантироваться права и свободы человека любой национальности?». В референдуме приняли участие 147 млн человек, за сохранение СССР высказались 112 миллионов человек, то есть 76 процентов голосовавших²⁵. Но ход исторических событий показал, что решение, фактически принятое народом на референдуме, не реализовалось.

В тот же день был проведен референдум РСФСР, на который выносился вопрос: «Считаете ли Вы необходимым введение поста Президента РСФСР, избираемого всенародным голосованием?». В списки для голосования в РСФСР было внесено более 101 млн граждан, приняло участие в голосовании по вопросу референдума РСФСР 75,42 процента избирателей. «Да» ответили 69,85 процента от числа принявших участие в голосовании.

Наконец, широко известен референдум Российской Федерации, проведенный 25 апреля 1993 года²⁶, на который были вынесены следующие четыре вопроса: «Доверяете ли Вы Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину?», «Одобряете ли Вы социально-экономическую политику, осуществляемую Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации с 1992 года?», «Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов Президента Российской Федерации?», «Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов Российской Федерации?»²⁷.

Стоит отметить, что этот референдум, проведенный в период острого политического кризиса, продемонстрировал возможности использования института референдума как инструмента политической борьбы, ориентированной на конкретные цели. Он также демонстрирует пример политтехнологического подхода к продвижению требуемых решений, характеризующегося не должным анализом выносимых на голосование серьезных вопросов, а технологичным ориентированием электората на конкретные варианты ответов. Далеко не все принимавшие в нем участие граждане сегодня смогут вспомнить, какие именно вопросы выносились на голосование, а вот хрестоматийные «правильные ответы», которые активно

ется путем тайного волеизъявления граждан. Понятие референдума в акте даже не упоминалось (поскольку референдум регулировался названным выше Законом РСФСР), и смешивать эти формы не следует. Поэтому в самой Конституции Российской Федерации (пункт 1 Заключительных и переходных положений) с учетом точности конституционной терминологии закреплено, что день всенародного голосования 12 декабря 1993 года считается днем принятия Конституции Российской Федерации.

²⁵ Постановление ВС СССР от 21 марта 1991 года № 2041-1 «Об итогах референдума СССР 17 марта 1991 года».

²⁶ См. Постановление СНД РФ от 29 марта 1993 года № 4684-1 «О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума».

²⁷ См. более подробно об истории проведения референдумов в нашей стране: Авакьян С. А. Указ. соч. С. 382–393.

продвигались в ходе агитации («Да-Да-Нет-Да»), при воспоминании об этом референдуме на ум приходят первыми²⁸.

Референдум — самостоятельная форма непосредственного народовластия, которая выполняет разную с выборами роль в механизме демократии. В связи с этим одна из них не должна подменять другую или служить лишь инструментом в рамках решения каких-либо сиюминутных задач, связанных с теми или иными политическими задачами, не связанными непосредственно с ее сущностью и предназначением.

Б. С. Эбзеев точно отметил: «Провозглашая референдум и свободные выборы высшим непосредственным выражением власти народа и гарантируя в ст. 32 (ч. 2) право граждан Российской Федерации на участие в свободных выборах и референдуме, Конституция Российской Федерации исходит из того, что названные высшие формы непосредственной демократии, имея каждая собственное предназначение в процессе осуществления народовластия, равноценны и, будучи взаимосвязаны, дополняют друг друга. ...Референдум не может использоваться как институт, подменяющий иные институты непосредственной демократии, с одной стороны, либо как противовес институтам представительной демократии, в том числе в нарушение исключительных прерогатив Федерального Собрания или других федеральных органов государственной власти, которые должны осуществляться в иных конституционно установленных формах законотворчества как способа принятия государственных решений, — с другой. Тем самым определены конституционные границы «самодержавия народного суверенитета», которые очерчиваются исключительными полномочиями парламента, главы государства, органов судебной власти и т.д.»²⁹.

Привлекать народ к непосредственному участию в управлении делами государства через референдум необходимо в тех случаях, когда его воля действительно необходима для принятия решения по вопросам, которые

²⁸ В настоящей статье авторы ограничились общенациональными референдумами, однако для того, чтобы проиллюстрировать принятие гражданами особо значимых для регионального развития вопросов на референдуме, можно вспомнить примеры референдумов по вопросу об образовании в составе Российской Федерации новых субъектов Российской Федерации — проведенных в Пермской области и Коми-Пермяцком автономном округе (2004 год, образование Пермского края с 1 декабря 2005 года), в Красноярском крае, Таймырском (Долгано-Ненецком) автономном округе и Эвенкийском автономном округе (2005 год, образование Красноярского края с 1 января 2007 года), в Камчатской области и Корякском автономном округе (2006 год, образование Камчатского края с 1 июля 2007 года), в Иркутской области и Усть-Ордынском Бурятском автономном округе (2006 год, образование Иркутской области с 1 января 2008 года), в Читинской области и Агинском Бурятском автономном округе (2007 год, образование Забайкальского края с 1 марта 2008 года). Нельзя не упомянуть и общекрымский референдум, проведенный 16 марта 2014 года в Автономной Республике Крым и городе Севастополе, на котором был поддержан вопрос о воссоединении Крыма с Россией на правах субъекта Российской Федерации, и результаты которого указаны в числе оснований принятия в Российскую Федерацию Республики Крым в части 2 статьи 1 Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя». Эти примеры наглядно демонстрируют особую важность, даже судьбоносность вопросов, которые народ решает непосредственно на референдуме.

²⁹ Эбзеев Б. С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2014. С. 190–191.

важны для всего населения, а представительный орган, несмотря на все делегированные ему полномочия, не может принять самостоятельное решение. К числу таких случаев можно отнести изменение государственной территории, выражение поддержки или недоверия государственным органам и проводимой ими политике, пересмотр основополагающих статей Конституции и некоторые другие вопросы, действительно требующие выяснения мнения всего населения страны³⁰.

Федеральный законодатель должен обеспечить такие условия и порядок их реализации, чтобы референдум не мог использоваться как институт, подменяющий иные институты непосредственной демократии, либо как противовес институтам представительной демократии, в том числе в нарушение исключительных прерогатив Федерального Собрания или других федеральных органов государственной власти, которые должны осуществляться в иных конституционно установленных формах законотворчества как способа принятия государственных решений³¹. При этом федеральный законодатель не вправе отменить или умалить само принадлежащее гражданам России право на участие в референдуме, закрепленное 25 лет назад в Конституции Российской Федерации.

Список литературы

1. Авакьян С. А. Конституционное право России: Учебный курс. 2-е изд., перераб. и доп.— В 2-х т. Т. 1.— М.: Юристъ, 2007.
2. Галас М. Л. Некоторые аспекты институционализации референдумов в новейшей истории //Пространство и время. 2014. № 2.
3. Данилов С. Ю. Референдумы в современном мире: сравнительный анализ предметов и последствий //Современное право. 2012. № 8.
4. Комарова В. В. Референдумный процесс в Российской Федерации / под редакцией доктора юридических наук, академика РАН О. Е. Кутафина. М., 2004.
5. Кочев В. А, Мальцев А. Е. Основные конституционные гарантии референдума как высшей формы выражения власти народа //Вестник Пермского университета. 2011. № 2.
6. Нудненко Л. А. Конституционное право гражданина Российской Федерации на референдум и международные стандарты //Конституционное и муниципальное право. 2005, № 1, 2.
7. Сергеев А. А. Об ограничении предмета референдума Российской Федерации //Конституционное и муниципальное право. 2008. № 19.

³⁰ Синцов Г. В. Указ. соч. С. 56.

³¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 2017 г. № 3-П

8. Синцов Г. В. Современные конституционно-правовые модели института референдума в зарубежных странах: автореф. дис... канд. юрид. наук. Пенза, 2009.
9. Синцов Г. В. Референдумное право и процесс: методические рекомендации и задания для семинарских занятий. Пенза, 2011.
10. Старостина И. А. Конституционный референдум в России и Японии / И. А. Старостина // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 8.
11. Эбзеев Б. С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2014.