

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕФЕРЕНДУМА И ЕГО КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2022 **Гец Виктория Александровна**

кандидат экономических наук, доцент кафедры Экологического строительства
и городского хозяйства

Волгоградский государственный технический университет (ВолгГТУ), Россия, Волгоград

E-mail: gez-viktorija@mail.ru.

© 2022 **Яценко Сергей Олегович**

кандидат экономических наук, доцент кафедры Экологического строительства
и городского хозяйства

Волгоградский государственный технический университет (ВолгГТУ), Россия, Волгоград

E-mail: etepvgasu@yandex.ru

© 2022 **Максимчук Светлана Игоревна**

студентка 1-го курса

Волгоградский Институт Управления – филиал РАНХиГС, Россия, Волгоград

E-mail: alyo.mak666@mail.ru.

Референдум, как основополагающий институт демократического общества, за все время своего существования прошел сложный процесс развития, который в данный момент все еще нельзя назвать завершенным. Развитие данного института – логический результат процесса демократизации общества, влекущего повышение роли участия граждан в делах страны. В настоящее время референдум продолжает изменяться, следуя тенденциям и нуждам современного времени, общества и государства. В работе определены особенности конституционно-правового регулирования референдума, дана его характеристика с точки зрения трактовки, хронологии развития, недостатков государственного регулирования и перспектив развития.

Ключевые слова: референдум, волеизъявление, демократическое общество, государственное регулирование.

Большинство государств современного мира характеризуются демократическим политическим режимом, особенностями которого признаются действие принципа разделения властей, признание народа источником власти и его активное участие в деятельности государства, политический, религиозный и идеологический плюрализм, а также высокий уровень защищенности и реализации прав и свобод человека. Для реализации данных демократических принципов необходим разработанный государственный механизм, состоящий из иерархичной системы управляющих и контролирующих органов и учреждений. Не меньшую роль играет и законодательное регулирование демократических институтов, к которым в частности относится референдум. Он обеспечивает свободное волеизъявление граждан по широкому спектру государственно значимых вопросов. Значимость референдума в современной правовой системе

Российской Федерации определена ст. 3 Конституции РФ [1]. Референдум является важным элементом системы народовластия, определяющий направления развития общества, а также одной из форм непосредственного выражения власти народом. Референдум также может быть рассмотрен как один из действенных методов борьбы с коррупцией, которая приводит к разрушению публичных структур, организаций и снижению возможности регулирования общественной деятельности [7].

Сущность референдума заключает в себе его значимость для личности, общества и государства, его признаки и особенности. Роль данного института в жизни современного демократического общества сложно переоценить. Референдум является основной формой волеизъявления граждан и их участия в делах государства. Он порождает взаимосвязанные права и обязанности между обществом и государства. Первое

может требовать от государства обеспечение действенности механизма осуществления права на волеизъявление и участие в деятельности государства, а второе должно предпринять меры для создания условий, необходимых для проведения референдума.

В правовой доктрине трудно выявить однозначное решение по поводу значения термина «референдум». Так, А.А. Мишин определяет референдум как обращение к избирательному корпусу для окончательного решения какого-либо законодательного или конституционного вопроса [9]. Б.А. Страшун трактует понятие, как голосование избирателей, посредством которого принимается государственное или самоуправленческое решение [11]. М.В. Баглай толкует референдум, как осуществляемое путем тайного голосования утверждение гражданами проекта какого-либо документа или решения, согласие или несогласие с теми или иными действиями парламента, главы государства или правительства [5]. В.Е. Чиркин указывает на голосование избирателей, посредством которого принимается решение государственного или самоуправленческого характера, имеющее общегосударственное или местное значение [12].

В современном законодательстве закреплено официальное определение референдума, в соответствии с ст. 1 ФКЗ № -5 «О референдуме Российской Федерации». Референдум РФ – всенародное голосование граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения [2]. Его проведение основано на следующих общих принципах: всеобщности, равенства, добровольности и свободы, прямого волеизъявления, тайного голосования.

Референдумы различны по своим последствиям, вопросам, территории, значимости и времени проведения, в связи с чем круг имеющихся классификаций явления более чем обширен.

Роль референдума в современном обществе, где главенствуют демократические принципы, человеческие права и свободы находятся в приоритете у государства, важна и значительна.

Различные формы волеизъявления населения существовали в Древней Руси еще до оформления института референдума. Примером может служить Народное вече, которое считается одной из форм исторического развития прямой демократии на территории проживания славянских

племен и государств. Вече – народное собрание раннефеодального общества для обсуждения и решения насущных вопросов культурного, социального или политического характера, стоящих перед данным обществом и государством. Созывалось вече из наиболее уважаемых членов общины. От каждой категории населения выдвигались кандидаты, которые представляли интересы своих «избирателей» на народном собрании. В основном это были князья, богатые купцы, воеводы, уважаемые старейшины. Сохранившиеся древнерусские летописи содержат многочисленные упоминания о деятельности вече и его созывах: Белгород (997 г.), Новгород (1068 г.), Киев (1068 г.), Владимир-Волынский (1097 г.), Звенигород-Галицкий (1147 г.), Полоцк (1159 г.), Смоленск (1185 г.).

Историю развития непосредственно института референдума в российской истории условно можно разделить на четыре периода [8]:

1. Дореволюционный период;
2. Советский период (с 1917 по 1936 гг., с 1936 по 1990 гг.);
3. Постсоветский период (с 1990 по декабрь 1993 гг.);
4. Современный период (с декабря 1993 г. по настоящее время).

Дореволюционный период характеризовался малой теоретической обеспеченностью и отсутствием практики реализации института референдума. В условиях социальной напряженности юридическая наука искала способы реформирования политической системы, обсуждались вопросы демократии, народного волеизъявления, правового государства, президентства, свободы и равенства. Несмотря на фактическое отсутствие референдума, его роль в дореволюционном периоде выполняли вечевые голосования и собрания.

Советский период условно делится на два этапа: с 1917 г. по 1936 г., и с 1936 г. по 1990 г.

Смена режима после октябрьского переворота 1917 года повлекла за собой неизбежные изменения в политической жизни государства. Одним из таких изменений стало постепенное внедрение института референдума в жизнь государства, однако, пока только на международном уровне в отношении вопросов межгосударственного характера. Политика социализма, проводившаяся государством с приходом большевиков к власти, не позволяла населению непосредственно участвовать в решении соответ-

ствующих вопросов. Институт референдума был известен, но на практике внутри государства не применялся. Так, в Конституции СССР 1924 г. не было никаких предпосылок и механизмов, позволяющих гражданам каким-либо образом принимать участие в решении спорных политических и иных вопросов, возникающих в жизни страны. Ситуация сохранялась вплоть до принятия Конституции СССР 1936 г.

Второй этап советского периода характеризовался законодательным закреплением возможности проведения референдума, его особенностей и принципов. Конституция СССР 1936 г. формально провозглашала возможность созыва референдума в условиях социалистического политического режима, но этим и ограничивались законодательные нововведения, касаемые данной формы волеизъявления. В ней не были указаны условия, особенности и последствия проведения референдума. Значительный вклад в развитие института внесло юридическое закрепление существования референдума в Конституции СССР 1977 г. В 5 статье документа указывалось, что «наиболее важные вопросы государственной жизни выносятся на всенародное обсуждение, а также ставятся на всенародное голосование (референдум)» [4]. Таким образом, были официально закреплены две формы прямого волеизъявления граждан: всенародное обсуждение и всенародное голосование – референдум. Похожая статья содержалась и в Конституции РСФСР 1978 г., подтверждая необходимость и важность данного правового института.

В постсоциалистическом периоде наблюдалось усиление роли референдума в жизни государства. Начало этому положило принятие Съездом народных депутатов СССР в декабре 1990 г. Закона «О всенародном голосовании (референдуме) СССР». Он предусматривал возможность проведения референдума как для непосредственного решения вопросов, так и для выявления общественного мнения в целом. Позже аналогичные законопроекты были приняты в РСФСР и иных союзных республиках: Армении, Грузии, Молдавии, Белоруссии. Первый и последний референдум в СССР был проведен 17 марта 1991 г. На нем решались два государственно важных вопроса: о сохранении целостности СССР и о введении в государстве поста президента РСФСР. Всероссийский референдум повлек за собой схожие всенародные голосова-

ния, но уже на местном и региональном уровнях. Несмотря на новизну института референдума для российского государства, он был принят положительно и имел большое значение для совершенствования демократизации общества.

Начало современного периода формально положил референдум в апреле 1993 г., на который было вынесено несколько вопросов, в том числе вопрос доверия к президенту Б.Н. Ельцину. В этот же год был проведен первый референдум для принятия проекта конституции в российской истории на основании Указа Президента Российской Федерации от 15 октября 1993 г. «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г.». Во всенародном голосовании участвовала большая часть зарегистрированного населения, что доказало его легитимность.

С 1993 г. всероссийские референдумы не проводились, однако имели место местные формы волеизъявления граждан. Например, в 2006 г. проводился референдум в Великом Новгороде, в 2007 г. – в Белгородской области, в 2012 г. – в Чеченской республике, в 2014 г. – в Пермском и Приморском краях. Особенностью современного периода является усложнение требований и увеличение запретов, касаемых проведения референдумов. Так, в сентябре 2002 г. был закреплен запрет проведения референдума РФ в период федеральной избирательной кампании и в последний год полномочий Президента РФ и Государственной Думы РФ. В 2004 г. был принят федеральный конституционный закон № 5-ФКЗ «О референдуме РФ», согласно которому была значительно усложнена процедура инициирования проведения референдума непосредственно гражданами РФ. В 2008 г. был расширен перечень вопросов, по которым невозможен созыв референдума, и обсуждение которых на нем не может осуществляться.

В демократической системе большинства развитых государств институт референдума играет важную роль универсальной формы прямого волеизъявления граждан. Однако не все страны повсеместно используют референдумы, особенно на федеральном уровне, например, Нидерланды, США, Австралия, Германия ни разу не проводили референдум на общенациональном уровне. С другой стороны Швейцария часто прибегала к использованию данной формы волеизъявления и на данный момент насчитывается более 400 фактов проведения референдума [10].

В зарубежных странах присутствуют особенности правового регулирования референдума, например, могут различаться субъекты, которым принадлежит инициатива проведения общенационального референдума. Так, в Венгрии и во Франции инициатива принадлежит президенту, в Испании инициатором также является глава государства, в Японии и Болгарии – парламент, в Греции и Словакии – правительство. Разнится и круг вопросов, по которым возможно проведение референдума. В Швейцарии он почти ничем не ограничен и представлен довольно широко. Конституции Италии, Дании, Венгрии и других стран ограничивают его: часто запрещается выносить на референдум вопросы, для которых требуются специальные профессиональные знания, касающиеся финансово-бюджетных программ, предоставления гражданства, статуса монарха, налогообложения, бюджета, амнистии, помилования, ратификации международных договоров, кадров, общественного порядка, здравоохранения, мер чрезвычайного, военного и осадного положения [13]. Часто организация процедуры референдума схожа с выборами: составление списков избирателей, комиссии по референдуму, использование официальных бюллетеней, регулирование пропаганды и агитации по вопросам референдума, подведение итогов. Правовые последствия проведения референдума зависят от вида, непосредственно проводимой формы волеизъявления. По общему правилу, итоги референдума имеют обязательную силу как для самих избирателей, так и государственных органов, должностных лиц и учреждений.

Эффективность реализации права граждан на участие в жизни государства через референдум зависит от множества факторов, в том числе от полноты правового регулирования механизмов его проведения. Правовое регулирование референдума в Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации, общепризнанными международными принципами и нормами, Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации», Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [3] и иными актами.

Участвовать в референдуме может любой гражданин Российской Федерации, достигший 18-ти летнего возраста. Исключением являются

лица, полностью недееспособные, и лица, отбывающие наказание в местах лишения свободы по приговору суда.

Вопросы, которые могут выноситься на референдум должны быть отнесены Конституцией Российской Федерации или к исключительному ведению Российской Федерации, или к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Вопрос на голосовании на референдуме должен быть сформулирован таким образом, чтобы не возникло ситуации его множественного толкования. Нормы закрепляют и иные положения, предотвращающие неточность определения результата голосования. В законодательстве Российской Федерации присутствует перечень вопросов, которые не могут выноситься на референдум. К ним относятся вопросы: об изменении статуса субъектов Российской Федерации, закрепленного Конституцией Российской Федерации; о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента, и иных высших органов власти; об избрании, лиц, замещающих государственные должности; о принятии чрезвычайных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения; отнесенные Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти [2].

Также в п. 6 ст. 6 [2] указана группа вопросов, которые не могут выноситься на обсуждение и голосование при проведении референдума, считающаяся крайне неопределенной [6]. Она регулярно дополняется новыми, уже на уровне субъекта, которые можно выделить из судебной практики:

- по апелляционному определению Верховного Суда Российской Федерации от 25 июня 2019 года № 1-АПА19-7 (вопрос о размещении отходов на территории субъекта Российской Федерации не может быть вынесен на референдум субъекта Российской Федерации).

- по апелляционному определению Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2018 года № 8-АПГ18-27 (порядок избрания глав муниципальных образований не может быть вынесен на референдум субъекта Российской Федерации).

- по апелляционному определению Верховного Суда Российской Федерации от 31 января 2018 года № 86-АПГ17-5 (представление вместе с ходатайством о регистрации инициативной

группы по проведению референдума документов на уполномоченных представителей по финансовым вопросам не является обязательным требованием).

Недостатком правового регулирования также может считаться процедура проверки конституционности выносимого на референдум вопроса. В соответствии с [2] в первую очередь проверяются соблюдение порядка сбора подписей в поддержку инициативы проведения референдума Центральной Избирательной Комиссией, а после этого Президент РФ обращается в Конституционный суд РФ с запросом о соответствии Конституции РФ инициативы проведения референдума по предложенному вопросу референдума. Таким образом, при несоответствии инициативы проведения референдума по предложенному вопросу референдума кропотливая и затратная работа лиц, по собранию подписей может быть напрасна.

Также реализации института референдума могут препятствовать высокие требования к инициативе проведения референдума. Инициатива проведения референдума принадлежит:

1) не менее чем двум миллионам граждан РФ, имеющих право на участие в референдуме, – при условии, что на территории одного субъекта РФ или в совокупности за пределами территории РФ находится место жительства не более 50 тысяч из них;

2) Конституционному Собранию;

3) федеральным органам государственной власти [2].

Серьезным недостатком является отсутствие действующих актов, регулирующих созыв Конституционного Собрания. Складывается ситуа-

ция, при которой один из субъектов, имеющих возможность внесения инициативы проведения референдума не может быть созван и поэтому не может реализовывать свои функции, принадлежащие ему по закону. Данная проблема возможно будет решена в соответствии с Проектом ФКЗ № 1046036–7 «О Конституционном Собрании Российской Федерации».

Несовершенство правового регулирования референдума в Российской Федерации усложняет демократизацию общества и государства. Присутствует множество вопросов, требующих дополнений в действующее законодательство, изменений и конкретизации. На данный момент, законодатель исключает неточные и абстрактные формулировки, усложняя, однако, процедуру проведения референдума.

Для улучшения ситуации и повышения эффективности использования референдума как базового демократического института необходимо внести качественные изменения в современное законодательство. Примером таких изменений может быть сокращение количества вопросов, по которым референдум не может проводиться, изменение порядка внесения инициативы проведения референдума, упрощение процедуры проведения референдума, повышение конкретности и полноты правового регулирования, связанного с порядком созыва Конституционного Собрания, его составом, полномочиями, сроком действия и иными характеристиками как инициатора референдума. Это сможет повысить эффективность правового регулирования референдума в Российской Федерации и непосредственно демократизацию общества, его правовую грамотность и культуру.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 01.07.2020, № 31, ст. 4398.
2. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 18.06.2017) «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 05.07.2004, № 27, ст. 2701.
3. Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 25.02.2004) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.
4. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 года) (в редакции от 26 декабря 1990 года). // СПС «Гарант», 2006.

5. Баглай М.В. / Конституционное право Российской Федерации: учеб. Б14 для вузов / М. В. Баглай. — 6-е изд., изм. и доп. — М.: Норма, 2007. - 434 с.
6. Воробьева Е.И. Институт референдума в России: проблемы реализации / Е.И. Воробьева. // Кубанский государственный университет; Общество с ограниченной ответственностью «Ассоциация молодых ученых» Краснодар. – 2017 – С. 92
7. Гец В.А., Ященко С.О., Максимчук С.И. Теоретические аспекты коррупции и антикоррупционной деятельности государства // Финансовая экономика, №7, 2021. – С.21-23
8. Комарова В.В./История становления института референдума в России.// LEX RUSSICA (РУССКИЙ ЗАКОН). - 2004. - № 2. - С. 400
9. Мишин А.А. / Конституционное (государственное) право зарубежных стран / [Послел. Л. Никитинского]. - 5-е изд., перераб. и доп. - М.: Белые альвы, 1996. - 215 с.
10. Смоленский, М.Б./ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: [учеб. пособие] / Ростов-на-Дону: Феникс, 2006. – 158 с.
11. Страшун Б.А. / Конституционное (государственное) право зарубежных стран: [В 4 т.] / - 2-е изд., испр. и доп. - М.: 2005. - 312 с.
12. Чиркин В.Е./ Государствоведение: учебник для магистрантов по направлению «Юриспруденция» / 3-е изд., испр. и доп. - Москва: Изд-во Московского психолого-социального ун-та; Воронеж: НПО «МОДЭК», 2012. - 227 с.
13. Чиркин В.Е./ Конституционное право зарубежных стран: учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Ин-т государства и права РАН, Акад. правовой ун-т. - 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 2005. – 259 с.