

зование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2014. – № 6 (49). – С. 74-80.

5. Макогон Б.В. Синтез понятия юридической ответственности в среде процессуально-ограничительного регулирования публичных правоотношений // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2016. – № 11 (78). – С. 61-64.

6. Макогон Б.В. Процессуально-правовые координаты деятельности субъектов публичной власти. Монография. – Белгород: Издательский дом «Белгород», 2013.

7. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. – М., 2004.

Никонова Людмила Ивановна,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного и международного права
юридического института НИУ «БелГУ»
(Белгород, Россия)

ИНСТИТУТ РЕФЕРЕНДУМА: PRO AT CONTRA

Аннотация. В статье на основе анализа сущностных характеристик референдума, являющегося важнейшим инструментом реализации народовластия, приведена конституционно-правовая дискуссия о народовластной значимости референдума и представлены дополнительные аргументы в пользу значимости и актуальности его использования в современной политической практике.

Ключевые слова: народовластие, референдум, выборы, всенародное голосование, прямая демократия, непосредственное выражение власти народа, инициатива референдума, конституция

Развитие современных информационных технологий привело к появлению нового канала распространения политической информации. Наличие информационных ресурсов «политического интернета» (сайты политических партий и общественных объединений, персональные блоги и страницы в социальных сетях политических деятелей, информационноаналитические политические сайты, активное использование интернет-технологий в работе государственных и муниципальных структур и др. [1]) способствует повышению уровня политической осведомлённости и информированности граждан, осознанию населением своего право быть активным участником политической жизни страны. Поэтому, как отмечает Б.С. Крылов, «за последние десятилетия во многих госу-

дарствах повысился интерес к институту референдума» [2, с. 95] как одному из общепризнанных основ прямой демократии.

Вопрос об обязательности и необходимости использования этого института неоднозначен. Солидаризируемся с мнением А.А. Степановой, что значительное количество «разнополярных аргументов» [3, с. 28] ставит каждое государство, допускающее реализацию этой формы прямой демократии, перед сложным выбором: использовать или не использовать референдумы. Для обоснования важности и актуальности их применения в современной политической жизни России следует проанализировать сущностную характеристику данного явления.

Согласно Большой юридической энциклопедии референдум (от лат. *referendum* – то, что должно быть сообщено) представляет собой «решение наиболее важных вопросов общественной и государственной жизни прямым голосованием избирателей» [4, с. 529]. Решение, принятое на референдуме, является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении никаким другим органом.

В.В. Комарова детализирует данный термин, предлагая под ним понимать «форму непосредственной демократии, содержанием которой является волеизъявление установленного законом числа граждан, по любому общественно значимому вопросу, кроме тех, которые не могут по закону быть вынесены на референдум, имеющее высшую юридическую силу и обязательное для исполнения органами, организациями и гражданами, в отношении которых решение имеет императивный характер» [5].

По мнению автора, главное значение института референдума состоит в том, что с его помощью граждане приобретают возможность эффективного воздействия на формирование политики государственных и иных органов власти, а последние, в свою очередь – возможность сверять свои решения с мнением народа или отдельной его части [5].

Конституционное или законодательное закрепление, а самое главное, использование института референдума является сегодня неотъемлемым элементом демократического устройства современного государства, атрибутивным элементом развитого гражданского общества.

Схожей дефиниции данного термина придерживается большинство ученых. Так, В.В. Гребенюк, характеризуя специфические черты решения, принятого с помощью прямого волеизъявления граждан, пишет, что оно обладает высшей юридической силой, имеет общеобязательный характер и может быть изменено либо отменено исключительно в том же порядке, в каком было принято, т.е. посредством проведения референдума [6, с. 350].

Е.В. Мандрыка предлагает рассматривать референдум «как политико-правовое явление, суть которого проявляется в свободном волеизъявлении граждан по общественно значимым вопросам, проблемам, имеющим государственное значение, и принятии решений гражданами по этим вопросам непосредственно. Значимость принимаемых на референдуме решений не вызывает сомнений, так как принятые на референдумах решения способны оказывать влияние на судьбы всего народа» [7].

Делая акцент на территориальных уровнях проведения референдумов в России, В.А. Толстик и Н.А. Трусов определяют его как «конституционно-правовую форму, институционализирующую волю как всего многонационального народа Российской Федерации, так и народов, и национальностей, проживающих в отдельных субъектах России, а также жителей муниципальных образований по наиболее важным вопросам общественной жизни и государственному строительству» [8]. При этом именно референдум как никакой другой институт непосредственного волеизъявления граждан, воплощает идею участия народа в осуществлении власти, тем самым переводя идею в реальную действительность.

Законодательная формулировка референдума дана в п. 53 ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которой он представляет собой «форму 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» [9]. Помимо этого, нормативное определение федерального референдума содержится также в Федеральном конституционном законе от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» [10]. Специфика общенационального, регионального и местных референдумов состоит в лишь месте проживания граждан, которые вправе принять участие в том или ином референдуме. При этом вне зависимости от вида, референдумы могут быть проведены только лишь или «по наиболее важным вопросам государственного значения», или «по наиболее важным вопросам местного значения» [8].

Учитывая вполне объективные причины, народ не может постоянно осуществлять свою власть с помощью референдумов, поэтому в практике большинства стран мира основным способом воздействия общества на государственную политику является участие населения в выборах членов представительных органов или отдельных должностных лиц (например, глав государств, депутатов муниципальных органов и др.). Следует согласиться с мнением

Б.С. Крылова, что такой способ участия народа в осуществлении власти не лишен недостатков. Так, избиратели, отдавая свои голоса на выборах тем или иным кандидатам или партиям, только формируют органы публичной власти, но непосредственного участия в принятии решений этих органов они не принимают. И влиять на проводимую эти органами политику граждане могут лишь косвенно через политические партии, общественные организации, СМИ, общественный контроль [2, с. 95].

При использовании же референдумов гражданин напрямую участвует в принятии или отклонении вынесенных на всенародное голосование решений, которые имеют важное значение, как для него лично, так и для государства в целом (региона, муниципального образования). Возможность каждого лично повлиять на решение существенных вопросов жизни общества и государства однозначно способствует росту политической активности граждан.

Многие известные российские учёные-юристы конца XIX - начала XX вв. в своих работах положительно оценивали использование референдумов в политической практике. П.И. Новгородцев называл референдум школой политического воспитания народа, средством его культурного развития первостепенной важности, напоминанием парламентариям об их обязанностях и способом их сближения с народом [11, с. 173]. В.М. Гессен писал, что референдум является «чрезвычайно серьёзным» и «чрезвычайно жизненным» институтом, органично дополняющим народное представительство [12, с.67].

Очень точно охарактеризовал причину возникновения «сочувствия к формам непосредственной демократии» С.А. Котляревский, считавший ее «симптомом неудовлетворенности современным представительным режимом». Причем возникнуть такое сочувствие может в «лагерях людей, совершенно противоположных друг другу по своим политическим и социальным симпатиям» [13].

Сказанное С.А. Котляревским более чем сто лет назад остается актуальным и сегодня. Так, научное исследование М.С. Велибекова 2019 г. подтверждает, что на данный момент в европейских странах отмечается объективно существующий кризис представительной формы демократии [14, с.13].

В России наблюдается схожая ситуация. Представленные на сайте ВЦИОМ опросы общественного мнения и мониторинги удовлетворенности населения федеральной властью показывают, что на ноябрь 2019 г. почти половина опрошенных россиян (48,2%) не одобряют деятельность представительного и законодательного органа власти – Государственной Думы Федерального Собрания России, а 44,3% опрошенных не удовлетворены работой Правительства РФ [15].

Присоединяемся к позиции М.С. Велибекова, считающего, что оптимальным решением данной проблемы является развитие и совершенствование нормативно-правового регулирования институтов непосредственной демократии, в частности, референдума, как механизма, который приводится в действие в случае несоответствия принимаемых представительным органом решений действительной воле народа [14, с. 13].

Большинство современных российских ученых и исследователей также отмечают положительные аспекты использования в политической практике этой формы прямой демократии. Например, М.А. Бучакова и Т.Е. Грязнова считают, что референдум не только отражает интересы и волю народа, но и способствует развитию самоуправления в жизни общества. Вторым аргументом выступает «воспитательный аспект», т.к. посредством применения референдумов происходит рост самосознания среди населения, понимание гражданами своей значимости и роли в решении вопросов различных сфер жизнедеятельности общества [16, с. 18].

По мнению Б.С. Крылова, использование референдумов дает возможность скорректировать деятельность органов публичной власти, а также принимаемые ими решения [2, с. 101], тем самым, позволяя повысить уровень удовлетворенности населения работой этих органов.

Достоинством института референдума, с точки зрения Г.В. Синцова, является то, что он не только позволяет выявить общественное мнение по самому широкому кругу наиболее важных вопросов для жизни страны, но и позволяет учесть его в политической практике, в процессе принятия и проведения в жизнь политических решений [17, с. 345]

Согласно позиции В.Н. Руденко, в современных демократических государствах конституционно-правовые институты прямой демократии выполняют функцию гармонизации: интересов общества и государства. Работая по принципу субсидиарности совместно с органами власти, «функционирование институтов прямого народовластия позволяет предотвращать затяжные социальные и политические конфликты, оптимально разрешать возникающие противоречия» [18, с. 15].

По мнению В.В. Комаровой, использование «народного арбитража» направлено на разрешение конфликта между высшими государственными институтами, который мешает нормальному осуществлению государственной деятельности, управлению общественными делами, жизнедеятельностью самого общества. Выступая в качестве высшего арбитра, народ решает конфликт окончательно, причем с положительным эффектом, подтверждая ту или иную позицию [19, с. 10].

Среди аргументов против использования этой формы непосредственного выражения власти народа, можно встретить следующие: частое применение референдумов ведет к ослаблению роли представительных органов; несопоставимость значительных организационных, материально-технических и финансовых затрат при подготовке к референдуму со слабой предсказуемостью явки граждан на референдум [20, с.17]; неразбериха в формулировках, выносимых на референдум вопросов; проблема явки и кворума; проблема осведомленности голосующих; вводящие в заблуждение рекламные кампании, вмешательство видео- и теле демократии [21]. Анализируя негативные черты применения этого института в России, упоминают об особенностях российского менталитета, характеризующегося достаточно низким уровнем политической культуры наших граждан, распространённостью таких форм деформации правового сознания, как правовой нигилизм и правовой идеализм в совокупности существенно нивелирующих эффективность реализации декларируемых возможностей участия населения в осуществлении народовластия [22].

Полагаем, мнение о том, что частое использование референдумов может привести к ослаблению роли представительных органов «снижает» авторитет власти народа, осуществляемой им непосредственно, и ставит на первое место представительные формы демократии. Рассматривая этот вопрос применительно к России, важно отметить, что анализ текста российской Конституции позволяет сделать вывод: «создатели» Основного закона отдали приоритет непосредственному участию народа в осуществлении власти, среди которых референдум занимает одну из важнейших позиций. Так, ч. 2 ст. 3 Базового закона устанавливает, что «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления [23]. Часть 3 этой же конституционной статьи, определяя формы непосредственного выражения власти народа, на первое место ставит референдум и только затем свободные выборы.

Аргумент, что законодатель просто мог расположить их в алфавитном порядке, не выдерживает критики, т.к. именно содержательные характеристики референдума обуславливают его место и значение при реализации на практике суверенитета народа как носителя и источника власти.

В тексте Базового закона России референдум встречается пять раз: в качестве формы выражения народовластия (ч. 3 ст. 3), как структурный элемент избирательного права (ч. 2 ст. 32), в контексте детализации полномочий государственных властных органов (п. «в» ст. 84, ч. 3 ст. 92) и как форма осуществления местного самоуправления (ч. 2 ст. 130). Полагаем, что его многократное использование в тексте Конституции РФ определяет место института референ-

дума в системе форм высшего непосредственного выражения народовластия, тем самым указывая на его значимость и важность.

Возражая сторонникам политической незрелости российского избирателя, следует ответить, что голосуя на выборах за партию, большинство избирателей вряд ли знают, кто представляет эту партию (списки партии) кроме ее политического лидера. Если же вопрос будет касаться лично каждого, то гражданин обязательно проанализирует (пусть и со своим видением проблемы) плюсы и минусы выносимого на всенародное обсуждение вопроса.

Согласимся, что при проведении референдума вероятна опасность информационного влияния и политического давления с помощью СМИ на общественное мнение, поэтому важно, чтобы органы публичной власти при проведении всенародных голосований подробно разъясняли аргументацию «за» и «против» предлагаемой инициативы, каковы будут последствия положительного или отрицательного решения данного вопроса для общества и государства.

Не абсолютизируя институт референдума, не предлагаем проводить его с периодичностью выборов, т.к. специфика вопросов, которые он призван разрешить, сама определяет отсутствие систематического графика в его проведении. В тоже время нельзя не отметить, что за 26 лет действия Конституции РФ и более 15 лет с момента принятия ФКЗ «О референдуме» было достаточно вопросов общегосударственного значения, которые могли бы быть инициированы для проведения референдума (взять хотя бы вопрос о повышении пенсионного возраста), но обсуждены они на всенародном голосовании не были.

Резюмируя отметим, что в современном мире народовластие не может быть построено только на принципах представительства. Прямое волеизъявление граждан должно субсидиарно дополнять представительные формы, что будет содействовать повышению уровня доверия граждан к органам и решениям, принимаемым публичной властью, способствовать росту чувства сопричастности каждого к легализации важнейших государственных решений и задач, гармонизации интересов общества и государства.

Литература

1. Морозова О.Н. Политическая Интернет-коммуникация: ее роль, функции и формы // Политическая лингвистика. 2011. № 1(35). С. 156; URL: КиберЛенинка: <https://cyberleninka.ru/article/n/politicheskaya-internet-kommunikatsiya-ee-rol-funksii-i-formy>(дата обращения 05.11.2019)
2. Крылов Б.С. Институт референдума в России и за рубежом // Российский юридический журнал. 2009. № 4 (67). С. 95-101.
3. Степанова А.А. Заметки о референдуме // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 2. С. 28-33.

4. Большая юридическая энциклопедия. – М.: Изд-во Эксмо, 2007. 688с.
5. Комарова В.В. Референдум в системе народовластия в Российской Федерации: Автореф. канд. юрид. наук:12.00.02.. М., 1995. 24 с.; URL: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=52737> (дата обращения 15.11.2019)
6. Гребенюк В.В. Проблемы конституционно-правового регулирования предмета референдума в Российской Федерации // *Advances In Law Studies*. 2018. Т. 5. № 4. С. 349 - 360.
7. Мандрыка Е.В. Конституционно-правовое регулирование референдумов в постсоциалистических государствах: общее и особенное // *Теорія і практика правознавства*. 2013; URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionno-pravovoe-regulirovanie-referendumov-v-postsotsialisticheskikh-gosudarstvah-obschee-i-osobennoe> (дата обращения 07.11.2019)
8. Толстик В.А., Трусов Н.А. Референдум в России: основы, опыт, критика // *Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России*. 2013. № 24. С. 9-14; URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/referendum-v-rossii-osnovy-opyt-kritika> (дата обращения 10.11.2019)
9. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (с изм. и доп. от 29 мая 2019 г. № 104-ФЗ) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // *СЗ РФ*. 2002. № 24. Ст. 2253; 2019. № 22. Ст. 2660.
10. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ (с изм. и доп. от 18 июня 2017 г. № 1-ФКЗ) «О референдуме Российской Федерации» // *СЗ РФ*. 2004. № 27. Ст. 2710; 2017. № 25. Ст. 3589.
11. Новгородцев П.И. Кризис современного правосознания. – М.: Типоли-тогр. т-ва И.Н. Кушнерев и К, 1909. 408 с.// Электронная библиотека «Научное наследие России»; URL: <http://books.e-heritage.ru/book/10081130> (дата обращения 12.11.2019)
12. Гессен В.М. Теория конституционного государства. Изд. 3-е. – СПб.: Кас-са взаимопомощи студентов СПб. политехн. ин-та имп. Петра Великого, 1914 // Электронная библиотека «Научное наследие России»; URL <http://books.e-heritage.ru/book/10071940> (дата обращения 12.11.2019)
13. Котляревский С.А. Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора. – СПб.: Г.Ф Львович, 1907. 255 с. URL: http://dugward.ru/library/kotlarevskiy_sa/kotlarevskiy_konst (дата обращения 12.11.2019)
14. Велибеков М.С. Конституционно-правовое регулирование референдума в федеративных государствах Европы: автореф. канд. юрид. наук:12.00.02. – М.,

2019. 18 с.; URL: <http://www.rudn.ru/u/www/files/dissertation/avtoreferat-velibekova-m-s.pdf> (дата обращения 15.11.2019)
15. Сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения: URL https://wciom.ru/news/ratings/odobrenie_deyatelnosti_gosudarstvennykh_institutov/ (дата обращения 10.11.2019)
16. Бучакова М.А. Грязнова Т.Е. Институт непосредственной демократии в системе российской государственности // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2013. № 2 (35). С. 12-20.
17. Синцов Г.В. Современные конституционно-правовые модели института референдума в зарубежных странах: Дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2008. 384 с.
18. Руденко В.Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. – Екатеринбург, 2003. 41 с. URL: https://new-disser.ru/_avtoreferats/01002627552.pdf(дата обращения 12.11.2019)
19. Комарова В.В. Новые формы народовластия или старый референдум?// Законодательство и экономика. 2006. № 5. С.5-10.
20. Невинский В.В. Общероссийский референдум: содержание и значение конституционно-правовых новелл 2002 и 2004 гг. // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 3. С. 14-17.
21. Cronin T. Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall. – Cambridge and London: Harvard University Press, 1989. P. 207-214.
22. Алпатов Ю.М. Реализация принципа участия населения в управлении государством на примере осуществления местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге II Юридический мир. 2008. № 5; URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/32831-realizaciya-principa-uchastiya-naseleniya-upravlenii-gosudarstvom-primere> (дата обращения 18.11.2019)
23. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008, 30.12.2008, 05.02.2014 , 21.07.2014) // Российская газета. 2014, 23 июля.