



Научная статья

УДК 34

<https://doi.org/10.24412/2073-0454-2023-1-202-213>

NPON: 2003-0059-1/23-576

MOSURED: 77/27-003-2023-01-775

Институт референдума: проблемные вопросы квалификации и законодательство Российской Федерации

Ирина Геннадьевна Пирожкова¹, Алексей Михайлович Попов²

¹ Тамбовский государственный технический университет, Тамбов, Россия, 0_1_23456789@list.ru

² Московская академия Следственного комитета Российской Федерации, Москва, Россия, pamtambov@yandex.ru

Аннотация. Анализируется содержание понятий «референдум», «плебисцит», «всенародное голосование» и другие родственные гибридные формы прямой демократии с точки зрения доктрины конституционного права, законодательства Российской Федерации и международных правовых источников. Дается сравнительная характеристика референдума и плебисцита; актуализируется проблема определения места этих форм в иерархии источников права; анализируется система законодательства СНГ, конституционного федерального и отраслевого законодательства России федерального уровня, регулирующего разные вопросы референдумного права. Делается вывод о незавершенности формирования легального понятия «референдум» законодательными средствами, отсутствии разработанного понятия «право на референдум», нечеткости юридической техники в деле определения принципов референдума как формы волеизъявления.

Ключевые слова: референдум, плебисцит, всенародное голосование, местный референдум, гибридные формы волеизъявления

Для цитирования: Пирожкова И. Г., Попов А. М. Институт референдума: проблемные вопросы квалификации и законодательство Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2023. № 1. С. 202–213. <https://doi.org/10.24412/2073-0454-2023-1-202-213>.

Original article

Referendum institution: problematic issues of qualification and legislation of the Russian Federation

Irina G. Pirozhkova¹, Alexey M. Popov²

¹ Tambov State Technical University, Tambov, Russia, 0_1_23456789@list.ru

² Moscow Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation, Moscow, Russia, pamtambov@yandex.ru

Abstract. The content of the concepts «referendum», «plebiscite», «popular vote» and other related hybrid forms of direct democracy is analyzed from the point of view of the doctrine of constitutional law, the legislation of the Russian Federation and international legal sources. The comparative characteristics of the referendum and plebiscite are given; the problem of determining the place of these forms in the hierarchy of sources of law is actualized; the system of CIS legislation, constitutional federal and sectoral legislation of Russia at the federal level regulating various issues of referendum law is analyzed. The conclusion is made about the incompleteness of the formation of the legal concept of «referendum» by legislative means, the absence of a developed concept of «right to a referendum», the vagueness of legal technique in determining the principles of a referendum as a form of expression of will.

Keywords: referendum, plebiscite, popular vote, local referendum, hybrid forms of expression of will

For citation: Pirozhkova I. G., Popov A.M. Referendum institution: problematic issues of qualification and legislation of the Russian Federation. Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2023;(1):202–213. (In Russ.). <https://doi.org/10.24412/2073-0454-2023-1-202-213>.

Институт референдума очень по-разному определяется в доктрине права. Буквальный перевод этого термина («должно быть сообщенным») косвенным образом проявляет его смысл. Существует несколько десятков определений понятия «референдум», как очень общих, так и весьма детальных. Среди них такие, как «обращение к избирательному

корпусу с целью принятия окончательного решения по конституции, законодательным или внутриполитическим и внешнеполитическим вопросам» [6, с. 410] или «принятие избирательным корпусом окончательного решения по конституционным, законодательным или иным внутри- и внешнеполитическим вопросам» [1, с. 225]. В. Е. Чиркин определяет референдум как

© Пирожкова И. Г., Попов А. М., 2023



«голосование избирателей за или против проекта определенного решения, в результате которого принимается решение государственного или местного уровня» [5, с. 267]. Причем он может иметь большую легитимность, чем принятый представительным органом закон, так как его результаты могут отменяться исключительно посредством нового референдума.

Таким образом, мы видим, что определение строится на выявлении субъектов принятия решений (избирательный корпус, население, частично — органы власти), на определении предмета референдума («по вопросам...»), частично — на указании на окончательный характер решения, его верховный иерархический статус.

Сходным термином, стоящим в ряду обозначений институтов прямой демократии является термин «плебисцит», народное голосование по важному вопросу общественной жизни. Есть государства, где эти термины употребляются как синонимы. Однако, ряд исследователей выделяют и различия, они представлены в табл. 1.

Таким образом, различия в терминологии связаны с лингвистическими нюансами происхождения терминов, а также с формальным закреплением их нормативного регулирования. Кроме того, признак обязательности решений референдума противоречит устоявшейся классификации референдумов на императивные и консультативные, которая присутствует в отечественной учебной и научной литературе. Можно сделать вывод, что плебисцит — термин более политологический, а референдум несет конкретно-правовой смысл.

Существуют и гибридные формы; такой формой иногда считают событие новейшей истории Российской Федерации — всенародное голосование по во-

просу внесения поправок в Конституцию РФ, проведенное в 2020 г. Конструкция «всенародное голосование» была введена в законодательство в 2020 г. ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [7], хотя сам термин в явном значении «референдум» содержится в Конституции 1993 г. в ст. 135, которая очерчивает роль Конституционного Собрания в изменении гл. 1, 2 и 9 Конституции. Синонимичность двух этих понятий также подтверждается ст. 21 ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» — реализация инициативы проведения всенародного голосования по проекту новой Конституции Российской Федерации — которая устанавливает единство процедур проведения всеобщего голосования в соответствии со ст. 135 Конституции и общероссийского референдума.

Изменения, внесенные в гл. 3–8 Конституции в 2020 г., не являются референдумом по формальным и процедурным причинам, так как его проведение не соответствует требованиям законодательства о референдуме [8]. Однако, такой признак референдума, отмеченный в табл. 1, как императивность принятого решения, был зафиксирован в законе: «Изменения в Конституцию Российской Федерации, предусмотренные ст. 1 настоящего Закона, считаются одобренными, если за них проголосовало более половины граждан Российской Федерации, принявших участие в общероссийском голосовании. Если за изменения в Конституцию Российской Федерации, предусмотренные ст. 1 настоящего Закона, проголосовало менее половины граждан Российской Федерации, принявших участие в общероссийском голосовании, такие изменения не считаются одобренными и ст. 1 настоящего Закона не вступает в силу» (п. 5 ст. 3).

Таблица 1.

Плебисцит и референдум: сравнительная характеристика

Плебисцит	Референдум
Происходит от термина «плебс», подчеркивает «простонародность», «демократию толпы», часто употребляется в значении «всенародного одобрения».	Имеет более нейтральные оценочные характеристики.
Применяется как синоним голосования по любым вопросам.	Часто применяется в узком смысле: проводится по конституционным вопросам.
Не зафиксирован в законодательстве РФ.	Зафиксирован в законодательстве РФ.
Не имеет четкой установленной формы и может означать любой опрос граждан.	Имеет четкую форму и процедуру проведения.
Результаты не имеют императивного значения.	Результаты имеют императивное значение.



При этом, термины «референдум» и «всенародное голосование» определяются законодательством друг через друга: «Референдум Российской Федерации — всенародное голосование граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения» (ст. 3) [8].

Основной нормативный акт, создающий процедурные и концептуальные основы для конституционной реформы в формате плебисцита: «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ, который вступил в силу 14 марта 2020 г.

Предыдущие изменения Конституции 2004 и 2014 гг. вносились в соответствии с гл. 9 Конституции, без генерирования дополнительного нормативного материала, уточняющего процедурные стороны внесения изменений.

Все нормативные акты о внесении поправок до 2020 г. содержали одну содержательную статью, отражающую форму нового конституционного текста, и одну статью, устанавливающую срок вступления поправки в силу. Конституционная реформа 2020 г. основана на ином механизме. В Законе № 33-ФЗ закреплены два новых условия:

1) положительное заключение КС РФ, в котором Суд должен был подтвердить либо опровергнуть конституционность обновленной процедуры изменения Конституции Российской Федерации и оценить вносимые изменения с точки зрения их соответствия неизменяемым гл. 1 и 2 Конституции, закрепляющим основы конституционного строя и базовые конституционные права и свободы. Положительное заключение Конституционного Суда было принято 16 марта 2020 г. [26];

2) назначение всероссийского голосования по вопросу об одобрении вносимых изменений избирательным корпусом Российской Федерации, что является важным для цели квалификации данной процедуры.

Такое голосование не является референдумом, но по всей вероятности является плебисцитом.

В новейшей аналитической литературе есть множество оценок проведенному голосованию, которые включают оценку политических рисков, оценку процедурных новелл. Все они сопоставляют всенародное голосование с избирательными и референдумными процедурами. Однако существует иная точка зрения, которая объявляет такие сравнения некор-

ректными в связи с тем, что разные формы волеизъявления должны иметь разное нормативное закрепление: ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» регулирует выборы в органы власти, ФКЗ «О референдуме РФ» — вопросы референдума, Закона РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» — новый и специальный закон, касающийся единичной конституционной процедуры внесения поправок в Основную закон как политико-правовой акт [27].

Узкий смысл термина «референдум», который отождествляется с утверждением предложений органов публичной власти, на наш взгляд, не соответствует его действительному значению, так как референдумы с исторической точки зрения проводились по самым разным вопросам, сформулированным различными политическими, в том числе и общественными, акторами, особенно этот нюанс значим на муниципальном, местном уровне. В этом смысле референдум может быть близок к родственным институтам народной правотворческой инициативы.

Правовая природа референдума имеет также много общего с институтом выборов, что является основой для частого объединения в научной литературе вопросов избирательного и референдумного права.

Объединяет референдум и выборы следующие элементы правовой действительности.

1. Теоретическое обоснование необходимости институтов народовластия для существования демократии. Классификация и выборов, и референдумов как форм прямого волеизъявления населения, что подтверждается прямыми цитатами текста Конституции 1993 г.: ст. 3, которая относит эти институты к элементам конституционного строя и ст. 130., которая провозглашает их основой волеизъявления народа в рамках реализации права на самоуправление. Выявление основного субъекта для обеих процедур — народа. Схожесть целеполагания выборов и референдумов: организация формирования публичных институтов власти и правотворчества.

2. Схожесть принципов проведения обеих electoralных процедур, обусловленных современными демократическими стандартами (принцип свободного вотума, равенства, всеобщности, процедуры тайного выражения мнения и др.).



3. Процедурная и сущностная схожесть выражается в наличии стадий как и избирательного, так и референдумного процессов; например, информирование избирателей, агитация, образование участков для голосования, составление списков избирателей, акт голосования, установление итогов голосования и др.

Правовая природа референдума определяется также его процедурным характером, референдум сам по себе не является приметой демократического режима, но является действенным механизмом принятия решений большинством населения, что очевидным образом характеризует сущностный характер демократических процедур. С этой точки зрения включенность референдума в правовой процедурный арсенал может считаться организационно-правовой гарантией соблюдения прав человека.

С точки зрения доктрины прав и свобод человека, референдум является формой реализации политических прав граждан. Однако, специалисты отмечают, что: «...в рамках референдума конкретизируются и некоторые личные, социально-экономические права. При этом они обременяются набором ограничений, присущих сугубо политическим правам: наличие гражданства, достижение совершеннолетия и др.» [2]. Примечательно, что в законодательстве РФ отсутствует определение дефиниции «право на референдум», но закреплена конструкция «право на участие в референдуме».

Правовая основа организации, проведения референдума и инкорпорации решений, принятых народом, заключена в законодательных и иных нормативных актах международного и национально-правового уровня регулирования.

Международный уровень регулирования представлен, в первую очередь, базовыми документами о политических правах человека как общего характера: Пакт ООН о гражданских и политических правах граждан [28], Конвенция основных прав и свобод [29], Европейская Хартия местного самоуправления [30], так и специальными актами, регулирующими:

♦ во-первых, доступ к реализации политических прав особых групп граждан — Конвенция о правах инвалидов от 13 декабря 2006 г., которая акцентирует необходимость введения «ассистивных и новых технологий, где это уместно» (п. 20); Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 г., которая устанавли-

вает беспрепятственный доступ женщин к избирательным процедурам;

♦ во-вторых, процедурные детали организации референдумов: Европейская Конвенция о консульских функциях (от 11 декабря 1967 г.) и соответствующие Консульские Конвенции РФ и ряда зарубежных государств, а также Консульский устав Российской Федерации (ст. 24) [19].

Важное значение имеют обобщения международных органов по вопросу реализации гражданами своих прав, которые, с одной стороны, напоминают мировому сообществу о ценности доктрины прав и свобод, с другой стороны, могут указывать на некоторые теоретические нюансы их классификации. Так, упомянутый документ содержит фразу «выборы, референдумы и плебисциты, в ходе которых люди избирают своих представителей и выражают свои предпочтения...» [31], что указывает на разделение этих категорий, о чем говорилось ранее в данной работе.

Особое место среди международных актов о правах человека на участие в референдуме занимают акты СНГ, большая часть из которых является рамочными законами.

В преамбуле постановления межпарламентской Ассамблеи СНГ «О соблюдении прав человека и основных свобод в государствах – участниках СНГ» [32] говорится о необходимости установления наблюдения в ходе проведения выборов и референдумов и формулируются Рекомендации по этому поводу.

Модельный закон в сфере борьбы с коррупцией ставит целью создание механизма пресечения подкупа избирателя (ст. 3), описывает формы административных правонарушений при проведении референдума в сфере отчетности, незаконного использования данных, незаконной финансовой поддержки (ст. 8).

Модельный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» [33] устанавливает в ст. 25 понятие местного референдума и дополняется специальным модельным актом, посвященным ему как важнейшему элементу народовластия при решении вопросов местного значения. Модельный закон «О местном референдуме» [34] предлагает организацию данного уровня электоральной демократии.

В основе национального законодательства о референдуме федерального конституционного уровня лежит два важнейших акта: Конституция России 1993 г. и ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», принятый в 2004 г. и заменивший ФКЗ 1995 г.



[8], который, в свою очередь, был принят взамен действовавшего на тот момент Закона «О референдуме РСФСР» [35].

Конституция России устанавливает общие принципы народовластия, которое выражается, в том числе, в форме референдума и всеобщего голосования.

Преамбула действующего ФКЗ указывает, что референдум не может быть инструментом принятия решений, противоречащих действующей Конституции, что означает, очевидно, что законодатель не ставит референдум вверху иерархии источников конституционного права. При этом Закон РСФСР содержал в себе норму о высшем положении решений, принятых на референдуме, в системе нормативных источников: «Решения, принятые всероссийским референдумом, обладают высшей юридической силой, в каком-либо утверждении не нуждаются и обязательны для применения на всей территории РСФСР» (ст. 1). Отсутствие в действующем ФКЗ нормы о высшем положении акта референдума в действующем законодательстве, на наш взгляд, противоречит норме Конституции РФ 1993 г., изложенной в п. 3. ст. 3: «Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы» в правовой демократической доктрине в этой области.

Новейшая история России показывает также закрепление референдума как акта высшей силы, чье решение противоречит действующему конституционному законодательству применительно к ситуации в другой стране. Так, в Договоре между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов (2014 г.) [36] говорится, что свободное и добровольное волеизъявление народов Крыма является основой решения о воссоединении Крыма с Россией.

В отличие от предшествующего закона, действующий систематизирует законодательство о всероссийском референдуме в ст. 3 и относит к нему «Конституцию Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, настоящий Федеральный конституционный закон, другие федеральные конституционные законы, федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, другие федеральные законы».

При этом, как следует из цитаты, общепринятые принципы относятся к системе законодательства, хотя могут быть приняты и не в форме закона. Это наглядное указание на прижившуюся в отечественной доктрине традицию понимать термин «законодательство» расширительно.

Среди подзаконных актов ФКЗ называют акты Центральной избирательной комиссии РФ.

ФКЗ «О референдуме в Российской Федерации» имеет признаки кодификации: обладает развитой общей частью и даже преамбулой, формулирует основные категории референдумного права, устанавливает принципы проведения референдума, которые соответствуют общепринятым мировым стандартам и родственны принципам проведения выборов, также ФКЗ излагает процессуальные нормы, лежащие в основе организации референдума.

Рассматриваемый конституционный закон содержит два конкретных указания на необходимые случаи проведения референдума (всенародного голосования): 1) голосование по внесению поправок в Конституцию, на основе ст. 135 Конституции и ФКЗ о Конституционном Собрании; 2) референдум в соответствии с международным договором Российской Федерации. При этом ФКЗ о Конституционном Собрании на основе нормы, изложенной в п. 2. ст. 135 Конституции. История разработки такого ФКЗ не завершена, последний проект такого ФКЗ, подготовлен и внесен в 2017 г. [37].

Однако, в федеральном конституционном законодательстве есть еще одно прямое указание на ситуацию, когда должен проводиться референдум (регионального характера). ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» [9], который устанавливает обязательность референдума как средства выражения воли населения территории, которая может стать основой для образования нового субъекта РФ в ее составе.

К уровню федерального конституционного законодательства, регулирующего разные вопросы референдумного права в условиях введения особых административных режимов, относятся:

♦ ФКЗ «О чрезвычайном положении» [10], который в ст. 14 прямо запрещает проведение выборов и референдумов в условиях чрезвычайного положения и этим соотносится с ограничительными нормами Федерального закона «О защите населения и



территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [13];

♦ аналогичный ФКЗ «О военном положении» (ст. 7) [11].

Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» [12] в гл. 16 устанавливает полномочия Конституционного Суда как арбитра в делах о проверке соответствия вопроса, выносимого на референдум Российской Федерации.

Основным нормативным актом среди федеральных законов, посвященных правам человека в области организации референдума, является Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [14], его роль в системе законодательства — определение процедурных вопросов избирательного и референдумного процесса.

Уровень федерального законодательства дополняется специальными актами.

Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», который позволяет откладывать назначенный референдум в означенных условиях полномочиями избирательных комиссий любого уровня (ст. 11.2) [13].

Местный референдум регулируется ст. 22 ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [15] и делает отсылку к необходимости создания законодательства в сфере референдумного права в субъектах Российской Федерации.

Следующая группа федерального законодательства относится к установлению разных видов ответственности за нарушения законодательства в сфере реализации прав граждан на участие в референдуме.

Так, Закон «О средствах массовой информации» [20] устанавливает возможность приостановления действия СМИ в случае повторного нарушения законодательства об агитации во время подготовки референдума (ст. 16.1).

ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» в ст. 15.3-1 [16] устанавливает субъектный состав действий по ограничению информации, признанной нарушающей законодательство о референдуме. Классические виды юридической ответственности установлены в уголовном, административном законодательстве.

УК РФ устанавливает ответственность за фальсификацию документов и итогов референдума, нарушение законодательства и о финансировании и др. [21].

КоАП РФ устанавливает ответственность в гл. 5 «Административные правонарушения, посягающие на права граждан» [22] за нарушение права гражданина на ознакомление со списком участников референдума (ст. 5.1), за неисполнение решения комиссии референдума и непредставление сведений и материалов по ее запросу (ст. 5.3), за нарушение порядка представления сведений об участниках референдума (ст. 5.4), за нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов, референдумов, общероссийского голосования (ст. 5.5) и др.

Процессуальные особенности судебных споров, связанных с правом на участие в референдуме, регулируются КАС РФ (гл. 24. Производство по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации) [23].

Следующим уровнем законодательства о референдуме является уровень субъектов Федерации: в силу ст. 72 Конституции «защита прав и свобод человека и гражданина» является предметом совместного ведения Федерации и ее субъектов. Ряд федеральных законов прямо предписывают необходимость создания регионального законодательства, обеспечивающего реализацию права на участие в референдуме.

Законодательство субъектов закрепляет право граждан на участие в референдуме и организационные нормы в Конституциях (Уставах), а также в избирательном законодательстве, в том числе, представленном в кодифицированном виде. Например, в Белгородской, Курской областях [24; 25].

Отметим, что законодательство РФ не содержит термина «региональный референдум», а оперирует термином «референдум субъекта Российской Федерации», подразумевая под ним проводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации и законодательством, и в частности, законом субъекта Российской Федерации среди обладающих правом на участие в референдуме граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено на территории субъекта Российской Федерации. Доктрина референдумного права активно использует эквивалентное понятие «региональный референдум» или «референдум регионального уровня» [4].



Федеральное законодательство устанавливает необходимость проведения референдумов на региональном уровне (в частности такая необходимость предусмотрена в ситуации образования нового субъекта РФ), а также устанавливает право на проведение референдума в региональном и местном масштабе.

Среди названных в этой системе источников международного характера особенно важна для реализации права на участие в референдуме на региональном и местном уровнях Хартия Местного самоуправления. Хартия в своей преамбуле утверждает, что «право граждан участвовать в ведении государственных дел ... наиболее непосредственно может быть осуществлено именно на местном уровне» [30]. Основной нормативный материал по местному референдуму сосредоточен в ФЗ-131, являющемся рамочным для формирования системы местного самоуправления [15]. Обширная ст. 22 этого закона устанавливает основные нормы по подготовке и проведению местного референдума и помещает нормативный материал в гл. 5.

Материал данной главы подвергся довольно существенным модификациям в 2019–2020 гг., общий тренд такой модификации — расширение форм прямого волеизъявления, многие из которых, на наш взгляд, могут считаться разновидностями плебисцита, который, как это было описано выше, в теории референдумного права не до конца отделен от референдума. Среди форм прямого волеизъявления, наряду с референдумом, ФЗ-131 называет выборы, возможность отзыва выборного лица, сход граждан как форма замены представительного органа и родовой вариант такого схода (ст. 25 и 25.1), правотворческую инициативу граждан, инициативные проекты, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания и общественные обсуждения, собрание граждан, конференция (собрание делегатов), опрос граждан. Помимо этого, в гл. 5 в перечне названных форм прямого волеизъявления не совсем, на наш взгляд, обоснованно присутствует ст. 27.1 «Староста сельского населенного пункта» (не совсем обосновано, так как название статьи отражает один из правовых статусов, а не форму плебисцита, формой волеизъявления было бы «выборы/назначение старосты...»). Также гл. 5 содержит такую форму, как «обращение граждан в органы местного самоуправления», которая регулируется отдельным федеральным законом [17].

Закон устанавливает цели проведения референдума — решение вопросов местного значения. Сам подход к определению таких вопросов носит формально-сущностный характер, т. е. законодательство содержит конкретный перечень таких вопросов, и сущностно определяет их признак, «привязывая» их к конкретной территории.

Устанавливается правило проведения такого референдума сразу на всей территории, так как единица местного самоуправления не может делиться на более мелкие территориальные части.

Важнейший вопрос, проливающий свет на создание реального механизма проведения форм плебисцитов, — это вопрос об инициативе и субъектах назначения референдумов и родственных ему форм прямой демократии. Назначает местный референдум представительный орган местного самоуправления. Инициаторами могут выступать граждане, «избирательные объединения, иные общественные объединения, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом», а также сам представительный орган муниципального образования вместе с главой местной администрации.

Все инициаторы, кроме представительного органа и главы местной администрации должны собрать подписи, число которых не может превышать 5 % от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования, конкретное число в рамках этих границ устанавливается законом субъекта федерации. Назначение референдума представительным органом в соответствии с оформленной инициативой должно уложиться в 30-дневный срок. Если этот срок упущен, законодатель предусматривает назначение референдума судом по обращению граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации или прокурора.

Важнейшей нормой, которая характеризует референдум как обязательный или консультативный, является императивно установленное применение решения населением, принятое в его результате. ФЗ-131 гласит, что «принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не



нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления» и таким образом устанавливает акт референдума на вершине иерархии источников права на муниципальном уровне. Теоретически возникает вопрос о возможной правовой коллизии в ситуации, когда на референдуме принимается решение, противоречащее Конституции РФ и федеральному законодательству.

Разрешение такого конфликта предусмотрено нормой об оспариваемости решений референдума «в судебном порядке гражданами, органами местного самоуправления, прокурором, уполномоченными федеральным законом органами государственной власти». Принципиальная оспариваемость решений референдума любого уровня устанавливается и ст. 73-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [18].

Последнее основание — несоответствие решения, принятого на референдуме Конституции Российской Федерации, федеральному закону, а на местном референдуме, также закону субъекта Российской Федерации — является сущностным, видовым ответом на вопрос: является ли любое решение, принятое путем законно проведенного референдума, выше любого другого источника права? На наш взгляд, в строгом смысле этого слова — нет, не является, вопреки установленному в законодательстве приоритету: «Решение, принятое на референдуме, является обязательным и не нуждается в дополнительном утверждении» (п. 1. ст. 73 № 67-ФЗ).

Подводя итоги и суммируя анализ доктрины референдумного права, законодательства, действующего на федеральном и региональном уровне, можно сделать следующие выводы и наблюдения.

В России, равно как в других зарубежных странах с либерально-демократическим конституционным устройством, Конституция рассматривает референдум как форму высшего непосредственного выражения власти народа. Международные акты, закрепляющие права человека в разных сферах, обязывают создавать в национальном праве действенные механизмы реализации права на участие в референдуме.

Терминология референдумного права в российской правовой доктрине не является полностью устоявшейся, в частности термины «референдум», «плебисцит», «всенародное голосование», а также

местоположение нормативного материала, регулирующего проведение референдума, среди норм, отражающих другие формы прямой демократии, не дают точного легального основания для создания дефиниций. Само право человека на участие в референдуме, закрепленное в российском законодательстве, может выражаться более обширным термином «право на референдум».

Законодательство о референдуме обширно, в частности за счет значительного количества актов регионального и местного нормотворчества, в целом, однако типичных, за счет жесткой «рамки» федерального законодательства, в том числе в формате федерального конституционного закона. Основной специальный закон, представляющий систему источников референдумного права, определяет фактическую возможность его реализации волей Президента государства. Распространенность общероссийского референдума невысока и представлена отдельными, наиболее значимыми плебисцитарными формами, которые именуются «голосованием по вопросу» и регулируются смежным законодательством, в том числе, созданным специально для таких форм.

Региональный уровень референдумного волеизъявления представлен в основном референдумами по вопросу создания нового субъекта федерации в составе РФ, проводимых на основании императивных норм федерального законодательства.

Наиболее активно осуществляется волеизъявление в формате местного референдума проводимого по вопросам местного значения. Большая часть таких референдумов проводится по вопросам изменений границ муниципальных единиц и их преобразования, а также по вопросам самообложения.

При подчеркивании важности и высокого нормативного статуса результатов прямого волеизъявления, в доктрине зафиксировано двойное отношение к референдуму, выражающееся в его громоздкости, потенциальной возможности дестабилизации общественных отношений.

Система законодательства о референдуме подчинена общей схеме иерархии конституционного законодательства, соотносится с международно-правовыми документами референдумного права, доктриной, которая классифицирует референдум по уровню проведения как общенациональный (федеральный), региональный (субъектов федерации) и местный.



Законодательство имеет пробелы в формировании норм об изменении Конституции путем референдума, так как не содержит специального ФКЗ о Конституционном Собрании, не содержит четкого разграничения понятий «референдум», «всеобщее голосование» и «плебисцит».

Сравнительный анализ законодательства позволяет сделать вывод, что Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г., по сравнению с предшествующим Федеральным конституционным законом от 10 октября 1995 г., значительно усложнил процедуру реализации конституционного права граждан РФ на участие в референдуме. Такое мнение о референдуме по закону 2004 г. высказали В. О. Лучин и А. В. Мазуров. По мнению А. Вешнякова: «действующий в Российской Федерации порядок организации референдума является «прямой и абсолютной демократией». С ним согласен Б. Грызлов: «Это, безусловно, закон демократичный. Но мы убеждены в другом: новые условия подготовки и проведения референдума беспрецедентно ужесточены, забюрократизированы и не имеют с демократией ничего общего. Провести в соответствии с ними референдум без согласия Президента и высших органов власти нереально» [3].

Список источников

1. Большая советская энциклопедия. М., 1972.
2. Курячая М. М. Право на референдум в системе основных прав и свобод граждан Российской Федерации // Человек. Сообщество. Управление. 2004. № 3-4. С. 20–32.
3. Лучин В. О., Мазуров А. В. Новый закон о референдуме // URL:// <https://www.lawmix.ru/comm/2553>.
4. Сравнительное конституционное право / Ред. кол. А. И. Ковлер, В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин. М.: Наука, 1996.
5. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М.: Наука, 2006.
6. Юридический энциклопедический словарь. М., 1987.
7. Федеральный конституционный закон от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.
8. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.
9. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4916.
10. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.
11. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.
12. Федеральный конституционный закон от 9 октября 2020 г. № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»» // СЗ РФ. 2020. № 46. Ст. 7196.
13. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.
14. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
15. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
16. Федеральный закон от 27 июня 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3448.
17. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.
18. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
19. Федеральный закон от 5 июля 2010 г. № 154-ФЗ «Консульский устав Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 28. Ст. 3554.
20. Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300.
21. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.



22. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

23. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

24. Избирательный Кодекс Белгородской области: принят Белгородской Областной Думой 24 марта 2005 г.

25. Кодекс о референдумах в Костромской области: принят Костромской Областной Думой // СПС «КонсультантПлюс».

26. Заключение Конституционного Суда Российской Федерации о соответствии положениям гл. 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации, не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу ст. 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 (г. Санкт-Петербург) // URL://http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_347691.

27. 10 главных попыток дискредитировать голоование по поправкам в Конституцию РФ. Российское Агентство правовой и судебной информации // URL://http://rapsinews.ru/legislation_publication/20200609/305900574.html.

28. Международный пакт о гражданских и политических правах, принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г. // URL://<https://constitution.garant.ru/act/right/megdunar/2540295/chapter/049c8ff5aea691880bcd32449444cd1/>

29. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) (с изм. от 13 мая 2004 г.) (вместе с «Протоколом [№ 1]» (подписан в г. Париже 20 марта 1952 г.), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (подписан в г. Страсбурге 16 сентября 1963 г.), «Протоколом № 7» (подписан в г. Страсбурге 22 ноября 1984 г.)) // СПС «КонсультантПлюс».

30. Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // URL:// <https://docs.cntd.ru/document/1901042>.

31. Обобщение правовых позиций межгосударственных органов по защите прав и свобод человека и специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека, по вопросу защиты (управление систематизации законодательства и анализа судебной практики Верховного Суда Российской Федерации, 2019 г.) // URL:// <http://ivo.garant.ru/#/doclist/2301:1>.

32. Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ: принято на XXII пленарном заседании 15 октября 2003 г. «О соблюдении прав человека и основных свобод в государствах – участниках СНГ» // URL://<http://docs.cntd.ru/document/901898824>.

33. Модельный закон: принят на X пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 6 декабря 1997 г. № 10-17 «Об общих принципах организации местного самоуправления» // URL://<http://docs.cntd.ru/document/901898824>.

34. Модельный закон: принят постановлением на XIV пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 16 октября 1999 г. № 14-15 «О местном референдуме» // URL://<http://docs.cntd.ru/document/901820078>.

35. О референдуме РСФСР (утратил силу с 16 октября 1995 г. на основании Федерального конституционного закона от 10 октября 1995 г. № 2-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации») // URL://<http://docs.cntd.ru/document/901700158>.

36. Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов (Москва, 18 марта 2014 г.) // СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1570.

37. Паспорт проекта Федерального конституционного закона № 316307-7 «О Конституционном Собрании Российской Федерации» // URL://<https://sozd.duma.gov.ru/bill/316307-7>.

References

1. The Great Soviet Encyclopedia. M., 1972.
2. Kuryachaya M. M. The right to a referendum in the system of fundamental rights and freedoms of citizens of the Russian Federation // Man. Community. Management. 2004. No. 3-4. P. 20–32.
3. Luchin V. O., Mazurov A. V. The new law on the referendum // URL:// <https://www.lawmix.ru/comm/2553>.



4. Comparative constitutional law / Ed. Col. A. I. Kovler, V. E. Chirkin, Yu. A. Yudin. M. : Nauka, 1996.
5. Chirkin V. E. Constitutional law of foreign countries. M. : Nauka, 2006.
6. Legal Encyclopedic Dictionary. M., 1987.
7. Federal Constitutional Law No. 1-FKZ of March 14, 2020 «On Improving the Regulation of Certain Issues of the Organization and Functioning of Public Power» // SZ RF. 2020. No. 11. St. 1416.
8. Federal Constitutional Law No. 5-FKZ of June 28, 2004 «On the Referendum of the Russian Federation» // SZ RF. 2004. No. 27. St. 2710.
9. Federal Constitutional Law of December 17, 2001 No. 6-FKZ «On the Procedure for Admission to the Russian Federation and the Formation of a New Subject of the Russian Federation in its Composition» // SZ RF. 2001. No. 52 (Part I). St. 4916.
10. Federal Constitutional Law of May 30, 2001 No. 3-FKZ «On the state of emergency» // SZ RF. 2001. No. 23. St. 2277.
11. Federal Constitutional Law of January 30, 2002 No. 1-FKZ «On martial law» // SZ RF. 2002. No 5. St. 375.
12. Federal Constitutional Law No. 5-FKZ of October 9, 2020 «On Amendments to the Federal Constitutional Law «On the Constitutional Court of the Russian Federation» // SZ RF. 2020. No. 46. St. 7196.
13. Federal Law No. 68-FZ of December 21, 1994 «On the Protection of the Population and territories from natural and Man-made emergencies» // SZ RF. 1994. No. 35. St. 3648.
14. Federal Law No. 67-FZ of June 12, 2002 «On Basic guarantees of Electoral rights and the rights of citizens of the Russian Federation to participate in a referendum» // SZ RF. 2002. No. 24. St. 2253.
15. Federal Law of October 6, 2003 No. 131-FZ «On General Principles of the Organization of local Self-Government in the Russian Federation» // SZ RF. 2003. No. 40. St. 3822.
16. Federal Law No. 149-FZ of June 27, 2006 «On Information, Information Technologies and Information Protection» // SZ RF. 2006. No. 31 (Part I). St. 3448.
17. Federal Law No. 59-FZ of May 2, 2006 «On the procedure for consideration of appeals Citizens of the Russian Federation» // SZ RF. 2006. No. 19. St. 2060.
18. Federal Law No. 67-FZ of June 12, 2002 «On Basic guarantees of electoral rights and the Right to participate in a Referendum of Citizens of the Russian Federation» // SZ RF. 2002. No. 24. St. 2253.
19. Federal Law No. 154-FZ of July 5, 2010 «Consular Charter of the Russian Federation» // SZ RF. 2010. No. 28. St. 3554.
20. Law of the Russian Federation of December 27, 1991 No. 2124-I «On Mass Media» // Vedomosti of the SND of the Russian Federation and the Supreme Council of the Russian Federation. 1992. No. 7. St. 300.
21. Criminal Code of the Russian Federation of June 13, 1996 // SZ RF. 1996. No. 25. St. 2954.
22. Code of the Russian Federation on Administrative Offences of December 30, 2001 // SZ RF. 2002. No. 1 (part I). St. 1.
23. Code of Administrative Procedure of the Russian Federation of March 8, 2015 // SZ RF. 2015. No. 10. St. 1391.
24. The Electoral Code of the Belgorod Region: adopted by the Belgorod Regional Duma on March 24, 2005.
25. The Code on referendums in the Kostroma region: adopted by the Kostroma Regional Duma // SPS «ConsultantPlus».
26. Conclusion of the Constitutional Court of the Russian Federation on compliance with the provisions of Chapters 1, 2 and 9 of the Constitution of the Russian Federation, the provisions of the Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation «On Improving the Regulation of Certain Issues of the Organization and Functioning of Public Power» that have not entered into force, as well as on compliance with the Constitution of the Russian Federation with the procedure for entry into force of Article 1 this Law in connection with the request of the President of the Russian Federation dated March 16, 2020 No. 1-Z (g. Saint Petersburg) // URL://http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_347691.
27. 10 main attempts to discredit the vote on amendments to the Constitution of the Russian Federation. Russian Agency of Legal and Judicial Information // URL://http://rapsinews.ru/legislation_publication/20200609/305900574.html.
28. The International Covenant on Civil and Political Rights, adopted by General Assembly resolution 2200 A (XXI) of December 16, 1966 // URL://<https://constitution.garant.ru/act/right/megdunar/2540295/chapter/049c8ff5aea691880bcd324494444cd1/>
29. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (concluded in Rome on November 4, 1950) (with amendments dated May 13,



2004) (together with «Protocol [No. 1]» (signed in Paris on March 20, 1952), «Protocol No. 4 on ensuring certain Rights and Freedoms in addition to those already included in the Convention and the First Protocol thereto» (signed in Strasbourg on September 16, 1963), «Protocol No. 7» (signed in Strasbourg on November 22, 1984) // SPS «ConsultantPlus».

30. European Charter of Local Self-Government ETS No. 122 (Strasbourg, October 15, 1985) // URL://<https://docs.cntd.ru/document/1901042>.

31. Generalization of the legal positions of interstate bodies for the protection of human rights and freedoms and special rapporteurs (working groups) acting within the framework of the UN Human Rights Council on the issue of protection (Department of Systematization of Legislation and analysis of judicial practice of the Supreme Court of the Russian Federation, 2019) // URL://<http://ivo.garant.ru/#/doclist/2301:1>.

32. Resolution of the Interparliamentary Assembly of the CIS Member States: adopted at the XXII plenary session on October 15, 2003. «On the observance of human rights and fundamental freedoms in the CIS member States» // URL://<http://docs.cntd.ru/document/901898824>.

33. Model Law: adopted at the X plenary session of the Interparliamentary Assembly of the CIS Member States on December 6, 1997 No. 10-17 «On General principles of the organization of local self-government» // URL://<http://docs.cntd.ru/document/901898824>.

34. Model Law: adopted by Resolution at the XIV plenary session of the Interparliamentary Assembly of the CIS Member States of October 16, 1999 No. 14-15 «On the local referendum» // URL://<http://docs.cntd.ru/document/901820078>.

35. On the referendum of the RSFSR (expired on October 16 1995 on the basis of Federal Constitutional Law No. 2-FKZ of October 10, 1995 «On the Referendum of the Russian Federation») // URL://<http://docs.cntd.ru/document/901700158>.

36. Agreement between the Russian Federation and the Republic of Crimea on the admission of the Republic of Crimea to the Russian Federation and the formation of new subjects within the Russian Federation (Moscow, March 18, 2014) // SZ RF. 2014. No. 14. St. 1570.

37. Passport of the draft Federal Constitutional Law No. 316307-7 «On the Constitutional Assembly of the Russian Federation Federation» // URL://<https://sozd.duma.gov.ru/bill/316307-7>.

Информация об авторах

И. Г. Пирожкова — доцент кафедры «Конституционное и административное право» Тамбовского государственного технического университета, кандидат исторических наук, кандидат юридических наук, доцент;

А. М. Попов — доцент кафедры криминалистики Московской академии Следственного комитета Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

Information about the authors

I. G. Pirozhkova — Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of Tambov State Technical University, Candidate of Historical Sciences, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor;

A. M. Popov — Associate Professor of the Department of Criminology of the Moscow Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor.

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article. The authors declare no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию 24.11.2022; одобрена после рецензирования 21.12.2022; принята к публикации 25.01.2023.

The article was submitted 24.11.2022; approved after reviewing 21.12.2022; accepted for publication 25.01.2023.