I. КОНСТИТУЦИОННОЕ, АДМИНИСТРАТИВНОЕ И ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Информация для цитирования:

Кочев В. А., Ромашов П. А. Конституционно-правовая природа института референдума // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2019. Вып. 45. С. 386–417. DOI: 10.17072/1995-4190-2019-45-386-417.

Kochnev V. A., Romashov P. A. Konstitutsionno-pravovaya priroda instituta referendum [Constitutional Legal Nature of the Referendum Institution]. *Vestnik Permskogo universiteta. Juridicheskie nauki* – Perm University Herald. Juridical Sciences. 2019. Issue 45. Pp. 386–417. (In Russ.). DOI: 10.17072/1995-4190-2019-45-386-417.

УДК 342.82

DOI: 10.17072/1995-4190-2019-45-386-417

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ИНСТИТУТА РЕФЕРЕНДУМА

В. А. Кочев

Доктор юридических наук,
профессор кафедры конституционного и финансового права

Пермский государственный
национальный исследовательский университет
614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID: 0000-0002-4009-3585

ResearcherID: A-9121-2017

E-mail: kochevvladimir@mail.ru

П. А. Ромашов

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного и финансового права

Пермский государственный
национальный исследовательский университет
614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15

ORCID: 0000-0001-8617-6282

E-mail: romashov059@gmail.com

Поступила в редакцию 15.03.2019

Введение: в статье рассматривается конституционно-правовая природа референдума в объективном и субъективном смыслах. Будучи конституционно-правовой формой осуществления власти народом, референдум предстает в качестве основного права народа и, соответственно, одной из составляющих конституционного строя. Последнее обстоятельство указывает на объективное значение референдума, которое выражается, с одной стороны, в праве народа требовать от государства принятия мер по созданию условий реализации права на референдум, а с другой стороны, в обязанности государства обеспечить урегулирование, охрану и защиту этого права. В субъективном зна-

чении референдум определяет право каждого гражданина на участие в референдуме, связанное с его (референдума) инициированием, подготовкой и проведением, голосованием и др. Субъективное право порождает обязанность государственных органов и должностных лиц гарантировать статус гражданина и как лица, являющегося обладателем данной конституционной возможности, и как лица, их реализующего. **Цель:** обосновать актуальность избранной темы исследования; дать сравнительный ретроспективный анализ научных подходов разработки понятия «референдум»; показать, что объективный и субъективный аспекты института «референдум», как явления народовластия, на субстанциональном уровне связаны с конституционными основами правопорядка в обществе. **Методы:** диалектический метод как универсальный научный инструмент; общенаучные (анализ, синтез, обобщение, сравнение, системно-структурный анализ) и частнонаучные (формально-юридический, формально-логический, структурно-функциональный) методы познания. **Результаты:** определяется конституционное содержание понятия «референдум» в объективном (ст. 3 Конституции РФ) и субъективном (ст. 32 Конституции РФ) аспектах; установлены основные правомочия народа как субъекта референдумного права, во-первых, и как гражданина – участника референдумного процесса, во-вторых; обоснована необходимость опроса населения по вопросам, вынесенным на референдум, и их обсуждения как обязательных предварительных стадий всенародного голосования (опрос – обсуждение – референдум). **Выводы:** в объективном значении референдум представляет собой основное право народа и субстанциональную составляющую конституционного правопорядка. В силу данного обстоятельства народ вправе требовать от государства, органов государственной власти и уполномоченных должностных лиц осуществления мер и создания условий реализации права на референдум, в том числе на урегулирование права народа на референдум. В субъективном значении референдум предстает как система конституционно-правовых гарантий права каждого правоспособного гражданина на участие в референдуме. Данное право ограничивает государственную власть и обязывает ее принимать меры по защите статуса лица в качестве субъекта, реализующего данное право.

Ключевые слова: референдум; выборы; опрос; народное обсуждение; форма прямой демократии; институт непосредственной демократии; объективное, субъективное и институциональное значение понятия «референдум»

CONSTITUTIONAL LEGAL NATURE OF THE REFERENDUM INSTITUTION

V. A. Kochev

Perm State University
15, Bukireva st., Perm, 614990, Russia
ORCID: 0000-0002-4009-3585
ResearcherID: A-9121-2017
E-mail: kochevvladimir@mail.ru

P. A. Romashov

Perm State University
15, Bukireva st., Perm, 614990, Russia
ORCID: 0000-0001-8617-6282
E-mail: romashov059@gmail.com

Received 15.03.2019

Introduction: this study deals with the constitutional legal nature of referendum in its objective and subjective meanings. Referendum as a constitutional legal form of exercising power by the people appears to be the fundamental right of the people and one of the constitutional system components. The latter circumstance reflects the objective meaning of referendum, which is expressed, on the one hand, in the right of people to require that the state takes measures to create conditions for implementation of the right to referendum and, on the other hand, in the duty of the state to ensure regulation and protection of this right. In its subjective meaning, referendum determines the right of every citizen to participate in a referendum related to its initiation, preparation and running, voting, etc. The subjective right gives rise to the obligation of state bodies and officials to guarantee the status of a citizen both as a person who holds this constitutional capability and as a person who exercises it in practice. **Purpose:** to substantiate the current relevance of the chosen research topic; to perform a comparative retrospective analysis of scientific approaches to the development of the 'referendum' concept; to show that the objective and subjective meanings of the 'referendum' institution are the obligatory characteristics of the democracy regime, which are integrated at the substantial level and appear to be the constitutional foundations of the rule of law in society. **Methods:** the research is based on the dialectic method as a commonly employed scientific tool; there are used general scientific (analysis, synthesis, generalization, comparison, system structural analysis) and specific scientific (formal legal, formal logical, structural functional) methods of cognition. **Results:** the constitutional content of the 'referendum' concept in its objective (Article 3 of the Constitution of the Russian Federation) and subjective (Article 32 of the Constitution of the Russian Federation) aspects is determined. The key powers of the people as a subject of referendum law and of a citizen as a participant in the referendum process are identified. There is substantiated the necessity of polling on the issues put to a referendum and their discussion as the obligatory preliminary stages of the popular vote (poll – discussion – referendum). **Conclusions:** in its objective meaning, referendum is the fundamental right of the people and the substantial component of the constitutional system. Due to this circumstance, the people have the right to demand from the state, state authorities and authorized officials to implement measures and create conditions for exercising the right to referendum, including settlement of the people's right to referendum. In its subjective meaning, referendum is a system of constitutional legal guarantees for the right of every eligible citizen to participate in a referendum. This right restricts state power and obliges the state to take measures to protect the status of a person as a subject that exercises this right.

Keywords: referendum; election; poll; public discussion; form of direct democracy; institution of direct democracy; objective, subjective and institutional meaning of the 'referendum' concept

Введение

В научной юридической литературе институт референдума рассматривается с различных точек зрения [4; 17, с. 49; 32, с. 126; 40; 41, с. 56; 43; 48, с. 57; 53; 55, с. 18]. Это различие во многом обусловлено целями и задачами научного исследования, приоритетом научных подходов, а также конкретными социально-историческими и государственно-правовыми условиями. Несмотря на значительный охват исследуемого материала и множество авторских позиций, поставленных во главу угла избранной тематики, ряд проблем, в том числе основополагающего характера, остаются малоизученными. Их решение, на наш взгляд, может

быть успешным, если будет достигнуто большее понимание сущностно-содержательных аспектов народовластия, его допустимых границ и пределов и, соответственно, дано более полное представление об основах нормативной «конструкции» референдума как высшей формы выражения власти народа.

Сущность, как известно, определяется, прежде всего, значимостью института референдума для жизни общества, государства и личности. Референдум предстает как конституционно-правовая форма непосредственного правления народа. Поэтому в объективном значении референдум необходимо рассматривать в качестве основного права народа и одной из состав-

ляющих основ конституционного строя (правопорядка). Признание данного обстоятельства порождает определенные юридические последствия. Они состоят в том, что, с одной стороны, народ вправе требовать от государства мер по созданию условий реализации права на референдум, а с другой стороны, на государство возлагается обязанность обеспечить урегулирование права народа на референдум, его охрану и защиту.

В субъективном значении институт референдума надлежит рассматривать как систему юридических гарантий права каждого правосубъектного гражданина на участие в референдуме – инициирование, подготовку, голосование и другие действия, связанные с его проведением. Право на участие в референдуме – одна из предоставленных Конституцией РФ субъективных возможностей граждан в управлении делами государства. Данная конституционная возможность, как субъективное право, ограничивает государственную власть и обязывает ее. Ущемление государством права участия граждан в референдуме запрещено. Одновременно предоставленное Конституцией РФ право на участие в референдуме дает возможность его защиты от неправомерного ограничения. Исходя из этого государственные органы и должностные лица обязаны принимать меры по защите статуса гражданина и как лица, являющегося носителем субъективного конституционного права, и как лица, реализующего данное право.

Реализация субъективных конституционных прав в нормативно определенном масштабе формирует динамичную сторону народовластия и соответственно – фактический конституционный строй (основной правопорядок). Отсюда следует, что объективный и субъективный аспекты института референдума как необходимые характеристики режима народовластия в субстанциональном значении едины. Режим народовластия, являемый в референдумном процессе, есть главная составляющая основного (конституционного) правопорядка. В настоящее время в соответствии с этим подходом определяется конституционное содержание понятия «референдум». Во-первых, Конституция РФ возводит референдум в ранг высшей формы непосредственного выражения власти народа (ст. 3) – объективный аспект, а во-вторых, утверждает референдум в качестве

формы непосредственного участия граждан в управлении делами государства (ст. 32) – субъективный аспект. Участие каждого правосубъектного гражданина в управлении делами государства в форме референдума, в соответствии с положениями статьи 32 Конституции РФ, есть имманентная субъективная составляющая института референдума как конституционно объективированной в положениях статьи 3 формы народовластия. Поэтому конституционные положения статьи 3 (гл. I) и статьи 32 (гл. II) в их системной связи надлежит рассматривать как неотъемлемые составляющие основ конституционного строя и правопорядка в целом.

Многие вопросы, связанные с объективным и субъективным аспектами природы референдума, достаточно давно исследуются в юридической науке [38; 53, с. 122–123]. Однако не все они освещены всесторонне и не по всем из них найдены однозначные решения. Одним из таких вопросов является урегулирование пределов и границ учредительной власти народа (суверена). В объективном значении учредительная власть рассматривается как верховная власть суверена или правовой источник и творец высшего ранга [45, с. 150]. Эта власть в принципе не подчинена каким-либо правовым ограничениям, если речь идет об установлении основного правопорядка (конституционного строя) в юридическом смысле. Это суть хронологически первый акт суверена, выступающего в статусе учредителя. При возведении политико-правового фундамента общества и государства учредитель руководствуется только собственными представлениями о добре, зле и справедливости, которые и выступают «маяками» разумного мироздания.

Сегодня наряду с учредительной властью народа все чаще выделяют «вторичную» учредительную власть, имея при этом в виду суверена как первичного учредителя. Считается, что полномочиями по осуществлению «вторичной» учредительной власти наделяются в порядке, установленном конституцией, органы государственной власти. К таким «вторичным» полномочиям относят право изменять конституцию, право принимать конституцию в новой редакции или право отменять конституцию, если право отмены допускает действующая конституция. Данная точка зрения, на наш взгляд, недостаточно аргументирована.

Во-первых, учредительная власть по природе может быть только первичной, так как смысл термина «учредитель» заключается в изначальном верховенстве. В данном контексте «учредительный» значит «первичный». По отношению к учредительной власти, источником и носителем которой является только сам народ (суверен), власть, осуществляемая органами государственной власти, является производной (вторичной). И поэтому последняя не может рассматриваться как учредительная, пусть даже и вторичная или третичная.

Народ (суверен), осуществляя учредительную власть, может передать отдельные властные функции и полномочия конституционно определенным лицам, в том числе по осуществлению или отмене основного учредительного акта. Однако вследствие такого делегирования полномочий суверен не перестает быть учредителем и не теряет своей учредительной власти. А уполномоченная власть действует от имени (или именем) народа в пределах и порядке, установленном самим народом; эта власть не является учредительной, но осуществляет соответствующие полномочия.

Во-вторых, признание «вторичной» учредительной власти чревато нарушением конституции. Так, нередко орган государственной власти наделяется рядом полномочий учредительной власти в «явочном» порядке, т. е. не непосредственно учредителем, а по умолчанию. Речь идет о таких полномочиях, по которым «первичный» учредитель не выразил своего непосредственного мнения и не принял соответствующего решения. Представляется, что передача учредительных полномочий по умолчанию не может осуществляться ни парламентским законом, ни актом органа конституционного контроля. В обратном случае будет иметь место присвоение законодателем и/или контрольной инстанцией статуса учредителя, что приведет к нарушению конституции. Поскольку «умолчание» не дает однозначного ответа на возникший конституционно-правовой вопрос, постольку последний может быть решен только учредителем, каковым выступает непосредственно народ (суверен).

В связи с изложенным следует учитывать еще одно обстоятельство. Полномочия учредительной власти могут осуществляться органом государственной власти по воле суверена, если

это прямо предусмотрено конституцией и если состав уполномоченного органа в основе определен самой конституцией или непосредственно народом. Оное обусловлено тем, что учредитель не может передать полномочия по осуществлению функций учредительной власти конституционно не определенным лицам – субъектам права, в том числе государственным органам, основы статуса и состав которых самим учредителем не установлен.

В Российской Федерации учредительные полномочия – право разрабатывать проект новой Конституции РФ и право принимать новую Конституцию РФ передано Конституционному Собранию (ст. 135 Конституции РФ). Однако состав данного конституционного уполномоченного органа в Конституции РФ не определен, не определены и основы его формирования. Право решать данный вопрос предоставлено Федеральному Собранию в порядке, предусмотренном федеральным конституционным законом (далее – ФКЗ). В этом случае, как представляется, одобренный палатами парламента России ФКЗ должен быть утвержден всенародным голосованием, назначенным Президентом РФ. И такое требование необходимо предусмотреть в тексте ФКЗ о Конституционном Собрании, указав на то, что данный закон вступает в силу после его утверждения на референдуме путем всенародного голосования.

Обозначив авторскую позицию, взятую за основу исследования, поставленной в настоящей работе темы, необходимо определить уровень разработки ее теоретических основ в советской и в современной российской науке конституционного права.

Конституционно-правовая антология

Принимая во внимание, что референдум есть не единственная форма прямого осуществления власти народом, ученые акцентируют внимание на основных отличительных признаках референдума [22; 23; 38, с. 52–73]. Главные из них отражены практически во всех библиографических источниках. При этом обращает на себя внимание то, что все концептуальные позиции текстуально связаны подходом, выдвинуты в энциклопедическом словаре, изданном еще в конце XIX века Ф. А. Брокгаузом и И. А. Эфроном.

Напомним, что в указанном издании референдум изначально представлен как: «право политических единиц принимать решение о том, чьими представителями они являются». Референдум «в современном (для издателей. — *Авт.*) смысле состоит, прежде всего, — как отмечается, — в обращении непосредственно к избирателям для решения законодательного или иного вопроса». Решение названных вопросов осуществляется в форме опроса народа, проводимого путем подачи голосов [65, с. 40].

Из приведенных положений следует, что уже к концу XIX века сложилось комплексное понятие «референдум». Оно охватывает не только предмет референдума (общественно значимые, в том числе законодательные, вопросы) и порядок принятия решений (опрос народа путем подачи голосов), но и с необходимостью включает акт обращения к народу (избирателям) как управомоченному субъекту для решения общих вопросов. Данное понятие впоследствии интерпретируется по-разному, но основные его положения, в том числе те, которые связаны с характеристикой процедурного порядка, включая обращение уполномоченных лиц к народу, сохраняются. Как представляется, такой подход вполне оправдан.

Действительно, без обращения к народу в установленном порядке уполномоченных лиц, а также несоблюдение других установленных законом процедур опроса народа путем голосования решение общественно значимых вопросов непосредственно избирателями будет носить стихийный характер. А это не отвечает требованиям основного (конституционного) правопорядка в его объективном и субъективном значениях.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что в российской научной литературе в определении понятия «референдум» обозначилась несколько иная тенденция. В монографических работах главным образом обращается внимание на вопросах референдума. И это, видимо, неслучайно. «Имплементация» института референдума в новых общественных условиях, связанных со сменой формаций в начале советского периода, а затем — в постсоветское время, потребовала, прежде всего, осмысления именно данной проблематики, поскольку решение последней предопределяло содержательное наполнение вопроса о роли и месте референдума в системе публичной власти.

Касаясь проблемы вопросов референдума, Г. В. Барбашев и К. Ф. Шермет фокусировали внимание на общих границах объектно-предметной сферы народных голосований. Авторы видели в референдуме «способ непосредственного решения народом в целом и населения тех или иных регионов различных вопросов государственной или общественной жизни» [47, с. 33].

В. В. Маклаков, в свою очередь, уточняет перечень вопросов, которые могут быть предметом решения на референдуме. По мнению автора, «референдум представляет собой голосование по поводу какого-либо законопроекта, международного договора или административного акта» [41, с. 56; 52, с. 132].

Наряду с этим встречаются и другие конкретизирующие определения, которые охватывают в том числе отдельные составляющие объектно-предметной сферы. В этом отношении интересным является высказывание Р. А. Сафарова. Автор видит смысл референдума в том, что «народ непосредственно выступает законодателем по наиболее важным законопроектам» [55, с. 19–21]. Такой подход не исключает возможности выступления граждан с народной инициативой. В то же время выделение данного признака позволяет конкретизировать приведенные выше положения.

Кроме того, С. В. Троицкий рассматривает референдум в качестве «одной из форм непосредственного участия избирателей в законодательном процессе, в принятии важных государственных решений посредством голосования населения» [60, с. 23]. В данном определении появляется новый элемент. Автор, идентифицируя предмет референдума, подчеркивает включенность избирателей как участников референдума, в законодательный процесс. Наряду с этим определяется характер вопросов, которые решаются путем референдума [24, с. 81].

В середине прошлого века в юридической литературе формируется понимание референдума в системе сходных форм прямой демократии, которые сложились к тому времени. Так, В. Ф. Коток поставил в один ряд такие понятия, как «референдум» и «опрос». В этом же ряду автором рассматривается понятие «плебисцит». Общим для всех названных понятий является то, что они, по мнению В. Ф. Котока, «представляют собой утверждение того или иного государственного решения путем народного

голосования, которое придает решению окончательный и обязательный характер» [31, с. 23].

Действительно понятия «референдум» и «плебисцит» нередко используют как тождественные. В частности, в словаре иностранных слов говорится: «Плебисцит – то же, что и всенародное обсуждение, голосование, референдум» [57, с. 470]. Такое же понимание референдума и плебисцита обнаруживается и в ряде энциклопедических словарей, изданных ранее [8, с. 51; 12, с. 385]. Данный подход воспринят авторами советских и современных монографических разработок [6, с. 401; 17, с. 198; 55]. Вместе с тем, как представляется, речь может идти о совпадающих, но не тождественных понятиях. Плебисцит есть одна из разновидностей референдума. Данное обстоятельство уже неоднократно подчеркивалось в юридической литературе [11, с. 53; 23; 33, с. 156].

Не отождествляются понятия «референдум» и «плебисцит» в энциклопедическом словаре Ф. А. Брокгауза и И. А. Эфрона, в котором говорится, что плебисцит лишь близок к референдуму. При этом в другом энциклопедическом издании начала XX века названы отличительные признаки референдума и плебисцита. По мнению авторов Большой энциклопедии 1904 г., «референдум призван утвердить акт, одобренный представительными органами, а плебисцит является обращением исполнительной власти к народному суду не только с одобрения народного представительства, но даже вопреки ему или против него» [9, с. 287].

Данная концепция развивается современными конституционалистами, которые утверждают: «В форме плебисцита путем народного голосования решаются судьбоносные для страны проблемы (о государственной принадлежности территории, а форме правления, о дальнейшем существовании личной власти и др.)». При этом «для решения важнейших вопросов государственной жизни к народу обращается, как правило, глава государства. Именно это должностное лицо выносит на плебисцит судьбоносные для общества вопросы государственной деятельности» [27, с. 79]. Отсюда следует, что референдум и плебисцит отличаются как по предмету решаемых вопросов, так и по кругу субъектов, инициировавших их рассмотрение.

Такой же точки зрения придерживается С. А. Авакьян. По мнению указанного автора,

«плебисцит и референдум отождествляются по процедуре проведения, форме принятия решений и их юридической обязательности». В то же время автор подчеркивает: «Указанные формы непосредственной демократии различаются в науке по характеру вопросов, выносимых на утверждение. Референдум – это голосование по внутриполитическим вопросам, а плебисцит – по вопросам внешнеполитического характера: выход территории из какого-либо государства и (или) вхождение в другое государство; вхождение территории или независимого государства в состав другого государства в качестве его составной части; вхождение государства в какую-либо международную организацию; образование конфедерации, союза или иного объединения государств; выход из международной организации, конфедерации, союза, иного объединения государств» [29, с. 423–424].

Заметим, что С. А. Авакьян дает достаточно полный перечень внешнеполитических вопросов, решаемых путем проведения плебисцита. При этом все же в практике, хотя и гораздо реже, имеет место решение путем плебисцита и наиболее важных внутриполитических вопросов (например, о форме правления).

Наряду с этим существует определенные процедурные различия между плебисцитом и референдумом. Как отмечалось, по вопросам плебисцита к народу чаще всего обращается глава государства. В случае проведения референдума обращение к народу может исходить не только от главы государства, но и от других лиц. В этой связи вряд ли можно признать точным утверждение В. В. Комаровой в том, что практика проведения референдума и плебисцита позволяет выделить различия только в предмете¹.

В настоящее время различие между референдумом и плебисцитом объясняется главным образом зарубежным опытом. Так, В. В. Макалов, анализируя опыт проведения референдума и плебисцита в иностранных государствах, акцентирует внимание на ряде нюансов. Автор подчеркивает: «Чаще всего обнаружи-

¹ По мнению автора, плебисцит – это вид референдума по предмету. См. Комарова В. В. Референдум и сходные формы осуществления непосредственного народовластия (соотношение и проблемы) // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 9. С. 15.

ваются различия по целям, которых намерены достичь с помощью голосования» [41, с. 61]. В аргументации этого подхода все исследователи традиционно обращаются к практике Франции.

Например, в Пятой республике было проведено шесть референдумов: 28 октября 1958 г. – о Конституции Пятой республики; 8 января 1961 г. – о прекращении огня в Алжире; 8 апреля 1962 г. об одобрении Эвианских соглашений; 28 октября 1962 г. – об изменении положений Конституции, касающихся порядка выборов Президента республики; 7 апреля 1969 г. – об изменении положений Конституции, касавшихся реформы Сената и учреждения регионов; 23 апреля 1972 г. – о расширении Европейского экономического сообщества и принятие в него Великобритании, Дании, Ирландии.

Вышеназванные референдумы, инициированные генералом де Голлем, имели одну и ту же цель – проведение решений без участия парламента, что позволяло Президенту не считаться с мнением законодателя. Причем эти народные голосования де Голля носили плебисцитарный характер не только по своим целям, но и потому, что он всякий раз связывал их со своей личностью. Вопрос о личном доверии был основным на каждом голосовании. Так, В. В. Комарова констатирует: «Угроза ухода генерала де Голля с поста Президента, тяжелых, непоправимых последствий для страны в случае отказа в этом доверии была инструментом воздействия на избирателя. Уход де Голля с поста Президента Республики при негативном для него голосовании в апреле 1969 г. – лишь одно из доказательств личного характера проводимых референдумов, бывших, по существу, плебисцитами»¹.

Поэтому неслучайно Л. Дюги рассматривает референдум как прямое народное правление, а плебисцит – это, по его мнению, «акт, посредством которого народ делегирует верховную власть одному человеку и иногда уполномочивает его сверх того составить конституцию» [15, с. 397]. Такой же точки зрения придерживается К. В. Цветанов: «Если при референдуме содержание народного волеизъявления

включает лишь вынесенный на голосование проект правового акта, то при плебисците сам проект как бы отводится на задний план, а содержание волеизъявления народа касается политической линии президента (правительства) в целом, выражая отношение суверена к проводимой им государственной политике» [63, с. 34].

Итак, следует признать, что референдум и плебисцит – это совпадающие, но не тождественные формы народовластия. Плебисцит есть одна из разновидностей референдума, определяемая особыми целями и кругом решаемых вопросов, инициируемых главой государства (правительства).

В российской литературе много внимания уделяется сравнительному анализу институтов референдума и опроса. Например, В. В. Комарова подчеркивает: «Опрос не может быть поставлен в один ряд с референдумом (плебисцитом). Опрос так же, как и референдум, представляет собой выявление мнения населения по вопросам общественной и государственной жизни. Однако в настоящее время по результатам опроса население никаких общеобязательных решений не принимает»². Далее отмечает автор: «Результаты опроса могут быть положены в основу решений органов государственной власти и органов местного самоуправления. Кроме того, опрос отличается от референдума по процедуре проведения, порядку подведения итогов, опубликования результатов и др.». Поэтому, по мнению В. В. Комаровой, «отождествлять названные понятия ... не следует».

В то же время, как представляется, и дистанцировать данные формы народовластия не следует. Более того, практика проведения опросов показывает, что они нередко используются как предварительный этап, предшествующий референдуму. В частности, проведению референдумов в Республике Крым и в г. Севастополе в 2014 г. предшествовал опрос населения по поводу целесообразности решения вопроса о суверенитете Республики Крым. И только после опроса, показавшего положительное отношение большинства граждан

¹ Комарова В. В. Референдумный процесс Российской Федерации. М.: Полиграфист, 2004. С. 229.

² Комарова В. В. Референдум и сходные формы осуществления непосредственного народовластия (соотношение и проблемы) // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 9. С. 18.

к воссоединению с Россией, было принято решение о проведении референдума по данному вопросу.

Близкой к опросам и референдумам является такая форма демократии, как обсуждение народом вопросов общественной жизни. В новейшей истории России народные обсуждения сформировались как консультативная форма непосредственной демократии, не связанная с голосованием. В то же время тогда, когда все-народные обсуждения проводятся путем голосования (как в Швейцарии), данная форма демократии рассматривается в качестве опроса или консультативного референдума [64, с. 235]. И, видимо, исходя из этого в Конституции СССР 1936 г. понятия «опрос» и «референдум» употребляются как тождественные (ст.49).

Данная конституционная норма в советской юридической литературе подвергалась критике. Некоторые авторы придерживались классического понятия «референдум», связывая его с таким идентифицирующим признаком как голосование. Так, Р. А. Сафаров указывал на неточность определения понятия «референдум», содержащегося в Конституции СССР и в конституциях некоторых стран народной демократии. В качестве аргумента ученый выдвигал такое положение: «Опрос представляет собой выявление взглядов избирателей, консультирование с ними, а не народное голосование» [55, с. 18].

Вместе с тем указанное выше определение референдума нашло своих апологетов. В частности, следует обратить внимание на оригинальную точку зрения, высказанную в 1974 г. В. Т. Кабышевым. Автор допускает широкое толкование понятия «референдум». По его мнению, «...отдельные формы социалистического референдума необязательно связаны с голосованием. Поэтому в понятие “референдум” включаются как всенародные опросы, так и всенародные обсуждения» [17, с. 49].

Категоричную позицию по этому вопросу уже в постсоветское время заняли – и не без основания – Ю. А. Дмитриев и Д. Л. Златопольский, которые предлагали объединить институт всенародного опроса с всенародным (народным) референдумом [13, с. 110]. Принимая во внимание эту точку зрения, следует все-таки помнить, что существовал более гибкий подход. Его сформулировал И. М. Степанов:

«...референдум – это прежде всего голосование, которое может сочетаться с обсуждением, а может проводиться и без него» [58, с. 130]. И, конечно же, данная точка зрения заслуживает поддержки.

Указанные различия в научных подходах к рассматриваемым формам демократии побудили законодателя поставить точку в обозначенной дискуссии. В настоящее время в законодательстве России и других зарубежных стран (за исключением Швейцарии) опрос и обсуждение определяются главным образом как формы демократии, не связанные с голосованием. С этой точки зрения рассматривать такие опросы (обсуждения) в одном ряду с референдумом, и, более того, как разновидность последнего в настоящее время нет никаких оснований. Опрос и референдум, в понимании законодателя, есть различные формы волеизъявления граждан. Данный подход предопределен действующим законодательством и сложившейся практикой, в том числе в Российской Федерации. Однако, как показала новейшая история (например, Республика Крым), данные формы непосредственной демократии могут и должны сочетаться в последовательности: опрос – референдум. При этом решению вынесенных на голосование вопросов должны предшествовать не только опросы, но и их обсуждения. Последние позволяют гражданам сформировать осознанное отношение к вопросам, по которым будет проводиться референдум. Без этого необходимого условия референдум превращается из акта народовластия в антидемократический акт толпы.

Исходя из анализа законодательной и правоприменительной практики С. А. Авакьян рассматривает опрос как «выражение мнения населения (общественного мнения. – *Авт.*) по какому-либо общественно значимому вопросу посредством анкет, заполняемых гражданами, их ответов на вопросы, задаваемые соответствующими лицами на улицах, по месту работы, по телефону».

И все-таки указанный автор не исключает возможности толкования опроса как консультативного референдума: «...выявление мнения народа, населения части территории государства осуществляется посредством голосования. Требуется также, чтобы позиция, получившая поддержку большинства участников опроса,

была оформлена путем принятия нормативного акта компетентного государственного органа или органа местного самоуправления». Не трудно заметить, что при таком подходе понятие «опрос» выходит за рамки законодательных параметров, оно приравнивается к понятию «референдум».

При этом, раскрывая понятие «обсуждение» (народное обсуждение. – *Авт.*) С. А. Авакьян не склонен отождествлять по процедурным основаниям данную форму непосредственной демократии даже и с консультативным референдумом. Под обсуждением автор имеет в виду «рассмотрение населением проектов решений государственных органов и органов местного самоуправления, а также важных вопросов жизни государства или соответствующей территории» в порядке, предусмотренном для проведения массовых мероприятий (не путем голосования. – *Авт.*). По результатам таких обсуждений народ не принимает каких-либо общеобязательных решений.

Исходя из изложенного следует признать, что референдум представляет собой инициированное управомоченными субъектами народное голосование, предметом которого выступают наиболее важные вопросы государственной и общественной жизни (в том числе законопроекты). Решения, принимаемые на референдуме, носят общеобязательный и окончательный характер. Окончательному решению вопросов путем голосования могут (или должны) предшествовать опрос и обсуждение.

Кроме того, на рубеже второго и третьего тысячелетия в юридической литературе предпринимается попытка уточнить место и роль референдума в системе демократии, выявить его соотношение с представительным правлением. Одни авторы исходят из абсолютного приоритета форм непосредственного правления (в том числе референдума), другие указывают на необходимость конституционного разделения функций институтов прямой и представительной демократии на основе принципа народного суверенитета, а третьи подчеркивают такую черту непосредственной демократии, как ее самоограничение конституцией [33]. Думается, что указанная дискуссия пока не завершена. Каждая из рассматриваемых форм демократии имеет собственную ценность с учетом специфики выполняемых ими функций. Конститу-

ция облекает прямое волеизъявление народа в процессуальную форму. Непосредственная и представительная демократия сопряжены как разделенные, но консолидированные институты. И в таком сочленстве презюмируется верховенство общей воли народа, которая является сущностно-содержательной основой актов представительной власти.

Наряду с этим следует остановиться также на институциональном подходе к рассматриваемой проблеме.

Так, в энциклопедическом словаре, изданном Ф. А. Брокгаузом и И. А. Эфроном, референдум трактуется как институт государственного права. С данной позицией согласуются и своевременные общенаучные положения. По мнению ряда авторов, «референдум должен рассматриваться как один из конституционно-правовых институтов, так как его организация и проведение осуществляются на основе норм конституционного права» [22, с. 80; 53, с. 123].

Правовое регулирование института референдума осуществляется федеральным и региональным законодательством. Основы регулирования закрепляются в Конституции РФ, конституциях (уставах) субъектов РФ. Конституционно-правовые положения конкретизируются в специальных актах. В Российской Федерации действует Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»¹.

Правовое регулирование института референдума в субъектах РФ осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Данным законом закрепляются общие принципы и другие важные требования к организации и проведению референдума в субъектах РФ. Практически во всех субъектах РФ приняты законы о референдумах соответствующих субъектов РФ и законы субъектов РФ о местных референдумах². Положения федеральных и

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24, ст. 2253.

² См. например: закон Удмуртской Республики от 29 марта 2007 г. № 10-РЗ «О референдуме Удмуртской Республики»; закон Свердловской области от 17 апреля 2006 г. № 20-ОЗ «О референдуме Свердловской области и местных референдумах в Свердловской области» и др. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

региональных законов развиваются в подзаконных правовых актах, принимаемых Центральной избирательной комиссией и избирательными комиссиями субъектов РФ.

На основании изложенного следует признать, что в российском конституционном праве существует системно связанная совокупность правовых норм, которые регулируют отношения по поводу организации и проведения: а) референдума Российской Федерации; б) референдума субъекта РФ; в) референдума муниципального образования.

В. В. Комарова выделяет следующие общие характеристики законодательных актов: «во-первых, системное единство нормативно-правового содержания – закрепляются основные принципы прямого народовластия, порядок выдвижения инициативы проведения референдума и его назначения, процедуры подготовки, проведения и подведения итогов голосования, формы реализации решений, ответственность и основные гарантии; во-вторых, всех основных классификаций правовых норм по способу регулирования: императивные, обязывающие, запрещающие и др.; в-третьих, качественно-определенная внутривидовая особенность норм, которая предопределяет их закрепление в обособленных (специальных) законодательных актах» [22, с. 95].

Все это дает автору основание утверждать: «...в российском конституционном праве сложился самостоятельный институт референдума как устойчивого комплекса норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в связи с осуществлением власти непосредственно народом путем голосования по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни» [22, с. 95].

Вместе с тем необходимость более точного отражения в конституционном законодательстве роли и места референдума в системе демократии вполне очевидна. В частности, федеральный законодатель несоразмерно, на наш взгляд, сужает объектно-предметную сферу референдума. Кроме того, законодательство Российской Федерации о референдумах не во всем согласуется с положениями других федеральных законов. Эти вопросы также нуждаются в научном осмыслении. В указанном контексте следует обратить особое внимание на ряд аспектов становления института референдума в современной России.

С принятием Конституции РФ 1993 г. встал вопрос о новом законе о референдуме, так как закон РСФСР от 16 октября 1990 г. «О референдуме РСФСР» не мог применяться в силу того, что органы, уполномоченные назначать референдум, были упразднены.

Особо следует подчеркнуть, что в проекте федерального конституционного закона о референдуме 1995 г., внесенном в Государственную Думу Федерального Собрания, предлагалось шесть субъектов референдумной инициативы – обе палаты Федерального Собрания, Президент РФ, Конституционное Собрание и также не менее 15 субъектов РФ и 2 миллиона граждан Российской Федерации. Кроме того, в указанном проекте было положение, согласно которому на референдум РФ не могут выноситься вопросы, противоречащие Конституции РФ. В принятом Федеральным Собранием 10 октября 1995 г. Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации» в число субъектов инициативы проведения референдума не были включены органы государственной власти, а также субъекты РФ. Сохранены только два субъекта инициативы: 2 миллиона граждан РФ и Конституционное собрание. Был исключен и запрет выносить на референдум РФ вопросы, противоречащие Конституции РФ. В ныне действующем Федеральном конституционном законе от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» положения ранее действовавшего закона «О референдуме Российской Федерации» в этой части остались неизменными.

Наряду с этим в 2002 г. был принят существенно обновленный Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдумах граждан Российской Федерации». Вследствие этого многие положения Федерального конституционного закона 1995 г. и Федерального закона 2002 г. вступили в противоречие, которые и были устарены ныне действующим Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации».

Возникла еще одна проблема. Союзный договор с Республикой Беларусь предусматривает право выносить на референдум проект Конституционного акта Союзного государства. По Федеральному конституционному закону 1995 г., чтобы внести этот вопрос на референ-

дум, федеральные органы государственной власти должны собрать 2 миллиона подписей. Очевидно, что эта процедура весьма нерациональна.

Таким образом, в советской и в современной российской юридической литературе конституционно-правовая природа референдума главным образом определяется «форматом», обозначенным энциклопедистами XIX века (Ф. А. Брокгауз, И. А. Эфрон, С. Н. Южаков). Обращаясь к объективному значению права на референдум, конституционисты чаще всего акцентируют внимание на объективно-предметной сфере вопросов референдума, характеризуют способы голосования, определяют круг субъектов референдумной инициативы. При этом во второй половине XX века начинают разрабатываться сущностно-содержательные основы референдума, осмысливается его роль в системе демократии, уточняется соотношение института референдума с институтами представительной демократии, выявляются различия между референдумом и сложившимися к этому времени институтами прямой демократии (опросы, обсуждения). И, наконец, предпринята попытка проанализировать институциональные аспекты референдума, осветить отраслевые (внутриотраслевые) особенности одноименного блока конституционно-правовых норм. Все это заложило теоретико-правовые основы исследования института референдума Российской Федерации как одной из основ конституционного строя, являемой в качестве высшей формы прямой демократии и основной формы выражения суверенитета народа, а также как права народа на референдум в демократическом правовом государстве. Вместе с тем субъективное значение референдума, выражающееся в праве каждого правосубъектного гражданина на участие в референдуме, не получило всестороннего освещения, хотя при анализе институциональных вопросов определенные попытки все-таки были предприняты.

Методология конституционно-правового регулирования

Институт референдума базируется на системно связанных положениях статей 3, 32, 84, 130, 132 и 135 Конституции РФ. В данных конституционных установлениях провозглашается: многонациональный народ Российской Феде-

рации является носителем суверенитета и единственным источником власти в России (ч. 1 ст. 3); народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3); высшей формой непосредственного выражения власти народа выступают референдум и выборы (ч. 3 ст. 3); референдум есть форма непосредственного участия граждан в управлении делами государства (ст. 32) и в местном самоуправлении (ст. 132); референдум в Российской Федерации назначается в порядке, установленном федеральным конституционным законом (п. «в» ст. 84).

Наряду с этим Конституцией РФ предусматривается проведение по инициативе Конституционного Собрания всенародного голосования по проекту новой Конституции РФ (ч. 3 ст. 135). В приведенной конституционной норме не используется термин «референдум». В указанном контексте он введен федеральным законодателем. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» определяет всенародное голосование как референдум, на который Конституционное Собрание вправе внести проект новой Конституции РФ (ст. 2, ч. 1 ст. 6). В этой норме всенародное голосование (референдум) по проекту новой Конституции РФ закрепляется в качестве альтернативы принятия новой Конституции РФ Конституционным Собранием.

Приведенные конституционно-правовые положения исследуются в различных научных аспектах [20; 30; 39; 46; 49; 51]. Разработанные общетеоретические подходы, в свою очередь, взяты за основу анализа отечественными конституционалистами. Среди последних монографий, посвященных обозначенной тематике, следует выделить работы Г. Н. Андреевой, В. В. Комаровой, В. А. Кочева, М. М. Курячей, Л. П. Нудненко, В. Н. Руденко и др. Отдельные аспекты института референдума рассматриваются в статьях А. Бланкенагеля, А. В. Дугаева, И. А. Старостиной, А. А. Сергеева и др. В трудах названных авторов сформулированы доктринальные основы, в которых рассматриваются основные черты референдума: 1) конституционное закрепление верховенства власти народа (народный суверенитет как основная составная часть суверенитета РФ); 2) народ осу-

ществляет власть непосредственно; 3) решения референдума принимаются непосредственно гражданами путем прямого голосования; 4) в них воплощается верховная власть народа; 5) решение референдума как акт непосредственного волеизъявления граждан, является основным источником права; 6) решения референдума обладают верховенством и высшей юридической силой и включаются в систему правовых актов.

Выделенные характеристики являются по сути основополагающими. По Конституции РФ, референдум представляет собой первичную непосредственную форму выражения общей воли народа [32, с. 126]¹. Воля граждан, выраженная и оформленная в акте референдума, не нуждается в утверждении. Первичным актом учредительной власти народа выступает конституция. Она принимается самим народом путем всенародного голосования или уполномоченным органом, если право ее принятия ему делегировано народом. Конституцией является основной принятия всех последующих решений, которые исходят как от самого народа, так и от органов народного представительства.

Учредив конституционный правопорядок, народ определяет, с одной стороны, пределы своей верховной власти и компетенцию органов публичной власти, а с другой стороны, основные направления развития общества, государства и личности как вектора действия всей публичной власти. Конституция, как учредительный акт, связывает верховную власть народа в границах основного правопорядка. Верховная власть народа, будучи конституированной, объективизирует свой авторитет настолько, насколько признается верховенство конституционных предписаний, а также в той мере, в какой простираются пределы и границы основного правопорядка [36, с. 58–64].

В связи с обозначенным подходом обратим внимание на ряд научных взглядов, изложенные в публикациях последнего десятилетия по этому вопросу.

В частности, А. Бланкенагель полагает, что Конституционный Суд РФ определяет российскую демократию как представитель-

ную, что фактически проводит к обесцениванию референдума. Данный вывод аргументируется тем, что в ряде решений Конституционного Суда РФ сформулирована позиция, согласно которой, как отмечает автор, референдум не может подменять институты представительной демократии и не должен подрывать легитимность представительных демократических органов. Парламент при принятии законов, подпадающих под действие общих правил, обязан предотвращать злоупотребление процедурами референдума, которые могут нарушать прерогативы институтов представительной демократии [7].

В данном случае, по мнению указанного автора, не идет даже и речи о равенстве институтов референдума и народного представительства, как оно изначально было закреплено в Конституции РФ и констатировано самим Судом, поскольку при таком распределении ролей референдум становится институтом, посягающим на представительную демократию. Ранее признаваемое Конституционным Судом РФ равное значение институтов непосредственной и представительной демократии подразумевает, что оба института выполняют разные функции в ходе выработки демократических решений и что ни один из них не вторгается в сферу другого [7].

Однако в последующих судебных решениях Конституционный Суд РФ не говорит о равенстве указанных форм демократии, оправдывая эту позицию отсутствием конституционной практики проведения референдумов. Отсюда, по мнению А. Бланкенагеля, следует, что данный институт народовластия стал «опасен» для представительного правления [7].

Автор заключает: «Выводы Конституционного Суда РФ фактически “опрокидывают” институт референдума. Такое положение не отвечает требованиям конституционного правопорядка. Поэтому позицию Суда следовало бы аргументировать. Детальное обоснование могло бы показать, почему от тех представлений, которые существовали во время разработки Конституции РФ, сегодня почти ничего не осталось и почему Конституционный Суд РФ определяет российскую демократию только как представительную?» [7].

¹ В. Ф. Коток считает, что «это форма самовластия народа».

Высказанной А. Бланкенагелем точке зрения созвучны и подходы ряда российских ученых. Так, например, М. М. Курячая утверждает: «...самостоятельное место института референдума в системе непосредственной демократии предопределяет такие требования к нормативно-правовому регулированию референдумных процедур, которые, с одной стороны, позволяют гражданам свободно решать путем референдума наиболее важные вопросы государственного и местного значения, а с другой – не позволяют злоупотреблять правом на референдум в целях дестабилизации общественно-политической обстановки» [37].

Если абстрагироваться от эмоциональных оценок цитируемого автора, то можно заметить, что в констатации факта об отсутствии референдумной практики Конституционный Суд РФ не оригинален. Дело в том, что в своих позициях Суд нередко ориентируется на господствующие точки зрения в странах западных демократий. Исходя из этого правомерность подходов Суда на момент принятия им таких решений (начало 90-х годов прошлого века) может быть признана приемлемой. И в этом нет ничего необычного, так как трудности перехода России от советского типа общественного (государственного) устройства к западноевропейской модели требовали повышенной прочности государственно-политических институтов. При этом вполне очевидно и то, что с укреплением общественно-государственных устоев, с развитием Интернета, легализацией online-голосования процедура проведения референдумов будет, видимо, более простой. Поэтому в будущем практика проведения референдумов неизбежно расширится и не исключено, что акценты Суда сместятся в пользу последних.

В то же время нельзя не отметить, что возможности, предоставленные законодателем, не исключают подобного рода негативные явления. Однако правоприменитель даже и в рамках действующего права может переломить ситуацию. Хотя сделать это непросто. Дело в том, что Конституция РФ не запрещает законодателю вводить условия и ограничения для использования института референдума. Более того, гарантии права граждан на референдум, закрепленные в Конституции РФ, для своей реализации требуют дополнительных мер защиты и могут быть материализованы не только незави-

симым конституционным правосудием, но и в инициативной политической деятельности гражданских институтов. Без гражданского участия первые, в условиях монополизации власти государственными органами, становятся малоэффективными.

Наряду с этим высказывается мнение о том, что Конституция РФ не устанавливает ограничений в отношении предмета референдума. Это объясняется тем, что «конституционный законодатель» стремился к максимально демократичному и широкому регулированию института референдума [5, с. 174]. На самом деле изначально, в период политической нестабильности, ключевым для «конституционного законодателя» был вопрос – урегулировать порядок назначения референдума Президентом РФ¹. Отсутствие у Президента РФ такого права по Конституции РФ 1978 г. (в редакции 1992 г.) препятствовало ему на законной основе одолеть своих политических оппонентов – Съезд народных депутатов и Верховный Совет Российской Федерации.

Данным обстоятельством и объясняется то, что Конституция РФ, закрепив исключительное право Президента РФ назначать референдум (п. «в» ст. 84), а также право граждан участвовать в референдуме (ч. 2 ст. 32), не урегулировала правовые основы организации и проведения референдума в Российской Федерации. Конституция РФ закрепила лишь отсылочное к Федеральному конституционному закону положение, согласно которому должен назначаться референдум (п. «а» ст. 84). Конституционная неопределенность в указанных вопросах дает возможность органам власти для произвольного истолкования предоставленных полномочий и соответственно – необоснованного установления законодательных ограничений. В этой связи в литературе приводится один характерный пример.

Так, Конституция РФ прямо не устанавливает право граждан Российской Федерации инициировать проведение референдума. Это право впервые в истории новой России гарантировал народу Федеральный конституцион-

¹ Уместно вспомнить, что проект Конституции РФ 1993 г. был подготовлен в обход легитимной парламентской процедуры и вынесен на всенародное голосование в нарушение установленного законом 1991 г. порядка проведения референдума.

ный закон от 10 октября 1995 г. «О референдуме Российской Федерации»¹. Такое законодательное решение, как утверждает в литературе, стало возможным только потому, что парламент России в те годы был оппозиционным по отношению к Президенту РФ. В обратном случае имело бы место законодательное решение, согласно которому общероссийский референдум проводится исключительно по инициативе Президента РФ [5].

При этом названное решение вряд ли было бы признано противоречащим Конституции РФ 1993 г., так как правовые основы назначения референдума определяются, согласно Конституции РФ, федеральным конституционным законом (п. «в» ст. 84). В данном случае, как предполагается, законодатель в своем решении сослался бы на зарубежный опыт. Последний, как отмечают специалисты, свидетельствует о том, что в большинстве западных стран возможность населения принимать властные решения на референдуме ограничена либо установлением круга вопросов референдума, либо отнесением инициативы его проведения к исключительной компетенции государственных органов [5].

Приведенные позиции нуждаются в уточнении. В Конституции РФ, действительно, не устанавливаются указанные выше на примере основы зарубежного опыта ограничения права народа на референдум. Вместе с тем конкретизации объектно-предметной сферы референдума закрепляются Конституцией РФ. Так, в общих положениях статей 32 и 130 Конституции РФ определяются две важнейшие сферы жизнедеятельности, в которых осуществляется участие граждан: 1) управление делами государства и 2) местное самоуправление.

Управление делами государства есть, во-первых, принятие государственных решений и, во-вторых, упорядоченная деятельность, связанная с их осуществлением (правореализационная). При этом участие граждан в управлении делами государства осуществляется путем их воздействия на деятельность представительных органов всех уровней – депутатов, через различные формы выражения общественного мнения о руководстве государственными дела-

ми, о направлениях политики государства, о его деятельности по удовлетворению социальных потребностей общества [21, с. 269]. Кроме того, согласно статье 2 Федерального закона № 7-ФЗ от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях», участие может выражаться в организации и проведении политических акций с целью оказания воздействия на принятие органами государственной власти решений, направленных на изменение политического курса, а также участие в политических мероприятиях, связанных с формированием общественного мнения в вышеуказанных целях.

Круг субъектов, осуществляющих управление государством, в основе закреплён Конституцией РФ – это непосредственно граждане Российской Федерации и их представители. Граждане Российской Федерации лично и/или через своих представителей наделяются Конституцией РФ правом участвовать в ведении государственных дел (ч. 1 ст. 32). Отсюда следует, что указанными основными правами обладают только граждане Российской Федерации. Этому требованию отвечает законодательство о выборах и референдумах. Исключением из общего правила является предоставление федеральным законодателем иностранным гражданам, которые постоянно или преимущественно проживают на территории муниципального образования, права на управление местными делами в соответствии с международными договорами и федеральными законами, согласно части 3 статьи 62 Конституции РФ (абз. 2 ч. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «О местном самоуправлении в Российской Федерации»)².

В Конституции РФ буквально не определяется, является ли референдум формой непосредственного участия граждан Российской Федерации в управлении делами государств, так как положительный ответ на данный вопрос очевиден. Он может быть дан путем толкования нормы части 1 статьи 32 Конституции РФ в связи положениями части 2 статьи 32 Конституции РФ, согласно которой граждане Российской Федерации имеют право участвовать в референдуме. Последнее есть одна из основных субъективных правовых возможностей

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 42, ст. 3921.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.

участия граждан в управлении делами государства. Данная позиция уже четко обозначена в юридической литературе [1, с. 633].

Вместе с тем следует иметь в виду, что право граждан на участие в управлении делами государства осуществляется не только в форме референдума, но и в других формах, закрепленных в статье 32 Конституции РФ. Это участие в выборах посредством реализации активного и пассивного избирательного права (ч. 2, 3), а также реализация права на государственную службу (ч. 4), на участие в отправлении правосудия (ч. 5). При этом право участия в управлении делами государства может быть реализовано не только через конкретные виды прав, закрепленных в частях 2–5 статьи 32 Конституции РФ, как это отмечается рядом ученых [26, с. 101]. Право (ч. 1 ст. 32) имеет самостоятельное значение, что подтверждается международными правовыми актами (ч. 1 ст. 21 Всеобщей декларации прав человека, п. «а» ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах), а также правовыми позициями Конституционного Суда РФ¹. Поэтому под управлением делами государства гражданами следует понимать все формы публичного властвования в государстве, в том числе на уровне местного самоуправления, посредством прямого волеизъявления населения [25, с. 301].

Местное самоуправление выступает важной сферой жизнедеятельности. В соответствии с Конституцией РФ, «через местное самоуправление обеспечивается самостоятельное решение населением вопросов местного значения» (ч. 1 ст. 131). В Конституции РФ говорится: «Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления». Таким образом, Конституция РФ отдает приоритет референдуму среди форм прямой демократии.

В связи с последним обстоятельством подчеркнем: «Референдум, наряду с выборами, относится к фундаментальным муниципальным правам человека, составляющим базу институтов непосредственной демократии». Обозна-

ченный подход вряд ли может вызвать возражения: «... именно референдум, как форма решающего участия граждан в управлении местными делами, надлежит, прежде всего, рассматривать в качестве “овеществленной” идеи самоуправления» [10, с. 34; 48, с. 147].

Итак, с точки зрения объектно-предметного содержания решений референдума Конституция РФ определяет две наиболее важные сферы публично-властных отношений – управление делами государства и местное самоуправление. Именно здесь возникают общественно значимые политические вопросы, по которым проводится народное голосование с целью принятия общеобязательных актов высшей юридической силы.

Если исходить из признания верховенства общей воли народа и ее конституционного оформления, то необходимо определиться с вопросом о допустимости ограничения объектно-предметной сферы референдума федеральным законодателем. Данный вопрос в отечественной юридической литературе справедливо признается наиболее острым. Поскольку его научное решение пока еще далеко не завершено, постольку в настоящем контексте следует обратить внимание на выработанные юридической наукой правила ограничения в правовом регулировании института референдума.

Ряд авторов полагают, что ограничение такого рода должно быть подчинено общим правилам ограничения, которые применяются к конституционным правам и свободам человека и гражданина. Такой подход может быть оправдан: так как определяются пределы права (верховой воли) народа на референдум, которое по существу может рассматриваться в качестве одного из коллективных прав граждан. В этой связи следует согласиться с А. А. Сергеевым, который полагает: «...чтобы эти ограничения были оправданными (подчинены достижению конкретной конституционно значимой цели), необходимыми (должна исключаться возможность достижения соответствующей цели более простым путем, без введения ограничения), рациональными (положительный результат законодательного решения должен явно превалировать над его издержками) и соразмерными (законодатель не может отменять или умалить право граждан на референдум, при ко-

¹ Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 25 февр. 2004 г. № 4-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 9, ст. 831; постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 26 дек. 2005 г. № 14-П // Российская газета. 2006. 12 янв.

тором это право теряет свое значение). При этом реализация одних прав и свобод, в том числе права на референдум, не может препятствовать осуществлению других конституционных прав граждан, умалять либо отрицать их» [56, с. 7–12].

Вместе с тем, принимая во внимание, что право на референдум есть одно из основ конституционного строя, определяющим для правового регулирования института «референдум» должны быть признаны следующие методологические основы: 1) принцип народного суверенитета (верховенства воли народа) воплощается в конституции в имманентной связи с государственным суверенитетом и по конституционному определению выступает в качестве суверенитета Российской Федерации. Последний действует в политико-правовой системе в виде императивного требования верховенства Конституции РФ и ее высшей юридической силы (ст. 4, 15); 2) конституционно-правовое регулирование института референдума осуществляется в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права в системной связи с Конституцией РФ; 3) федеральный законодатель выявляет и выражает общую волю народа посредством федерального конституционного закона. В этом случае могут устанавливаться пределы права на референдум и его границы. Ограничения связаны с необходимостью защиты других конституционно охранительных ценностей, согласно общим положениям части 3 статьи 55 Конституции РФ и должны быть соразмерными; 4) формально-юридическим требованием законодательного ограничения в регулировании института референдума является юридическая определенность (ясность) нормативных предписаний, их обоснованность и целесообразность, обусловленные конкретной социально-политической ситуацией; 5) круг инициаторов референдума определяется законодателем с закреплением четкого порядка реализации этой инициативы, обеспечивающего реальность проведения референдума.

Конституционно-правовое регулирование института референдума осуществляется, как отмечалось, федеральным законодателем. Этой цели служат, прежде всего, специальные законы – Федеральный конституционный закон от

28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (далее – № 5-ФКЗ) и Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – № 67-ФЗ)¹, а также другие федеральные законы (например, Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»², Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» а также законодательство субъектов РФ).

Федеральный законодатель, руководствуясь исходными конституционными предписаниями, актуализирует основополагающие нормы. Так в пункте 53 статьи 2 № 67-ФЗ закреплена общая дефинитивная норма, согласно которой референдум есть форма прямого *волеизъявления* граждан Российской Федерации. Это означает, что конституционное положение, определяющее понятие референдума через совпадающие категории «власть народа» (ч. 3 ст. 3 Конституции РФ) и «волеизъявление» граждан (ч. 2 ст. 130 Конституции РФ) буквально воспроизведено законодателем лишь во второй части.

Оправдан ли такой подход? Представляется, что с точки зрения функциональной ответ должен быть дан положительный. Волеизъявление граждан есть динамичная сторона народовластия, которая характеризует последнее как явление фактического конституционного строя (основного правопорядка). При этом власть традиционно рассматривается как основанное на воле властвующего внешнее воздействие на общественные отношения [50, с. 41]. Поэтому акцентирование внимания на динамичной стороне категории «власть народа» теоретически корректно и вполне допустимо.

Наряду с этим федеральный законодатель очень четко фиксирует способ принятия решений на референдуме. В этой связи, по общему

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 27, ст. 2710; 2002. № 24, ст. 2253.

² Там же. 1999. № 42, ст. 5005.

правилу, понятие референдум определяется как всенародное голосование (ст. 2 № 5-ФКЗ). Признание законодателем данного обстоятельства является весьма значимым, так как Конституция РФ, используя понятие «всенародное голосование» (ч. 3 ст. 135 № 3.2 п. 1 Заключительных и приходных положений), не указывает на то, что это голосование осуществляется в форме референдума. И, наоборот, при употреблении понятия «референдум» Конституция РФ не говорит о том, что в данном случае речь идет о всенародном голосовании (ч. 3 ст. 3 подп. «в» ст. 84).

Может показаться, что референдумная форма всенародного голосования вполне очевидна. Однако не все так просто. Действительно, в абсолютном большинстве случаев всенародное голосование проводится по процедуре референдума, установленного законом. В то же время на крутых поворотах политической истории имеют место случаи, когда всенародное голосование проводилось не по процедуре референдума, легализованной законом, а в порядке, закрепленном актом главы государства.

Подчеркнем, Конституция РФ 1993 г. принималась согласно указу Президента РФ от 15 октября 1993 г. № 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации», которым утверждено «Положение о всенародном голосовании по проекту Конституции РФ 12 декабря 1993 г.». Причем существовавший на момент голосования закон РСФСР от 17 марта 1991 г. «О референдуме РСФСР» не был отменен, но и не был применен.

Исходя из сказанного отождествлять понятия «референдум» и «всенародное голосование» не следует. Любой референдум – это всенародное голосование или голосование всего населения определенной территории – общедеревольный референдум, референдум субъекта РФ, местный референдум [1, с. 364], но не всякое всенародное (народное) голосование может выступать в форме референдума. Поэтому, видимо, не случайно на титульном листе официально изданной Конституции РФ 1993 г. указывается, что она принята всенародным голосованием, а день всенародного голосования, согласно абзацу 2 пункта 1 Заключительных и переходных положений, считается днем приня-

тия Конституции РФ. В приведенном конституционном положении, как и в части 3 статьи 135 Конституции РФ, понятие «референдум» не употребляется.

На эту особенность уже обратили внимание в юридической литературе. И сделано это достаточно давно [34, с. 42]. Наряду с этим сохраняется и традиционалистский подход, согласно которому конституционное понятие «референдум» охватывает все случаи использования в Конституции РФ термина «всенародное голосование».

При этом появился и компромиссный вариант. Так, в интерпретации к статье 135 Конституции РФ признается необходимость принятия закона о всенародном голосовании (по смыслу федерального законодателя это должен быть «Закон о референдуме») либо оформление процедуры этого голосования Федеральным конституционным законом «О Конституционном Собрании» [25, с. 1037]. Обращаясь к первому из названных вариантов, подчеркнем, что предметом референдума, проводимого в соответствии с законом, должен стать единственный вопрос – утверждение проекта новой Конституции РФ в случае внесения его Конституционным Собранием. Значит, в комментарии речь идет о принятии закона о конституционном референдуме.

В то же время в числе вопросов данного вида референдума Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации» называет принятие проекта новой Конституции РФ по представлению Конституционного Собрания. Тем не менее авторы «Комментария к Конституции РФ» [25] говорят о принятии законодательного акта. Исходя из этого если и следует принимать закон о референдуме, как указано в интерпретации к статье 135 Конституции РФ, то таким законом может быть только какой-то особый законодательный акт. По смыслу законодателя – это Закон о референдуме (или конституционном референдуме).

Вместе с тем в монографической литературе положение части 3 статьи 135 Конституции РФ интерпретируется с позиции действующего законодательства. Например, С. А. Авакьян говорит о назначении и проведении всенародного голосования (референдума) [1, с. 309] по во-

просу принятия проекта новой Конституции. Впрочем, указанный автор считает, что и действующая Конституция РФ была принята на референдуме [1, с. 392]. Аналогичной позиции придерживаются и ряд других авторов – Е. И. Козлова и О. Е. Кутафин, А. Н. Кокотов и М. И. Кукушкин и др. Думается, что и эти авторы обозначили свой подход исходя из положений статьи 2 и части 1 статьи 6 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», согласно которым референдум Российской Федерации представляет собой всенародное голосование, а одним из его вопросов может быть проект новой Конституции РФ, внесенный Конституционным Собранием РФ.

Поэтому еще раз подчеркнем, что авторы «Комментария к Конституции РФ» исходят из буквального смысла части 3 статьи 135 Конституции РФ: указывают, что проект новой Конституции РФ принимается всенародным голосованием, которое предполагает принятие соответствующего закона (по смыслу федерального законодателя – Закона о референдуме). Альтернативой этому является порядок проведения всенародного голосования по проекту новой Конституции РФ, установленный Федеральным конституционным законом «О Конституционном Собрании Российской Федерации».

Думается, что порядок организации проведения всенародного голосования (референдума) по проекту новой Конституции РФ должен быть урегулирован специальным федеральным конституционным законом о конституционном референдуме. Поскольку принимаемое народом решение по проекту новой Конституции РФ по природе связано с установлением пределов верховной воли народа и порядком ее выражения. Именно специальный закон о конституционном референдуме призван придать конституционному решению народа наивысшую легитимность. Данное решение конституционного референдума не может быть преодолено путем принятия решения на референдуме, проведенном в общем порядке согласно № 5-ФКЗ. В силу названных причин проект ФКЗ о конституционном референдуме должен быть утвержден всенародным голосованием, проведенным в установленном порядке, согласно № 5-ФКЗ.

Особенности законодательного урегулирования

Наряду с непосредственной актуализацией конституционных положений федеральный законодатель регулирует объектно-предметную сферу референдума, определяет специальную цель и основы участия граждан Российской Федерации в голосовании. Все эти положения требуют пристального внимания. Поэтому обратимся к главным из них.

Предмет референдума. При определении предмета любого референдума необходимо исходить из того, что на референдум могут быть вынесены только те вопросы, которые находятся в ведении Российской Федерации или в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, а также в ведении субъектов РФ или муниципального образования соответственно. Это предопределено спецификой формы государственного устройства России, степенью самостоятельности Российской Федерации и ее субъектов в осуществлении государственной власти [2, с. 227], особенностями разграничения предметов ведения и полномочий между Россией и субъектами РФ, а также основами правового регулирования местного самоуправления и пределами самостоятельности муниципальных образований.

Субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 73 Конституции РФ). Власть в Российской Федерации осуществляется также с учетом самостоятельности местного самоуправления в пределах законодательно установленных полномочий (ст. 12 Конституции РФ).

Кроме того, как следует из № 5-ФКЗ и № 67-ФЗ, и в предмет референдума Российской Федерации, и в предмет референдума субъекта РФ включаются вопросы совместного ведения России и ее субъектов. Такое совпадение объектно-предметной сферы референдумов, проводимых на различных уровнях власти, порождает проблему более четкого разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами в данной сфере властной деятельности при осуществлении права народа на референдум.

Предмет референдума определен в конституционном праве по наиболее важным сферам жизнедеятельности. К этим сферам, как подчеркивалось, Конституция РФ относит управление делами государства (ч. 1 ст. 32) и местное самоуправление (п. 2.2 ст. 130). В соответствии с конституционными положениями федеральный законодатель включает в объектно-предметное содержание решений референдума наиболее важные вопросы государственного и местного назначения (ч. 53 ст. 2 № 67-ФЗ), которые отнесены к ведению Российской Федерации и совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ч. 4 ст. 6 № 5-ФКЗ). Именно по этим вопросам на референдуме выражается общая воля народа и могут приниматься соответствующие решения.

В отечественной юридической литературе ставится и такой вопрос: может ли быть предметом референдума сфера общественной жизни, которая по природе не относится к управлению делами государства и к местному самоуправлению? Одни авторы полагают: «такое расширение пределов законодательного регулирования не допустимо» (Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин). Другие же исследователи к числу суверенных прав народа относят право не только на управление государственными делами, но и общества (А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин и др.). Созвучна последней точке зрения позиция С. А. Авакьяна. По мнению автора, «народовластие, о котором речь идет в статье 3 Конституции РФ, не сводится лишь к государственной власти. Общественная форма народовластия также существует (в рамках партий, общественных движений, при проведении массовых мероприятий, не имеющих отношение к политике государства)».

Наряду с этим следует обратить внимание на то, что действующее законодательство о референдумах не дает достаточных оснований для категорического вывода о расширении объектно-предметной сферы этой формы непосредственной демократии. Во-первых, в законодательстве регулируется не только право участия граждан в управлении (или ведении) делами государства, государственных дел – субъективное право, но и право на референдум – объективное право. При этом отождествление понятий «право народа на референдум» и «участие в ведении государственных дел» посред-

ством референдума недопустимо. Первое, как более широкое, включает право непосредственного ведения государственных дел, но не сводится только к ведению этих дел.

Во-вторых, следует различать понятия «народовластие» и «право народа». Народовластие (или суверенитет народа) трансформируется в право народа только в случае своего конституционно-правового оформления. До своей конституционно – правовой «огранки» суверенитет народа, как выражение его верховной воли, распространяется на все сферы жизнедеятельности общества. В то же время при конституционно-правовом опосредовании объем и содержание данной сферы определяется самим сувереном в той мере и в тех пределах, в каких это предусмотрено конституцией как актом высшей юридической силы. Поэтому в данном контексте все научные взгляды должны быть выверены текстом основного закона, его актуализированной интерпретацией и законодательной конкретизацией.

В связи с изложенным следует поставить проблему в другой плоскости. Прежде всего необходимо ответить на вопрос, отражает ли позиция федерального законодателя в полном объеме принцип народного суверенитета? С учетом буквального толкования подхода законодателя, представленного выше, ответ должен быть дан отрицательный. Вместе с тем согласно Конституции РФ полнота власти народа указывает на то, что «народ обладает таким объемом суверенных прав, которые необходимы ему “для осуществления реального верховенства. Причем, независимо от того, раскрыты они в действующем законодательстве или нет”» [28, с. 98]. Поэтому объем и содержание права народа на осуществление власти должны быть таковы, чтобы суверен мог обеспечить верховенство своей власти во всей полноте в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и согласно Конституции РФ. Последнее утверждение означает, в свою очередь, признание правомерности расширительного понимания конституционных положений. Поэтому решение вопроса о возможности вынесения на референдум вопросов не только государственного, но и общественного значения вполне укладывается в рамки обозначенного подхода. В то же время нужно

иметь в виду, что общественно значимые вопросы и вопросы государственной жизни, в том числе государственного управления, тесно взаимосвязаны.

Следует признать: «есть такие вопросы общественного значения, которые охватываются сферой политической жизни, но не связаны напрямую с ведением государственных дел. В их числе, например, вопросы гражданского общества. Последние отнесены к негосударственной сфере общественной жизни. Это: политические партии, общественные объединения граждан, публично-массовые мероприятия. В то же время в широком политическом контексте гражданское общество связано с государственной властью и ее институтами, оказывает воздействие на государственные решения» [42, с. 24–27].

Следовательно, вопросы взаимодействия государства и гражданского общества могут выноситься на референдум. По смыслу Конституции РФ решение указанных проблем непосредственно народом есть основной способ народоправства. В таком ключе следует толковать и соответствующие положения федерального законодательства. В связи с этим является оправданным мнение С. А. Авакьяна, который считает допустимым использование референдума по вопросам общественного значения в их связи с решением государственных дел [2, с. 372].

Вместе с тем в контексте рассматриваемой проблемы надлежит дать более четкое определение понятия «государственный интерес». К сожалению, решение данного вопроса ученый оставляет за рамками своего труда. Дальнейшее исследование дискутируемой проблемы в обозначенном направлении не меняет общего подхода, состоящего в том, что, согласно Конституции РФ, на референдуме могут решаться вопросы не только государственного, но и общественно-политического значения. А политическая значимость вопроса – пусть даже и обращенная к обществу – всегда находится в сфере государственного интереса. Политика может либо порождать стабильность общества в целом, либо продуцировать обратное.

Специальная цель. Целью референдума является принятие решений. Эти решения надлежит рассматривать в качестве конституционно-

правовой формы непосредственного выражения общей воли народа. Как таковые решения референдума имеют основные признаки юридического акта. Они исходят непосредственно от народа как субъекта власти и субъекта правотворческой деятельности, оказывают общерегулятивное воздействие на общественные отношения, принимаются в установленном порядке, имеют высшую юридическую силу в системе правовых актов органов власти, могут быть отменены или изменены путем принятия другого решения на референдуме, если иное не предусмотрено в данном решении.

Решения референдума, будучи формой объективации общей воли и общих интересов народа, суть производные субъективных коллективных намерений участников референдума. Участники референдума – граждане, которым право участия в референдуме предоставлено законами и которые выступают в процессе голосования в качестве коллективного субъекта правоустанавливающей деятельности. Основной задачей этой деятельности граждан (участников референдума) является адекватное оформление в актах референдума общей воли и общих интересов многонационального народа Российской Федерации. В указанном контексте следует обратить особое внимание как на проблему выражения общенародной воли применительно к теме исследования, так и на условия ее формирования.

Общая воля определяется в литературе как результат согласования, сочетания частных или специфических интересов [59, с. 113]. Думается, что такое понимание не совсем верно и нуждается в уточнении. В связи с этим следует обратиться к взглядам классиков политико-правовой теории.

Так, И. Кант считал: «...общая воля народа есть не только согласованная, но и объединенная воля всех в том смысле, что каждый в отношении всех и все в отношении каждого принимают одни и те же решения. Стало быть, только всеобщим образом объединенная воля народа может быть законодательствующей» [18, с. 345]. Эта всеобщим образом объединенная воля и есть общая воля, которая не тождественна сочетающейся (совокупной) воле частных лиц. На последнее обстоятельство особое внимание обращал Ж. Ж. Руссо: «Общая воля неизменно направлена прямо к одной цели и

стремится всегда к пользе общества, но из этого не следует, что решения народа имеют всегда такое же верное направление. Люди всегда стремятся к своему благу, но не всегда видят, в чем оно. Народ не подкупишь, но часто его обманывают и притом лишь тогда, когда кажется, что он желает дурного» [54, с. 170].

По мнению Ж. Ж. Руссо, «...существует немалое различие между волею всех (совокупной волей. – *Авт.*) и общей волею. Эта вторая блюдет только общие интересы; первая – совокупные частные интересы и представляет собою лишь сумму изъявлений воли частных лиц. Но отбросьте из этих изъявлений воли взаимно уничтожающиеся крайности: в результате сложения оставшихся расхождений получится общая воля» [54, с. 170–171]. Этот основополагающий тезис аргументируется: «Когда в достаточной мере осведомленный народ выносит решение, то, если граждане не вступают между собою ни в какие сношения, из множества незначительных различий вытекает всегда общая воля и решение, которое всякий раз оказывается правильным (т. е. к пользе общества. – *Авт.*). Но когда в ущерб основной ассоциации образуются сговоры и появляются частичные ассоциации, то воля каждой из этих ассоциаций становится общою по отношению к ее членам и частною по отношению к государству; тогда можно сказать, что голосующих не столько же, сколько людей, но лишь столько, сколько ассоциаций. Различия становятся менее многочисленными и дают менее общий результат. Наконец, когда одна из этих ассоциаций настолько велика, что берет верх над всеми остальными, в результате получится уже не сумма незначительных расхождений, но одно единственное расхождение. Тогда нет уже больше общей воли, и мнение, которое берет верх, есть уже не что иное, как мнение частное». Это последнее и может быть оформлено одуроченным народом как его общее решение, которое по природе есть не что иное, как узаконенный авторитаризм государственной группировки.

Поэтому, безусловно, оправдано мнение Ж. Ж. Руссо, согласно которому общая воля и общие интересы всегда исключают взаимно уничтожающие крайности и допускают лишь незначительные расхождения, которые не пре-

пятствуют принятию общего решения к пользе всех и каждого. В обратном случае всегда имеют место авторитаризм либо диктатура отдельных групп (или группы), захвативших власть.

При этом не исключается и такая ситуация, когда, казалось бы, частная идея, возводится в закон и служит прогрессу общества, т. е. выражает общую волю. Другими словами, правым оказывается меньшинство. Однако это исключение из общего правила в демократическом обществе следует рассматривать как элемент политической системы и как один из этапов политического процесса. Мнение меньшинства в согласительных процедурах формируется как общая воля большинства, а, в конечном счете – как общий интерес. Поэтому является абсолютным постулатом западной демократии защита права меньшинства и его конституционно-правовые гарантии. Другими словами, выводы И. Канта и Ж. Ж. Руссо должны быть признаны актуальными и в настоящее время, если уделять должное внимание проблеме обеспечения адекватности требованиям демократии механизмов выражения и оформления общей воли народа.

В связи с этим, как представляется, должны прежде всего устанавливаться такие процедуры референдума, которые позволяли бы широким народным массам принимать активное участие на всех стадиях подготовки и проведения референдума, в том числе и на этапе вынесения на референдум наиболее значимых вопросов государственной и общественной жизни. В частности, следует сделать обязательным предварительный опрос о целесообразности вынесенного на референдум вопроса и предварительное обсуждение таких вопросов (проектов решений) широкой общественностью.

Предварительное выявление отношения населения к вынесенным вопросам (опрос) и общее понимание существа поставленного вопроса (обсуждение) есть необходимые условия формирования и выражения общей воли народа в его решениях. С этой целью с учетом федеративного устройства России во всех категориальных видах субъектов РФ (республиках, краях (областях), городах фе-

дерального значения, автономных областях и округах соответственно) нужно создавать организационно-консультативные группы для выявления (в порядке а) опроса и б) обсуждения) мнения населения по вопросам, вносимым на референдум. В тех же субъектах РФ, где созданы инициативные подгруппы, согласно № 5-ФКЗ, данные функции могли бы выполнять эти объединения. После предварительного опроса и последующего обсуждения вопросов референдума не менее чем в половине субъектов РФ, исчисляемых по всем их категориальным видам, должны начинаться предусмотренные законом процедуры вынесения вопросов на референдум.

Основы голосования граждан Российской Федерации. Решение по вопросам референдума принимаются путем голосования участников референдума. Участники референдума – это те лица, которые обладают субъективным правом голосования. В голосовании на референдуме участвуют граждане Российской Федерации, обладающие правом на участие в референдуме согласно федеральному законодательству. Конституционно правовые основы участия граждан Российской Федерации в голосовании определяются в соответствии с основными принципами проведения референдума, закрепленными федеральным законодателем.

Согласно статьям 4–7 № 67-ФЗ, граждане Российской Федерации принимают участие в голосовании на референдуме на основе принципов всеобщего и равного права на участие в референдуме, права на прямое волеизъявление на референдуме при тайном голосовании. Эти принципы исследуются в литературе главным образом с позиций, определенных законодательной практикой и в том концептуальном срезе, как они нормативно оформлены в законе [14; 24]. Данный подход можно назвать традиционалистским, он применяется и в избирательном праве [16; 19; 44].

Вместе с тем в отечественной юридической литературе обозначилась и более емкая концепция. Исходя из учения о конституционном строе и его основах законодательно определенные принципы референдума включаются в сферу более общих требований – требований

демократического правового государства и основного правопорядка по организации и проведению референдума (референдумного процесса) соответственно¹. Демократический референдумный процесс может быть обеспечен реализацией каждого из законодательно установленных принципов в их системной связи и взаимодействии. При этом принципы всеобщего и равного участия граждан в референдуме, в отличие от принципов прямого и тайного голосования, применяются не только на стадии голосования, но и на всех других стадиях референдумного процесса.

Кроме того, принципы всеобщего и равного участия в референдуме лежат в основе регулирования статуса участников референдума (граждан Российской Федерации), а также других субъектов референдумного процесса – комиссий референдума, инициативной группы и инициативной подгруппы, органов общественных объединений и др.

Системная связь принципов референдума (референдумного процесса) определяется тем, что применение одного принципа должно усиливать действие другого (других) принципов. И наоборот, ограничение действия того или иного принципа отрицательного сказывается на действии других принципов. В исследование этой закономерности могут быть положены требования общей теории систем, в частности методология иерархической связи структурных компонентов целостного явления [3; 35, с. 20–37].

В системном единстве принципы референдума, как и принципы избирательного права (процесса), находятся в иерархической связи. В этом смысле универсальным из названных принципов в литературе справедливо признается принцип равного права граждан на участие в референдуме, который является разновидностью конституционно-правового принципа равенства каждого в достоинстве и правах и видом общеправового (родового) принципа фор-

¹ Под «референдумным процессом» в настоящей работе понимается предусмотренная законодательством совокупность последовательных упорядоченных действий (мероприятий), связанных с подготовкой и проведением референдума. В целом этот процесс определяет нормативный порядок осуществления права граждан на участие в референдуме, в том числе в голосовании.

мального равенства [61, с. 5]. Родовая связь этого принципа референдума с отраслевым и общеправовым принципом равенства граждан обуславливает его ключевое положение в системе принципов референдума.

Принцип равного права на участие в референдуме (ст. 5 № 67-ФЗ) или референдумном процессе означает, во-первых, равное волеизъявление граждан – участников референдума при голосовании (ч.2 ст.3 № 67-ФЗ) и, во-вторых, равное право граждан на участие в других действиях по подготовке и проведению референдума (ч. 1 ст. 4, ч. 1 ст. 5 № 67-ФЗ). Равное право граждан на участие в референдуме (референдумном процессе) определяется в части 1 статьи 5 № 67-ФЗ как равенство оснований участия граждан в референдуме. Равенство оснований участия граждан в голосовании по вопросам референдума выражается в равенстве голосов участников (один участник – один голос), обеспечиваемом равным весом всех голосов и исключением курialsных выборов [62, с. 10].

В свою очередь, участие граждан в других действиях по подготовке и проведению референдума на равных основаниях выражается в установлении равного порядка и равенства процедур осуществления референдумных действий на всех стадиях референдумного процесса. Равный порядок и равенство процедур обеспечивается равенством прав участников референдума (граждан Российской Федерации) и других субъектов – комиссий референдума, органов общественных объединений, членов инициативной группы и инициативной подгруппы, наблюдателей.

Наряду с этим принцип равного права граждан на участие в референдуме рассматривается в юридической литературе как равенство статусов субъектов референдумного процесса по соответствующим видам (граждан, комиссий референдума, органов общественных объединений соответственно). Равенство статусов определяется равным правовым положением (прав и обязанностей), равенством оснований привлечения к ответственности, общей политической правосубъектностью [61, с. 9].

Вместе с тем такое расширение сферы регулирования рассматриваемого принципа чревато вторжением в круг вопросов иных прин-

ципов проведения референдума (например, равенства общественных объединений).

Принимая во внимание, что в правоприменительной и судебной практике понятие «референдум» используется как в узком (волеизъявление при голосовании), так и в широком (референдумный процесс) значении, следует еще раз подчеркнуть, что законодательная дефиниция принципа равного права граждан на участие в референдуме, как участие в референдуме на равных основаниях, исходит из равного права граждан на участие во всем референдумном процессе на всех его стадиях, а не только в голосовании.

Следует иметь в виду, что конечной целью действий, связанных с организацией и подготовкой референдума, выступает проведение голосования. Надлежит различать основные права граждан – право на участие в голосовании и дополнительные права граждан – право на совершение иных действий по организации и подготовке референдума.

Поэтому необходимо признать, что вышеприведенная законодательная дефиниция устанавливает равенство как основных прав (право на голосование), так и дополнительных (право на совершение иных референдумных действий), а также равенство возможностей их реализации на всех стадиях избирательного процесса.

Основные и дополнительные права участников референдума (граждан Российской Федерации), других субъектов референдумного процесса обладают системным единством. Несоблюдение равенства дополнительных прав ведет к ущемлению основных прав.

Равное право на участие в референдуме обеспечивается, прежде всего, установлением равного порядка его реализации и защиты. В целом равенство гарантируется единообразным правовым регулированием основных референдумных отношений. Эту функцию выполняет №67-ФЗ, который применяется при проведении всех видов референдума. В то же время № 5-ФКЗ предусматривает ряд особенностей проведения референдума Российской Федерацией, как, впрочем, и № 67-ФЗ предусматривает особенности проведения референдума в субъектах РФ.

Федеральным законодателем не признается, что принцип равного права граждан на участие в референдуме означает наделение граждан политической правосубъектностью. Последняя включается в сферу действия принципа всеобщего права на участие в референдуме¹.

Наряду с этим законодателем признается, что принцип равного права на участие в референдуме устанавливает только равенство прав граждан. Равенство других субъектов референдумного процесса является дополнительным (обеспечительным). Это равенство не обусловлено принципом равенства прав граждан и регулируется в соответствии с принципом равенства общественных объединений². В соотношении с принципом равенства прав граждан на участие в референдуме принцип равенства прав общественных объединений выступает как дополнительный (гарантирующий).

В связи с изложенным следует выделить три специфических черты принципа равного права граждан на участие в референдуме (референдумном процессе):

1. Данный принцип устанавливается конституционным правом Российской Федерации в соответствии с основополагающими международными правовыми актами в качестве обязательного требования основного правового порядка проведения референдума.

2. Принцип равного права граждан на участие в референдуме является разновидностью отраслевого конституционного принципа равенства каждого в своем достоинстве и правах, восходящего, в свою очередь, к общеправовому принципу формального равенства. Это родовая связь обуславливает ключевое положение данного принципа в системе других принципов референдумного процесса; поэтому положения принципа равного права граждан на участие в референдуме непосредственно связаны с положениями других принципов проведения референдума (например, всеобщее право на участие в референдуме).

В указанном смысле принцип всеобщего права на участие в референдуме является конкретизирующим. Каждое из предписаний принципа всеобщности прав граждан на референдум

предопределяет признание их равенства в праве на референдум.

Так, положение принципа всеобщности, состоящее в том, что граждане Российской Федерации имеют право участвовать в референдуме независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств, является основой принципа равного права граждан на участие в референдуме как специального принципа в соотношении с общеконституционным принципом равенства личности в своем достоинстве и правах.

Конкретизирующим в связи с рассматриваемым принципом является принцип личного голосования. В соответствии с данным принципом запрещается голосование родителей за своих детей, а также голосование по доверенности. Этими требованиями исключается «двойное голосование» и тем самым закрепляется одна из гарантий равенства голосов граждан в голосовании по вопросам референдума.

3. Принцип равного права граждан на участие в референдуме в материальном смысле (например, равное количество голосов) обеспечивается процессуальными гарантиями – установлением порядка и процедур реализации права каждого участника принимать участие в голосовании и недопущении двойного голосования. С этой целью закрепляется особый порядок составления списков участников референдума, формирования участковых избирательных комиссий референдума, работы комиссий референдума и др.

Основные конституционно-правовые положения конкретизируются в зависимости от видов референдумов. Исходя из принципа разделения государственной власти по вертикали на общефедеральную и региональную законодатель устанавливает следующие два вида референдумов: а) референдум Российской Федерации и б) референдум субъекта РФ (п. 55, 56 ст. 2 № 67-ФЗ). Как виды родового понятия, названные субинституты обладают основными общими чертами, рассмотренными выше, а также специфическими особенностями, чему может быть посвящено самостоятельное исследование.

¹ Худoley Д. М. Гарантии принципа равного избирательного права. М., 2007. С. 16.

² Там же.

Выводы

В советской и в современной российской юридической литературе конституционно-правовая природа референдума главным образом определяется «форматом», обозначенным энциклопедистами XIX века (Ф. А. Брокгауз, И. А. Эфрон, С. Н. Южаков). Обращаясь к объективному значению права на референдум, конституционисты чаще всего акцентируют внимание на объективно-предметной сфере вопросов референдума, характеризуют способы голосования, определяют круг субъектов референдумной инициативы. При этом во второй половине XX века начинают разрабатываться сущностно-содержательные основы референдума, осмысливается его роль в системе демократии, уточняется соотношение института референдума с институтами представительной демократии, выявляются различия между референдумом и сложившимися к этому времени институтами прямой демократии (опросы, обсуждения). И, наконец, предпринимается попытка проанализировать институциональные аспекты референдума, осветить отраслевые (внутриотраслевые) особенности одноименного блока конституционно-правовых норм. Все это заложило теоретико-правовые основы исследования института референдума Российской Федерации как одной из основ конституционного строя, являемой в качестве высшей формы прямой демократии и основной формы выражения суверенитета народа, а также как права народа на референдум в демократическом правовом государстве. Вместе с тем субъективное значение референдума, выражающееся в праве каждого правосубъектного гражданина на участие в референдуме, не получило всестороннего освещения. Хотя при анализе институциональных вопросов определенные попытки все-таки имели место.

В объективном смысле референдум необходимо рассматривать как: а) основное право народа, б) конституционно-правовую форму непосредственного правления народа и в) одну из составляющих конституционного правопорядка. Признание данных обстоятельств порождает конкретные юридические последствия. Они состоят в том, что, с одной стороны, народ вправе требовать от государства мер по созданию условий реализации права на референдум,

а с другой стороны, на государство возлагается обязанность обеспечить урегулирование права народа на референдум, его охрану и защиту.

В субъективном смысле референдум надлежит рассматривать как систему юридических гарантий права каждого правосубъектного гражданина на участие в референдуме – инициирование, подготовку, голосование и другие действия, связанные с проведением референдума. Право на участие в референдуме суть одна из предоставленных Конституцией РФ субъективных возможностей граждан в управлении делами государства. Данная конституционная возможность, как субъективное право, ограничивает государственную власть и обязывает ее. Ущемление государством права участия граждан в референдуме запрещено. Одновременно предоставленное Конституцией РФ право на участие в референдуме дает возможность его защиты от неправомерного ограничения. Исходя из этого государственные органы и должностные лица обязаны принимать меры по защите статуса гражданина и как лица, являющегося носителем субъективного конституционного права, и как лица, реализующего данное право.

Народ, конституировав основное право на референдум, официально закрепляет свой статус абсолютного субъекта учредительной власти и единственного ее суверенного носителя. Народ (суверен), осуществляя учредительную власть, может передать отдельные властные функции и полномочия конституционно определенным лицам, в том числе по осуществлению или отмене основного учредительного акта. Однако вследствие такого делегирования полномочий суверен не перестает быть учредителем и не теряет своей учредительной власти. А уполномоченная власть действует от имени (или именем) народа в пределах и порядке, установленном самим народом. Эта власть не является учредительной (пусть даже и вторичной), однако она непосредственно осуществляет соответствующие полномочия.

Признание рядом ученых «вторичной» учредительной власти чревато нарушением конституции. Так, нередко орган государственной власти наделяется полномочиями учредительной власти в «явочном» порядке, т. е. не непосредственно учредителем, а по умолчанию. Речь идет о таких полномочиях, по которым

«первичный» учредитель не выразил своего непосредственного мнения и не принял соответствующего решения. Представляется, что передача учредительных полномочий по умолчанию не может осуществляться ни парламентским законом, ни актом органа конституционного контроля. В обратном случае будет иметь место присвоение законодателем и/или контрольной инстанцией статуса учредителя, что приведет к нарушению конституции. Поскольку «умолчание» не дает однозначного ответа на возникший конституционно-правовой вопрос, постольку последний может быть решен только учредителем, каковым выступает непосредственно народ (суверен).

Полномочия учредительной власти могут осуществляться органом государственной власти по воле суверена, если это прямо предусмотрено конституцией и если состав уполномоченного органа в основе определен самой конституцией или непосредственно народом. Оно обусловлено тем, что учредитель не может передать полномочия по осуществлению функций учредительной власти конституционно не определенным лицам – субъектам права, в том числе государственным органам, основы статуса и состав которых самим учредителем не установлен.

В Российской Федерации учредительные полномочия – право разрабатывать проект новой Конституции РФ и право принимать новую Конституцию РФ передано Конституционному Собранию (ст. 135 Конституции РФ). Однако состав данного конституционного уполномоченного органа в Конституции РФ не определен, не определены и основы его формирования. Право решать данный вопрос предоставлено Федеральному Собранию в порядке, предусмотренном федеральным конституционным законом (далее – ФКЗ). В этом случае, как представляется, одобренный палатами парламента России ФКЗ должен быть утвержден всенародным голосованием, назначенным Президентом РФ. И такое требование необходимо предусмотреть в тексте ФКЗ о Конституционном Собрании, указав на то, что данный закон вступает в силу после его утверждения на референдуме путем всенародного голосования.

Процедура референдума должна обеспечивать возможность широким народным массам

принимать активное участие на всех стадиях подготовки и проведения референдума, в том числе и в ходе вынесения на референдум наиболее значимых вопросов государственной и общественной жизни. В частности, следует сделать обязательными предварительный опрос о целесообразности вынесенного на референдум вопроса и предварительное обсуждение таких вопросов (проектов решений) широкой общественностью.

Предварительное выявление отношения населения к вынесенным вопросам (опрос) и общее понимание существа поставленного вопроса (обсуждение) есть необходимое условие формирования и выражения общей воли народа в его решениях. С этой целью с учетом федеративного устройства России во всех категориальных видах субъектов РФ (республиках, краях (областях), городах федерального значения, автономной области и автономных округах) нужно создавать организационно-консультативные группы для выявления (в порядке а) опроса и б) обсуждения) мнения населения по вопросам, выносимым на референдум. В тех же субъектах РФ, в которых созданы инициативные подгруппы, согласно № 5-ФКЗ, данные функции могли бы выполнять эти объединения. После предварительного опроса и последующего обсуждения вопросов референдума не менее чем в половине субъектов РФ, исчисляемых по всем их категориальным видам, должны начинаться предусмотренные законом процедуры внесения вопросов на референдум.

Библиографический список

1. Авакьян С. А. Конституционное право России: учеб. курс; в 2 т. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. Т. 1. 864 с.
2. Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М.: САШКО, 2000. 528 с.
3. Автономов А. С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий. М.: Инфограф, 1999. 383 с.
4. Амбарнов С. Ю. Законодательство о референдумах (сравнительный анализ) // Государство и право. 1992. №4. С. 129–132.
5. Андреева Г. Н., Верещагин А. Н., Старостина И. А. Двери для референдума приоткрываются? // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 2. С. 173–181.

6. Баглай М. В., Туманов В. А. Малая энциклопедия конституционного права. М.: БЕК, 1998. 516 с.
7. Бланкенагель А. Референдум и Конституционный Суд // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 2. С. 169–172.
8. Большая советская энциклопедия. М.: Сов. энцикл., 1975. Т. 20. 608 с.
9. Большая энциклопедия / под ред. С. Н. Южакова. СПб.: Просвещение, 1904. Т. 16. 794 с.
10. Бондарь Н. С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1997. 48 с.
11. Волова Л. И. Плебисцит в международном праве. М.: Междунар. отношения, 1972. 152 с.
12. Дипломатический словарь. М.: Наука, 1986. Т. 2. 504 с.
13. Дмитриев Ю. А. Златопольский Д. Л. Гражданин и власть. М.: Манускрипт, 1994. 161 с.
14. Дмитриев Ю. А., Комаров В. В. Референдум в системе народовластия. М.: Манускрипт, 1995. 323 с.
15. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М.: Типография Товарищества И. Д. Сытина, 1908. 988 с.
16. Ефремова Н. Н. Становление избирательного права в России // Государство и право. 1998. № 3. С. 111–118.
17. Кабышев В. Т. Прямое народовластие в Советском государстве. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1974.
18. Кант И. Сочинения: в 8 т. М.: ЧОРО, 1994. Т. 6. 613 с.
19. Князев С. Д. Принципы российского избирательного права // Правоведение. 1998. № 2. С. 20–31.
20. Ковлер А. И. Кризис демократии? Демократия на рубеже XXI века. М.: Институт государства и права РАН, 1997. 102 с.
21. Козлов Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М.: Проспект, 2008. 608 с.
22. Комарова В. В. Механизм непосредственной демократии современной России (системы и процедуры): монография. М.: Формула права, 2006. 560 с.
23. Комарова В. В. Референдум и сходные формы осуществления непосредственного народовластия (соотношение и проблемы) // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 9. С. 16–19.
24. Комарова В. В. Референдумный процесс в Российской Федерации. М.: Полиграфист, 2004. 607 с.
25. Комментарий к Конституции РФ / под ред. В. Д. Зорькина и Л. В. Лизарова. М.: Эксмо, 2009. 1056 с.
26. Комментарий к Конституции РФ / под ред. Л. А. Окунькова. М., 1994.
27. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. / отв. ред. Б. А. Страшун. М.: БЕК, 1995. Т. 2. 784 с.
28. Конституционное право России / под общ. ред. А. Н. Кокотова и М. И. Кукушкина. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. 544 с.
29. Конституционное право: энцикл. словарь / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2007.
30. Королев В. С. Теория муниципального управления. М.: ВИНТИ, 1999. 144 с.
31. Коток В. Ф. Проблемы развития непосредственной демократии в советском государстве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1965.
32. Коток В. Ф. Референдум в системе социалистической демократии. М.: Наука, 1964. 189 с.
33. Кочев В. А. Конституционное право. Общие понятия и институты: учеб. пособие для вузов / Перм. гос. ун-т. Пермь, 1999. 168 с.
34. Кочев В. А. Основы Конституционного (уставного) права субъектов РФ: учеб. пособие / Перм. гос. ун-т. Пермь, 2007. 179 с.
35. Кочев В. А. Система государственной власти в Российской Федерации: основные публично-правовые параметры: дис. ... д-ра юрид. наук. Пермь, 2002. 366 с.
36. Кочев В. А., Мальцев А. Е. Основные конституционные гарантии референдума как высшей формы выражения власти народа // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2011. Вып. 2 (12). С. 58–64.
37. Курячая М. М. Проблемы реализации права граждан на референдум // Право и политика. 2005. № 9. С. 11–21.
38. Курячая М. М. Право на референдум в системе публично-политических прав граждан Российской Федерации. М., 2006.
39. Лейпхарт А. Демократия в многоэтнических обществах. Сравнительное исследование / пер. с англ. М.: Аспект Пресс, 1997. 287 с.
40. Лучин В. О. Референдум и развитие социалистического самоуправления народа // Советское государство и право. 1986. № 12. С. 43–50.

41. Маклаков В. В. Избирательное право и избирательные системы буржуазных развивающихся стран / Всесоюз. юрид. заоч. ин-т. М., 1987. 63 с.

42. Мальцев А. Е. Основы конституционного правового института «Референдум» // Черные дыры в российском законодательстве. 2009. № 4. С. 24–27.

43. Марченко М. Н. Референдум как форма непосредственной демократии // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 1991. № 6.

44. Матейкович М. С. Правовое регулирование выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Тюмень: Изд-во Тюмен. гос. ун-та, 1999. 184 с.

45. Мауниц Т. Государственное право Германии. М.: Иностр. лит., 1959. 596 с.

46. Медушевский А. Н. Сравнительное конституционное право и политические институты: курс лекций. М.: Изд-во ГУ ВШЭ, 2002. 512 с.

47. Непосредственная демократия в СССР. М., 1984.

48. Нудненко Л. А. Непосредственная демократия и местное самоуправление в России. Барнаул: Изд-во Алтайс. гос. ун-та, 2000. 299 с.

49. Парсонс С. Т. Система современных обществ. М.: Аспект Пресс, 1998. 270 с.

50. Политология: энцикл. словарь / общ. ред. и сост. Ю. И. Аверьянов. М.: Изд-во Моск. коммерческого ун-та, 1993. 431 с.

51. Права человека как фактор стратегии устойчивого развития / отв. ред. Е. А. Лукашева. М.: НОРМА, 2000. 315 с.

52. Референдум во Французской пятой республике. М., 1985.

53. Руденко В. Н. Прямая демократия. Екатеринбург: УрО РАН, 2003. 476 с.

54. Руссо Ж. Ж. Трактаты. М.: Наука, 1969. 709 с.

55. Сафаров Р. А. Институт референдума в условиях общенародного государства // Советское государство и право. 1963. № 6. С. 15–25.

56. Сергеев А. А. Об ограничении предмета референдума Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 19. С. 7–12.

57. Современный словарь иностранных слов. М.: Русский язык, 1992. 740 с.

58. Степанов И. М. Формы непосредственной демократии // Политическая организация советского общества. М.: Наука, 1967. С. 129–136.

59. Теория права и государства: учебник / под ред. проф. В. В. Лазарева. М.: Юрист, 2001. 520 с.

60. Троицкий С. В. Институт референдума в освободившихся странах Южной Азии // Избирательное право и выборы. М.: Ин-т гос-ва и права АН СССР, 1990. С. 23–39.

61. Худолей Д. М. Гарантии принципа равного избирательного права. М.: Компания Спутник+, 2007. 56 с.

62. Худолей Д. М. Принцип равного избирательного права в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2007. 192 с.

63. Цветанов К. В. Парадоксы государственной власти в гражданском обществе. М., 1992.

64. Чиркин В. Е. Государствоведение. М.: Юрист, 2000. 382 с.

65. Энциклопедический словарь. М.: Брокгауз – Эфрон, 1899. Т. XXV. 480 с.

References

1. Avak'yan S. A. *Konstitutsionnoe pravo Rossii: Uchebnyj kurs. V 2 t.* [Constitutional Law of Russia: Training Course. In 2 vols.]. Moscow, 2010. Vol. 1. 864 p. (In Russ.).

2. Avak'yan S. A. *Konstitutsiya Rossii: priroda, evolyuciya, sovremennost'* [The Constitution of Russia: Nature, Evolution, Modernity]. Moscow, 2000. 528 p. (In Russ.).

3. Avtonomov A. S. *Pravovaya ontologiya politiki: k postroeniyu sistemy kategoriy* [Legal Ontology of Politics: Towards Building a System of Categories]. Moscow, 1999. 383 p. (In Russ.).

4. Ambarnov S. Yu. *Zakonodatel'stvo o referendumakh (sravnitelnyj analiz)* [Legislation on Referendums (Comparative Analysis)]. *Gosudarstvo i pravo* – State and Law. 1992. Issue 4. Pp. 129–132. (In Russ.).

5. Andreeva G. N., Vereschagin A. N., Starostina I. A. *Dveri dlya referenduma priotkryvayutsya?* [Referendum: the Door Half-Open]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* – Comparative Constitutional Review. 2007. Issue 2. Pp. 173–181. (In Russ.).

6. Baglay M. V., Tumanov V. A. *Malaya enciklopediya konstitutsionnogo prava* [Small Encyclopedia of Constitutional Law]. Moscow, 1998. 516 p. (In Russ.).

7. Blankenagel A. *Referendum i Konstitutsionnyj Sud* [Referendum and Constitutional Court]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* – Comparative Constitutional Review. 2007. Issue 2. Pp. 169–172. (In Russ.).

8. *Bol'shaya sovetskaya enciklopediya* [Great Soviet Encyclopedia]. Moscow, 1975. Vol. 20. 608 p. (In Russ.).
9. *Bol'shaya enciklopediya / pod red. S. N. Yuzhakova* [Great Encyclopedia; ed. by S. N. Yuzhakov]. St. Petersburg, 1904. Vol. 16. 794 p. (In Russ.).
10. *Bondar' N. S. Prava cheloveka i mestnoe samoupravlenie v Rossiyskoy Federacii: avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk* [Human Rights and Local Self-Government in the Russian Federation: Synopsis of Dr. jurid. sci. diss.]. Saratov, 1997. 48 p. (In Russ.).
11. *Volova L. I. Plebiscit v mezhdunarodnom prave* [Plebiscite in International Law]. Moscow, 1972. 152 p. (In Russ.).
12. *Diplomaticheskii slovar'* [Diplomatic Dictionary]. Moscow, 1986. Vol. 2. 504 p. (In Russ.).
13. *Dmitriev Yu. A., Zlatopol'skiy D. L. Grazhdanin i vlast'* [The Citizen and the Government]. Moscow, 1994. 161 p. (In Russ.).
14. *Dmitriev Yu. A., Komarov V. V. Referendum v sisteme narodovlastiya* [Referendum in the System of Democracy]. Moscow, 1995. 323 p. (In Russ.).
15. *Duguit L. Konstitutsionnoe pravo. Obshchaya teoriya gosudarstva* [Constitutional Law. General Theory of the State]. Moscow, 1908. 988 p. (In Russ.).
16. *Efremova N. N. Stanovlenie izbiratel'nogo prava v Rossii* [Formation of the Electoral Law in Russia]. *Gosudarstvo i pravo* – State and Law. 1998. Issue 3. Pp. 111–118. (In Russ.).
17. *Kabyshv V. T. Pryamoe narodovlastie v Sovetskom gosudarstve* [Direct Democracy in the Soviet State]. Saratov, 1974. 149 p. (In Russ.).
18. *Kant I. Sochineniya. V 8 t.* [Compositions. In 8 vols.]. Moscow, 1994. Vol. 6. 613 p. (In Russ.).
19. *Knyazev S. D. Principy rossiyskogo izbiratel'nogo prava* [The Principles of Suffrage in Russia]. *Pravovedenie*. 1998. Issue 2. Pp. 20–31. (In Russ.).
20. *Kovler A. I. Krizis demokratii? Demokratiya na rubezhe XXI veka* [A Crisis of Democracy? Democracy at the Turn of the 21st Century]. Moscow, 1997. 102 p. (In Russ.).
21. *Kozlov E. I., Kutafin O. E. Konstitutsionnoe pravo Rossii* [Constitutional Law of Russia]. Moscow, 2008. 608 p. (In Russ.).
22. *Komarova A. V. Mekhanizm neposredstvennoy demokratii sovremennoy Rossii (sistemy i procedury): monografiya* [The Mechanism of Direct Democracy of Modern Russia (Systems and Procedures): Monograph]. Moscow, 2006. 560 p. (In Russ.).
23. *Komarova V. V. Referendum i skhodnye formy osuschestvleniya neposredstvennogo narodovlastiya (sootnoshenie i problemy)* [Referendum and Similar Forms of Direct Democracy (Correlation and Problems)]. *Konstitutsionnoe i municipal'noe pravo* – Constitutional and Municipal Law. 2005. Issue 9. Pp. 16–19. (In Russ.).
24. *Komarova V. V. Referendunnyj process v Rossiyskoy Federacii* [The Referendum Process in the Russian Federation]. Moscow, 2004. 607 p. (In Russ.).
25. *Kommentariy k Konstitutsii RF / pod red. V. D. Zor'kina i L. V. Lizarova* [Commentary on the Constitution of the Russian Federation; ed. by V. D. Zor'kin and L. V. Lizarov]. Moscow, 2009. 1056 p. (In Russ.).
26. *Kommentariy k Konstitutsii RF / pod red. L. A. Okun'kova* [Commentary on the Constitution of the Russian Federation; ed. by L. A. Okun'kov]. Moscow, 1994. (In Russ.).
27. *Konstitutsionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnykh stran v 4-kh tomakh / otv. red. B. A. Strashun* [Constitutional (State) Law of Foreign Countries in 4 vols.; ed. by B. A. Strashun]. Moscow, 1995. Vol. 2. 784 p. (In Russ.).
28. *Konstitutsionnoe pravo Rossii / pod obsch. red. A. N. Kokotova i M. I. Kukushkina* [Constitutional Law of Russia; ed. by A. N. Kokotov and M. I. Kukushkin]. Moscow, 2010. 544 p. (In Russ.).
29. *Konstitutsionnoe pravo. Enciklopedicheskii slovar' / Otv. red. S. A. Avak'yan* [Constitutional Law. Encyclopedic Dictionary; ed. by S. A. Avak'yan]. Moscow, 2007. (In Russ.).
30. *Korolev V. S. Teoriya municipal'nogo upravleniya* [Theory of Municipal Government]. Moscow, 1999. 144 p. (In Russ.).
31. *Kotok V. F. Problemy razvitiya neposredstvennoy demokratii v sovetskom gosudarstve: avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk* [Problems of Development of Direct Democracy in the Soviet State: Synopsis of Dr. jurid. sci. diss.]. Moscow, 1965. (In Russ.).
32. *Kotok V. F. Referendum v sisteme socialisticheskoy demokratii* [Referendum in the System of Socialist Democracy]. Moscow, 1964. 189 p. (In Russ.).
33. *Kochev V. A. Konstitutsionnoe pravo. Obshchie ponyatiya i instituty: ucheb. posobie dlya vuzov* [Constitutional Law. General Concepts and

Institutions: Study Guide for Universities]. Perm, 1999. 168 p. (In Russ.).

34. Kochev V. A. *Osnovy Konstitutsionnogo (ustavnogo) prava sub"ektov RF: ucheb. posobie* [The Foundations of the Constitutional (Charter) Law of Subjects of the Russian Federation: Study Guide]. Perm, 2007. 179 p. (In Russ.).

35. Kochev V. A. *Sistema gosudarstvennoy vlasti v Rossiyskoy Federacii: osnovnye publichno-pravovye parametry: dis. ... d-ra yurid. nauk* [The System of State Power in the Russian Federation: Basic Public-Legal Parameters: Dr. jurid. sci. diss.]. Perm, 2002. 366 p. (In Russ.).

36. Kochev V. A., Mal'cev A. E. *Osnovnye konstitutsionnye garantii referendum kak vysshey formy vyrazheniya vlasti naroda* [Basic Constitutional Guarantees of Referendum as Higher Expression of the Power of the People]. *Vestnik Permskogo universiteta. Juridicheskie nauki* – Perm University Herald. Juridical Sciences. 2011. Issue 2 (12). Pp. 58–64. (In Russ.).

37. Kuryachaya M. M. *Problemy realizacii prava grazhdan na referendum* [Problems of Realization of Citizens' Right to Referendum]. *Pravo i politika* – Law and Politics. 2005. Issue 9. Pp. 11–21. (In Russ.).

38. Kuryachaya M. M. *Pravo na referendum v sisteme publichno-politicheskikh prav grazhdan Rossiyskoy Federacii* [The Right to Referendum in the System of Public and Political Rights of Citizens of the Russian Federation]. Moscow, 2006. (In Russ.).

39. Lijphart A. *Demokratiya v mnogostavnykh obshchestvakh. Sravnitel'noe issledovanie / per. s angl.* [Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration; transl. from English]. Moscow, 1997. 287 p. (In Russ.).

40. Luchin V. O. *Referendum i razvitie socialisticheskogo samoupravleniya naroda* [Referendum and Development of Socialist Self-Government of the People]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo* – Soviet State and Law. 1986. Issue 12. Pp. 43–50. (In Russ.).

41. Maklakov V. V. *Izбирatel'noe pravo i izbiratel'nye sistemy burzhuaiznykh razvivayushchikhsya stran* [Suffrage and Electoral Systems of the Bourgeois Developing Countries]. Moscow, 1987. 63 p. (In Russ.).

42. Mal'cev A. E. *Osnovy konstitutsionnogo pravovogo instituta "Referendum"* [Bases of Constitutional Lawful Institute 'Referendum']. *"Cher nye dyry" v rossiyskom zakonodatel'stve* – Black

Holes in Russian Legislation. 2009. Issue 4. Pp. 24–27. (In Russ.).

43. Marchenko M. N. *Referendum kak forma neposredstvennoy demokratii* [Referendum as a Form of Direct Democracy]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11 "Pravo"* – The Moscow University Herald. Series 11. Law. 1991. Issue 6. (In Russ.).

44. Mateykovich M. S. *Pravovoe regulirovanie vyborov v organy gosudarstvennoy vlasti sub"ektov Rossiyskoy Federacii* [Legal Regulation of Elections to Public Authorities of Subjects of the Russian Federation]. Tyumen, 1999. 184 p. (In Russ.).

45. Maunts T. *Gosudarsnvennoe pravo Germanii* [German State Law]. Moscow, 1959. 596 p. (In Russ.).

46. Medushevskiy A. N. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe pravo i politicheskie instituty. Kurs lekciy* [Comparative Constitutional Law and Political Institutions. Course of Lectures]. Moscow, 2002. 512 p. (In Russ.).

46. *Neposredstvennaya demokratiya v SSSR* [Direct Democracy in the USSR]. Moscow, 1984. (In Russ.).

47. Nudnenko L. A. *Neposredstvennaya demokratiya i mestnoe samoupravlenie v Rossii* [Direct Democracy and Local Self-Government in Russia]. Barnaul, 2000. 299 p. (In Russ.).

48. Parsons S. T. *Sistema sovremennykh obshchestv* [The System of Modern Societies]. Moscow, 1998. 270 p. (In Russ.).

50. *Politologiya: Enciklopedicheskiy slovar' / obsch. red. i sost. Yu. I. Aver'yanov* [Political Science: Encyclopedic Dictionary; ed. by Yu. I. Aver'yanov]. Moscow, 1993. 431 p. (In Russ.).

51. *Prava cheloveka kak faktor strategii ustoychivogo razvitiya / otv. red. E. A. Lukasheva* [Human Rights as a Factor of Sustainable Development Strategy; ed. by E. A. Lukasheva]. Moscow, 2000. 315 p. (In Russ.).

52. *Referendum vo Francuzskoy pyatoy respublike* [Referendum in the French Fifth Republic]. Moscow, 1985. (In Russ.).

53. Rudenko V. N. *Pryamaya demokratiya* [Direct Democracy]. Ekaterinburg, 2003. 476 p. (In Russ.).

54. Rousseau J.-J. *Traktaty* [Treatises]. Moscow, 1969. 709 p. (In Russ.).

55. Safarov R. A. *Institut referendum v usloviyakh obschenarodnogo gosudarstva* [Institution of Referendum in the Conditions of the State of All People]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo* – Soviet State and Law. 1963. Issue 6. Pp. 15–25. (In Russ.).

56. *Sergeev A. A. Ob ogranichenii predmeta referendum Rossiiskoi Federacii* [On Limiting the Subject of a Referendum of the Russian Federation]. *Konstitutsionnoe i municipal'noe pravo* – Constitutional and Municipal Law. 2008. № 19. Pp. 7–12.

57. *Sovremennyj slovar' inostrannykh slov* [Modern Dictionary of Foreign Words]. Moscow, 1992. 740 p. (In Russ.).

58. *Stepanov I. M. Formy neposredstvennoy demokratii* [Forms of Direct Democracy]. *Politicheskaya organizaciya sovetskogo obshchestva* [Political Organization of Soviet Society]. Moscow, 1967. Pp. 129–136. (In Russ.).

59. *Teoriya prava i gosudarstva. Uchebnik / pod red. prof. Lazareva V. V.* [Theory of Law and State. Textbook; ed. by V. V. Lazarev]. Moscow, 2001. 520 p. (In Russ.).

60. *Troickiy S. V. Institut referendum v osvobodivshikhsya stranakh Yuzhnoy Azii* [Institution of Referendum in the Liberated Countries of South

Asia]. *Izbiratel'noe pravo i vybory* [Suffrage and Elections]. Moscow, 1990. Pp. 23–39. (In Russ.).

61. *Khudoley D. M. Garantii principa ravnogo izbiratel'nogo prava* [Guarantees of the Principle of Equal Suffrage]. Moscow, 2007. 56 p. (In Russ.).

62. *Khudoley D. M. Princip ravnogo izbiratel'nogo prava v Rossiyskoy Federacii: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk* [The Principle of Equal Suffrage in the Russian Federation: Synopsis of Cand. jurid. sci. diss.]. Perm, 2007. 192 p. (In Russ.).

63. *Cvetanov K. V. Paradoksy gosudarstvennoy vlasti v grazhdanskom obshchestve* [Paradoxes of State Power in Civil Society]. Moscow, 1992. (In Russ.).

64. *Chirkin V. E. Gosudarstvovedenie* [Political Science]. Moscow, 2000. 382 p. (In Russ.).

65. *Enciklopedicheskiy slovar'* [Encyclopedic Dictionary]. Moscow, 1899. Vol. XXVI. 480 p. (In Russ.).