

Трофимов Е.А.

ПРОБЛЕМНО-ПРАКСИОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНАМИ РФ ПРАВА НА РЕФЕРЕНДУМ: ПОЛИТОЛОГИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

Аннотация: В статье рассматривается институт референдума в Российской Федерации, являющийся одной из форм реализации прямой демократии и индикатором политического режима. Исследование включает оценку состояния института федерального и регионального референдумов в рамках следующих позиций: оценка состояния действующего российского законодательства о референдуме; требования к его инициированию и сбору подписей в поддержку референдума; оценка участия политических институтов, в частности государственных учреждений, в реализации института референдума; перечень вопросов, выносимых на референдум. Институт референдума рассматривается с проблемно-праксиологической стороны. В исследовании использовались историко-материалистический, системный, формально-юридический, сравнительный методы исследования. Выявлены механизмы ограничения права граждан РФ на референдум. На федеральном уровне ими являются: дефекты российского законодательства; требование создания региональных групп по проведению референдума, их численному составу, периоду их создания; требования к сбору подписей; обязанность федерального президента вносить документы к проведению референдума в Конституционный Суд России даже в случае наличия решения о конституционности выдвинутых на референдум вопросов. На региональном уровне – возможность федеральных органов государственной власти формировать согласительные комиссии по вопросу проведения референдума. Важным аспектом в ограничении права граждан России на референдум является запрет на выдвижение вопросов, связанных с досрочным прекращением срока полномочий государственных органов и органов местного самоуправления, а также вопросов, затрагивающих структуру органов государственной и муниципальной власти и их персональный состав.

Ключевые слова: Референдум, непосредственная демократия, народный суверенитет, конституционализм, централизация, авторитаризм, президентализм, делегативная демократия, ограничение прав, политическая стабильность.

Abstract: This article examines the institution of referendum in the Russian Federation, which is one of the forms of exercising democracy and is an indicator of the political regime. The research includes the assessment of the current state of the institution of the federal and regional referendums within the framework of the following positions: assessment of the state of the current Russian legislation on referendum; requirements for its initiation and gathering of signatures in support of the referendum; assessment of the participation of political institutions, including branches of government, in realization of the institution of referendum; list of questions raised at a referendum. The referendum institution is being reviewed from the problematic and praxeological perspective. The author reveals the mechanisms for limiting the rights of the Russian citizens at a referendum. On the federal level, they are: defects in the Russian legislation; the requirements of creating regional groups to conduct a referendum, their numbers, and period of their creation; the requirement to gather signatures; responsibility of the federal president to introduce the documents for the referendum into the Constitutional Court of Russia even if there is already a decision on constitutionality of the questions presented at the referendum. On the regional level, it is the ability of the federal government to form mitigation committees on the issue of holding a referendum.

Keywords: Delegative democracy, presidentialism, authoritarianism, centralization, constitutionalism, national sovereignty, direct democracy, referendum, limitation of rights, political stability.

Конституция РФ предоставляет гражданам Российской Федерации право участвовать в политической жизни страны, используя институты прямой и представительной демократии. Одним из политико-правовых институтов прямой демократии, позволяющим гражданам осуществлять свою политическую волю является институт референдума.

В политической теории и практике институт референдума считается наиболее демократичным, так как позволяет населению выразить свою волю непо-

средственно, почувствовать личную ответственность за происходящий политический процесс.

Несмотря на ряд недостатков [1, с. 3], референдумы часто используются в западноевропейских странах, напоминая парламентариям об их обязанностях и заставляя их искать сближение с народом [2, с. 238]. Так, в Швейцарии референдум стал неотъемлемым атрибутом политической жизни и важнейшим средством решения государственных и общественных задач [3, с. 6]. В США, Нидерландах, Канаде референдумы использу-

ются на региональном уровне, позволяя обеспечивать баланс в системах несущую основную политическую нагрузку, хотя не могут в полном объеме являться *exemplum* (образцом для подражания) [4, с. 4-5].

В преамбуле ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» [5] (далее ФКЗ «О референдуме ...») говорится, что «Референдум наряду со свободными выборами является высшим непосредственным выражением власти народа». «... Несмотря на различия в идеологии, – подчеркивает А. Фирсов, ни один политик в открытую не станет возражать, что высшее проявление власти народа – это в первую очередь референдум, а во вторую очередь – свободные выборы, поскольку референдум – это прямое выражение воли народа, а передача власти выборному лицу – опосредованное выражение воли» [6]. Как замечает Г. В. Синцов, «... Путем референдума граждане могут устанавливать фундаментальные основы жизни общества, принимать конституции и законы государств, вносить в них изменения и дополнения, а в необходимых случаях отменять законы или их отдельные положения. Они также могут рассматривать проекты конституционных реформ, законопроекты и проекты нормативных правовых актов, принимать иные публично-властные решения по вопросам общественной жизни. Участвуя в референдуме, граждане при этом становятся участниками законодательного процесса и наделяются компетенцией, сравнимой с частью полномочий учредительных собраний, парламентов и их отдельных палат, высших должностных лиц государств» [7, с. 27]. Вместе с тем, существующая в России процедура референдума достаточно сложная и *de-facto* лишает права граждан на его реализацию.

Итак, ФКЗ «О референдуме ...» устанавливает, что инициатива проведения референдума принадлежит не менее чем двум миллионам граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в референдуме, при условии, что на территории одного субъекта Российской Федерации или в совокупности за пределами территории Российской Федерации находится место жительства не более 50 тысяч из них (п.1 ст.14). Для инициирования проведения референдума требуется создание инициативной группы по проведению референдума из региональных подгрупп, созданных не менее чем в половине субъектов Федерации при численности каждой региональной группы не менее 100 участников референдума (п. 2 ст. 15). ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об основных гарантиях ...») [8] устанавливает необходимость образования инициативной группы

по проведению референдума в количестве не менее 20 человек для проведения референдума в субъекте РФ и 10 человек – для выдвижения инициативы проведения референдума в муниципальном образовании (п. 1 ст. 36). Выдвинуть инициативу проведения референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума может также зарегистрированное избирательное объединение, иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и (или) референдумах (п. 3 ст.14 ФЗ «Об основных гарантиях ...»).

Очевидно, что ФКЗ «О референдуме ...» содержит дефект, указывая на численный состав инициаторов референдума – «... не менее двух миллионов...». Если признать юридическую правильность формулировки п. 1 ст. 14 ФКЗ «О референдуме ...», то, с политической стороны, следует признать фактический запрет на проведение федеральных референдумов в России. Дефект российского законодательства в отношении численного состава инициативной группы в определенных условиях может явиться механизмом блокирования института референдума.

Требования к организации, включая территориальную организацию и численный состав региональных групп, иницирующих референдум, во-первых, не исключает механизма давления на инициативные группы со стороны федерального и регионального государств, что в условиях доминирования неформальных практик может привести к ликвидации региональных групп и прекращению инициирования референдума; во-вторых, уменьшает права граждан на референдум, лишая группы граждан численностью менее 100 человек выступать инициаторами федерального референдума, менее 20 и 10 человек – регионального и местного референдумов соответственно. ФКЗ «О референдуме ...» не предусматривает также права общероссийских объединений выдвигать инициативу проведения референдума и вводит запрет на участие в референдуме международных организаций и международных общественных движений (п. 1. ст. 13). Запрет на участие в реализации федерального референдума в России общественных объединений, в том числе на стадии его выдвижения ставит под сомнение гражданственность россиян, способствует поддержанию ксенофобских комплексов среди населения страны.

При инициировании федерального референдума в соответствии с ФКЗ «О референдуме ...» требуется нотариальное заверение подписей всех участников собрания региональной подгруппы (п. 5 ст. 15), фактически установлены сроки для формирования группы по инициированию федерального референдума – «не

позднее чем через два месяца со дня регистрации первой региональной подгруппы» (п. 19 ст. 15), а пункт 18 статьи 15 ФКЗ «О референдуме ...» содержит запрет на регистрацию иной региональной подгруппы, если в субъекте Федерации уже зарегистрирована региональная подгруппа с такой же по смыслу или содержанию формулировкой вопроса.

Нотариальное заверение подписей участников собрания региональной группы по проведению референдума и запрет на создание региональных групп с такой же по смыслу или содержанию формулировкой вопроса создают дополнительные препятствия на пути его проведения. Вряд ли в первом случае речь может идти о «чистоте» проведения собрания, инициаторы которого заинтересованы в регистрации региональной группы и, соответственно, предупреждении фальсификации, которая может явиться основанием для прекращения деятельности, связанной с проведением референдума. Во втором и третьем случае государство получает возможность заблокировать проведение референдума, используя соответствующие административные, материальные и иные возможности.

Федеральное законодательство устанавливает необходимое количество подписей для проведения референдума – два миллиона для федерального (п.1 ст.17 ФКЗ «О референдуме...»), не более двух процентов – регионального и не более пяти процентов, зарегистрированных на территории референдума избирателей – для местного референдума (п.1 ст. 37 ФЗ «Об основных гарантиях...»), а также сроки сбора подписей в поддержку федерального референдума – 45 дней (пункт 2 ст. 17 ФКЗ «О референдуме ...»), требования по сбору подписей – «... исключительно членами инициативной группы» (п. 3 ст. 17 ФКЗ «О референдуме ...») и «... только на территориях тех субъектов Российской Федерации, избирательными комиссиями которых были зарегистрированы региональные подгруппы» (п. 4 ст. 17 «О референдуме ...»).

Если общее количество подписей необходимое для инициирования референдума в России соответствует нормам международной практики, например, для инициирования общенационального референдума в Швейцарии необходимо собрать сто тысяч подписей, то есть примерно 1,6 процента от общей численности населения, в Италии – примерно 0,9 процента, в России – примерно 1,4 процентов от общего численного состава населения, то установленные сроки сбора подписей – 45 дней (ранее 3 месяца) представляются крайне заниженными, а требование по сбору подписей – «исключительно членами инициативной группы» огра-

ничивает организационные возможности гражданской инициативы по организации и проведению федерального референдума. Например, сбор подписей для выдвижения вопроса на общенациональный референдум в Швейцарии определен восемнадцатью месяцами, а для проведения факультативных референдумов, позволяющим швейцарцам опротестовать любое решение законодательных органов страны – три месяца, при этом количество подписей уменьшается в 2 раза [9, с. 91].

Сбор подписей в поддержку выдвижения федерального референдума исключительно членами инициативной группы ограничивает организационные возможности инициаторов референдума. Следует заметить, что данная проблема применительно к региональным и местным референдумам решается ФЗ «Об основных гарантиях ...» устанавливающим, что «право сбора подписей избирателей, участников референдума принадлежит гражданину Российской Федерации, достигшему к моменту сбора подписей возраста 18 лет и не признанному судом недееспособным. Кандидат, избирательное объединение, уполномоченный представитель инициативной группы по проведению референдума могут заключать с лицом, осуществляющим сбор подписей избирателей, участников референдума, договор о сборе подписей» (п. 7. ст. 37).

Запрет сбора подписей в поддержку федерального референдума в регионах, за исключением тех, где были зарегистрированы региональные группы, лишает возможности граждан РФ, проживающих в других субъектах Федерации выразить поддержку проведения референдума, и ставит вопрос об их равноправии.

Федеральным законодательством запрещается сбор подписей на рабочих местах, в процессе и местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат, оказания благотворительной помощи (п. 10 ст. 17 «О референдуме ...»). Данное ограничение подвергает сомнению гражданственность населения, вводит запрет на сбор подписей в местах, которые являются наиболее удобными для контакта с гражданами, и создает возможности для неравных условий в сборе подписей и использовании административного ресурса.

И последнее – проблема о конституционности вопросов, выдвигаемых на референдум и процедуре его назначения. Федеральное законодательство содержит нормы, предусматривающие предварительную оценку вопросов, выдвигаемых на референдум (ст. 36 ФЗ «Об основных гарантиях...», ст. 15 ФКЗ «О референдуме ...»), в тоже время излишне политизируя процедуру выдвижения референдума. Так, в соответствии с п. 7 ст. 36 ФЗ «Об

основных гарантиях ...» на региональный парламент, получивший соответствующие документы от избирательной комиссии субъекта РФ возлагается обязанность в течение пяти дней уведомить об этой инициативе главу государства, «верхнюю» и «нижнюю» палаты российского парламента, Правительство РФ и ЦИК РФ, то есть политические институты, с правовой стороны, не наделенные функциями конституционного судопроизводства. Данные органы получают возможность создать согласительную комиссию по разрешению спора о компетенции в связи с выдвижением референдума (п.10 ст. 36), оставляя при этом право разрешения вопроса о регистрации инициативной группы по проведению референдума законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ – одному из слабых звеньев в российской моноцентрической конструкции.

В соответствии с п. 1. ст. 23 ФКЗ «О референдуме ...» федеральный президент привлекается к данной процедуре не на этапе регистрации инициативной группы, а на этапе назначения референдума. Глава государства не позднее чем через 10 дней со дня поступления документов, на основании которых назначается референдум, направляет их в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Основному закону РФ инициативы проведения референдума по предложенному вопросу (предложенным вопросам) референдума. Конституционный Суд России рассматривает данное обращение, принимает по нему решение и направляет это решение главе государства. Следует заметить, что Президент РФ не лишается права обращения в Конституционный Суд РФ в случае, если последним уже выносилось решение по вопросам выдвижения процедуры референдума в соответствии с п. 17 ст.15 ФКЗ «О референдуме ...», что в условиях функционирования судебной «вертикали» создает возможности давления на орган конституционного судопроизводства [10]. Кроме того, ограничение числа участников принятия решения о проведении референдума после сбора подписей инициаторами референдума ведет к дисбалансу в политической системе, усиливая властный потенциал главы государства, что расходится с общесовременным трендом формирования мозаичной социально-политической структуры [11].

Следует обратить внимание также на следующее обстоятельство, подчеркивающее место института референдума в российской политике – российское государство не обременяется обязанностью выносить вопросы на референдум, за исключением вопроса принятия Основного закона страны и в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации

(пп. 1, 2 ст. 6 ФКЗ «О референдуме ...»). Настоящее «обременение» существует в Швейцарии, где государственные органы обязаны выносить на референдум вопросы присоединения к организациям коллективной безопасности и наднациональным сообществам, а также в случае, если один из советов (палат) Федерального собрания (парламента) вынесет постановление об общем пересмотре Конституции, а другой совет с таким решением не согласится [12, с. 312].

Кроме того, российское законодательство содержит запрет на ряд вопросов в области референдумных прав, нивелирующих сущность народного суверенитета. В частности законодательством запрещено вынесение на референдум вопросов о досрочном прекращении или продлении срока полномочий федерального президента, «нижней» палаты Федерального Собрания РФ, о проведении досрочных выборов Президента РФ и депутатов Государственной Думы РФ, либо о перенесении сроков проведения таких выборов; об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации (пп. 2, 3 ст. 6 ФКЗ «О референдуме ...»); о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления, либо об отсрочке указанных выборов; о персональном составе региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления; об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности (ст. 12 ФЗ «Об основных гарантиях ...»). Рассматриваемые ограничения привели к конфликту между государством и населением. Так, в 2013 году жители Омской области предприняли попытку проведения референдума по вопросу о структуре органов местного самоуправления на территории региона, но получили отказ государственных органов в инициировании референдума. В своем определении Конституционный Суд РФ, установил, что вопросы определения внутренней структуры органов местного самоуправления могут решаться на уровне муниципальных депутатов [13]. Учитывая то, что местное самоуправление не относится к органам государственной власти, а референдумы являются высшей формой проявления народного суверенитета, данные

ограничения сомнительны с точки зрения демократических практик и демонстрируют негативное отношение российского государства к институту референдума. Данный замечание следует отнести и к запрету на отзыв населением государственных лиц с помощью референдума, которые таким образом получают возможности для бесконтрольного правления и подрыва народного суверенитета. И *experimenta lucifera* (опыты, озаряющие светом). Рассматривая вопросы, выносимые на местный референдум в Швейцарской Конфедерации А.В. Кочерга выделяет наиболее типичные из них: а) принятие или изменение учредительного акта муниципального образования; б) изменение границ коммуны; в) принятие муниципальных нормативных актов; г) заключение межмуниципальных договоров и участие в ассоциациях; д) доходы и расходы из муниципального бюджета, иные вопросы распоряжения муниципальной собственностью, в том числе муниципальными предприятиями; е) созыв и роспуск муниципального парламента [14].

Трансформацию института референдума в течение последнего десятилетия актуализирует статья 55 Конституции РФ, предусматривающая возможность

ограничения федеральным законом прав и свобод человека «только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Сложно согласиться с А.А. Вешняковым, утверждающим, что усложнение процедуры инициирования референдума позволит выносить на референдум только вопросы, действительно нужные для всего общества и государства [15]. В политическом плане, установленные ограничения можно рассматривать не иначе как реализацию тенденции ущемления прав и свобод граждан Российской Федерации, ограничения их суверенитета и стремление государства монополизировать политическое пространство.

Установленный в России механизм реализации института референдума ведет к ограничению возможности граждан сдерживать авторитарные потенции государства, способствует возникновению дисбаланса в системе «государство-общество», что чревато увеличением нагрузки на государство и созданием условий для возникновения массовых фрустраций.

Библиография:

1. Patton D. The Initiatives and Referendum Process in Utah by W. The University of Utah., 2007. – 4 p.
2. Курти Ф. История народного законодательства и демократии в Швейцарии. Перевод с немецкого / Курти Ф.; Пер. и предисл.: Львович Г.Ф. – С. – Пб.: Знание, 1900. – 248 с.
3. Демидов В. Швейцария-страна референдумов. – Прямая демократия, -№ 5 (100) 25 марта – 07 апреля 2013. – С. 6.
4. Of the People, By the People, For the People. – 6 p.
5. О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28.06.2004-№ 5 – ФКЗ (ред. 22.12.2008) // Собрание законодательства РФ, 05.07.2004, -№ 27, ст. 2710.
6. Фирсов А. Прощай, Референдум. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.democracy.ru/article.php?id=165> (дата обращения: 12.03.2015).
7. Синцов Г. В. Современные конституционно-правовые модели института референдума в зарубежных странах: Автореф. дисс... д-ра юр. н. – М.: ГОУ ВПО «Российский государственный торгово-экономический университет», 2008. – 59 с.
8. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 03.02.2015). [Электронный ресурс] // URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=174896>. Первоначальный текст опубликован в «Собрании законодательства РФ», 17.06.2002, № 24, ст. 2253.
9. Сословская Е.Л. Непосредственная демократия (швейцарский феномен) // Вестник Белорусского государственного экономического университета. – 2002-№ 1. – С. 90-92.
10. Трофимов Е.А. Судебная вертикаль в политической системе России: политологический дискурс // Электронный журнал «Вестник МГОУ» www.evestnik-mgo.ru. – 2014. – № 3. (дата обращения: 12.03.2015).
11. Трофимов Е.А. Президентализм и устойчивость развития политий: российская политическая практика и опыт зарубежных стран // Известия Иркутского государственного университета. Серия: Политология. Религиоведение. – 2015. – Том 12. – С. 45-51.
12. Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия / 2-е изд., доп.; под общ. ред. А.В. Иванченко. – М.: Новое издательство, 2005. – 368 с. (Исследования Фонда «Либеральная миссия»).
13. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Д.В. Колодежного и Д.А. Передельского на нарушение их конституционных прав статьей 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 09.12.2014 № 2744-О. [Электронный ресурс] // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201412230054> (дата обращения: 12.03.2015).
14. Кочерга А.В. Прямое волеизъявление народа как основа конституционного строя в Швейцарской Конфедерации: Автореф. к. юр. н. – М.: РАГС при Президенте РФ, 2008. [Электронный ресурс] // URL: <http://refdb.ru/look/2717000-pall.html> (дата обращения: 23.03.2015).

15. Стенограмма заседания Государственной думы 2 июня 2004 года. [Электронный ресурс] // URL: <http://wbase.duma.gov.ru/steno/nph-sdb.exe>. (дата обращения: 12.03.2015)
16. Щербанюк О.В. Суверенитет народа как гарантия прав и свобод человека и гражданина // Юридические исследования. – 2013. – 10. – С. 131 – 148. DOI: 10.7256/2409-7136.2013.10.9610. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_9610.html

References (transliterated):

1. Patton D. The Initiatives and Referendum Process in Utah by W. The University of Utah., 2007. – 4 r.
2. Kurti F. Istoriya narodnogo zakonodatel'stva i demokratii v Shveysarii. Perevod s nemetskogo / Kurti F.; Per. i predisl.: L'vovich G.F. – S. – Pb.: Znanie, 1900. – 248 c.
3. Demidov V. Shveysariya-strana referendumov. – Pryamaya demokratiya, № 5 (100) 25 marta – 07 aprelya 2013. – S. 6.
4. Firsov A. Proshchai, Referendum. [Elektronnyi resurs] // URL: <http://www.democracy.ru/article.php?id=165> (data obrashcheniya: 12.03.2015).
5. Sintsov G. V. Sovremennye konstitutsionno-pravovye modeli instituta referendumov v zarubezhnykh stranakh: Avtoref. diss... d-ra yur. n. – M.: GOU VPO «Rossiiskii gosudarstvennyi torgovo-ekonomicheskii universitet», 2008. – 59 s.
6. Soslovskaya E.L. Neposredstvennaya demokratiya (shveysarskii fenomen) // Vestnik Belorusskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta. – 2002-№ 1. – S. 90-92.
7. Trofimov E.A. Sudebnaya vertikal' v politicheskoi sisteme Rossii: politologicheskii diskurs // Elektronnyi zhurnal «Vestnik MGOU» www.evestnik-mgou.ru. – 2014. – № 3. (data obrashcheniya: 12.03.2015).
8. Trofimov E.A. Prezidentalizm i ustoichivost' razvitiya politii: rossiiskaya politicheskaya praktika i opyt zarubezhnykh stran // Izvestiya Irkutskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Politologiya. Religiovedenie. – 2015. – Tom 12. – S. 45-51.
9. Kocherga A.V. Pryamoe voleiz'yavlenie naroda kak osnova konstitutsionnogo stroya v Shveysarskoi Konfederatsii: Avtoref. k. yur. n. – M.: RAGS pri Prezidente RF, 2008. [Elektronnyi resurs] // URL: <http://refdb.ru/look/2717000-pall.html> (data obrashcheniya: 23.03.2015).
10. Shcherbanyuk O.V. Suverenitet naroda kak garantiya prav i svobod cheloveka i grazhdanina // Yuridicheskie issledovaniya. – 2013. – 10. – С. 131 – 148. DOI: 10.7256/2409-7136.2013.10.9610. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_9610.html