

УДК 321.7

## ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ: КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ДЛЯ ДИСКУССИИ<sup>1</sup>

© 2020 г. Л.И. Никонова, А.А. Безуглая

Белгородский государственный  
национальный исследовательский  
университет  
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85

National Research University  
Belgorod State University  
85, Pobedy str.,  
Belgorod, 308015

*Существующая сегодня в обществе неудовлетворенность деятельностью государственных органов, кризис доверия к институтам представительной демократии обуславливают необходимость использования плебисцитарных форм прямого участия граждан в политической жизни. Рассматривая тексты конституций бывших советских республик, устанавливается конституционное положение норм о референдуме и выборах, распознавая в этом фактор предпочтительности.*

**Ключевые слова:** всенародное голосование, свободные выборы, референдум, народное представительство, представительная демократия, непосредственная демократия, суверенитет народа

*The current dissatisfaction with the activities of state bodies in society and the crisis of confidence in the institutions of representative democracy make it necessary to use plebiscite forms of direct participation of citizens in political life. Considering the texts of the constitutions of the former Soviet republics, the constitutional provision of the rules on referendums and elections is established, recognizing this as a factor of preference.*

**Keywords:** popular vote, free elections, referendum, people's representation, representative democracy, direct democracy, people's sovereignty

В последние годы в научной литературе отмечается определённый кризис представительной демократии [1]. Констатируется некая тенденция «демократической рецессии», «выхолащивания» институтов репрезентативной демократии, «определённое разочарование в них со стороны граждан, что в конечном итоге бросает вызов легитимности этих институтов» [2, с. 190].

Подтверждение происходящих процессов на примере России прослеживается в динамике достаточно низкого уровня доверия граждан к деятельности федерального представительного и законодательного органа. Основанные на реализации конституционной свободы слова, опросы общественного мнения и мониторинги удовлетворённости населения работой палат Федерального Собрания России, представленные на сайте ВЦИОМ, показывают, что в октябре 2019 г. – 48,2% россиян не одобряли деятельность Государственной Думы, а в ноябре этого же года – уже почти половина опрошенных (49,3%). Немного лучше оценки работы Совета Федерации: в октябре 2019 г. – 32%, а в ноябре – 34,2% [3].

Избежать кризисных и дестабилизирующих политических явлений, повысить уровень доверия граждан к власти поможет, как представляется, использование форм прямого участия народа в принятии общегосударственных решений, среди которых референдум играет ведущую роль. Поддерживаем точку зрения А.И. Черкасова, что «во время выборов обсуждаются не все волнующие избирателей проблемы, и поэтому для выражения своих предпочтений им необходимы и иные каналы. Возможность непосредственного влияния на решение тех или иных вопросов стимулирует граждан в получении необходимой информации, расширяет их политический кругозор и осведомлённость, а деятельность институтов власти становится более открытой, транспарентной и подотчётной гражданам» [2, с. 191].

Необходимость использования и применения в политической практике референдумов отмечал Д.А. Медведев. Выступая в 2010 г. на заседании мирового политического форума «Современное государство: стандарты демократии и критерии эффективности», он подчеркнул, что, учитывая современную «беспрецедентность доступности знаний и общения», впереди нас ждет не только представительная, но и прямая демократия, которая ведёт к тому, что люди путём моментального волеизъявления могут показать, чего они хотят и добиться конкретных результатов [4].

В пользу значимости и важности прямого волеизъявления российского народа как носителя суверенитета и главного источника власти, «мнение которого должно быть определяющим» [5], выступает предложенный Президентом России В.В. Путиным в Послании Федеральному Собранию РФ до-

<sup>1</sup> Статья подготовлена при финансовой поддержке Гранта Президента Российской Федерации, номер проекта – МК-1377.2020.6, тема проекта «Интегральная роль взаимодействия палат парламента в обеспечении конституционного права на свободу слова».

полнительный к существующим порядок внесения поправок в главы 3-8 Конституции России – общероссийское голосование.

Учитывая вполне объективные причины, народ не может постоянно осуществлять свою власть с помощью референдумов, поэтому в практике большинства стран мира главным способом воздействия общества на государственную политику является участие граждан в выборах депутатов представительных органов или соответствующих должностных лиц. Проводимые с определённой периодичностью выборы фактически «отодвигают» референдум с позиции высшей формы народовластия, создавая платформу для восприятия, что все важнейшие государственные вопросы способен решить представительный орган самостоятельно, без обращения к населению. Наблюдаемый сегодня в России определённый «дефицит» плебисцитарных элементов демократии требует выяснения, какое же положение институт референдума занимает в Базовом законе России?

Закрепляя принцип народного суверенитета в качестве одной из важнейших основ конституционного строя, в ч. 2 ст. 3 Конституции России [6] отдан приоритет непосредственному участию народа в осуществлении власти. Практическим воплощением непосредственного выражения власти народа выступает реализация его права на референдум и свободные выборы. Таким образом, в ч. 3 ст. 3 первое место отведено референдуму и только затем свободным выборам.

В данной связи, считаем необходимым обратить внимание на происходящие сегодня в России политические события, связанные с внесением поправок в текст Конституции РФ и проведением общероссийского голосования, отождествленного главой государства с плебисцитом [7].

В научной литературе встречаются диаметрально противоположные точки зрения относительно содержательной сущности референдума и плебисцита. Не вдаваясь в подробности доктринальных дискуссий, отметим, что одни исследователи подчёркивают синонимичность указанных терминов [8, с. 65], другие придерживаются мнения о том, что это разные формы прямой демократии [9], а третьи считают плебисцит видом референдума [10, с. 84]. В последнем случае предметом плебисцитарного референдума является «политическая линия, государственная политика президента (правительства) в целом, парламента» [10, с. 84]. Полагаем, именно эта точка зрения наиболее точно характеризует проведение общероссийского голосования, которое намечается на апрель 2020 г. по поправкам к Конституции России. При этом формального определения общероссийского голосования пока не сформулировано, поэтому рассуждения будут в сопряженных категориях, в частности, через референдум и всенародное голосование.

Законодательная дефиниция референдума, содержащаяся в ст. 1 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», определяет его как «всенародное голосование граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения» [11]. Таким образом, в законе референдум – это всенародное голосование по строго очерченным, имеющим государственное значение предметам.

Часть 3 ст. 135 Конституции РФ устанавливает, что проект новой Конституции (с учетом изменения глав 1, 2, 9), разработанный Конституционным Собранием, выносится на всенародное голосование. Следовательно, для его проведения необходимо созвать Конституционное Собрание в соответствии с федеральным конституционным законом, который до сих пор не изменил свой статус проекта. Поправки же к главам с 3 по 8 принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов России. Требование проведения общероссийского голосования по поправкам к главам 3 – 8 в тексте Базового закона отсутствует, но не исключает инициатив «поддержки со стороны населения», с которой и выступил глава государства.

Считаем необходимым законодательно уточнить содержательные характеристики уже конституционно учрежденных институтов «референдума» и «всенародного» голосования, а также вновь введенного «общероссийского» голосования. Аргументом, доказывающим такую необходимость, является то, что эти институты предназначены для выявления воли народа, проводятся на основании единых принципов, обеспечиваются единой инфраструктурой, а принятые в результате их проведения решения имеют определяющий характер. Таким образом, будет устранена неясность и двусмысленность этих терминов, имеющих как много общего, так и обладающих определенными отличиями.

Россия не единственное постсоветское государство, в котором конституционно оформлен текстуальный приоритет института референдума перед выборами. Среди прямых форм демократии на первом месте референдум закреплён также в Конституциях Азербайджана, Беларуси, Казахстана, Таджикистана и Литвы.

Так, ч. II ст. 2 Конституции Азербайджанской Республики 1995 г. устанавливает, что «народ осуществляет свое суверенное право непосредственно путем всенародного голосования – референдума и посредством своих представителей, избранных на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права путем свободного, тайного и личного голосования» [12]. Согласно данной конституционной норме, референдум тождественен всенародному голосованию.

В ст. 3 Конституции Республики Беларусь 1994 г. закреплено, что белорусский народ осуществляет свою власть «непосредственно, через представительные и иные органы в формах и пределах, определенных Конституцией» [13]. Конкретизация непосредственных способов участия граждан в управлении делами общества и государства осуществлена в ст. 37, где перечислены: референдумы, обсуждение проектов законов и вопросов республиканского и местного значения и другие определенные законом способы. Организации проведения референдумов (республиканских и местных) в Конституции Беларуси посвящена Глава 2 Раздела III, которая так и называется «Референдум (народное голосование)», что исключает возможность дифференциации этих понятий.

Конституция Республики Казахстан 1995 г. в ч. 2 ст. 3 первое место среди форм прямой демократии тоже отводит референдуму: «народ осуществляет власть непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы, а также делегирует осуществление своей власти государственным органам» [14].

Новая редакция 2003 г. ст. 6 Конституции Республики Таджикистан 1999 г. также отдает текстуальное первенство институту референдума: «высшим непосредственным выражением власти народа являются общенародный референдум и выборы» [15].

Статья 4 Конституции Литовской Республики 1992 г. устанавливает, что «высшую суверенную волю народ осуществляет непосредственно или через своих представителей, избранных демократическим путем» [16]. Отсутствие уточнения форм прямого волеизъявления граждан требует обращения к тексту Конституции Литвы. Статья 9, регламентирующая вопросы проведения общенационального литовского референдума, размещена выше норм, регулирующих выборы (ст. 34), а также находится в Главе 1, посвященной основам государственности Литовской Республики. Такое расположение дает основание отнести Литву к странам, где референдум играет определяющую роль в решении важнейших вопросов жизни государства и общества.

Преференция выборов перед референдумом встречается в тексте Конституции Республики Армения 1995 г., ст. 2 которой устанавливает, что власть в республике принадлежит народу, осуществляющему ее «посредством свободных выборов, референдумов, а также через предусмотренные Конституцией государственные органы, органы местного самоуправления и должностных лиц» [17].

Новая редакция 2018 г. Конституции Грузии изменила положение референдума. Согласно ч. 2 ст. 3 Конституции Грузии «народ осуществляет власть через своих представителей, а также посредством референдума и других форм непосредственной демократии» [18]. Обратим внимание, что первоначальный текст Конституции Грузии 1995 г. отдавал предпочтение референдуму, как ведущей форме прямой демократии. Сохранено это положение в действующей редакции грузинской Конституции в ч. 1 ст. 24, регулирующей вопросы избирательного права: «каждый гражданин Грузии с 18-летнего возраста имеет право участвовать в референдуме, выборах государственных органов, органов автономных республик и местного самоуправления» [18].

В соответствии с ч. 2 ст. 2 Конституции Кыргызстана 2010 г. «народ Кыргызстана осуществляет свою власть непосредственно на выборах и референдумах, а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления...» [19]. Кыргызская Республика еще одно государство, в основном законе которого термины референдум и всенародное голосование являются синонимами.

Дополняет список стран, закрепивших первенство выборов перед референдумом (всенародном голосованием), Эстонская Республика (с. 56 Конституции 1992 г.) [20].

В новой редакции 2016 г. Основного Закона Туркменистана в Разделе I «Основы конституционного строя» отсутствует конкретизация форм непосредственного участия народа в осуществлении власти. Учитывая, что Раздел IV «Избирательная система, референдум», в котором первыми расположены нормы, посвященные выборам «Президента Туркменистана, депутатов Меджлиса, членов халк маслахаты и Генгешей» [21], а затем статьи, характеризующие предмет и условия проведения всенародных и местных референдумов, можно предположить, что выборам принадлежит первостепенное значение среди форм прямой демократии.

Причислить к данной группе стран можно также Республику Молдова. В ст. 2 Высшего закона общества и государства Республики Молдова 1994 г., посвященной национальному суверенитету, отсутствует перечень форм прямого участия народа в осуществлении власти. Статья 38, посвященная правам и свободам, устанавливает, что воля народа «находит выражение в свободных выборах, проводимых периодически на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании». Отдельная статья (ст. 75) ее Конституции регламентирует вопросы, выносимые на референдум и устанавливающие их высшую юридическую силу. Особенностью легитимации этого института является то, что результаты республиканских референдумов обязан подтвердить Конституционный суд (п. d. ст. 135 Конституции Республики Молдова) [22].

Более сложной с точки зрения рассматриваемого вопроса представляется оценка Конституции Украины 1996 г. Так, в ст. 5 Раздела I «Общие положения» Конституции Украины 1996 г. не определены формы непосредственного участия народа в осуществлении власти. Раздел II Основного закона,

посвященный правам, свободам и обязанностям человека и гражданина в ст. 38, регламентируя политические права, отдает приоритет участию украинских граждан во всеукраинском и местных референдумах. В то же время ст. 69 Раздела III «О выборах и референдуме» устанавливает, что «народное волеизъявление осуществляется через выборы, референдум и иные формы непосредственной демократии» [23].

Особенностью Латвийской Конституции является использование термина всенародное голосование, применяемое для решения вопросов об участии Латвии в Европейском Союзе, о существенных изменениях в условиях участия Латвии в Европейском Союзе и о роспуске Сейма [24].

Определённой вариацией конституционного оформления непосредственного участия народа в управлении делами общества и государства является ст. 32 Конституции Узбекистана, в которой власть народа «осуществляется посредством самоуправления, проведения референдумов и демократического формирования государственных органов, а также развития и совершенствования общественного контроля над деятельностью государственных органов» [25]. Полагаем, что такая расстановка приоритетов напрямую связана с исторически уникальной формой местного самоуправления узбекского народа – института Махалли. Как отмечает Ф.А. Мухитдинова, благодаря Махалле в Узбекистане сохранились веками сформированные «особые принципы мотивации социального и экономического поведения населения, уважения общественных ценностей, этики взаимоотношений, гарантирующей безусловное выполнение принятых на себя обязательств и ответственности перед обществом» [26, с. 72].

Анализ конституционных актов постсоветских государств показал, что институт референдума или всенародного голосования закреплён во всех основных законах вне зависимости от формы правления и политико-территориального устройства, от уровня правовой и политической культуры граждан этих стран. В тексте Конституций Азербайджана, Беларуси, Казахстана, Таджикистана, России, Литвы среди форм прямой демократии изначально приведен референдум, содержательные характеристики которого обуславливают его место и значение при реализации на практике суверенитета народа как единственного носителя и источника власти.

Другие государства отдают предпочтение выборам: Армения, Грузия, Кыргызстан, Эстония, Туркменистан, Молдова. Полагаем, такая альтернативность не является стремлением минимизировать участие населения в решении государственных проблем, вероятнее всего, она связана с известной ограниченностью предмета референдума, а также с устойчивой периодичностью проведения выборов.

### **Литература**

1. Грызлов Б.В. Кризис представительной демократии и тенденции развития западного парламентаризма // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2007. Т. 3. № 1. С. 34-46; Бронников И.А. Кризис представительной демократии и новые практики гражданского активизма // PolitBook. 2018. № 1.
2. Черкасов А.И. Прямая и партисипационная демократия как средство вовлечения населения в процесс принятия решений на местном уровне // Труды Института государства и права РАН. 2018. Т. 13. № 2. С. 190-215.
3. Сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения // URL: <https://wciom.ru/news/ratings/> (дата обращения: 21.01.2020)
4. Медведев Д.А. Выступление на пленарном заседании мирового политического форума «Современное государство: стандарты демократии и критерии эффективности» / Официальный сайт Президента РФ. 2010, 10 сентября // URL <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/8887>
5. Путин В.В. Послание Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. / Официальный сайт Президента РФ // URL: <http://www.kremlin.ru/events/>
6. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008, 30.12.2008, 05.02.2014, 21.07.2014) // Российская газета. 2014, 23 июля.
7. Путин В.В. Встреча с рабочей группой по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию от 13 февраля 2020 г. / Официальный сайт Президента РФ // URL: <http://www.kremlin.ru/events/> (дата обращения: 15.02.2020)
8. Алексанян А.А. Реализация права народов на самоопределение в контексте принципа территориальной целостности государств // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. № 4. С. 63-68.
9. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М., 1908. С. 397; Волова Л.И. Плебисцит в международном праве. М., 1972. С. 48; Филипова И.А. Конституционно-правовое регулирование референдума в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2000 и др.
10. Синцов Г.В. Проблемы разграничения понятий института референдума и плебисцита в законодательстве зарубежных стран // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 4. С. 81-84.

11. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ (с изм. и доп. от 18 июня 2017 г. № 1-ФКЗ) «О референдуме Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2710; 2017. № 25. Ст. 3589.
12. Конституция Азербайджанской Республики 1995 г. / Официальный сайт Президента Азербайджанской Республики // URL: <https://ru.president.az/>
13. Конституция Республики Беларусь 1994 г. / Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь // URL: <http://www.pravo.by/>
14. Конституция Республики Казахстан 1995 г. / Официальный сайт Президента Республики Казахстан // URL: <http://www.akorda.kz/ru/>
15. Конституция Республики Таджикистан 1999 г. (в редакции референдума от 26.09.1999г., от 22.06.2003г., от 22.05.2016г.) / Официальный сайт Министерства Юстиции Республики Таджикистан // URL: <https://adliya.tj/ru/constitution>
16. Конституция Литовской Республики 1992 г. // URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=115>
17. Конституция Республики Армения 1995 г. /Официальный сайт Президента Республики Армения // URL: <https://www.president.am/ru/constitution>
18. Конституция Грузии 1995 г. (ред. от 23.03.2018 Конституционного Закона Республики Грузия № 2071) // Законодательный вестник Грузии // URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/>
19. Конституция Кыргызской Республики 2010 г. (с изм. внесенными Законом КР от 28 декабря 2016 года № 218) / Официальный сайт Министерства юстиции Кыргызской Республики // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913>
20. Конституция (Основной закон) Эстонской Республики 1992 г. / Официальный сайт Канцелярии Президента Республики // URL: <https://president.ee/ru/republic-of-estonia/>
21. Конституция Туркменистана в ред. от 14 сентября 2016 г. № 448-V // Ведомости Меджлиса Туркменистана. 2016. № 3. Ст. 131.
22. Конституция Республики Молдова 1994 г. / Президентура Республики Молдова // URL: <http://www.presidente.md/rus/constitution>
23. Конституція України 1996 г. (Із змінами, внесеними Законами України від 07 лютого 2019 року, N 2680-VIII) // Офіційне інтернет-представництво Президент України // URL: <https://www.president.gov.ua/ua/>
24. Конституция Латвийской Республики (в редакции закона от 19 июня 2014 г.) // LIKUMI LVLATVIJAS REPUBLIKAS TIESĪBU AKTI. URL: <https://www.president.lv/ru/latviiskaya-respublika/konstitucija-latvii>
25. Конституция Республики Узбекистан 1992 г. // Собрание законодательства Республики Узбекистан 2014. № 16. Ст. 176; 2017. № 14. Ст. 213, № 22. Ст. 406, № 35. Ст. 914 // URL: [http://constitution.uz/uploads/constitution\\_ru.pdf](http://constitution.uz/uploads/constitution_ru.pdf)
26. Мухитдинова Ф.А. Основные направления реформирования органов самоуправления Республики Узбекистан // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2016. № 4.