

ДОКЛАД

Об использовании инициативы референдума в целях достижения результата на выборах

ВЫВОДЫ

Референдум – самостоятельная форма непосредственного народовластия, которая выполняет разную с выборами роль в механизме демократии. В связи с этим одна из них не должна подменять другую или служить лишь инструментом в рамках решения каких-либо политических задач, не связанных непосредственно с ее сущностью и предназначением.

Организация и проведение референдумных процедур должны, с одной стороны, позволять «гражданам свободно решать путем референдума наиболее важные вопросы государственного и местного значения, а с другой – не позволять злоупотреблять правом на референдум в целях дестабилизации общественно-политической обстановки»¹.

Весь летний период 2018 года определенными политическими силами в преддверии голосования на выборах 9 сентября 2018 года широко продвигалась идея о проведении общероссийского референдума по вопросу, связанному с пенсионной реформой². **Проведенный анализ развития событий свидетельствует об отсутствии реального намерения проведения референдума с целью принятия соответствующего решения населением.** Это также подтверждают, помимо прочего, и выводы политологов: «Что касается проходимости этой идеи, то думаю, что никто

¹ *Курычая М.М.* Проблемы реализации права граждан на референдум // "Право и политика", 2005, № 9. Цитируется по электронной версии статьи в СПС "КонсультантПлюс".

² На 30 августа 2018 г. ЦИК России одобрила пять вопросов, выносимых разными инициативными группами на общероссийский референдум, все они схожи и посвящены повышению пенсионного возраста. Вопросы инициированы КПРФ, кандидатом в мэры Москвы от "Справедливой России" Ильей Свиридовым, Всероссийским союзом общественных организаций по работе с многодетными семьями, руководителем Музея трезвости в Нижегородской области и блогером и предпринимателем из Вологодской области.

никакой референдум проводить не будет. Потому что в нынешних условиях это совершенно избыточная мера»³.

В науке давно обращается внимание на то, что существует большая вероятность попыток использования процедур референдума для достижения других, не связанных с определением воли населения по конкретному вопросу, целей.

Представляется, что вынесение некоторых вопросов на референдум (как, например, о пенсионной реформе) подразумевает не профессиональное, объективное, взвешенное решение, основанное на учете негативных последствий того или иного выбора, а в большей степени эмоциональное, субъективное, которое легко подвержено влиянию той или иной популистской агитации, в том числе со стороны политических сил, которые не будут отвечать за последствия решений для экономики на отдаленную перспективу, для социально-экономического развития страны в целом, поэтому могут позволить себе об этом не задумываться и использовать референдум в собственных политических целях для извлечения вполне конкретной политической выгоды, в том числе в рамках избирательных кампаний, проходящих параллельно с соответствующим референдумным процессом.

Попытки поднять вопрос о референдуме в преддверии единого дня голосования 9 сентября 2018 года были предприняты в определенных политических целях, в частности, - привлечение внимания к партии сверх выделенного ей времени для предвыборной агитации (что создает дополнительный информационный повод, формально не связанный с выборами), набирания «политических очков» у электората, расширение своего круга избирателей за счет эмоционального отклика на социально значимые, наиболее «острые» темы, которые сознательно выбираются для обсуждения в качестве потенциальных вопросов для референдума.

³ См. материал на сайте «Клуб регионов. Федеральная экспертная сеть»: <http://club-rf.ru/detail/2573>

Общенациональный референдум – это очень мощный институт принятия наиболее значимых государственных решений, который, как представляется, должен использоваться очень взвешенно и рационально тогда, когда без этого затруднительно или даже невозможно принять судьбоносное для страны решение. При этом ни правовая регламентация, ни правоприменительная практика не должны допускать ситуаций, в которых референдум будет использоваться не по своему реальному предназначению, а всего лишь как информационный повод и средство политической борьбы за голоса электората.

Об использовании инициативы референдума в целях достижения результата на выборах

Среди норм, устанавливающих наиболее значимые, фундаментальные основы конституционного строя, особое место занимает часть 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации, согласно которой «Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы». Такое значимое положение института референдума в системе народовластия подчеркивается не только тем, что норма о нем помещена в самое начало текста Конституции, но и тем, что в конституционном перечислении форм высшего непосредственного выражения власти народа именно референдум упомянут первым, даже до института выборов. Кроме того, Конституция Российской Федерации установила, что референдум Российской Федерации регламентируется федеральным конституционным законом⁴, что также подчеркивает его исключительную общегосударственную значимость. Реализация права граждан на участие в референдуме гарантируется в нашей стране развитой системой законодательных норм.

Особая конституционно-правовая природа и статус института референдума означает, в том числе, что **он не должен использоваться для достижения сиюминутных политических целей**, а призван реализовывать стратегически значимые, фундаментальные задачи, которые объективно нуждаются в принятии решения непосредственно народом как носителем суверенитета и единственным источником власти (часть 1 статьи 3 Конституции Российской Федерации).

Необходимо учитывать, что выдвижение в период избирательных кампаний теми или иными политическими партиями инициатив по проведению референдума на определенные темы, имеющие особый

⁴ Согласно пункту «в» статьи 84 Конституции Российской Федерации «Президент Российской Федерации ... в) назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом».

общественный резонанс и эмоциональную окраску, может преследовать конкретные политические цели – **в частности, привлечение внимания к партии сверх выделенного ей времени для предвыборной агитации** (что создает дополнительный информационный повод, формально не связанный с выборами), **набирания «политических очков» у электората, расширение своего круга избирателей за счет эмоционального отклика на социально значимые, наиболее «острые» темы**, которые сознательно выбираются для обсуждения в качестве потенциальных вопросов для референдума.

Тем более очевидной может быть популистская цель подобных инициатив, если они выдвигаются, например, с очевидным нарушением требований законодательства, следовательно будут отклонены, о чем инициатор не может не знать. **В такой ситуации вполне можно вести речь и о злоупотреблении правом – эта теоретическая концепция широко обсуждается в правовой науке, поскольку даже в случаях, когда формально индивид или организация не нарушают законодательства, могут возникать ситуации, при которых реализация права определенным способом может повлечь потенциальный ущерб правам и законным интересам других граждан (в рассматриваемом случае – интереса избирателей в том, чтобы сделать объективный выбор кандидата или политической партии, на который бы не влиял необоснованный популизм партии, не связанный с ее реальными делами и достижениями или проектами на будущее).**

Уместно будет сравнить выдвижение заведомо «непроходной» инициативы, рассчитанной не на реальное принятие решения на референдуме, а на эмоциональный отклик электората и приобретение новых сторонников партии на одновременно проводимых выборах разных уровней, также с конструкциями мнимой и притворной сделок (статья 170

Гражданского кодекса Российской Федерации)⁵. И там, и там наблюдаются попытки замаскировать реальные намерения с целью получить определенный выгодный результат.

Отметим попутно, что сходную ситуацию иногда можно наблюдать и в законотворческом процессе, когда те или иные законодательные инициативы очевидно популистского характера, заведомо не имеющие реальных перспектив для принятия законодательным органом, выдвигаются теми или иными депутатами с целью личного пиара и набора «политических очков» у электората.

Вместе с тем, необходимо помнить, что, как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации (см., например, постановление от 22 января 2018 года № 4-П), принимаемые государством гарантии обязательно должны быть реальными, т.е. выполнимыми с точки зрения достигнутого уровня социально-экономического развития общества.

Принятие таких решений требует серьезных экономических расчетов и прогнозов, а не апелляции к эмоциям населения.

Референдум – самостоятельная форма непосредственного народовластия, которая выполняет разную с выборами роль в механизме демократии. В связи с этим одна из них не должна подменять другую или служить лишь инструментом в рамках решения каких-либо политических задач, не связанных непосредственно с ее сущностью и предназначением.

Как отмечают исследователи, «самостоятельное место этого института 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

⁵ Согласно нормам гражданского законодательства мнимая сделка – это сделка, совершенная лишь для вида, без намерения создать соответствующие ей правовые последствия, а притворная сделка – это сделка, которая совершена с целью прикрыть другую сделку, в том числе сделку на иных условиях.

– не позволяют злоупотреблять правом на референдум в целях дестабилизации общественно-политической обстановки»⁶.

Следует заметить, что общегосударственные референдумы в различных странах мира проводились в последние годы, однако их нельзя назвать частым явлением. Это связано не только с тем, что подобное мероприятие влечет серьезные финансовые траты, но и с тем, что на общенациональный референдум принято выносить наиболее значимые вопросы, определяющие стратегию дальнейшего развития государства, иным образом серьезно влияющие на него в глобальном плане. Решение вопросов социального, культурного, экономического развития, как правило, доверяется органам государственной власти.

С.А. Авакьян отмечает, что «в разных странах наиболее часто выносятся на всенародное голосование – независимо от того, называть ли такое голосование референдумом или плебисцитом – следующие вопросы: принятие новой конституции; изменение формы правления в государстве; изменение территориальной организации государства (федеративное или унитарное устройство, новый перечень территориальных единиц); введение поста президента государства; вопросы внутренней политики государства, органа власти; нахождение в международном объединении; создание государственно-правового союза с другим государством (другими государствами)»⁷.

В свете изложенного следует рассматривать и ситуацию, сложившуюся в настоящее время в связи с наличием инициативы проведения референдума по вопросу о пенсионной реформе в Российской Федерации.

Весь летний период 2018 года широко обсуждалась идея политической партии «КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» (далее – КПРФ) о проведении общероссийского референдума по вопросу,

⁶ *Курячая М.М.* Проблемы реализации права граждан на референдум // "Право и политика", 2005, № 9.
Цитируется по электронной версии статьи в СПС "КонсультантПлюс".

⁷ *Авакьян С.А.* Конституционное право России: Учебный курс. 2-е изд., перераб. и доп. – В 2-х т. Т. 1. – М.: Юристъ, 2007. С. 274.

связанному с пенсионной реформой. На официальном Интернет-сайте политической партии содержится следующая информация: «В середине июня, в день открытия Чемпионата мира по футболу, правительство выступило с антисоциальной инициативой повысить пенсионный возраст для граждан России. КПРФ начинает сбор подписей в поддержку референдума против "людоедской" пенсионной реформы. КПРФ выносит этот вопрос на общенациональный референдум! 28 июля мы проведём Всероссийскую акцию протеста и призываем всех выступить против аморального и разрушительного закона. Мы предлагаем Вам принять участие в онлайн-голосовании»⁸.

Эмоциональная ориентированность подобных воззваний очевидна. По сути, происходит апелляция к чувствам граждан, которая подменяет взвешенный анализ сути пенсионной реформы и последствий уклонения от ее проведения. Подобный подход можно назвать контрпродуктивным, поскольку происходит не движение в сторону поиска конструктивного решения важной социальной задачи, а попытка использовать референдум для, по сути, отказа от ее решения.

КПРФ была создана инициативная группа референдума. Одновременно в разных регионах появились не связанные с коммунистами инициативные группы, предлагающие вынести на референдум вопросы по пенсионному возрасту, схожие с новой формулировкой КПРФ. В Москве такую группу собрал глава муниципального округа «Таганский», кандидат в мэры от «Справедливой России» Илья Свиридов. Он провел собрание и подал в Мосгоризбирком документы раньше, чем КПРФ, поэтому его группа была зарегистрирована первой. Кроме того, инициативные группы общественников со схожими вопросами получили разрешение ЦИК и были зарегистрированы в Московской, Нижегородской и Вологодской областях.

⁸ См официальный Интернет-сайт партии, <https://kprf.ru/referendum/>.

КПРФ же получила добро ЦИК России на новый вопрос и зарегистрировала инициативные группы в Алтайском крае и Иркутской области⁹.

Как известно, предложенная КПРФ формулировка вопроса для референдума по пенсионной системе не соответствует закону. Постановление, которым утверждается соответствующее заключение, приняла 27 июля 2018 года Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. В соответствии с заключением ЦИК России, вопрос «Согласны ли вы с тем, что в Российской Федерации возраст, дающий право на назначение страховой пенсии по старости, повышаться не должен?» не соответствует требованиям, которые указаны в части 7 статьи 6 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»¹⁰.

А именно, согласно данной норме, «Вопрос, выносимый на референдум, должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, чтобы на него можно было дать только однозначный ответ и чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения»¹¹.

⁹ Избирком в Москве отказал КПРФ в регистрации инициативной группы пенсионного референдума. Сообщение ТАСС от 16 августа 2018 г. // <https://tass.ru/politika/5463431>.

¹⁰ «Российская газета», <https://rg.ru/2018/07/27/cik-priznala-ne-sootvetstvuiushchim-zakonu-vopros-kprf-k-referendumu-po-pensionnoj-reforme.html>.

¹¹ В заключении Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по вопросу «Согласны ли Вы с тем, что в Российской Федерации возраст, дающий право на назначение страховой пенсии по старости, повышаться не должен?», предложенному для вынесения на референдум Российской Федерации, утвержденном постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 27 июля 2018 г. № 171/1405-7 (см. текст постановления, размещенный на официальном Интернет-сайте ЦИК России, <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/40399/>), указывается на то, что предлагаемый для вынесения на референдум Российской Федерации вопрос включает в себя формулировку «возраст, дающий право на назначение страховой пенсии по старости» и не содержит при этом какой-либо иной относящейся к данной формулировке характеристики, которая бы с достаточной степенью конкретизировала ее содержание для участников референдума. Это относится как к отсутствию указания на определенный возраст, так и к отсутствию определения указанного в вопросе вида пенсии в смысле положений статьи 39 Конституции Российской Федерации. В частности, создается явная неопределенность в отношении содержания предложенного инициаторами для вынесения на референдум вопроса в случае изменения его правового регулирования в ходе реализации инициативы референдума по предлагаемому вопросу. При таких обстоятельствах, указывается в Заключении, рассматриваемая формулировка вопроса способна ввести участников референдума в заблуждение относительно правовых последствий выражения соответствующей позиции, допускает возможность ее множественного толкования, что в конечном счете не обеспечит выявление действительной воли народа Российской Федерации в том смысле, как того требует пункт 4 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 2007 года № 3-П.

Как сообщалось в СМИ, освещавших обсуждение в ЦИК России инициативы КПРФ, «по мнению комиссии, формулировка способна ввести избирателей в заблуждение и не исключает множественного толкования, что противоречит требованиям закона. Коммунисты предлагали вынести на референдум вопрос «Согласны ли вы с тем, что в Российской Федерации возраст, дающий право на назначение страховой пенсии по старости, повышаться не должен?». Для того чтобы разобраться с содержанием этого вопроса, граждане должны обладать специальными познаниями, заявила секретарь ЦИК Майя Гришина. Например, надо знать, какой возраст установлен для получения права на страховую пенсию по старости. К тому же само понятие «страховая пенсия» способен разъяснить только юрист, так как в Конституции такой термин отсутствует, подчеркнула Гришина. Член ЦИК Сиябшах Шапиев поинтересовался, в какие сроки планируется организовать всенародное голосование. Представитель КПРФ ответил, что в течение трех или трех с половиной месяцев. За это время пенсионный возраст уже может быть повышен, а избиратель попадет впросак, подчеркнул Шапиев. Член ЦИК Борис Эбзеев не исключил, что к моменту проведения референдума пенсионный возраст будет уже повышен и смысла в плебисците не будет»¹².

Относительно формулировок вопросов других инициативных групп можно отметить следующее. Вопрос инициативной группы кандидата в мэры Москвы от "Справедливой России" Ильи Свиридова звучит так: "Вы за то, чтобы возраст, установленный законодательством РФ о пенсионном обеспечении по состоянию на 1 июня 2018 года, по достижении которого возникает право на назначение пенсии по старости, не менялся?". Второй вопрос – от инициативной группы партии КПРФ в Алтайском крае – сформулирован так: "Согласны ли вы с тем, что установленный законодательством Российской Федерации о пенсионном обеспечении по

¹² Корня А. ЦИК отказал в проведении референдума о повышении пенсионного возраста. «Ведомости». 27 июля 2018 г. // <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2018/07/27/776749-referendum>.

состоянию на 1 июня 2018 года возраст, достижение которого дает право на назначение страховой пенсии по старости (для мужчин - 60 лет, для женщин - 55 лет), повышаться не должен?". Третья заявка была подана физическими лицами из Московской области по фамилии Семенова и Широбокова. Они предложили такой вопрос: "Поддерживаете ли вы, что установленный законодательством РФ о пенсионном обеспечении по состоянию на 1 июля 2018 года возраст, по достижении которого возникает право на пенсию по старости, не может быть увеличен?"¹³.

Эти формулировки, на наш взгляд, тоже могут вызвать вопросы с точки зрения их определенности и определенности правовых последствий. Например, означает ли принятие решения о том, чтобы возраст «не менялся», «не повышался» или что он «не может быть увеличен», что пенсионная реформа будет невозможна в дальнейшем никогда? Или такой «мораторий» может быть введен на какой-либо срок? А если возникнут обусловленные объективными социально-экономическими причинами и показателями тенденции, которые потребуют пересмотра пенсионного возраста, без чего будет нанесен крупный ущерб экономике страны в целом? Потребуется ли принятие иного решения только путем референдума? И если да, то не блокирует ли это компетенцию органов государственной власти по профессиональному решению соответствующих вопросов? Все это требует взвешенного подхода и вдумчивого анализа.

Интересна дальнейшая судьба инициативы КПРФ. Согласно информации СМИ, далее «вместо того, чтобы начать реальную работу, в КПРФ с увлечением занялись выбором из мало отличающихся друг от друга формулировок. Рекомендация Центризбиркома состояла в том, чтобы использованные формулировки не требовали от граждан «специальных знаний». Именно поэтому не рекомендовалось спрашивать о возрасте назначения «страховой пенсии». Достаточно было лишь добавить в

¹³ ЦИК одобрил вопрос для референдума о повышении пенсионного возраста в России. Каковы шансы, что он состоится? // Русская служба Би-би-си, 8 августа 2018 г., <https://www.bbc.com/russian/news-45113452>.

формулировку, что речь идет о пенсионном возрасте «по состоянию на июль 2018 года». Вместо этого в КПРФ занялись стилистикой: «согласны», или «поддерживаете», или «вы за». «Не менялся», или «не может быть увеличен», или «не должен повышаться». А в одном из обсуждаемых вариантов — и вовсе неудобоваримое «за установление запрета на увеличение установленного законодательством» возраста. ... Все организационные мероприятия КПРФ проходят очень медленно»¹⁴. По мнению СМИ, одной из возможных причин такого затягивания является то, что в КПРФ и не собирались проводить референдум. Идея была нужна для того, чтобы «отметиться» в протестной повестке, напомнить о себе»¹⁵.

Анализируя ситуацию, некоторые эксперты-политологи также не видят реального намерения провести референдум и принять соответствующее решение. Например, исключительно пиаровские цели в инициативе КПРФ видит политолог Виталий Иванов: «Референдумы – это любимая колотушка КПРФ. С инициативами проведения референдумы коммунисты выходят регулярно с 90-х годов. Это вписывается в их повестку, в их стиль. Что касается проходимости этой идеи, то думаю, что никто никакой референдум проводить не будет. Потому что в нынешних условиях это совершенно избыточная мера. Поэтому коммунисты попиарятся на этой теме, еще кто-то попиарится – и все спокойно сойдет на нет на стадии организации»¹⁶.

В связи с этим следует обратить особое внимание на политические подоплеки выдвижения инициатив по проведению подобных референдумов на заведомо популистские темы. В преддверие единого дня голосования 9 сентября 2018 года такие инициативы вполне могут использоваться для зарабатывания «политических» очков и получения эфирного времени и

¹⁴ *Архангельский Д.* Не смогли или не захотели: почему КПРФ не организовала референдум. Информационное агентство REGNUM. 5 сентября 2018 г. // <https://regnum.ru/news/2476054.html>.

¹⁵ Там же.

¹⁶ См. материал на сайте «Клуб регионов. Федеральная экспертная сеть»: <http://club-rf.ru/detail/2573>

печатной площади в СМИ в процессе освещения соответствующего «инфоповода».

В науке давно обращается внимание на то, что существует большая вероятность попыток использования процедур референдума для достижения других, не связанных с определением воли населения по конкретному вопросу, целей. Например, на эти особенности референдумных процессов обращает внимание один из крупнейших исследователей института референдума в стране В.В. Комарова, которая считает, что, во-первых, как известно, в государственном, да и местном управлении есть вопросы, требующие наличия специальных знаний, опыта и длительной подготовки. Во-вторых, в случае назначения референдума одним из органов власти не исключена опасность его использования в качестве средства для ослабления роли и позиции другого органа власти. В-третьих, парламент является законодательным органом и поэтому, несмотря на распространенную во всем мире практику принятия законов и конституций путем референдума, необходимо, чтобы он не устранился от этой работы, а активно участвовал в ней путем разработки проектов законодательных актов. Таким образом, делает вывод автор, «на основании изложенного можно заключить, что **на референдум могут быть вынесены вопросы, отнесенные законодательством к компетенции существующих органов государственной власти в том случае, если сами органы оказались не в состоянии их решить**»¹⁷.

В правовой литературе вообще высказывались резонные сомнения в целесообразности вынесения на референдум проектов нормативных правовых актов именно ввиду риска манипуляции мнением граждан. Например, А.А. Белкин считает референдум по юридически сложному документу бессмысленным, неизбежно приводящим к оценке лишь отдельных наиболее конфронтационных моментов выносимого проекта.

¹⁷ Комарова В.В. Референдумный процесс в Российской Федерации / под редакцией доктора юридических наук, академика РАН О.Е. Кутафина. М., 2004. С. 185.

А вынесение на референдум одного проекта, по его мнению, изначально искажает его результаты, так как создает преимущественные условия для его одобрения¹⁸.

Профессор Г.В. Слипцов вполне справедливо отмечает: «Прямое законотворчество в некотором роде ослабляет представительный орган и, следовательно, ослабляет государство как институт, делает участие законодателей в принятии решения менее ответственным. При наличии законодательно закрепленной возможности проведения всенародного голосования по тому или иному вопросу, у членов представительного органа появляется соблазн и подсознательная склонность передать принятие наиболее ответственных решений на усмотрение всего избирательного корпуса»¹⁹. А исходя из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации каждая из форм непосредственной демократии (референдум и свободные выборы) «имеет собственное предназначение в процессе осуществления народовластия, равноценны и, будучи взаимосвязаны, дополняют друг друга»²⁰.

Представляется, что вынесение некоторых вопросов на референдум (как, например, о пенсионной реформе) подразумевает не профессиональное, объективное, взвешенное решение, основанное на учете негативных последствий того или иного выбора, а в большей степени эмоциональное, субъективное, которое легко подвержено влиянию той или иной популистской агитации, в том числе со стороны политических сил, которые не будут отвечать за последствия решений для экономики на отдаленную перспективу, для социально-экономического развития страны в целом, поэтому могут позволить себе об этом не задумываться и использовать референдум в собственных политических целях для извлечения вполне конкретной политической

¹⁸ Белкин А.А. Конституционная охрана: три направления российской идеологии и практики. СПб., 1995. С. 39-40.

¹⁹ Синцов Г.В. Современные конституционно-правовые модели института референдума в зарубежных странах: автореф. дис... канд. юрид. наук. Пенза, 2009. С. 56.

²⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2003 года N 10-П

выгоды, в том числе в рамках избирательных кампаний, проходящих параллельно с соответствующим референдумным процессом.

С.А. Авакьян подчеркивает, что «во многих странах референдумы, будучи официально предусмотрены, бывают редко. Логика простая: для решения соответствующих вопросов избираются парламенты, президенты, есть правительство. И пусть они делают то, что требуется. Конечно, в определенных случаях законодательство не дает им права решать вопрос и обязывает вынести его на голосование народа. Однако таких случаев не так уж много, и, кроме того, органы власти в состоянии не доводить ситуацию до необходимости проведения референдума (например, могут уклоняться от подготовки новой конституции). В остальном же именно органы власти по своему усмотрению решают, вынести ли вопрос на референдум»²¹.

Ученый отмечает, что могут быть и такие мотивы при назначении референдума: «во-первых, органы власти прибегают к референдуму, когда надеются через всенародное голосование получить решение, в котором заинтересованы и которое зачастую не могут провести парламентским путем. ...Правда, не только стоящие у власти, но и оппозиция хочет найти поддержку у народа. Во-вторых, нельзя исключать и манипулирование волей народа, когда посредством агитационной обработки, в том числе и запугивания понуждают граждан проголосовать определенным образом»²². Автор приходит к выводу: «Конечно, к референдуму вряд ли можно прибегать часто. С одной стороны, относительно редко возникают ситуации, когда без референдума не обойтись. С другой стороны, дело еще и в огромных организационных усилиях и материальных расходах, связанных с проведением референдума. И если твердо не установлено, что соответствующее решение принимается исключительно референдумом, пусть сами органы власти принимают необходимый акт»²³.

²¹ Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. 2-е изд., перераб. и доп. – В 2-х т. Т. 1. – М.: Юрист, 2007. С. 380.

²² Авакьян С.А. Указ. соч. С. 380-381.

²³ Авакьян С.А. Указ. соч. С. 381.

Б.С. Эбзеев очень точно отметил: «провозглашая референдум и свободные выборы высшим непосредственным выражением власти народа и гарантируя в ст. 32 (ч. 2) право граждан Российской Федерации на участие в свободных выборах и референдуме, Конституция Российской Федерации исходит из того, что названные высшие формы непосредственной демократии, имея каждая собственное предназначение в процессе осуществления народовластия, равноценны и, будучи взаимосвязаны, дополняют друг друга. ...референдум не может использоваться как институт, подменяющий иные институты непосредственной демократии, с одной стороны, либо как противовес институтам представительной демократии, в том числе в нарушение исключительных прерогатив Федерального Собрания или других федеральных органов государственной власти, которые должны осуществляться в иных конституционно установленных формах законотворчества как способа принятия государственных решений, - с другой. Тем самым определены конституционные границы «самодержавия народного суверенитета», которые очерчиваются исключительными полномочиями парламента, главы государства, органов судебной власти и т.д.»²⁴.

Привлекать народ к непосредственному участию в управлении делами государства через референдум необходимо в тех случаях, когда его воля действительно необходима для принятия решения по вопросам, которые важны для всего населения, а представительный орган, несмотря на все делегированные ему полномочия, не может принять самостоятельное решение. К числу таких случаев можно отнести изменение государственной территории, выражение поддержки или недоверия государственным органам и проводимой ими политике, пересмотр основополагающих статей Конституции и некоторые другие

²⁴ Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2014. С. 190-191.

вопросы, действительно требующие выяснения мнения всего населения страны²⁵.

Федеральный законодатель должен обеспечить такие условия и порядок их реализации, чтобы референдум не мог использоваться как институт, подменяющий иные институты непосредственной демократии, либо как противовес институтам представительной демократии, в том числе в нарушение исключительных прерогатив Федерального Собрания или других федеральных органов государственной власти, которые должны осуществляться в иных конституционно установленных формах законотворчества как способа принятия государственных решений²⁶.

При этом федеральный законодатель не вправе отменить или умалить само принадлежащее гражданам России право на участие в референдуме, закрепленное 25 лет назад в Конституции Российской Федерации.

Общенациональный референдум – это очень мощный институт принятия наиболее значимых государственных решений, который, как представляется, должен использоваться очень взвешенно и рационально тогда, когда без этого затруднительно или даже невозможно принять судьбоносное для страны решение. При этом ни правовая регламентация, ни правоприменительная практика не должны допускать ситуаций, в которых референдум будет использоваться не по своему реальному предназначению, а всего лишь как информационный повод и средство политической борьбы за голоса электората.

Игорь Борисов, председатель Совета Российского общественного института избирательного права

Александр Игнатов, исполнительный директор Российского общественного института избирательного права

²⁵ Синцов Г.В. Современные конституционно-правовые модели института референдума в зарубежных странах: автореф. дис... канд. юрид. наук. Пенза, 2009. С. 56.

²⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 2017 г. № 3-П