

УДК 342.81

*Е.И. Назарцев**

К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ И РОЛИ РЕФЕРЕНДУМА В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ НА ПРИМЕРЕ ПРАКТИКИ ЕГО ПРОВЕДЕНИЯ В ОТДЕЛЬНО ВЗЯТЫХ ГОСУДАРСТВАХ

В статье рассматривается институт референдума, дается его краткий анализ; на примере четырех проведенных и одного несостоявшегося референдумов изучается – сущность и значение этого института в современном мире. Обращается внимание на роль референдумов, проводимых на части территории государств: на уровне субъектов и муниципальных образований.

Ключевые слова: референдум, референдум в Чеченской республике, референдум на Фолклендских островах, референдум в Шотландии, референдум в Каталонии, референдум в Голландии.

История гражданского общества обладает длительными традициями институтов непосредственной демократии, реализующими право граждан на участие в управлении делами государства. Основными их формами являются свободные выборы и референдум.

Свободные выборы призваны сформировать легитимный орган государственной или муниципальной власти, в задачу которого будет входить представление интересов избирателей. Референдум же преследует несколько иную цель – получение у населения ответа на конкретный вопрос, причем круг вопросов, которые могут быть вынесены на референдум, ограничен в Российской Федерации положениями Федерального конституционного закона от 28.06.2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации». Названный закон в том числе определяет и принципы проведения референдума в Российской Федерации: всеобщее, равное, прямое волеизъявление граждан при тайном голосовании.

В Российской Федерации право на участие в референдуме принадлежит гражданам государства и не может быть ограничено из-за пола, расы, вероисповедания, национальности, языка, происхождения, имущественного или должностного положения или по иным недемократическим основаниям; положения Федерального конституционного закона также предусматривают для граждан добровольное участие в референдуме с исключением любой возможности принуждения к участию или неучастию в нем. Кроме того, организующая референдум избирательная комиссия обязана обеспечить тайну волеизъявления участников референдума – подготовить на участках референдума места для голосования таким образом, чтобы исключить любую возможность контроля за проявлением гражданской воли избирателей – проставление знака в выбранной графе избирательного бюллетеня.

В 2005 году Европейский институт исследований референдумов и законодательных инициатив провел анализ европейских государств на предмет уровня практической реализации демократических институтов [14], по его результатам Российская Федерация

* © Назарцев Е.И., 2016

Назарцев Евгений Игоревич (nazartsev@mail.ru), кафедра государственного и административного права, Самарский университет, 443086, Российская Федерация, г. Самара, Московское шоссе, 34.

была отнесена к группе авторитарных государств, поскольку механизмы прямой демократии, и в частности референдумы, в России практически не функционировали или функционировали неэффективно. По словам Д.В. Воробьева, это связано с тем фактом, что широкую огласку и известность получили только общедоказательные референдумы, однако же в Российской Федерации имели место быть весьма многочисленные инициативы по проведению референдумов на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований [4]. Автор обращает внимание на тот факт, что многие инициативы так и не привели к референдумам, поэтому они и не берутся в расчет при проведении подобных статистических исследований. Дополнительно отмечается, что большинство проведенных местных и региональных референдумов носили экологический характер: они касались вопросов строительства химических заводов, атомных электростанций и иных промышленных объектов, характеризующихся высоким уровнем загрязнения окружающей среды в процессе эксплуатации, а также планов захоронения высокотоксичных и ядерных отходов, строительства иных могильников, способных причинить вред окружающей среде, а также добычи и транспортировки нефти.

Референдумы характеризовались низкой явкой избирателей, которая наряду с бюрократическими трудностями проведения и установленными законодательством заградительными барьерами не способствовала развитию и широкому распространению данного института прямой демократии. Так, ряду инициатив по проведению референдумов было отказано в регистрации из-за недостаточного количества подписей, собранных в поддержку их проведения, или из-за числа подписей, признанных недействительными, процент которых приводил к тому, что число действительных подписей оказывалось недостаточным для проведения референдума. Д.В. Воробьев дополнительно отмечает, что большинству экологических референдумов свойствен протестный характер; в поддержку экологически опасных проектов проводились единицы референдумов и регистрируются единицы инициатив, и в качестве объектов на настоящий день рассматривались исключительно объекты экологической угрозы, готовящиеся к строительству.

Может сложиться впечатление, что институт референдума в Российской Федерации незначителен, если даже не фиктивен, поскольку на общероссийском уровне он проводился последний раз более двадцати лет тому назад, да и, исходя из процентного соотношения принявших в нем участие граждан по отношению к общему количеству граждан, обладающих активным избирательным правом, его достаточно сложно назвать истинно демократическим. Означает ли это, что данный институт является чисто теоретическим и на практике не нужен? Нет, не означает. Как уже было сказано чуть выше, референдумы на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований все-таки способствовали решению значимых для населения экологических вопросов.

Нельзя не упомянуть в качестве подтверждения значимости референдума, который проводится на уровне субъектов, референдум, имевший место 23 марта 2003 года в республике Чечня. На него выносились три вопроса: «О принятии Конституции Чечни», «О принятии закона “О выборах Президента Чеченской республики”» и «О принятии закона “О выборах в Парламент Чеченской республики”». Проект Конституции поддержали 95,48 % участников референдума, проект закона о выборах президента — 96,33 %, проект закона о выборах парламента — 95,97 % [3]. Стоит отметить, что в референдуме также приняло участие значительное число вынужденных переселенцев, в момент проведения референдума проживавших на территории соседней Республики Ингушетия, где также было организовано несколько участков специально для данной категории граждан.

Помимо принятия всех трех вышеперечисленных документов, референдум сыграл значимую роль, что отмечалось неоднократно многими государственными деятелями. В 2009 году Президент Чеченской республики Рамзан Кадыров отметил, что проведенный референдум фактически сохранил целостность Российской Федерации и дал толчок к восстановлению транспортной и энергетической инфраструктуры республики, а также всех ветвей власти [11]. Председатель Комитета по вопросам экономической, инвестиционной политики и имущественных отношений Парламента Чеченс-

кой республики Хусейн Кадыров, выступая в 2013 году на собрании депутатов Наурского муниципального района Чеченской республики, посвященном 10-летию Конституции Чечни, отметил, что принятые Конституция Чечни и избирательные законы устранили правовую коллизию, порожденную в республике событиями 1991 года, и способствовали стабилизации политической обстановки в Чеченской республике [1].

Вышеназванный референдум в Чечне, однако, породил и скептические настроения в определенных кругах. Ряд либерально мыслящих политиков и журналистов высказались в таком духе, что население пришло на референдум и проголосовало за проекты неосознанно, что фактически этот референдум ничего не решил, а также допускали иные критические комментарии [12].

Теперь стоит сказать несколько слов о практике зарубежных государств, в которых в течение последних нескольких лет прошли достаточно важные референдумы, также породившие дискуссии в политической и правовой среде.

Так, например, 10–11 марта 2013 года прошел референдум на Фолклендских островах. Населению был задан вопрос: «Хотите ли вы, чтобы Фолклендские острова сохранили свой нынешний политический статус заморской территории Соединенного королевства?» Конфликт между Аргентиной и Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии из-за вопроса территориальной принадлежности Фолклендских островов длится с 1982 года, когда имела место прямая вооруженная конфронтация между этими государствами.

По результатам референдума, явка на который составила 92 %, Фолклендские острова сохраняют за собой статус заморской территории Соединенного Королевства; правительство Фолклендов, принявшее решение о референдуме [15], настаивает, что территория не является колонией Лондона, а сохраняет самостоятельность и самоуправление по всем вопросам, кроме обороны и внешней политики [5]. Решение остаться с Соединенным Королевством было принято 98,8 % участников референдума.

Официально Аргентина неоднократно заявляла на всех уровнях, что не признает результаты референдума. Президент Аргентины, комментируя в интервью полученные данные об итогах референдума, заявила: «Имеет значение лишь позиция США, а Госдепартамент США объявил, что Фолклендские острова остаются предметом территориального спора между Великобританией и Аргентиной» [2]. Стоит отметить, что незадолго до проведения референдума премьер-министр Великобритании Дэвид Кэмерон обратился к Аргентине с призывом уважать право жителей Фолклендов на самоуправление.

Председатель комитета международных дел нижней палаты Аргентинского парламента заявил, что «Аргентина отрицает возможность самоопределения для искусственно насажденного (дословный перевод) населения, каким и является британское население Мальвин» [16].

Следует также отметить, что прошедший референдум не был одобрен ООН, и большинство стран Латинской Америки поддерживает в данном вопросе позицию Аргентины. Кроме того, два члена Совета Безопасности ООН – Россия и Китай – отказались признавать результаты референдума [13].

В сентябре 2014 года аналогичный референдум состоялся в Шотландии; 55,3 % граждан, принявших участие в нем, высказались за сохранение статуса составной части Соединенного королевства Великобритании и Северной Ирландии. Ожидалось, что сторонников независимости будет более 50 %, но фактические результаты получились намного более скромными [8]. Первый министр правительства Шотландии, Алекс Салмонд, выступающий также лидером шотландской национальной партии, признал факт поражения той части шотландского общества, что ратовала за независимость, вместе с тем отметив, что Лондон, как надеются шотландские власти, расширит их автономию [10].

Ноябрь 2015 года должен был ознаменоваться проведением долгожданного референдума в Каталонии, поскольку на выборах в парламент Каталонии победила коалиция партий, выступающих за независимость региона. Однако ранее Конституционный суд Испании заявил, что любое решение о проведении референдума будет апри-

ори незаконным. Вновь избранный парламент ответил на это проектом резолюции «О начале процесса создания независимого государства с республиканской формой правления». Планировалось, что если документ будет принят, то это даст зеленый свет переходному периоду, который определяется ориентировочно в 18 месяцев; в это время предполагалось, что будет разработан проект Конституции Каталонии и одновременно с этим создана система органов, необходимых для самостоятельного существования [9]. Однако уже 2 декабря того же года Конституционный суд Испании вынес решение, приостановившее действие резолюции, поскольку признал ее противоречащей основным принципам Конституции Испании и правового государства [7].

Самый последний референдум, получивший широкую огласку и общественный резонанс, состоялся в Нидерландах 6 апреля 2016 года. На нем впервые применялся новый национальный закон о консультативном референдуме, вступивший в силу 1 июля 2015 года. На референдум был вынесен вопрос о принятии соглашения об ассоциации Европейского Союза и Украины. Противники ассоциации набрали 61 % голосов от участников референдума. Референдум, согласно действующему закону, носил статус консультативного, следовательно, решение граждан не является строгим правом для государственных органов Нидерландов при принятии окончательного решения по проекту соглашения об ассоциации. Однако необходимо учесть такую составляющую подоплеки голосования «против», как недовольство современной политикой Европейского Союза. Жители Голландии показали тем самым, что они имеют свою собственную точку зрения по вопросам существования европейского сообщества, фактически, как отмечали многие респонденты на улицах Амстердама, это был призыв общества к властям обратить внимание в первую очередь на проблемы своего государства [6].

Референдум — институт достаточно древний и закреплённый в правовом поле демократических государств в их конституциях и специальных законах. Как уже отмечалось выше, несмотря на его фактическое закрепление в законодательстве, данный институт не всегда функционирует оптимальным образом, даже несмотря на необходимость принятия во внимания статистического погрешности при определении уровня развитости демократии и гражданского общества, исходя из количества проведенных референдумов, состоявшихся выборов, как это сделало амстердамское агентство в 2004 году.

И зарубежная, и отечественная практика показали, что референдум для решения ряда вопросов выступает намного более удобным инструментом, позволяющим эффективно разрешить спорную ситуацию благодаря своей сущности и более гибкой возможности определения желаемой цели. Выборы так или иначе связаны рамками одного единственного результата — формирования органов государственной и муниципальной власти или замещения выборных должностей. Референдум же позволяет советоваться с населением по иным значимым вопросам (например, экологическим или территориальным), узнавать его точку зрения либо же полностью позволять населению принимать решение по значимым для него вопросам. Нельзя не согласиться с тем, что референдум по своей сути ближе населению, потому что здесь отсутствует институт делегирования полномочий кому бы то ни было. Граждане сами определяют судьбу решаемого вопроса, не полагаясь ни на комиссии и комитеты представительных органов, ни на исполнительную власть, ни на бюрократический аппарат государства. Очевидно, что петь осанну референдуму не стоит: многие решения референдумов, законодательно являющиеся обязательными для исполнения, требуют определенных шагов от органов государственной власти и местного самоуправления, и на данном этапе может возникнуть ряд новых проблем. Например, отсутствие средств в расходной части той статьи бюджета, которая может быть использована по своему целевому назначению для решения данной проблемы.

Реализация решения референдума может занять длительный временной период, и не исключено, что к моменту, когда оно воплотится в жизнь, проблема исчерпает себя.

Вместе с тем в качестве итога хочется отметить, что, несмотря на определенные недостатки, институт референдума значим и демократичен, а его важную роль в жизни гражданского общества и правового государства многим гражданам еще только предстоит осознать.

Библиографический список

1. 10 лет Конституции Чеченской республики. URL: <http://www.parlamentchr.ru/official/vystupleniya/663-10-let-konstitutsii-chechenskoj-respubliki> (дата обращения: 01.05.2016).
2. Аргентина назвала референдум на Фолклендах «пародией». URL: <http://lenta.ru/news/2013/03/13/parody/> (дата обращения: 01.05.2016).
3. Большинство участников референдума в Чечне дали положительные ответы на все три вопроса. URL: http://www.newsru.com/russia/24mar2003/refer_itog.html (дата обращения: 01.05.2016).
4. Воробьев Д.В. Экологические референдумы в России // Отечественные записки. 2005. № 6.
5. Итоги референдума: Фолклендские острова останутся Британскими. URL: <http://ria.ru/world/20130312/926804756.html> (дата обращения: 01.05.2016).
6. Как Украина проиграла референдум в Нидерландах. URL: http://www.bbc.com/russian/international/2016/04/160407_netherlands_ukraine_loss (дата обращения: 01.05.2016).
7. Конституционный суд Испании признал резолюцию о независимости Каталонии незаконной. URL: <http://vz.ru/news/2015/12/2/781483.html> (дата обращения: 01.05.2016).
8. Шотландия остается в составе Британии. URL: <http://rg.ru/2014/09/19/oficialno-site.html> (дата обращения: 01.05.2016).
9. Парламент Каталонии выбрал независимость. URL: <http://rg.ru/2015/11/09/nezavisimost-site-anons.html> (дата обращения: 01.05.2016).
10. Противники автономии Шотландии набрали большинство голосов на референдуме. URL: <http://data.tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/1452723> (дата обращения: 01.05.2016).
11. Референдум 2003 года сохранил целостность России. URL: <http://www.chechnya.gov.ru/page.php?id=5036&g=126> (дата обращения: 01.05.2016).
12. Референдум в Чечне. URL: <http://echo.msk.ru/programs/beseda/21700/> (дата обращения: 01.05.2016).
13. Фолкленды защитились референдумом. URL: http://www.gazeta.ru/politics/2013/03/12_a_5053169.shtml (дата обращения: 01.05.2016).
14. Kaufmann, Bruno (ed). Initiative & referendum monitor 2004/2005. Initiative & Referendum Institute Europe. Amsterdam, 2004. 185 с.
15. Falkland Islands plan referendum 'to send a message to Argentina. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/southamerica/falklandislands/9326833/Falkland-Islands-plan-referendum-to-send-a-message-to-Argentina.html> (дата обращения: 01.05.2016).
16. Falklands's referendum has «no value» and does not change Argentina's position. URL: <http://en.mercopress.com/2012/06/13/falklands-referendum-has-no-value-and-does-not-change-argentina-s-position> (дата обращения: 01.05.2016).

References

1. 10 let Konstitutsii Chechenskoj respubliki [10 years of the Chechnya Republic's Constitution]. Retrieved from: <http://www.parlamentchr.ru/official/vystupleniya/663-10-let-konstitutsii-chechenskoj-respubliki> (accessed 01.05.2016) [in Russian].
2. Argentina nazvala referendum na Folklendakh "parodiei" [Argentina calls referendum on the Falkland Islands a "parody"]. Retrieved from: <http://lenta.ru/news/2013/03/13/parody/> (accessed 01.05.2016) [in Russian].
3. Bol'shinstvo uchastnikov referenduma v Chechne dali polozhitel'nye otvety na vse tri voprosa [Most of the participants of Chechnya's referendum gives positive answers on all three questions]. Retrieved from: http://www.newsru.com/russia/24mar2003/refer_itog.html (accessed 01.05.2016) [in Russian].

4. Vorobiev D.V. Ekologicheskie referendumy v Rossii [Ecological referendums in Russia]. Otechestvennye Zapiski, 2005, no. 6 [in Russian].
5. Itogi referendum: Folklendskie ostrova ostanutsia Britanskimi [Results of referendum: the Falkland Islands stay British]. Retrieved from: <http://ria.ru/world/20130312/926804756.html> (accessed 01.05.2016) [in Russian].
6. Kak Ukraina proigrala referendum v Niderlandakh [How Ukraine have lost referendum in the Netherlands]. Retrieved from: http://www.bbc.com/russian/international/2016/04/160407_netherlands_ukraine_loss (accessed 01.05.2016) [in Russian].
7. Konstitutsionnyi sud Ispanii priznal rezoliutsiiu o nezavisimosti Katalonii nezakonnoi [Constitutional Court of Spain recognizes resolution of Catalonia's independence illegal]. Retrieved from: <http://vz.ru/news/2015/12/2/781483.html> (accessed 01.05.2016) [in Russian].
8. Shotlandiia ostaetsia v sostave Britanii [Scotland stays the part of Britain]. Retrieved from: <http://rg.ru/2014/09/19/oficialno-site.html> (accessed 01.05.2016) [in Russian].
9. Parlament Katalonii vybral nezavisimost' [Parliament of Catalonia have chosen independence]. Retrieved from: <http://rg.ru/2015/11/09/nezavisimost-site-anons.html> (accessed 01.05.2016) [in Russian].
10. Protivniki avtonomii Shotlandii nabrali bol'shinstvo golosov na referendume [Opponents of Scotland's autonomy have gained majority of voices in a referendum]. Retrieved from: <http://data.tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/1452723> (accessed 01.05.2016) [in Russian].
11. Referendum 2003 goda sokhranil tselostnost' Rossii [Referendum of 2003 kept Russia's integrity]. Retrieved from: <http://www.chechnya.gov.ru/page.php?id=5036&r=126> (accessed 01.05.2016) [in Russian].
12. Referendum v Chechne [Referendum in Chechnya]. Retrieved from: <http://echo.msk.ru/programs/beseda/21700/> (accessed 01.05.2016) [in Russian].
13. Folklendy zashchitilis' referendumom [The Falkland Islands sheltered by referendum]. Retrieved from: http://www.gazeta.ru/politics/2013/03/12_a_5053169.shtml (accessed 01.05.2016) [in Russian].
14. Kaufmann, Bruno (ed). Initiative & referendum monitor 2004/2005. Initiative & Referendum Institute Europe, Amsterdam, 2004, 185 p. [in English]
15. Falkland Islands plan referendum 'to send a message to Argentina. Retrieved from: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/southamerica/falklandislands/9326833/Falkland-Islands-plan-referendum-to-send-a-message-to-Argentina.html> (accessed 01.05.2016) [in English].
16. Falklands's referendum has «no value» and does not change Argentina's position. Retrieved from: <http://en.mercopress.com/2012/06/13/falklands-referendum-has-no-value-and-does-not-change-argentina-s-position> (accessed 01.05.2016) [in English].

*E.I. Nazartsev**

ON THE ISSUE ABOUT THE NATURE AND ROLE OF REFERENDUM IN THE MODERN WORLD ON THE EXAMPLE OF ITS CONDUCTING IN PARTICULAR STATES

In this paper referendum's institute is considered, its brief analysis is given, on the example of four conducted and one frustrated referendums its nature and value in the modern world is studied. Also the role of referendums, that are conducting on the part of the states' territory: on the level of regions and municipal formations is noted.

Key words: referendum, referendum in the Republic of Chechnya, referendum on the Falkland Islands, referendum in Scotland, referendum in Catalonia, referendum in Holland.

* *Nazartsev Evgeniy Igorevich* (nazartsev@mail.ru), Department of State and Administrative Law, Samara University, 34, Moskovskoye shosse, Samara, 443086, Russian Federation.