

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.143.10.090-101

А. Г. Головин\*

## О сущности права на участие в референдуме в контексте делегирования власти народом

**Аннотация.** Право на участие в референдуме рассматривается автором как системно взаимосвязанное с осуществлением ответственного делегирования власти народом. Исследование основывается на том, что референдум в конструкции народовластия опирается на более общие, базовые категории — народный суверенитет и учредительную власть народа, лежащие в фундаменте современного конституционализма. Отмечается, что стабильно функционирующая общественно-политическая система не требует на государственном уровне чрезмерно частого обращения к институту референдума; его мощный потенциал должен задействоваться в тех случаях, когда требуется акт реализации учредительной власти народа для принятия наиболее значимых решений, носящих, по сути, конституирующий, во многом судьбоносный характер. Россия обладает значительным опытом законодательного регулирования и практического обеспечения системы гарантий права на участие в референдуме, позволяющим выявлять посредством референдумов волю народа, знаменующую принятие особо значимых для современного государственного строительства решений. Этот опыт, безусловно, востребован в современном мире, и на него могут ориентироваться народы, осознавшие готовность к самостоятельному решению принципиально важных для них вопросов.

**Ключевые слова:** референдум; право на участие в референдуме; гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме; вопросы референдума; учредительная власть народа; делегирование власти; народовластие; демократия; образование нового субъекта Федерации; концепция делегирования власти народом; ответственное делегирование власти.

**Для цитирования:** Головин А. Г. О сущности права на участие в референдуме в контексте делегирования власти народом // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 10. — С. 90–101. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.143.10.090-101.

### The Essence of the Right to Participate in a Referendum in the Context of the Delegation of Power by the People

**Aleksey G. Golovin**, Cand. Sci. (Law), Deputy Chief, Office of the Federation Council Committee on the Federal Structure, Regional Policy, Local Self-Government and Affairs of the North; 1st Class State Councilor of the Russian Federation  
ul. Bolshaya Dmitrovka, str., 26, Moscow, Russia, 103426  
aggolovin@mail.ru

**Abstract.** The right to participate in a referendum is considered by the author as systemically interrelated with the implementation of responsible delegation of power by the people. The study is based on the fact that the

---

© Головин А. Г., 2022

\* Головин Алексей Геннадьевич, кандидат юридических наук, заместитель руководителя аппарата Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, государственный советник Российской Федерации 1 класса  
ул. Большая Дмитровка, д. 26, г. Москва, Россия, 103426  
aggolovin@mail.ru

referendum in the construction of democracy is based on more general, basic categories — people's sovereignty and the constituent power of the people that form modern constitutionalism. It is noted that a steadily functioning socio-political system does not require excessively frequent recourse to the institution of a referendum at the state level; its powerful potential should be used in cases where an act of implementing the constituent power of the people is required to make the most significant decisions, which are, in fact, constitutive, in many ways fateful. Russia has considerable experience in legislative regulation and practical provision of a system of guarantees of the right to participate in a referendum, which allows identifying through referendums the will of the people, marking the adoption of decisions that are particularly significant for modern state-building. This experience is certainly in demand in the modern world, and it can be used by peoples who have realized their readiness to independently solve issues that are fundamentally important to them.

**Keywords:** referendum; the right to participate in a referendum; guarantees of electoral rights and the right to participate in a referendum; referendum issues; constituent power of the people; delegation of power; democracy; democracy; formation of a new subject of the Federation; the concept of delegation of power by the people; responsible delegation of power.

**Cite as:** Golovin AG. O sushchnosti prava na uchastie v referendumе v kontekste delegirovaniya vlasti narodom [The Essence of the Right to Participate in a Referendum in the Context of the Delegation of Power by the People]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(10):90-101. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.143.10.090-101. (In Russ., abstract in Eng.).

История государственного строительства последних трех десятилетий, а также современные реалии показывают, что референдум (а также очень близко примыкающие к нему по своей правовой природе всенародное голосование и общероссийское голосование, проведенные соответственно при принятии Конституции Российской Федерации в 1993 г. и при внесении в нее масштабных поправок в 2020 г.) — один из мощнейших инструментов конституционно-правового развития, важный элемент конституционализма.

При этом названный инструмент вовсе не предназначен для чрезмерно частого использования при решении государственно важных вопросов. Его потенциал должен задействоваться на государственном уровне в тех случаях, когда требуется акт реализации учредительной власти народа для принятия **наиболее значимых решений**.

При взгляде с этого ракурса право на участие в референдуме по своей правовой природе воспринимается в органичной взаимосвязи с распоряжением народом принадлежащей ему властью и может исследоваться с позиций **конституционно-правовой концепции ответственного делегирования народом власти**, которая охватывает и референдум, и свободные выборы, и в целом народовластие во всем многообразии его аспектов.

Концепция делегирования власти народом неразрывно связана с демократией как важной основой государственно-правового развития и общественной психологией подлинного современного народовластия, в рамках которой граждане осознают свою ответственность за качество принимаемых решений и последствия их реализации. Народовластие в этом смысле должно выступать не как периодическая реализация формально закрепленного права участвовать в управлении делами государства, включая право на участие в референдуме, избирательные права, но как состояние граждан в ответственном конструктивном диалоге с системой публичной власти, основанном на консолидации усилий, направленных на достижение совместных целей развития, на эффективное претворение в жизнь всех принимаемых в рамках демократических процедур решений.

Президент РФ В. В. Путин особо указывает на важность общественного суверенитета, понимаемого как «способность общества консолидироваться для решения общенациональных задач... уважение к своей истории, к своей культуре, к своему языку, к народам, которые проживают на единой территории», при этом глава государства подчеркивает: «Вот эта консолидация общества является одним из ключевых,

базовых условий развития. Нет этой консолидации — и все будет рассыпаться»<sup>1</sup>.

Б. С. Эбзеев характеризует демократию как форму «политико-юридической организации социума», которая является не застывшей, но постоянно развивающейся и не препятствующей поиску в экономической, политической или социальной сферах», при этом ученый обращает внимание на то, что в нашей стране демократия явилась «следствием общественного выбора»<sup>2</sup>. Приняв Конституцию Российской Федерации, многонациональный народ России провозгласил незыблемость демократической основы нашей государственности и тем самым осознанно зафиксировал собственную готовность к постоянной реализации народовластия, к ответственному делегированию власти легитимно формируемыми органами.

Демократия в ее современном звучании представляет собой конституционно организованный процесс периодического делегирования властных полномочий (в том числе полномочий по реализации конкретных принятых народом решений) от народа, являющегося носителем суверенитета и источником власти в государстве, предусмотренным Конституцией и законодательством органам публичной власти, как избираемым непосредственно гражданами на свободных выборах, так и тем, которые, в свою очередь, формируются избранными органами в установленном порядке (таким, например, как Правительство РФ, в формировании которого участвуют избранные народом Президент и Государственная Дума).

С этих позиций народовластие следует рассматривать как длящееся комплексное правоотношение с участием народа как коллектив-

ного субъекта, принимающего государственно значимые решения (или решения по вопросам местного значения) и делегирующего соответствующие властные полномочия.

Референдум в конструкции народовластия опирается на более общие, системно взаимосвязанные базовые категории народного суверенитета и учредительной власти народа, лежащие в фундаменте современного конституционализма.

Обратим внимание на следующие рассуждения Б. С. Эбзеева: «Народный суверенитет не есть сама власть, это организационно-политический и функциональный принцип осуществления публичной власти, имеющий конститутивное значение; его смысл — в юридической институализации участия народа в реализации своей воли в установленных конституцией формах. Такое понимание суверенитета народа, реализуемого в установленных конституцией формах и пределах, находит подтверждение в современных конституциях, обычно конституирующих народное верховенство и объявляющих его волю основой конституционного устройства общества. Одновременно закрепляется единство источника и носителя государственной власти, ее неотчуждаемость, неделимость и верховенство по отношению к власти учрежденной, то есть власти государства и его органов»<sup>3</sup>. Учредительная власть народа обладает верховенством, но она не безгранична и не носит абсолютного характера, в современном мире она проявляет и реализует себя в берегах конституционализма в его широком понимании, в содержание которого, например, академик О. Е. Кутафин включал состояние подчиненности государства праву<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Выступление Президента РФ В. В. Путина на встрече с молодыми предпринимателями, инженерами и учеными 9 июня 2022 г. : текст стенограммы // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/68606> (дата обращения: 12.06.2022).

<sup>2</sup> Эбзеев Б. С. Актуальные проблемы реализации Конституции России 1993 г. // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 1 (120). С. 21–22.

<sup>3</sup> Эбзеев Б. С. Народный суверенитет и представительство народа: доктринальные основы и конституционная практика // Электоральная демократия: российский опыт / под общ. ред. Б. С. Эбзеева. М. : РЦИОИТ, 2017. С. 100–101.

<sup>4</sup> О. Е. Кутафин писал: «Конституционное государство характеризуется прежде всего тем, что в нем обеспечено подчинение государства праву» (Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М. : Норма, 2008. С. 186).

Кроме того, Б. С. Эбзеев справедливо отмечает: «Догмат народного суверенитета составляет основание, на котором зиждется конституционализм»<sup>5</sup>. Несомненно, следует согласиться и с тем, что «учредительная власть связана с народным суверенитетом и является его наивысшим проявлением», при этом «учредительная власть не исчерпывается принятием конституции, но продолжает реализовываться и в период ее действия»<sup>6</sup>. Бесспорна связь этих категорий и с комплексным правом граждан участвовать в управлении делами государства, элементом которого является право на участие в референдуме. В. В. Комарова, например, пишет: «Право граждан России на управление делами государства де-юре обеспечивает их включение в сферу политики, являясь юридическим выражением суверенитета народа и формой осуществления им своей учредительной власти»<sup>7</sup>.

Референдум — институт, очень тесно связанный именно с реализацией учредительной власти, поскольку посредством его могут решаться не только, например, текущие задачи в рамках вопросов местного значения (такowymi, к примеру, являются весьма распространенные в муниципальных образованиях некоторых регионов нашей страны референдумы по вопросам самообложения граждан), но и, что гораздо важнее, **вопросы подлинно учредительного, конституирующего свойства** (такowymi являются референдумы по вопросам объединения субъектов Российской Федерации, референдумы, по результатам которых те или иные территории могут войти в состав нашей страны

с образованием новых субъектов Российской Федерации).

Статья 3 Конституции Российской Федерации в рамках народовластия рассматривает референдум и свободные выборы в неразрывном единстве, провозглашая их высшим непосредственным выражением власти народа (избранная в 1993 г. формулировка акцентирует внимание именно на двуединстве такого выражения: приоритет не отдается ни выборам, ни референдуму, они рассматриваются как в равной степени значимые).

В отечественной конституционно-правовой науке традиционно референдум и свободные выборы рассматриваются в системной взаимосвязи, характеризующейся многими признаками.

В. В. Комарова, например, полагает, что о единстве системы выборов и референдумов в Российской Федерации можно говорить в том числе с учетом следующих правовых факторов: единство источника этих двух институтов в России — многонационального народа России; закрепление их как высших форм непосредственного волеизъявления; наличие общих конституционных принципов; императивность решений, принимаемых на них; решение важнейших вопросов государственной и общественной жизни<sup>8</sup>.

В. Т. Кабышев называет референдум, наряду с выборами, институтом осуществления власти, носящим императивный характер, и подчеркивает, что влияние таких институтов «на механизм принятия государственных решений всегда велико, ибо в них находит выражение воля народа»<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Эбзеев Б. С. Народный суверенитет и представительство народа: доктринальные основы и конституционная практика. С. 98.

<sup>6</sup> Шустров Д. Г. Конституция и учредительная власть: проблема ограничения // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 2. С. 29.

<sup>7</sup> Комарова В. В. Учредительная власть многонационального народа Российской Федерации в свете законодательных механизмов // СПС «КонсультантПлюс». 2014.

<sup>8</sup> См.: Комарова В. В. Конституционные основы системы народовластия в России // Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики : сборник трудов кафедры конституционного и муниципального права России, посвященный 15-летию Конституции Российской Федерации / отв. ред. О. Е. Кутафин, Е. С. Шугрина. М., 2008. С. 52.

<sup>9</sup> Кабышев В. Т. Народовластие в системе конституционного строя России: конституционно-политическое измерение // Конституционное право и политика : сборник материалов международной научной кон-

Референдум по своей правовой природе не подменяет свободные выборы, он является равновеликой с выборами формой непосредственного выражения воли народа, а при решении на государственном уровне особо значимых вопросов — актом реализации учредительной власти народа. Это дает основания утверждать, что референдум на равных основаниях с выборами встроен в конструкцию делегирования народом власти.

В день, когда автор пишет эти строки, — 12 июня 2022 г. — исполняется 20 лет действующему Федеральному закону от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>10</sup>. Этот закон, продолжая традицию, заложенную в 1997 г.<sup>11</sup>, детально регламентировал систему правовых, организационных, информационных и иных гарантий права граждан на участие в референдуме, под которым, согласно пп. 51 его статьи 2, понимается конституционное право граждан Российской Федерации голосовать по вопросам референдума, а также участвовать в других действиях по подготовке и проведению референдума.

Названный законодательный акт, значение которого для функционирования и развития электоральной демократии в нашей стране трудно переоценить, определил референдум как форму прямого волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме (пп. 53 ст. 2).

Анализ терминологии приведенного определения в соотношении с понятием «вопросы

референдума», в которое федеральный законодатель включает проект закона, иного нормативного правового акта, по которым предлагается провести или проводится референдум (пп. 7 ст. 2), и с требованиями к вопросам референдума, изложенным в ст. 12 названного Федерального закона (а в отношении вопросов референдума Российской Федерации — в ст. 6 Федерального конституционного закона от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»<sup>12</sup>), показывает следующее:

- во-первых, законодатель исходит из того, что референдум проводится для принятия непосредственно народом в лице участников референдума решений именно по наиболее важным вопросам государственного или местного значения;
- во-вторых, вопросы референдума не должны подменять собой те вопросы, которые решаются посредством свободных выборов, установленных законодательством процедур легитимного формирования органов публичной власти, а также те, которые составляют исключительную компетенцию нормально функционирующей системы органов публичной власти и решаются соответствующими органами в рамках своей компетенции.

Такой подход является совершенно обоснованным с учетом того, что стабильно функционирующая общественно-политическая система, система органов публичной власти не требует на государственном уровне излишне частого обращения к институту референдума.

Некоторые исследователи, рассуждая о федеральном референдуме, почему-то усматривают прямую корреляцию между отсутствием в течение определенного времени состоявшихся референдумов Российской Федерации и якобы имеющими место проблемами с его правовым

ференции (Юридический факультет МГУ имени М.В.Ломоносова, 28–30 марта 2012 г.) / С. А. Авакьян, Д. С. Агапов, Н. И. Акуев [и др.] ; отв. ред. С. А. Авакьян. М. : Юрист, 2012.

<sup>10</sup> СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>11</sup> Впервые гарантии и избирательных прав, и права на участие в референдуме в нашей стране были изложены в рамках единого акта в Федеральном законе от 19.09.1997 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 4339), которому на смену и пришел закон 2002 г.

<sup>12</sup> СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

регулированием, а также с его невостребованностью. Например, Р. А. Клычев пишет: «Сложившаяся ситуация (речь идет о фактическом неприменении института референдума на протяжении 25 лет) может свидетельствовать либо о том, что институт референдума в целом не является эффективной формой высшего непосредственного выражения власти народа, либо о том, что правовое регулирование референдума не является совершенным на современном этапе развития законодательства»<sup>13</sup>. Вместе с тем оснований для подобного вывода не усматривается, поскольку все достаточные гарантии для проведения в случае необходимости референдума в Российской Федерации урегулированы на уровне соответствующего федерального конституционного закона, все институционально-организационные механизмы функционируют и могут быть эффективно задействованы в любой момент (это подтверждает и проведение в 2020 г. общероссийского голосования по поправкам к Конституции Российской Федерации, совершенно равное по масштабности и значимости федеральному референдуму). Вывод здесь зависит от точки зрения и расстановки акцентов: желают ли исследователи усмотреть и обосновать невостребованность референдума или же, что представляется более взвешенным, могут констатировать достаточность решения действующими органами власти, которым властные полномочия в установленном порядке делегированы народом, всех важнейших общегосударственных вопросов без обращения к федеральному референдуму.

Некоторые авторы идут в своих критических рассуждениях еще дальше и делают выводы, что «государство, регулируя отношения, связанные с референдумом, до сих пор опасается предоставления больших свобод гражданам и руководствуется соображениями “как бы чего не вышло”». Создавая механизмы реализации

форм непосредственной демократии, государство действует вполне авторитарно»<sup>14</sup>. Здесь стоит возразить, что свобода референдума отнюдь не означает бездумного предоставления возможности проводить его по любым вопросам, что означало бы подмену референдумом как выборов (если допустить референдумы по персональному составу или срокам полномочий тех или иных органов), так и действий органов государственной власти (если допустить, к примеру, референдумы с целью решения любых бюджетно-финансовых вопросов, любого законодательства и т.п.). Следует помнить и о том, что большинство вопросов из сферы государственных отношений требует определенного уровня компетенции, и решения по ним должны приниматься по достаточно сложным схемам, имеющим элементы системы сдержек и противовесов. Поэтому государство, четко очерчивая круг вопросов, по которым может или не может проводиться референдум, действует исходя не из авторитарных устремлений, а из разумного баланса между предметом референдума, выборов и текущей профессиональной деятельностью органов публичной власти.

При этом с процитированным автором — А. А. Степановой, несомненно, следует согласиться в том, что референдум как институт демократии «побуждает к ответственности: властей перед гражданами, а граждан — за свою судьбу»<sup>15</sup>.

Следует также отметить, что принятие на референдуме законодательных актов не должно подменять парламентские процедуры, сбалансированный законотворческий процесс, в котором участвует ряд органов государственной власти. Как мы с И. Б. Борисовым отмечали ранее, во всех государствах мира, за редким исключением, слой национального права, формируемый путем принятия решений на референдумах, по своему объему незначителен, тонок, что, однако, отнюдь не умаляет его значимости в сфере

<sup>13</sup> Клычев Р. А. Конституционализация правового регулирования референдума как инструмента реализации народовластия // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 4.

<sup>14</sup> Степанова А. А. Заметки о референдуме // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 2.

<sup>15</sup> Степанова А. А. Указ. соч.

общепризнанных демократических институтов<sup>16</sup>.

Конституционно-правовая ценность, государственная и общественная значимость института референдума как такового и права на участие в референдуме весьма высоки, и их задействование для решения на государственном уровне именно судьбоносных вопросов, которые для своей легитимации требуют участия не органов народного представительства, но самого народа как носителя учредительной власти, подтверждает это.

К сожалению, приходится встречать в научной литературе рассуждения чуть ли не о бесполезности референдума. Например, В. А. Сивицкий в марте 2012 г. писал: «Если говорить о референдуме, то, строго говоря, несмотря на качества высшего непосредственного выражения власти народа, сложно вспомнить в отечественной истории референдумы, которые сочетали бы свойства судьбоносности, т.е. решения с их помощью действительно важных вопросов, с одной стороны, и эффективности (т.е. реального обретения жизни их результатом), с другой стороны. Нет информации о том, что этот институт эффективно действует на региональном и местном уровне. Возможно, в условиях неумения большинства общества выбирать приоритеты при управлении ограниченным ресурсом это даже к лучшему, и можно не сетовать на законодательные и бюрократические препоны при инициировании референдума»<sup>17</sup>. Хотелось бы надеяться, что буквально пару лет спустя (в марте 2014 г.) процитированный уважаемый автор несколько изменил свою точку зрения относительно судьбоносных референдумов и их

ощутимых последствий. Стоит также возразить, что и на региональном, и на местном уровне в нашей стране институт референдума в достаточной степени востребован.

Для того чтобы проиллюстрировать принятие гражданами особо значимых для регионального развития вопросов на референдуме, можно вспомнить примеры референдумов по вопросу об образовании в составе Российской Федерации новых субъектов Российской Федерации, проведенных в Пермской области и Коми-Пермяцком автономном округе (2004 г., образование Пермского края с 1 декабря 2005 г.), в Красноярском крае, Таймырском (Долгано-Ненецком) автономном округе и Эвенкийском автономном округе (2005 г., образование Красноярского края с 1 января 2007 г.), в Камчатской области и Корякском автономном округе (2006 г., образование Камчатского края с 1 июля 2007 г.), в Иркутской области и Усть-Ордынском Бурятском автономном округе (2006 г., образование Иркутской области с 1 января 2008 г.), в Читинской области и Агинском Бурятском автономном округе (2007 г., образование Забайкальского края с 1 марта 2008 г.). Практика референдумов, на которых решались вопросы об объединении субъектов Российской Федерации, бесспорно, весьма важна для российского федерализма и государственного строительства.

Кроме того, нельзя не отметить, что местные референдумы в нашей стране — весьма распространенное явление, вполне востребованный институт народовластия на муниципальном уровне<sup>18</sup>. Это совершенно оправданно, ведь муниципальный уровень публичной власти наиболее приближен к населению, реализа-

<sup>16</sup> Борисов И. Б., Головин А. Г. Право на референдум: 25 лет конституционно гарантированному демократическому институту // Гражданин. Выборы. Власть. 2018. № 4. С. 6.

<sup>17</sup> Сивицкий В. А. Некоторые проблемы реализации права граждан на участие в управлении делами государства на современном этапе // Конституционное право и политика : сборник материалов...

<sup>18</sup> По статистике, официально публикуемой Министерством юстиции Российской Федерации в рамках ежегодного мониторинга развития системы местного самоуправления, проведены: в 2014 г. 792 местных референдума; в 2015 г. 955 местных референдумов; в 2016 г. 1 555 местных референдумов; в 2017 г. 1 187 местных референдумов; в 2018 г. местные референдумы, связанные с механизмом самообложения граждан, в 1,6 тыс. муниципалитетов (лидером в данном формате является Республика Татарстан, в которой в самообложении участвует более 70 % муниципалитетов); в 2019 г. 114 местных референдумов. См.: Материалы мониторинга развития системы местного самоуправления (2015–2020-х гг. соответственно

ция народовластия на этом уровне непосредственно и реализация через представителей очень тесно смыкаются друг с другом, органы местного самоуправления имеют обоснованную возможность довольно часто опираться на потенциал непосредственного осуществления местного самоуправления населением путем референдума.

К референдуму же на государственном уровне, повторим, стоит обращаться для решения наиболее важных, конституирующих по своему характеру вопросов, для которых обосновано задействование мощнейшего потенциала учредительной власти народа.

Ярчайшим примером из конституционно-правовой практики последнего десятилетия является общекрымский референдум, проведенный 16 марта 2014 г. в Автономной Республике Крым и городе Севастополе, на котором был поддержан вопрос о воссоединении Крыма с Россией на правах субъекта Российской Федерации и результаты которого указаны в числе оснований принятия в Российскую Федерацию Республики Крым в ч. 2 ст. 1 Федерального конституционного закона от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя»<sup>19</sup>.

А. В. Игнатов, анализируя крымский опыт, обращает внимание на следующее: «Региональные власти фактически сформулировали свои предложения по дальнейшему развитию полуострова: объявление независимости, носящей заведомо временный, до окончания процедуры присоединения к Российской Федерации, по сути, технический характер, и последующее присоединение к Российской Федерации на правах ее субъекта как окончательное решение вопроса о государственном статусе Крыма. Данный порядок действий был сфор-

мулирован в едином документе (Декларации о независимости) и вынесен на утверждение населения посредством прямого волеизъявления — референдума. Такое решение позволило исключить неопределенность правовых последствий решения референдума и фактически спросить мнение населения не только о будущем государственно-правовом статусе региона, но и о порядке приобретения этого статуса. Кроме того, вступление Декларации о независимости, обусловленное результатами референдума, то есть по существу отложенное действие Декларации о независимости, подчеркивало значимость народного волеизъявления и необходимость решения этого вопроса непосредственно населением»<sup>20</sup>.

Этот опыт еще раз наглядно демонстрирует, что **в ходе референдума имеет место делегирование власти путем трансформации непосредственной воли народа в конкретные решения, влекущие совокупность обязательных действий органов публичной власти по их реализации.**

Пример такого референдума весьма наглядно иллюстрирует наш ключевой тезис: право на участие в референдуме и концепция делегирования власти народом неразрывно связаны через основополагающую категорию учредительной власти народа. И когда право на участие в референдуме реализует народ иностранного государства или население части иностранного государства (при этом часть участников такого референдума может являться гражданами Российской Федерации, другая часть — на день голосования не иметь нашего гражданства), факт и результаты волеизъявления легитимизируют и запускают процедуру «встраивания» не только территории в состав нашей страны, но и населения указанной территории — в многонациональный народ Российской Федерации. Воля народа в подобных случаях порождает акт реализации учредительной власти — дает пра-

за 2014–2019 годы), размещенные на официальном интернет-сайте Министерства юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 25.04.2021).

<sup>19</sup> СЗ РФ. 2014. № 12. Ст. 1201.

<sup>20</sup> Игнатов А. В. Референдум в Крыму: правовые аспекты организации и проведения // Гражданин. Выборы. Власть. 2014. № 2. С. 54–55.



новые основания для вхождения территории в состав Российской Федерации и образования нового субъекта Российской Федерации.

Особо подчеркнем, что, когда решается вопрос о вхождении в состав Российской Федерации, народ, принимающий такое решение, тем самым становится неотъемлемой частью многонационального народа Российской Федерации, добровольно разделяет с ним (принимает на себя) статус источника власти в нашей стране и носителя суверенитета и, по сути, вверяет себя всему многонациональному народу России как коллективному субъекту, полностью интегрируется в него. При этом новая часть российского народа признает и разделяет аксиологическую основу Конституции Российской Федерации, в том числе выраженные в ее преамбуле ценности, на которых зиждется вся правовая и общественно-политическая система нашей страны.

Указанный референдум в Крыму с правовой и организационной точек зрения был проведен на высоком профессиональном уровне<sup>21</sup> и в полной мере позволил выявить реальную волю крымского народа, которая стала **учредительной основой** для практических международно-правовых (*закключение в Москве 18 марта 2014 г. Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов*<sup>22</sup>, в котором, в частности, указано, что *Российская Федерация и Республика Крым при его заключении основываются «на свободном и добровольном волеизъявлении народов Крыма на общекрымском референдуме»*) и конституционно-правовых (*принятие вышеуказанного Федерального конституционного закона от*

*21.03.2014 № 6-ФКЗ, включение наименований новых субъектов Российской Федерации — Республики Крым и города федерального значения Севастополь — в ч. 1 ст. 65 Конституции Российской Федерации*) последствий по юридически безупречному оформлению воссоединения Крыма с Россией.

Указанный опыт, безусловно, подлежит дальнейшему исследованию в практической плоскости и может быть востребован в будущем.

К примеру, по сообщениям информационных агентств и официальных интернет-ресурсов, Президент Республики Южная Осетия проводит консультации по вопросу проведения референдума о вхождении Южной Осетии в состав России<sup>23</sup>.

Геополитические реалии сегодняшнего дня дают основания предполагать возможность появления в дальнейшем и других подобных инициатив.

К сожалению, в текущих условиях приходится наблюдать заявления о заведомом непризнании результатов тех или иных референдумов со стороны западных деятелей<sup>24</sup>, которые будто бы забывают о собственной горделиво демонстрируемой приверженности демократическим идеалам и начинают произвольно отказывать целым народам в праве на реализацию своей учредительной власти посредством волеизъявления на референдуме.

В связи с этим стоит задаться вопросом: а нуждается ли как таковой подобный акт реализации учредительной власти, осуществляемый посредством референдума, в признании со стороны явно предвзятых иностранных акторов? Вопрос дискуссионный, не будем давать однозначного ответа, а вместо этого обратим внимание на следующее.

<sup>21</sup> См. подробнее: *Игнатов А. В.* Указ. соч. С. 51–60.

<sup>22</sup> СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1570.

<sup>23</sup> См., например: Глава Южной Осетии проведет в Москве консультации по референдуму // РИА «Новости». 13.06.2022. URL: <https://ria.ru/20220613/osetiya-1795084188.html> (дата обращения: 13.06.2022); В Москве пройдут консультации по вопросу референдума об объединении Республики Южная Осетия и Российской Федерации // Официальный сайт Президента Республики Южная Осетия. URL: <https://presidentruo.org/v-moskve-projdu-t-konsultacii-po-voprosu-referenduma-ob-obedinenii-respubliki-yuzhnaya-osetiya-i-rossijskoj-federacii/> (дата обращения: 13.06.2022).

<sup>24</sup> См., например: В Госдепе заявили, что не признают референдум в Южной Осетии // ТАСС. 31.03.2022. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/14248057> (дата обращения: 13.06.2022).

Мы с И. Б. Борисовым уже отмечали, что «международные обязательства государств по организации и проведению референдумов имеют более локальный уровень закрепления, чем обязательства в сфере демократических выборов»<sup>25</sup>. В отличие от весьма детально проработанной системы международных избирательных стандартов общемировые стандарты в сфере подготовки и проведения референдумов до сих пор находятся в стадии формирования и настройки. Ввиду этого отечественная конституционная и законодательная регламентация референдума как формы выражения власти народа в значительной степени основывается на фундаменте не только международных документов, но собственного понимания роли, функций и сущности этого демократического института и его гарантий в России»<sup>26</sup>. С учетом этого представляется, что роль именно российского опыта и опыта, к примеру, описанного выше общекрымского референдума в качестве образца, к которому можно обращаться, будет возрастать.

Итак, по нашему мнению, сама сущность права на участие в референдуме характеризуется неразрывной связью с реализацией народом принадлежащей ему учредительной власти, в ходе которой осуществляется делегирование народом властных полномочий по реализации

принимаемых особо значимых решений соответствующим уполномоченным органам публичной власти.

Отметим также, что с точки зрения развития правовой культуры в социуме и приоритета консолидации общества современное понимание права на участие в референдуме требует воспитания максимально ответственного отношения к участию в голосовании и к принимаемым решениям, готовности к принятию на себя совместно с другими членами общества осознанной ответственности за последствия сделанного выбора, а также стремления к участию в максимально эффективном воплощении в жизнь принятых решений для обеспечения национальных интересов страны.

Россия обладает значительным опытом законодательного регулирования и практического обеспечения системы гарантий права на участие в референдуме, позволяющим осуществлять посредством референдумов акты реализации учредительной власти народа, знаменующие принятие особо значимых, судьбоносных решений. Этот опыт, безусловно, востребован в современном мире, и на него могут ориентироваться народы, осознавшие готовность к самостоятельному решению принципиально важных для них вопросов.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Борисов И. Б., Головин А. Г. Право на референдум: 25 лет конституционно гарантированному демократическому институту // Гражданин. Выборы. Власть. — 2018. — № 4. — С. 5–18.
2. В Госдепе заявили, что не признают референдум в Южной Осетии // ТАСС. — 31.03.2022. — URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/14248057> (дата обращения: 13.06.2022).
3. В Москве пройдут консультации по вопросу референдума об объединении Республики Южная Осетия и Российской Федерации // Официальный сайт Президента Республики Южная Осетия. — URL: <https://>

<sup>25</sup> Институт референдума в качестве обязательств государств не закреплен в таких универсальных международных актах, как Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. На отсутствие такой регламентации, равно как отсутствие самого термина «референдум», в некоторых важных международных документах о правах и свободах человека давно обращали внимание в конституционно-правовой науке. См., например: Нудненко Л. А. Конституционное право гражданина Российской Федерации на референдум и международные стандарты // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 1, 2.

<sup>26</sup> Борисов И. Б., Головин А. Г. Указ. соч. С. 6.

- presidentruo.org/v-moskve-projdu-konsultacii-po-voprosu-referenduma-ob-obedinenii-respubliki-yuzhnaya-osetiya-i-rossijskoj-federacii/ (дата обращения: 13.06.2022).
4. Выступление Президента Российской Федерации В. В. Путина на встрече с молодыми предпринимателями, инженерами и учеными 9 июня 2022 г. : текст стенограммы // Официальный сайт Президента РФ. — URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/68606> (дата обращения: 12.06.2022).
5. Глава Южной Осетии проведет в Москве консультации по референдуму // РИА «Новости». — 13.06.2022. — URL: <https://ria.ru/20220613/osetiya-1795084188.html> (дата обращения: 13.06.2022).
6. Игнатов А. В. Референдум в Крыму: правовые аспекты организации и проведения // Гражданин. Выборы. Власть. — 2014. — № 2. — С. 51–60.
7. Кабышев В. Т. Народовластие в системе конституционного строя России: конституционно-политическое измерение // Конституционное право и политика : сборник материалов международной научной конференции (Юридический факультет МГУ имени М.В.Ломоносова, 28–30 марта 2012 г.) / С. А. Авакьян, Д. С. Агапов, Н. И. Акуев [и др.] ; отв. ред. С. А. Авакьян. — М. : Юрист, 2012. — С. 39–45.
8. Клычев Р. А. Конституционализация правового регулирования референдума как инструмента реализации народовластия // Конституционное и муниципальное право. — 2019. — № 4. — С. 14–17.
9. Комарова В. В. Конституционные основы системы народовластия в России // Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики : сборник трудов кафедры конституционного и муниципального права России, посвященный 15-летию Конституции Российской Федерации / отв. ред. О. Е. Кутафин, Е. С. Шугрина. — М., 2008.
10. Комарова В. В. Учредительная власть многонационального народа Российской Федерации в свете законодательных механизмов // СПС «КонсультантПлюс». — 2014.
11. Кутафин О. Е. Российский конституционализм. — М. : Норма, 2008. — 554 с.
12. Нудненко Л. А. Конституционное право гражданина Российской Федерации на референдум и международные стандарты // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 1. — С. 20–25 ; № 2. — С. 10–13.
13. Сивицкий В. А. Некоторые проблемы реализации права граждан на участие в управлении делами государства на современном этапе // Конституционное право и политика : сборник материалов международной научной конференции (Юридический факультет МГУ имени М.В.Ломоносова, 28–30 марта 2012 г.) / С. А. Авакьян, Д. С. Агапов, Н. И. Акуев [и др.] ; отв. ред. С. А. Авакьян. — М. : Юрист, 2012. — С. 158–164.
14. Степанова А. А. Заметки о референдуме // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 2. — С. 28–33.
15. Шустров Д. Г. Конституция и учредительная власть: проблема ограничения // Конституционное и муниципальное право. — 2022. — № 2. — С. 29–39.
16. Эбзеев Б. С. Актуальные проблемы реализации Конституции России 1993 г. // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2018. — № 1 (120). — С. 20–27.
17. Эбзеев Б. С. Народный суверенитет и представительство народа: доктринальные основы и конституционная практика // Электоральная демократия: российский опыт / под общ. ред. Б. С. Эбзеева. — М. : РЦИОТ, 2017.

*Материал поступил в редакцию 1 сентября 2022 г.*

## REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Borisov I. B., Golovin A. G. Pravo na referendum: 25 let konstitutsionno garantirovannomu demokraticeskomu institutu // *Grazhdanin. Vybory. Vlast.* — 2018. — № 4. — S. 5–18.
2. V Gosdepe zayavili, chto ne priznayut referendum v Yuzhnoy Osetii // TASS. — 31.03.2022. — URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/14248057> (data obrashcheniya: 13.06.2022).
3. V Moskve proyduť konsultatsii po voprosu referendum ob obedinenii Respubliki Yuzhnaya Osetiya i Rossiyskoy Federatsii // *Ofitsialnyy sayt Prezidenta Respubliki Yuzhnaya Osetiya.* — URL: <https://presidentruo.org/v-moskve-proyduť-konsultatsii-po-voprosu-referenduma-ob-obedinenii-respubliki-yuzhnaya-osetiya-i-rossijskoj-federacii/> (data obrashcheniya: 13.06.2022).
4. Vystuplenie Prezidenta Rossiyskoy Federatsii V. V. Putina na vstreche s molodymi predprinimatel'nyimi, inzhenerami i uchenymi 9 iyunya 2022 g.: tekst stenogrammy // *Ofitsialnyy sayt Prezidenta RF.* — URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/68606> (data obrashcheniya: 12.06.2022).
5. Glava Yuzhnoy Osetii provedet v Moskve konsultatsii po referendumu // RIA «Novosti». — 13.06.2022. — URL: <https://ria.ru/20220613/osetiya-1795084188.html> (data obrashcheniya: 13.06.2022).
6. Ignatov A. V. Referendum v Krymu: pravovye aspekty organizatsii i provedeniya // *Grazhdanin. Vybory. Vlast.* — 2014. — № 2. — S. 51–60.
7. Kabyshev V. T. Narodovlastie v sisteme konstitutsionnogo stroya Rossii: konstitutsionno-politicheskoe izmerenie // *Konstitutsionnoe pravo i politika: sbornik materialov mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii (Yuridicheskiy fakultet MGU imeni M.V.Lomonosova, 28–30 marta 2012 g.)* / S. A. Avakyan, D. S. Agapov, N. I. Akuev [i dr.]; otv. red. S. A. Avakyan. — M.: Yurist, 2012. — S. 39–45.
8. Klychev R. A. Konstitutsionalizatsiya pravovogo regulirovaniya referendum kak instrumenta realizatsii narodovlastiya // *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo.* — 2019. — № 4. — S. 14–17.
9. Komarova V. V. Konstitutsionnye osnovy sistemy narodovlastiya v Rossii // *Sovremennyy rossiyskiy konstitutsionalizm: problemy teorii i praktiki: sbornik trudov kafedry konstitutsionnogo i munitsipalnogo prava Rossii, posvyashchennyy 15-letiyu Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii* / otv. red. O. E. Kutafin, E. S. Shugrina. — M., 2008.
10. Komarova V. V. Uchreditelnaya vlast mnogonatsionalnogo naroda Rossiyskoy Federatsii v svete zakonodatelnykh mekhanizmov // *SPS «KonsultantPlyus».* — 2014.
11. Kutafin O. E. Rossiyskiy konstitutsionalizm. — M.: Norma, 2008. — 554 s.
12. Nudnenko L. A. Konstitutsionnoe pravo grazhdanina Rossiyskoy Federatsii na referendum i mezhdunarodnye standarty // *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo.* — 2005. — № 1. — S. 20–25; № 2. — S. 10–13.
13. Sivitskiy V. A. Nekotorye problemy realizatsii prava grazhdan na uchastie v upravlenii delami gosudarstva na sovremennom etape // *Konstitutsionnoe pravo i politika: sbornik materialov mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii (Yuridicheskiy fakultet MGU imeni M.V.Lomonosova, 28–30 marta 2012 g.)* / S. A. Avakyan, D. S. Agapov, N. I. Akuev [i dr.]; otv. red. S. A. Avakyan. — M.: Yurist, 2012. — S. 158–164.
14. Stepanova A. A. Zametki o referendume // *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo.* — 2017. — № 2. — S. 28–33.
15. Shustrov D. G. Konstitutsiya i uchreditelnaya vlast: problema ogranicheniya // *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo.* — 2022. — № 2. — S. 29–39.
16. Ebzeev B. S. Aktualnye problemy realizatsii Konstitutsii Rossii 1993 g. // *Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii.* — 2018. — № 1 (120). — S. 20–27.
17. Ebzeev B. S. Narodnyy suverenitet i predstavitel'stvo naroda: doktrinalnye osnovy i konstitutsionnaya praktika // *Elektoralnaya demokratiya: rossiyskiy opyt / pod obshch. red. B. S. Ebzeeva.* — M.: RTsOIT, 2017.