

Научная статья

УДК 342

<https://doi.org/10.35750/2071-8284-2024-2-99-113>

**Алла Николаевна Гуторова**

*кандидат юридических наук, доцент*

<https://orcid.org/0000-0003-0345-6903> e-mail: [allagutorova@mail.ru](mailto:allagutorova@mail.ru)

*Юго-Западный государственный университет*

*Российская Федерация, 305040, Курск, ул. 50 лет Октября, д. 94*

## **Некоторые аспекты обеспечения народного доверия институтами прямой демократии**

**Аннотация:** **Введение.** Для публичного правотворчества и решения вопросов публично значимого характера в конституционном праве используются такие институты прямой демократии, как референдум и плебисцит. Институты прямой и представительной демократии нельзя противопоставлять, они призваны взаимно дополнять друг друга. **Методы.** Методологическую основу исследования составила совокупность методов научного познания: сравнительно-правовой, историко-правовой, комплексного анализа, сравнения и обобщения. **Результаты.** Автором предлагается для введения в научный оборот и законодательную практику термин «консультативное народное голосование», который может быть использован как альтернатива референдуму. Референдум, плебисцит и консультативное народное голосование могут применяться для выражения народного доверия или недоверия к власти, так как именно проблема доверия (или возникновение сомнения в доверии) является одной из ключевых при их организации. Особенно в условиях недостаточной межпартийной конкуренции, их значение как формы выражения доверия граждан к политическому курсу и персонам политических лидеров соразмерно возрастает. С учетом различных точек зрения автор дает в статье собственное определение указанных терминов и определяет критерии, позволяющие разграничить эти весьма близкие понятия, а также подвергает теоретическому анализу возможность ограничений в отношении допустимых вопросов для вынесения на референдум (в части государственной кадровой политики).

**Ключевые слова:** референдум, плебисцит, консультативное народное голосование, выборы, публичная власть, народное представительство, политическая система

**Финансирование:** публикация подготовлена в рамках выполнения государственного задания на 2024 г. № 085102020-0033 «Трансформация частного и публичного права в условиях эволюции личности, общества и государства».

**Для цитирования:** Гуторова А. Н. Некоторые аспекты обеспечения народного доверия институтами прямой демократии // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2024. – № 2 (102). – С. 99–113; <https://doi.org/10.35750/2071-8284-2024-2-99-113>.

**Alla N. Gutorova**

*Cand. Sci. (Jurid.), Docent*

<https://orcid.org/0000-0003-0345-6903> e-mail: [allagutorova@mail.ru](mailto:allagutorova@mail.ru)

*Southwest State University*

*94, 50 Let Oktyabrya str., Kursk, 305040, Russian Federation*

## Some aspects of guaranteeing people's trust by institutions of direct democracy

**Abstract: Introduction.** Constitutional law uses such institutions of direct democracy as referendum and plebiscite for the public law-making and resolution of issues of public importance. The institutions of direct and representative democracy cannot be opposed, but are designed to mutually complement each other. **Methods.** The methodological basis of the study was a set of methods of scientific cognition: comparative-legal, historical-legal, complex analysis, comparison and generalisation. **Results.** The author proposes to introduce the term “consultative people's vote” into scientific turnover and legislative practice, which can be used as an alternative to a referendum. Referendum, plebiscite and consultative people's vote can be used to express people's trust or distrust in the authorities, since the problem of trust (or the emergence of doubt in trust) is one of the key issues in their organisation. Especially in the conditions of insufficient interparty competition, their importance as a form of expressing citizens' trust in the political course and personalities of political leaders increases commensurately. Taking into account different points of view, the author gives in the article his own definition of these terms and defines the criteria that enable to distinguish these very close concepts, as well as subjects to theoretical analysis the possibility of restrictions on the permissible issues to be submitted for referendum (in terms of state personnel policy).

**Keywords:** referendum, plebiscite, consultative national vote, elections, public power, people's representation, political system

**Financing:** the publication was prepared within the framework of the state assignment for 2024 No. 085102020-0033 “Transformation of private and public law in the evolution of the individual, society and state”.

**For citation:** Gutorova A. N. Some aspects of guaranteeing people's trust by institutions of direct democracy // Vestnik of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia – 2024. – № 2 (102). – P. 99–113; <https://doi.org/10.35750/2071-8284-2024-2-99-113>.

### Введение

Референдум, несомненно, играет важную роль в конституционно-правовом регулировании и общественно-политической практике современной России. О. Н. Коломытцева определяет референдум как средство «прямого общественного контроля» граждан над официальной публичной властью [1, с. 158]. Т. Е. Грязнова объясняет «востребованность» институтов прямой демократии, включая референдум, «усилением зависимости исполнительной власти от общественного мнения» [2, с. 30]. В. Н. Мамичев считает референдум средством «демократизации государства» [3, с. 169]. Весьма удачно смысл референдума охарактеризовал В. Руденко, утверждая, что это – «логическое развитие всеобщего избирательного права» и «применение механизма всеобщего голосования» не только к формированию народного представительства, но и «к выбору необходимых законов», а также к «решению важнейших вопросов общественной жизни» [4, с. 10].

В данном высказывании точно подмечено, что референдум – это своего рода использование «механизма выборов», но «не для выборов». Избирательный процесс исторически первичен, изначально в государственно-правовой практике существовали именно выборы. Однако с течением времени государственно-правовые системы стали применять методологию избирательной системы для других целей – публичного правотворчества и решения вопросов публично значимого характера. Используя образное сравнение на основе инструментария цивилистической науки, можно сказать, что референдум – это некий «дочерний» институт публичного права, историко-правовым «учредителем» которого выступила избирательная система. Причем с течением времени референдумы обрели значительную самостоятельность и стали служить средством, которое не просто «дополняло» классическую избирательную систему, но даже стало «конкурировать» с ней на равных основаниях и притязать на превосходство и замещение [5].

Этому имеется теоретическое обоснование в политико-правовой мысли прошлого, в частности, в трудах Ж.-Ж. Руссо. Французский мыслитель, значительно опережая свою эпоху и государственно-правовую практику, противопоставлял прямую демократию ее представительной форме и доказывал, что именно непосредственное народовластие

считается подлинным. Критикуя «трибуналы» (под ними Ж.-Ж. Руссо понимал «блюстителей законов и законодательной власти»), он предупреждал об опасности, что они могут «вырождаться в тиранию, когда узурпируют исполнительную власть, которую они должны лишь умерять, и хотят издавать законы, которые должны лишь блюсти»<sup>1</sup>. Законотворчество, по его мнению, представляет собой, главным образом, прямую народную прерогативу.

Так или иначе, практический конституционализм современных государств XXI века методологически отвергает подобную практику. Законотворчество осуществляется парламентами, которые выгодно отличаются от референдумов своей организованностью, возможностью обсуждения и корректировки законодательных актов, использованием ряда конституционных балансирующих механизмов (вето главы государства, судебный конституционный контроль и др.). Следует согласиться с С. Бартоле в том, что «несмотря на тенденции недавнего времени, связанные с поиском возможностей прямого участия электората в процессах принятия решений», современный конституционализм ориентирован на то, чтобы «оставить принятие основных политических и конституционных решений парламентам», поскольку последние «гарантируют дискуссионность и дают всем политическим партиям право голоса» [6, с. 156]. С другой стороны, прямая демократия в современном обществе больше не противопоставляется народному представительству. Считается, что референдум и выборы депутатов могут эффективно *сосуществовать* друг с другом, *взаимно дополняя и сдерживая* неэффективные публично-правовые действия, как граждан, так и парламентариев.

### Методы

Методологическую основу исследования составила совокупность методов научного познания: сравнительно-правовой, историко-правовой, комплексного анализа, сравнения и обобщения. Для выявления сходства и различий выборов, референдума, плебисцита и народного голосования использовался сравнительно-правовой метод. Историко-правовой метод способствовал выявлению целей и задач проведенных референдумов в постсоветской России. Применение метода комплексного анализа позволило использовать в работе выводы иных наук (философии и др.), методы сравнения и обобщения позволили сформулировать выводы проведенного исследования.

### Результаты

Референдум – это самостоятельная форма народовластия, которая схожа с выборами главным образом юридическими процедурами (процессуально-правовое регулирование назначения выборов или референдума, формирования избирательных комиссий или комиссий референдума, регламентация порядка агитационной кампании, тайного голосования, подсчета голосов и определения результатов прямого волеизъявления граждан). При этом выборы должны проводиться *периодически*, соблюдая *конституционный срок легислатуры*, в то время как референдумам имманентно присуща *инициативная природа*, если закон напрямую не обязывает органы публичной власти к исключительно прямому демократическому волеизъявлению граждан, запрещая разрешение соответствующих вопросов народному представительству или тем более государственным или муниципальным чиновникам (в законодательстве современной России подобные случаи упоминаются в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup>, когда речь идет, например, о преобразовании муниципальных образований или об изменении их границ).

В. В. Шаханов и М. В. Бачернихина квалифицируют референдум как «метафеномен в сфере взаимодействия публичной власти и общества», понимая под «метафеноменальностью» в данном случае «указание направления взаимодействия» и установление «сущностной доминанты» этого процесса. По мнению авторов, референдум является «вершиной в сфере осуществления народовластия, гарантией отсутствия узурпации власти», с чем связана «проблема его широкого использования» [7, с. 118]. Данную позицию можно подвергнуть критическому осмыслению в том смысле, что здесь наблюдается чрезмерное противопоставление институтов прямой и представительной демократии. В действительности же они призваны взаимно дополнять друг друга. Нельзя согласиться с тем, что референдум – некая «вершина» народовластия, потому что не менее

<sup>1</sup> Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре : Трактаты. – Москва: Терра – Книжный клуб, 2000. – С. 305–306.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 25.12.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

значимыми являются выборы, посредством которых граждане делегируют депутатам и выборным должностным лицам принадлежащую народу суверенную власть. Важной гарантией отсутствия узурпации власти являются сроки полномочий выборных органов, юридическое обеспечение равенства пассивного избирательного права, возможность судебной защиты от необоснованного отказа в регистрации кандидатов избирательными комиссиями, в более широком контексте – конституционная система «разделения властей» («сдержек и противовесов»), институт надзаконодательных прав и свобод человека и гражданина, которые гарантированы Конституцией Российской Федерации и не могут нарушаться публичными властями и т. д.

Конституционный институт референдума имеет не только важные достоинства, но и существенные недостатки (невозможность обсуждения на уровне парламентских дебатов, сложности с пересмотром решения, дополнительные бюджетные расходы на организацию и др.)<sup>3</sup>. Это, однако, не ставит под сомнение *необходимость* использования референдума в современном обществе *наряду* с публичными выборами. Полагаем спорной квалификацию референдума как «метафеномена» и «вершины» народовластия в духе цитируемого выше Ж.-Ж. Руссо. В действительности конституционно-правовой статус референдума выглядит значительно «скромнее» ввиду ряда альтернативных и не менее значимых конституционно-правовых форм выражения суверенитета народа. Хотя, конечно, конституционную значимость референдума не следует и преуменьшать, тем более – отрицать его позитивное воздействие на демократические отношения, способность сдерживать не только «узурпацию» власти, но и вообще неэффективные, непродуманные, ошибочные решения чиновников, которые расходятся с подлинным общественным мнением и не служат конституционной цели реализации прав и законных интересов граждан.

Д. В. Галушко отмечает, что референдумы не всегда используются в целях выявления степени доверия граждан к публичной власти. Их задачей может быть легитимация независимости государств, разрешение территориальных споров, определение отношения к членству в международных организациях, союзах государств [8, с. 168] и т. д. Вместе с тем в постсоветской России на федеральном уровне референдумы всегда имели либо официальный, либо дополнительный к официальному подтекст, предполагающий *оценку избирателями имеющегося политического курса*, что фактически предполагает *оказание доверия или отказ в доверии действующим политическим лидерам*, которые данный политический курс определяют и претворяют в жизнь в соответствующий исторический период.

Так, референдум 1991 года служил цели народной поддержки курса М. С. Горбачева на обновление и одновременно с этим сохранение СССР; апрельский референдум 1993 года – выявление официального общественного мнения об альтернативных политических приоритетах в деятельности президентской (Б. Н. Ельцин) и депутатской (Р. И. Хасбулатов) власти. Эти политики не смогли достичь взаимопонимания и нуждались в прямом народном волеизъявлении (причем результаты референдума каждой из противоборствующих сторон были оценены в свою пользу, что привело к кризису власти в конце 1993 года). В свою очередь, на декабрьский конституционный референдум 1993 года фактически выносился вопрос не только о принятии Конституции Российской Федерации, но и о доверии политике Президента Российской Федерации, включая его действия по отношению к депутатам Верховного Совета Российской Федерации, конституционная реформа под эгидой институционального укрепления президентской формы конституционного правления. Аналогичным образом можно квалифицировать и консультативное голосование граждан в 2020 году: соглашаясь или отвергая конституционную новеллу о порядке исчисления сроков полномочий Президента Российской Федерации [9], граждане фактически высказывались о доверии действующему главе государства и определяемому им политическому курсу страны.

Использование института референдума в вышеуказанных целях (т. е. для осуществления *официального мониторинга текущего доверия избирателей к политике государства и к конкретным политическим персонам*), на наш взгляд, не следует оценивать критически, хотя и нужно признать, что в зарубежных конституционных демократиях эту функцию, как правило, осуществляет избирательная система, и лишь косвенно – институт референдума.

Если политическая система является многопартийной с достаточным уровнем мирного соперничества политических сил, парламент становится эффективной площадкой для развернутой политической дискуссии, что невозможно полноценно организовать в процессе агитационной кампании по референдуму и при соответствующем тайном

<sup>3</sup> Астафичев П. А. Конституционное право России : учебник. – Москва: РИОР, 2018. – С. 108–111.

голосовании граждан. При этом очевиден и обратный эффект: в условиях недостаточной степени межпартийной конкуренции (даже если она присутствует, но лишь отчасти), значение референдума как формы выражения доверия граждан к политическому курсу и политическим лидерам соразмерно возрастает. Возможно, данным обстоятельством во многом объясняется специфика вопросов, которые фактически выносились на императивные и консультативные референдумы (народные голосования) в постсоветской России начиная с 1991 года.

Современное российское конституционное законодательство использует категории «референдум» и «голосование граждан». В доктринальных источниках также нередко можно встретить термин «плебисцит». В связи с этим возникает теоретико-методологический вопрос: считать ли эти категории близкими, тождественными или различными. В юридической литературе на этот счет нет единства. Так, А. Е. Кожахметова считает, что «с юридической точки зрения» различий между референдумом и плебисцитом нет, но имеется «стилистическое различие»: плебисцитом, по мнению автора, называют референдумы по вопросам «судьбоносного характера» (например, всенародное голосование 1991 года по вопросу о сохранении СССР) [10, с. 33]. Исходя из этой логики, имеются основания полагать, что существуют референдумы, которым не присущи признаки плебисцита. Таковыми являются, если исходить из логики цитируемого автора, случаи прямого народного волеизъявления «не судьбоносного», т.е. обычного, ординарного характера. Однако сложно представить случай, при котором какой-либо вопрос выносился на народное голосование с тайным волеизъявлением, но при этом не представлял бы значительной общественной важности. Как правило, ординарные и текущие вопросы публичной политики официальные власти решают самостоятельно, без привлечения внимания общественности и, тем более, вынесения вопроса на голосование с тайным волеизъявлением избирателей. В связи с этим, на наш взгляд, признак «существенности вопроса» при разграничении понятий референдума и плебисцита не является достаточно обоснованным с конституционно-правовых позиций.

Н. В. Петухова со ссылкой на ряд авторитетных источников (В. Т. Кабышев, В. В. Макалов, В. В. Комарова, М. В. Баглай), считает «традиционным» суждение о том, что основным отличием плебисцита от референдума является «особый предмет голосования» (выражение народом доверия органу, личности или проводимой ими политике, а также одобрение территориальных изменений). При этом Н. В. Петухова полагает доказанной устойчивостью мировой практики, что наряду с этим критерием «другим отличительным признаком» плебисцита является его «иницирование органами государственной власти» [11, с. 78].

Сложность истолкования данных терминов во многом предопределяется, на наш взгляд, их иностранным происхождением. Английское слово “plebiscite” в обычном контексте толкуется как “a direct vote of the people of a country to decide a matter of national importance”, в то время как “referendum” – это “a direct vote by all the people to decide about something on which there is strong disagreement, instead of the government making the decision”<sup>4</sup>. Как наглядно видно, ключевым признаком плебисцита здесь является “a matter” of national importance; критерием же наличия референдума – something on which there is “strong disagreement”, усиленное “instead of the government making the decision”. В переводе на русский язык (который в данном случае оказывается не вполне приспособленным к соответствующей дифференциации ввиду весьма противоречивой и не вполне последовательной конституционно-законодательной практики) плебисцит – это «решение вопросов» (особой национальной важности), в то время как референдум – решение тоже весьма важных вопросов, но тех из них, по которым в обществе имеются существенные разногласия, причем это составляет компетенцию официальных властей [12].

Если следовать данной конституционно-правовой методологии, то плебисцит представляет собой «разрешение вопросов» путем всеобщего голосования, где нет острого противостояния точек зрения, и это не составляет компетенцию органов государства. В отличие от него референдум предполагает высокую степень дискуссионности подходов к разрешению общественно значимых проблем и принятие народного решения если не «вопреки», то, во всяком случае в институциональной конкуренции с актами, которые уполномочены принимать официальные власти в лице компетентных государственных и муниципальных органов.

Если руководствоваться лишь критерием «наличия или отсутствия компетенции государственных и муниципальных органов», то референдум и плебисцит можно сравнительно легко разграничить. В данном контексте, например, союзный референдум 1991 года

<sup>4</sup> Словарь современного английского языка : в 2-х т. – Москва: Русский язык, 1992. – Т. 2. – С. 789; 872.

был фактически плебисцитом (так же, как и апрельский референдум России 1993 года), поскольку на эти всенародные голосования выносились «вопросы», не сопряженные с принятием каких-либо правовых актов, что составляет компетенцию уполномоченных органов публичной власти. В свою очередь декабрьский российский референдум 1993 года, равно как и «народное голосование» 2020 года (формально не считающееся референдумом), были в действительности референдумами, хотя в 1993 году народное голосование было императивно-обязывающим, а в 2020 году – консультативно-рекомендательным.

Если же критерием разграничения референдума и плебисцита считать наличие или отсутствие существенных разногласий между публичной властью и гражданским обществом (something on which there is strong disagreement), то народные голосования 1991 года в СССР, апрельский и декабрьский референдумы 1993 года в России были именно референдумами (не плебисцитом). Что же касается весьма специфической формы народного голосования в поддержку (либо против – в зависимости от воли избирателей) проекта конституционных поправок от 2020 года – это следовало бы в данном контексте квалифицировать в качестве плебисцита (поскольку существенных разногласий между властью и обществом здесь не наблюдалось, официальные политики стремились лишь «заручиться поддержкой» не просто предполагаемой, но и социологически спрогнозированной волей электората) [13, с. 75].

Полагаем, что если бы в ст. 3 Конституции Российской Федерации в качестве «высших форм выражения власти народа» наряду с «референдумом» и публичными «выборами» значился бы также «плебисцит», то юридической науке, а вслед за этим – законодательной и правоприменительной практике, пришлось бы выявлять критерии соответствующих конституционно-правовых категорий и разграничивать их в целях исключения противоречивой конституционно-правоприменительной практики. Однако в отечественном законодательстве начиная с поздних советских времен и до настоящего времени закрепился термин «референдум», в то время как категория «плебисцит» не нашла адекватного юридического выражения.

Исключительно императивно-обязывающая форма института референдума потребовала возрождения ряда альтернативных форм, каковыми явились «народные голосования» (сначала – для целей организации местного самоуправления, затем – чтобы обеспечить легитимность официального народного волеизъявления по отношению к юридически принятому решению о поправках в главы 3–8 Конституции в 2020 году при неизменности регулирующего воздействия на общественные отношения, что закреплено в главах 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации) [14]. Вследствие этого спор о разграничении конституционно-правовых понятий «референдум», «плебисцит» и «народное голосование» имеет скорее теоретико-методологическую, чем практически-прикладную направленность. Кроме того, использование данных категорий существенным образом различается в зависимости от того, идет ли речь о конституционном праве современной России или о конституционном праве зарубежных стран.

В предложенной нами интерпретации разграничения понятий «референдум» и «плебисцит» несложно заметить, что термин «плебисцит» в большей степени применим для целей выявления и выражения народного доверия, чем «референдум». Власть не может доверять или не доверять сама себе. Доверие – это *народное* отношение к власти. В силу этого вопрос о народном доверии не может относиться к компетенции государственных органов. С другой стороны, именно по вопросу доверия или недоверия в обществе может развернуться настолько острое и полярное противостояние мнений, что более подходящим был бы, напротив, термин «плебисцит». Учитывая категорический отказ от использования российским законодателем термина «плебисцит», а также исключительно властно-императивную форму референдума (в силу действующего законодательства референдум не может быть консультативным), мы будем исходить из следующего терминологически-категориального решения. Под *референдумом* следует, на наш взгляд, понимать *непосредственное решение гражданами путем тайного голосования вопросов публичной значимости*. Альтернативой референдуму является *«консультативное народное голосование»* (этот термин мы предлагаем для введения в научный оборот и законодательную практику). Что касается плебисцита, то этот термин может употребляться в научной литературе для дополнительной характеристики как референдума, так и консультативного народного голосования. *Плебисцит – это такая форма референдума или консультативного народного голосования, при которой решается вопрос публичной значимости, который не сопряжен с компетенцией органов государственной власти и местного самоуправления*. При характеристике императивного волеизъявления граждан и консультативного голосования избирателей

*в целях выражения доверия или недоверия осуществляемой политике и действующим политическим лидерам, термин «плебисцит» является более точным и в силу этого предпочтительным.*

Проблема доверия является одной из ключевых при организации референдумов и консультативных народных голосований в форме плебисцитов. С. В. Чешко считает, что вопрос о доверии или недоверии «действительно обычно оказывается определяющим в любых выборах и плебисцитах» ввиду «концентрации факторов» и «зачастую неосознаваемой людьми мотивации их электорального поведения» [15, с. 158]. В частности, по мнению Е. В. Небольсиной, заметную роль в мотивации англичан при голосовании на референдуме «Brexit» сыграл фактор подрыва доверия, чему способствовал массмедийный скандал о расходах (в 2009 году в британскую прессу попали документы о бесконтрольных расходованиях бюджетных средств парламентом, что вызвало широкий общественный резонанс) [16, с. 62]. С точки зрения Д. А. Каплуновой, не подлежит сомнению, что «последнее время ЕС и его институты сталкиваются с проблемой доверия и легитимности со стороны граждан». Главная причина автору видится в том, что «Евросоюз так и не предоставил европейцам чувства единения и общности» [17, с. 160].

Утрата доверия или возникновение сомнений в доверии будоражат партии и их электорат, оживляют общественно-политическую жизнь страны и нередко приводят к народным инициативам назначения того или иного референдума или плебисцита. Так, в 2018 году несколько инициативных групп, включая КПРФ, пытались выразить инициативу о проведении референдума по вопросу о повышении пенсионного возраста. Центральная избирательная комиссия РФ отказала в данной инициативе со ссылкой на имеющиеся нарушения в подаваемых документах. В данном случае речь фактически шла об утрате доверия к важному направлению государственной политики (вне зависимости от того, кем она проводится и претворяется в жизнь), если такая публичная деятельность направлена на повышение пенсионного возраста. Примечательно, что законодатель, несмотря на негативные настроения в общественном мнении, в конце концов внес изменения в пенсионное регулирование: согласно ст. 8 Федерального закона «О страховых пенсиях»<sup>5</sup> в редакции от 3 октября 2018 г.<sup>6</sup>, право на страховую пенсию по старости сегодня имеют лица, достигшие возраста 65 (мужчины) и 60 (женщины) лет.

В то же время многие референдумы и консультативные народные голосования лишены признаков плебисцита. Об этом свидетельствует, в частности, опыт региональных референдумов в постсоветской России. Так, референдум о переносе столицы Республики Коми из г. Сыктывкара в г. Ухту должен был пройти в данной Республике 18 марта 2018 г. одновременно с выборами Президента Российской Федерации, однако данная инициатива до конца осуществлена не была, так как избирательная комиссия республики отказала в проведении референдума со ссылкой на многочисленные нарушения при сборе подписей граждан в поддержку инициативы. Примечательно, что ключевые мотивы инициаторов данного референдума были лишены каких-либо признаков, связанных с доверием или недоверием публичной власти. Здесь, конечно, имелся определенный политический подтекст (стремление улучшить социально-экономическое благополучие и уровень жизни населения Ухты путем изменения приоритетов в региональной государственной политике) [18, с. 24], однако это был бы именно референдум, не плебисцит (в республиканском сообществе имелось существенное разногласие, делать ли столицей республики город Ухту или сохранить столичный статус за городом Сыктывкар).

В Волгоградской области 18 марта 2018 г. прошел референдум о местном времени. Большинство избирателей (около 60 %) проголосовало за переход области в часовую зону на час больше по сравнению с московским временем. Это был фактически консультативный референдум, поскольку на голосование ставился вопрос о законодательной инициативе Волгоградской областной Думы в Государственной Думе. В конечном итоге соответствующий федеральный законодательный акт был принят и местное время изменено на час вперед. Примечательно, что указанная проблематика практически совсем не связана с фактором доверия или недоверия населения к областной публичной власти. С теоретико-методологических позиций это «консультативное народное голосование», лишенное признаков плебисцита.

Данному выводу, казалось, можно было бы найти возражение, что с формальной стороны соблюдались требования императивного референдума (граждане «решили»,

<sup>5</sup> О страховых пенсиях : Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ (ред. от 11.03.2024) // СЗ РФ. – 2013. – № 52. – Ст. 6965.

<sup>6</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий : Федеральный закон от 3 октября 2018 г. № 350-ФЗ // СЗ РФ. – 2018. – № 41. – Ст. 6190.

что региональный парламент «должен внести законодательную инициативу» в Государственную Думу, и воля народа представительным органом субъекта Российской Федерации была исполнена). Однако в действительности, на наш взгляд, это не референдум, но консультативное народное голосование, поскольку Государственная Дума не связана волей избирателей одного лишь субъекта страны и была вправе воспользоваться своим конституционным правом на законодательную дискрецию даже несмотря на высокое конституционно-правовое значение всеобщего и тайного волеизъявления соответствующих граждан в масштабах одного из субъектов Федерации. Примечательно, что в 2020 году одновременно с общероссийским голосованием по поправкам к Конституции Российской Федерации состоялось новое волеизъявление граждан, проживающих в Волгоградской области, вследствие которого был осуществлен возврат к московскому времени.

Данное обстоятельство наглядно показывает, что многие общественно-политические вопросы целесообразно решать парламентским путем, не прибегая к инструментарию референдума или консультативного народного голосования, поскольку обстоятельства могут измениться и потребовать новых решений, включая пересмотр предыдущих [19]. Изменение собственных решений всегда выглядит сомнительным, однако оно имеет значительно меньший общественный резонанс, если осуществляется парламентом или конституционным судом. Когда же граждане путем референдума сначала принимают решение о переходе на местное время, затем – о возврате к первоначальному московскому времени, слишком очевидной выглядит политическая ошибка, которая заключалась в отсутствии необходимости вообще рассматривать данный вопрос путем референдума. Его следовало, на наш взгляд, отнести к компетенции законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации.

Это актуализирует вопрос о юридическом институте *поворота к лучшему*<sup>7</sup> в вопросе о выражении недоверия. Данная проблема обходится умолчанием не только в российском законодательстве, но и в конституционном праве зарубежных стран. С теоретико-методологических позиций кажется очевидным, что поворот к лучшему должен был бы допускаться правовым регулированием (граждане, например, сначала выражают недоверие политику или политическому курсу, затем же через какое-то время голосуют о доверии, пересматривая прежнюю позицию). Однако негласная традиция конституционных правоотношений свидетельствует о *необратимости* данных процессов. Если политику или политическому курсу путем плебисцита высказывается народное недоверие, такой политик или группа политиков должны подать в отставку и больше не возвращаться к политической деятельности. Объясняется это конституционным принципом ротации. Политические отношения требуют обновления, современных подходов, эффективных решений, но не стагнации, застоя и замедления темпов социального развития. С другой стороны, государственно-правовая история России и зарубежных стран знает много примеров, когда те или иные политические лидеры теряли свои позиции (попадали в «царскую опалу», становились объектами «шквальной критики» в СМИ и др.), но затем возвращались к политической деятельности и даже демонстрировали весьма высокие успехи на этом поприще. В связи с этим поворот к лучшему в вопросе о народном доверии, по нашему мнению, не следует полностью исключать как в общественно-политической практике, так и в конституционно-правовом регулировании общественных отношений.

В отличие от советского периода отечественной политико-правовой истории, в современной России наблюдается сравнительно полное и весьма подробное правовое регулирование общественных отношений в сфере референдума. В частности, в правовой системе страны в настоящее время действуют Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»<sup>8</sup>, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>9</sup>, Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»<sup>10</sup> (последний

<sup>7</sup> Мы используем данный термин как диаметрально противоположность общепризнанного в юридической науке института «поворота к худшему» (см., например: Смирнов А. В. О возвращении судом дела прокурору при повороте обвинения к худшему // Российское правосудие. – 2008. – № 5 (25). – С. 85; Дикарев И. С. Запрет поворота к худшему при пересмотре вступивших в законную силу судебных решений // Российская юстиция. – 2013. – № 3. – С. 60).

<sup>8</sup> О референдуме Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ (в ред. от 30.12.2021) // СЗ РФ. – 2004. – № 27. – Ст. 2710.

<sup>9</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 25.12.2023) // СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

<sup>10</sup> О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ (ред. от 31.10.2005) // СЗ РФ. – 2001. – № 52 (ч. 1). – Ст. 4916.

из указанных нормативных правовых актов регулирует использование института референдума при разрешении ряда территориальных преобразований в структуре субъектов Федерации). Имеется сравнительно развернутая практика Конституционного Суда Российской Федерации по данным вопросам<sup>11</sup>. На наш взгляд, в целом это следует оценивать как положительное явление, поскольку правоприменительные органы оказываются связанными законодательными положениями, что исключает произвольность их действий или бездействия. С другой стороны, некоторые из положений перечисленных и других законодательных актов вызывают ряд критических суждений. Это имеет большое значение для реализации конституционной задачи повышения государственно-правовой эффективности законодательного обеспечения права суверенного народа на выражение доверия или недоверия действующей публичной власти в силу требований ст. 3 Конституции Российской Федерации.

Прежде всего подчеркнем неоднозначность для правовой системы страны регулирования федерального референдума одновременно двумя законами дифференцированного конституционно-правового статуса: федеральным конституционным законом и федеральным законом. Данному состоянию правового регулирования довольно сложно найти какое-либо логическое объяснение, поскольку федеральные конституционные законы имеют ряд принципиальных отличий от федеральных законов в силу требований действующей Конституции Российской Федерации. В их числе, во-первых, различная юридическая сила (федеральные конституционные законы по юридической силе выше, чем федеральные законы), во-вторых, особый порядок принятия (федеральные конституционные законы требуют квалифицированного большинства голосов парламентариев, в то время как федеральные законы принимаются простым большинством), в-третьих, предопределенность содержания федеральных конституционных законов предписаниями Основного закона страны (федеральные конституционные законы могут приниматься только по тем вопросам, которые прямо перечислены в Конституции Российской Федерации)<sup>12</sup>.

При подобных обстоятельствах, по нашему мнению, возможны следующие альтернативные юридические решения. При первом из них конституционное требование о регулировании отношений референдума федеральным конституционным законом (безотносительно к тому, идет ли речь о федеральном, региональном или местном референдуме) интерпретируется расширительно. В этом случае законодатель обязан урегулировать отношения в сфере референдума федеральным конституционным законом, исключив соответствующие положения из других федеральных законов. Такие акты имели бы повышенную юридическую силу и касались бы всех видов референдумов. Возможно и другое конституционно-правовое решение: федеральный конституционный закон о федеральном референдуме ограничивается минимумом, в чем именно нормы этого правового акта и должны обладать повышенной юридической силой. Все остальное составляет сферу правового регулирования обычного закона (в действующей правовой системе – Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>13</sup>). Несмотря на эту логику, действующее правовое регулирование поддерживает своего рода «гибридную» форму из вышеназванных альтернативных подходов, причем именно эта смешанность в методах и теоретико-методологических предпочтениях представляет собой источник существенных разногласий субъектов конституционных правоотношений, подпитываемым имеющимися институциональными противоречиями в ключевых подходах к регулирующей функции законодательной власти в данных вопросах.

Обратимся к нормативным положениям Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»<sup>14</sup>. С точки зрения заявленной темы исследования (обеспечение доверия граждан к органам публичной власти и их деятельности), важнейшее значение имеют нормативные положения ч. 5 ст. 6, согласно которым на федеральный референдум не могут выноситься вопросы, во-первых, «досрочного прекращения или продления срока полномочий выборных лиц, об их досрочных выборах или о перенесении сроков выборов»; во-вторых, «об избрании, назначении на должность, досрочном прекращении (приостановлении, продлении) полномочий лиц, которые замещают федеральные государственные должности»; в-третьих, «о персональном

<sup>11</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.06.2003 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – № 25. – Ст. 2564.

<sup>12</sup> Егорова Н. Е. Федеральный закон как источник конституционного права России : дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2009. – С. 8; Шеголев И. Б. Место и роль федеральных конституционных законов в системе российского законодательства : дис. ... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2007. – С. 85–90.

<sup>13</sup> СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

<sup>14</sup> СЗ РФ. – 2004. – № 27. – Ст. 2710.

составе федеральных государственных органов». Иначе эти законоположения можно интерпретировать так, что *вопросы государственной политики в области кадров находятся вне сферы референдума* и составляют либо прерогативу избирательной системы, либо сферу конституционной компетенции уполномоченных на то Конституцией Российской Федерации и законом органов публичной власти и их должностных лиц [20, с. 233].

Вопрос об институциональной конкуренции институтов выборов и референдумов получил достаточно активное освещение в доктринальных разработках. Кроме того, ему была дана ясная и четкая оценка со стороны Конституционного Суда Российской Федерации<sup>15</sup>: институты выборов и референдума, согласно ст. 3 Конституции Российской Федерации, равнозначны по конституционно-правовому смыслу, их статус является соразмерным. Вследствие этого федеральный законодатель был вправе по своему усмотрению (не нарушая при этом Конституцию Российской Федерации) вводить запреты, направленные на преодоление институциональной конкуренции между ними. Если, например, выбрать в качестве объекта научного анализа предмет апрельского референдума России 1993 года, то становится очевидным, что в условиях действующего (в наши дни) законодательного решения как минимум два вопроса из четырех считались бы противоправными сегодня (хотя в апреле 1993 года они являлись не просто правомерными, но и фактически были вынесены на всенародное голосование и волеизъявление граждан по ним состоялось) [21].

Полагаем, что в этой части логика конституционного правосудия выглядит законной и обоснованной. Если на референдум выносятся вопросы типа «Считаете ли вы необходимым досрочное прекращение полномочий...», после чего в вопросе референдума указываются конкретные выборные органы или должностные лица публичной власти, то тем самым фактически на референдум выносится вопрос роспуска или досрочного отзыва соответствующих выборных органов и должностных лиц. Полагаем, что *референдум, роспуск и досрочный отзыв – это разные конституционно-правовые институты*, которые имеют дифференцированную государственно-правовую природу и не могут рассматриваться как идентичные. Для их инициативы требуются различные правовые основания и процедуры. Если законодатель исключает досрочный отзыв Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы – это его сознательная правовая позиция, которая не должна преодолевать альтернативным институтом федерального референдума даже со ссылкой на ст. 3 Конституции Российской Федерации о народном суверенитете и о верховенстве выборов и референдума как высших форм проявления принципов конституционной демократии.

Однако, соглашаясь с этим, мы вынуждены идти дальше, потому что анализируемые положения ч. 5 ст. 6 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» исключают возможность доверительного или антитеверительного волеизъявления граждан *по всем другим вопросам кадровой политики, даже если это не составляет институциональную конкуренцию избирательной системе* страны [22]. В данном случае анализируемые правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации теряют свое юридическое значение и могут в лучшем случае иметь лишь некоторое *ориентирующее значение* для оспариваемого правового регулирования (если с этим согласится Конституционный Суд Российской Федерации) в силу принципа *аналогии права* (здесь возможно, например, конституционное судопроизводство без проведения слушания).

Полагаем, что имеющийся юридический запрет вынесения на федеральный референдум вопросов о «назначении на должность, досрочном прекращении (приостановлении, продлении) полномочий лиц, которые замещают федеральные государственные должности», равно как «о персональном составе федеральных государственных органов», выходит за рамки имеющихся правовых позиций конституционного правосудия и представляет собой вероятное поле для обжалования заинтересованных лиц в Конституционном Суде Российской Федерации, что не исключает для них благоприятной судебной перспективы [23]. Если ст. 3 Конституции Российской Федерации определяет референдум наряду с выборами высшей формой непосредственного выражения власти народа, любое излишнее правоограничение в отношении допустимых вопросов референдума становится объектом критического восприятия не только представителей конституционно-правовой науки, но и значительного числа практикующих участников юрисдикционных процессов.

Обращаясь к возможности приложения данных теоретико-методологических тезисов к правоприменительной практике, предположим гипотетическую инициативу граждан по

<sup>15</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21.03.2007 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В. И. Лакеева, В. Г. Соловьева и В. Д. Уласа» // СЗ РФ. – 2007. – № 14. – Ст. 1741.

вопросам об их доверии к федеральным министрам, руководителям федеральных агентств и служб, Генеральному прокурору Российской Федерации, руководителям Счетной палаты Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и т. д. Действующее правовое регулирование полностью исключает постановку подобных вопросов на всенародное голосование в силу прямого запрета федерального конституционного закона. Однако здесь отсутствует какая-либо институциональная конкуренция с избирательной системой, на что опирался Конституционный Суд Российской Федерации при разрешении споров о соответствии оспариваемого законодательного регулирования Конституции Российской Федерации. В данном случае речь идет о юридической недопустимости народного волеизъявления по вопросам, составляющим конституционную прерогативу высших органов государственной власти (главным образом – Президента Российской Федерации и обеих палат Федерального Собрания).

Подобные казусы вполне вероятны в многообразной государственно-правовой жизни современного общества (хотя и в ряде крайних, исключительных случаев). Граждане могут доверять Президенту Российской Федерации, но не доверять ряду назначаемых им (единолично или по согласованию с парламентариями) должностных лиц. Аналогичным образом возможно доверие граждан Совету Федерации или Государственной Думе, но их недоверие назначаемым ими лицам, которые замещают соответствующие государственные должности. Более того, народное недоверие может распространяться и на государственных служащих, которые не замещают государственные должности в силу действующего законодательства о государственной службе, что напрямую не запрещено законодательством о референдумах [24], но едва ли мыслимо на практике в силу *формирующейся традиции исключительного запрета выносить вопросы государственной кадровой политики на референдумы*. Вместе с тем следует подчеркнуть, что каких-либо запретов на этот счет в ст. 3 Конституции Российской Федерации нет, и это вряд ли можно объяснить ссылкой на ограничительные правовые основания по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации.

При подобных условиях речь, разумеется, не идет о каких-либо упрощенных процедурах. Недоверие граждан к лицам, которые замещают федеральные государственные должности, если эти должности не являются выборными по смыслу Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>16</sup>, – это, действительно, институт, который основан на *экстраординарных юридических обстоятельствах*. Такого не следовало бы допускать в обычной и традиционной государственно-правовой жизни.

Вместе с тем сравнительный анализ нормативных требований ст. 3 Конституции Российской Федерации ст. 6 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»<sup>17</sup> позволяет предполагать наличие необоснованного законодательного запрета, который не в полной мере, на наш взгляд, увязывается с конституционными положениями (даже несмотря на статус федерального конституционного закона, которым соответствующее правоограничение было установлено). Полагаем, что *государственная кадровая политика сама по себе не составляет исключительную прерогативу государственных органов и не может полностью исключаться из сферы решения граждан путем референдума*, особенно если речь идет о статусе лиц, которые не подпадают под действие избирательного законодательства. Аргументируется это конституционным императивом о том, что носителем суверенитета и единственным источником власти является многонациональный российский народ, который вправе выразить свою волю в случаях, когда этого действительно объективно требуют соответствующие государственно-правовые обстоятельства экстраординарного характера.

Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»<sup>18</sup> устанавливает необходимость предварительного конституционного контроля вопросов, которые предполагаются для вынесения на федеральный референдум (ч. 1 ст. 23). Этому предшествует механизм сбора подписей инициативной группы и соответствующий процессуальный акт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, но главное – корреспондирует институциональное решение законодателя об исключительном полномочии Президента Российской Федерации на назначение федерального референдума.

Анализ научной литературы, особенно законодательной практики до конституционной реформы 1993 года показывает, что данное законодательное положение

<sup>16</sup> СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

<sup>17</sup> СЗ РФ. – 2004. – № 27. – Ст. 2710.

<sup>18</sup> Там же.

не всегда поддерживалось правовой системой страны, однако любое из соответствующих решений рискует быть отвергнутым как юридическим сообществом, так и гражданским обществом. Имеющаяся модель президентского назначения референдума при условии предварительного конституционного контроля посредством реализации компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, на наш взгляд, имеет существенные институциональные преимущества, хотя и может быть подвергнута критическому осмыслению ввиду ряда альтернативных государственно-правовых обстоятельств.

Президентское назначение федерального референдума имеет преимущество в юридической возможности альтернативного нормативно-правового или политического решения народом *вопреки мнению и воле парламентско-коллегиального состава органов народного представительства*. В конституционном государстве глава страны не имеет законодательной власти, она принадлежит парламенту. В силу конституционного принципа «сдержек и противовесов» глава государства вынужден «договариваться» с парламентом, «аргументировать» свои нормативно-правовые и политические решения под угрозой срыва президентской воли квалифицированным парламентским меньшинством.

В случае, когда глава государства и парламент страны демонстрируют солидарную политико-правовую позицию, подобных проблем в государственно-правовой практике не возникает. Однако не исключены случаи, когда воля коллегиальных органов народного представительства перестает выражать подлинные интересы электората и глава государства вынужден апеллировать к прямому народному волеизъявлению, предполагая поддержку его альтернативной (в отношении парламентской воли) политики. В российской историко-правовой действительности такие случаи имели место, как известно, например, в апреле 1993 года. При подобных обстоятельствах президентская форма назначения федерального референдума представляется предпочтительной. Этому выводу, полагаем, не препятствует тот факт, что в современной России полномочия Президента Российской Федерации весьма широки и они, отчасти, вносят определенный дисбаланс в систему разделения властей. Возможно, некоторые полномочия главы государства следовало ограничить парламентскими прерогативами «сдержек и противовесов», однако это не должно было бы затрагивать сферу назначения федерального референдума.

Полагаем существенным достоинством действующего правового регулирования на уровне федерального конституционного закона, согласно которому президентские полномочия по назначению федерального референдума сбалансированы не столько компетенцией палат Федерального Собрания, сколько полномочиями Конституционного Суда Российской Федерации, осуществляемыми в форме предварительного конституционного нормоконтроля. В случае конфликта в вопросе о назначении федерального референдума глава государства и парламент страны находятся в состоянии институциональной оппозиции, поскольку парламент страны и так может принять соответствующее решение в законодательной форме, ему не требуется прямая апелляция к волеизъявлению народа в силу верховенства закона и подзаконного характера любого президентского акта, будь то нормативно-правовой документ или правоприменительное решение (за исключением случаев, когда полномочие главы государства предусмотрено в Конституции Российской Федерации и не может быть пересмотрено парламентом в обычной законодательной процедуре). Подчеркнем, что предварительный конституционный контроль решений, которые могли бы приниматься посредством федерального референдума, представляет собой важный балансирующий механизм в конституционной системе «сдержек и противовесов», поскольку он не позволяет Президенту Российской Федерации в отсутствие воли судей Конституционного Суда Российской Федерации принимать решение о проведении всенародного императивного голосования.

Вместе с тем следует усматривать и ряд конституционно-институциональных недостатков в механизме назначения референдума главой государства, даже если эта прерогатива сбалансирована полномочиями Конституционного Суда Российской Федерации. Устанавливая соответствующее федеральное регулирование на уровне федерального конституционного закона (вопреки практике последних десятилетий), законодатель исключает тем самым инициативу (тем более – последующее решение) граждан о доверии главе государства. Это, конечно, должно быть принято во внимание при формировании текущей законодательной политики, однако как минимум следует учитывать следующие важные обстоятельства.

Конституционное регулирование современной России исключает досрочное прекращение полномочий главы государства иначе как ввиду истечения конституционного срока его полномочий, стойкой неспособности выполнять обязанности по состоянию

здоровья или отрешения от должности Советом Федерации (основание – совершение государственной измены или иного тяжкого преступления; инициатива – Государственной Думы; заключение двух высших судов – Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении процедуры и Верховного Суда Российской Федерации – о наличии в деяниях состава преступления).

### **Заключение**

Таким образом, действующее конституционно-правовое регулирование содержит настолько ограниченный круг оснований для досрочного прекращения полномочий Президента Российской Федерации как главы государства, что перенесение компетенции о доверительном референдуме граждан в область полномочий палат Федерального Собрания выглядело бы нецелесообразным. При подобных обстоятельствах полагаем верным имеющееся законодательное решение об отнесении полномочия по назначению федерального референдума к компетенции главы государства, во-первых, при условии предварительного конституционного контроля со стороны Конституционного Суда Российской Федерации (это установлено действующими нормами права), во-вторых, при возможности расширительного истолкования предмета референдума, вследствие которого некоторые вопросы государственной кадровой политики могли бы разрешаться посредством прямого народного волеизъявления при наличии соответствующей петиционной инициативы (соответствующее правовое регулирование, на наш взгляд, целесообразно ввести в краткосрочной перспективе).

### **Список литературы**

1. *Коломытцева О. Н.* Выборы и референдум в механизме общественного контроля над государством // Вестник Владимирского юридического института. – 2008. – № 2 (7). – С. 158–161.
2. *Грязнова Т. Е.* Институт референдума в российской либеральной правовой мысли конца XIX – начала XX веков / Право и политика: история и современность : материалы международной научно-практической конференции, 20 ноября 2015 г. – Омск: Омская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2016. – С. 30–34.
3. *Мамичев В. Н.* Особенности развития института референдума в России на современном этапе / Актуальные проблемы современной науки : сборник трудов Всероссийской научно-практической конференции, Кисловодск, 2–6 мая 2012 г. – Ставрополь: Ставропольский университет, 2012. – С. 169–172.
4. *Руденко В. Н.* Конституционные модели референдума в странах Европейского союза, Швейцарии и России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2003. – № 1 (42). – С. 10–20.
5. *Лучин В. О., Грудинин Н. С.* Референдум и выборы в системе народовластия // Закон и право. – 2009. – № 3. – С. 3–7.
6. *Бартоле С.* Членство в Европейском Союзе, пересмотр конституций и референдумы // Сравнительное конституционное обозрение. – 2004. – № 3 (48). – С. 156–159.
7. *Шаханов В. В., Бачернихина М. В.* Референдум как метафеномен в сфере взаимодействия публичной власти и общества // Вестник Владимирского юридического института. – 2021. – № 4 (61). – С. 118–121.
8. *Галушко Д. В.* Институт референдума в контексте членства государств в Европейском Союзе // Гуманитарные и юридические исследования. – 2019. – № 4. – С. 168–174.
9. *Астафичев П. А.* Конституционные поправки об ограничении и исчислении сроков полномочий Президента РФ от 2020 года: содержание и правовые последствия // Журнал конституционного правосудия. – 2020. – № 6. – С. 20–25.
10. *Кожухметова А. Е.* Референдум как средство законотворчества и конституционного контроля // Вестник Казахского гуманитарно-юридического инновационного университета. – 2021. – № 1 (49). – С. 31–42; <https://doi.org/10.48501/vestnikkazgjiu.2021.77.12.004>.
11. *Петухова Н. В.* Соотношение референдума и плебисцита (конституционно-правовые вопросы) / Правовые проблемы укрепления российской государственности : сборник статей / под редакцией М. М. Журавлёва, А. М. Барнашова, В. М. Зуева. – Томск: Национальный исследовательский Томский государственный университет, 2010. – С. 77–79.
12. *Синцов Г. В.* Проблемы разграничения понятий института референдума и плебисцита в законодательстве зарубежных стран // Пробелы в российском законодательстве. – 2010. – № 4. – С. 81–84.

13. *Виноградова Е. В.* Референдум или общероссийское голосование: к вопросу о форме одобрения поправок 2020 года в Конституцию Российской Федерации // Евразийская адвокатура. – 2020. – № 4 (47). – С. 75–78.
14. *Слободчикова С. Н.* Общероссийское голосование – новелла 2020 г.? // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 7. – С. 41–44.
15. *Чешко С. В.* Рецензия на книгу Губогло М. Н. Энергия доверия. Опыт этносоциологического исследования референдума в Крыму 16 марта 2014. – Кишинев: Ф.Е. – Р. «TIPOGRAFIA CENTRALA», 2014. – 222 с. // Вестник антропологии. – 2015. – № 2 (30). – С. 157–161.
16. *Небольсина Е. В.* Влияние «Брексит» на доверие к научному знанию в Великобритании // Теория и практика общественного развития. – 2017. – № 6. – С. 61–65; <https://doi.org/10.24158/tipor.2017.6.14>.
17. *Каплунова Д. А.* Подъем евроскептицизма как индикатор необходимости реформирования ЕС // PolitBook. – 2016. – № 2. – С. 155–164.
18. *Цхадая Н. Д., Безгодов Д. Н.* Опорный каркас городов Республики Коми: история и логика одной университетской инициативы / Политические, экономические и социокультурные аспекты регионального управления на Европейском Севере: материалы XIV Всероссийской научной конференции (с международным участием), 22–23 апреля 2021 г. – Сыктывкар: Коми республиканская академия государственной службы и управления, 2021. – С. 21–25.
19. *Куликова С. А.* Участие трудящихся в управлении делами государства в советский период: формы осуществления, конституционно-правовое регулирование, реализация и мифотворчество / Политические риски развития государства и общества в современном мире: сборник научных статей по материалам Всероссийской научно-практической конференции. Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского, 21 мая 2021 г. – Саратов: Саратовский источник, 2021. – С. 81–91.
20. *Листонад Л. В.* Инновации в сфере управления кадрами государственного аппарата: опыт Российской Федерации / Экономика и региональное управление : сборник статей международной научно-практической конференции, 6–7 декабря 2017 г. – Брянск: Брянский государственный университет имени академика И. Г. Петровского, 2017. – С. 233–236.
21. *Батулин Ю. М.* Конституция как искусство развязки в классической трагедии // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2004. – № 2 (47). – С. 147–158.
22. *Сергеев А. А.* Об ограничении предмета референдума Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 19. – С. 7–12.
23. *Клычев Р. А.* Конституционализация правового регулирования референдума как инструмента реализации народовластия // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 4. – С. 14–17.
24. *Спирина А. С.* Институциональное доверие и коррупция: оценка взаимосвязи // Социальная интеграция и развитие этнокультур в евразийском пространстве. – 2021. – Т. 1. – № 10. – С. 168–172.

### References

1. *Kolomyttseva O. N.* Vybory i referendum v mekhanizme obshchestvennogo kontrolya nad gosudarstvom // Vestnik Vladimirskogo yuridicheskogo instituta. – 2008. – № 2 (7). – S. 158–161.
2. *Gryaznova T. Ye.* Institut referenduma v rossiyskoy liberal'noy pravovoy mysli kontsa XIX – nachala XX vekov / Pravo i politika: istoriya i sovremennost' : materialy mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii, 20 noyabrya 2015 g. – Omsk: Omskaya akademiya Ministerstva vnutrennikh del Rossiyskoy Federatsii, 2016. – S. 30–34.
3. *Mamichev V. N.* Osobennosti razvitiya instituta referenduma v Rossii na sovremennom etape / Aktual'nyye problemy sovremennoy nauki : sbornik trudov Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii, Kislovodsk, 02–06 maya 2012 g. – Stavropol': Stavropol'skiy universitet, 2012. – S. 169–172.
4. *Rudenko V. N.* Konstitutsionnyye modeli referenduma v stranakh Yevropeyskogo soyuza, Shveytsarii i Rossii // Konstitutsionnoye pravo: vostochnoyevropeyskoye obozreniye. – 2003. – № 1 (42). – S. 10–20.
5. *Luchin V. O., Grudinin N. S.* Referendum i vybory v sisteme narodo-vlastiya // Zakon i pravo. – 2009. – № 3. – S. 3–7.
6. *Bartole S.* Chlenstvo v Yevropeyskom Soyuze, peresmotr konstitutsiy i referendumy // Sravnitel'noye konstitutsionnoye obozreniye. – 2004. – № 3 (48). – S. 156–159.

7. *Shakhanov V. V., Bachernikhina M. V.* Referendum kak metafenomen v sfere vzaimodeystviya publichnoy vlasti i obshchestva // Vestnik Vladimirskogo yuridicheskogo instituta. – 2021. – № 4 (61). – S. 118–121.
8. *Galushko D. V.* Institut referendum v kontekste chlenstva gosudarstv v Yevropeyskom Soyuze // Gumanitarnyye i yuridicheskiye issledovaniya. – 2019. – № 4. – S. 168–174.
9. *Astafichev P. A.* Konstitutsionnyye popravki ob ogranichenii i is-chislenii srokov polnomochiy Prezidenta RF ot 2020 goda: sodержaniye i pravovyye posledstviya // Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya. – 2020. – № 6. – S. 20–25.
10. *Kozhakhmetova A. Ye.* Referendum kak sredstvo zakonotvorchestva i konstitutsionnogo kontrolya // Vestnik Kazakhskogo gumanitarno-yuridicheskogo innovatsionnogo universiteta. – 2021. – № 1 (49). – S. 31–42; <https://doi.org/10.48501/vestnikkazgjiu.2021.77.12.004>.
11. *Petukhova N. V.* Sootnosheniye referendum i plebistsita (konstitu-tsionno-pravovyye voprosy) / Pravovyye problemy ukrepleniya rossiyskoy gosudarstvennosti : sbornik statey / pod redaktsiyey M. M. Zhuravlova, A. M. Barnashova, V. M. Zuyeva. – Tomsk: Natsional'nyy issledovatel'skiy Tomskiy gosudarstvennyy universitet, 2010. – S. 77–79.
12. *Sintsov G. V.* Problemy razgranicheniya ponyatiy instituta referendum i plebistsita v zakonodatel'stve zarubezhnykh stran // Probely v rossiyskom zakonodatel'stve. – 2010. – № 4. – S. 81–84.
13. *Vinogradova Ye. V.* Referendum ili obshcherossiyskoye golosovaniye: k voprosu o forme odobreniya popravok 2020 goda v Konstitutsiyu Rossiyskoy Federatsii // Yevraziyskaya advokatura. – 2020. – № 4 (47). – S. 75–78.
14. *Slobodchikova S. N.* Obshcherossiyskoye golosovaniye – novella 2020 g.? // Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo. – 2021. – № 7. – S. 41–44.
15. *Cheshko S. V.* Retsenziya na knigu Guboglo M. N. Energiya doveriya. Opyt etnosotsiologicheskogo issledovaniya referendum v Krymu 16 marta 2014. – Kishinev: F.E. – P. «TIPOGRAFIA CENTRALĂ», 2014. – 222 s. // Vestnik antropologii. – 2015. – № 2 (30). – S. 157–161.
16. *Nebol'sina Ye. V.* Vliyaniye «Breksit» na doveriye k nauchnomu znaniyu v Velikobritanii // Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya. – 2017. – № 6. – S. 61–65; <https://doi.org/10.24158/tipor.2017.6.14>.
17. *Kaplunova D. A.* Pod"yem yevroskeptitsizma kak indikator neobkhodimosti reformirovaniya YES // PolitBook. – 2016. – № 2. – S. 155–164.
18. *Tskhadaya N. D., Bezgodov D. N.* Opornyy karkas gorodov Respubliki Komi: istoriya i logika odnoy universitetskoy initsiativy / Politicheskiye, ekonomicheskkiye i sotsiokul'turnyye aspekty regional'nogo upravleniya na Yevropeyskom Severe : materialy XIV Vserossiyskoy nauchnoy konferentsii (s mezhdunarodnym uchastiyem), 22–23 aprelya 2021 g. – Syktyvkar: Komi respublikanskaya akademiya gosudarstvennoy sluzhby i upravleniya, 2021. – S. 21–25.
19. *Kulikova S. A.* Uchastiye trudyashchikh v upravlenii delami gosudarstva v sovetskiy period: formy osushchestvleniya, konstitutsionno-pravovoye regulirovaniye, realizatsiya i mifotvorchestvo / Politicheskiye riski razvitiya gosudarstva i obshchestva v sovremennom mire : sbornik nauchnykh statey po materialam Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii. Saratovskiy natsional'nyy issledovatel'skiy gosudarstvennyy universitet imeni N. G. Chernyshevskogo, 21 maya 2021 g. – Saratov: Saratovskiy istochnik, 2021. – S. 81–91.
20. *Listopad L. V.* Innovatsii v sfere upravleniya kadrami gosudarstvennogo apparata: opyt Rossiyskoy Federatsii / Ekonomika i regional'noye upravleniye : sbornik statey mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii, 6–7 dekabrya 2017 g. – Bryansk: Bryanskiy gosudarstvennyy universitet imeni akademika I. G. Petrovskogo, 2017. – S. 233–236.
21. *Baturin Yu. M.* Konstitutsiya kak iskusstvo razvyazki v klassicheskoy tragedii // Konstitutsionnoye pravo: vostochnoyevropeyskoye obozreniye. – 2004. – № 2 (47). – S. 147–158.
22. *Sergeyev A. A.* Ob ogranichenii predmeta referendum Rossiyskoy Federatsii // Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo. – 2008. – № 19. – S. 7–12.
23. *Klychev R. A.* Konstitutsionalizatsiya pravovogo regulirovaniya referendum kak instrumenta realizatsii narodovlastiya // Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo. – 2019. – № 4. – S. 14–17.
24. *Spirina A. S.* Institutsional'noye doveriye i korruptsiya: otsenka vzaimosvyazi // Sotsial'naya integratsiya i razvitiye etnokul'tur v yevraziyskom prostranstve. – 2021. – T. 1. – № 10. – S. 168–172.

Статья поступила в редакцию 28.02.2024; одобрена после рецензирования 09.04.2024; принята к публикации 06.05.2024.

The article was submitted February 28, 2024; approved after reviewing April 9, 2024; accepted for publication May 6, 2024.