



МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ
ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

ДЕМОКРАТИЯ, ВЫБОРЫ, ПАРЛАМЕНТАРИЗМ

РЕФЕРЕНДУМЫ В СТРАНАХ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ



МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ
ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

ДЕМОКРАТИЯ, ВЫБОРЫ, ПАРЛАМЕНТАРИЗМ

РЕФЕРЕНДУМЫ В СТРАНАХ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

Санкт-Петербург
2023

УДК 324
ББК 67.400.8
Р45

Серия основана в 2021 году

Руководитель издательского проекта «Демократия, выборы, парламентаризм»
Генеральный секретарь — руководитель Секретариата Совета МПА СНГ
Д. А. Кобицкий

Авторы:

Б. С. Гадоев, Б. А. Сафарзода, И. И. Мушкет, О. В. Подкорытова, Е. В. Еременко,
Р. А. Амбурцев, М. В. Андреев, М. Д. Кондрин

Рецензенты:

В. В. Комарова, заведующая кафедрой конституционного и муниципального
права ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени
О. Е. Кутафина», доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшего
образования Российской Федерации;

С. С. Молдабаев, руководитель общественного объединения «Центр устойчивого
развития Oshaq», доктор юридических наук, профессор.

Референдумы в странах Содружества Независимых Государств /
Р45 Б. С. Гадоев, Б. А. Сафарзода, И. И. Мушкет [и др.]. — Санкт-Петер-
бург : Секретариат Совета МПА СНГ, 2023. — 176 с. — (Демократия,
выборы, парламентаризм).

ISBN 978-5-86857-045-2

В монографии представлены результаты анализа института референдума как инстру-
мента демократического волеизъявления и его использования в государствах — участ-
никах Содружества Независимых Государств. Показаны институционально-правовые
основы референдумов, являющихся важным механизмом политического участия и
принятия решений в странах СНГ. Рассмотрены особенности организации, сходство
и различия кампаний референдума в контексте исторического процесса на пространстве
Содружества. Отдельное внимание авторы уделяют теории и практике международного
мониторинга референдумов.

УДК 324
ББК 67.400.8

ISBN 978-5-86857-045-2

© Секретариат Совета МПА СНГ, 2023
© Авторский коллектив, 2023

Оглавление

Введение	4
Глава 1. Правовая природа института референдума	7
1.1. Генезис института референдума и исторический опыт его развития в странах СНГ	7
1.2. Законодательство стран СНГ о референдуме	32
1.3. Референдум: предмет и виды	48
Глава 2. Процесс референдума	71
2.1. Организация референдума: опыт государств Содружества	71
2.2. Международное наблюдение за референдумами	91
2.3. Референдум: проведение и правовые последствия	118
Заключение	138
Приложение	142
Список источников и литературы	154

Введение

В современном мире представлены различные модели государственного устройства и, как следствие, различные формы демократического правления, при этом понимается демократия единообразно — как непосредственное и представительное народовластие. В условиях электорального разнообразия референдумы представляются наиболее объективной формой непосредственного участия граждан государств СНГ в осуществлении принадлежащей народу власти путем народного голосования по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни.

Референдум как форма непосредственного волеизъявления народа имеет свою историю в государствах — участниках Содружества Независимых Государств. Формирование и последующее реформирование национального законодательства о референдуме обусловлены, с одной стороны, общим наследием советского законодательства, а с другой — разным опытом применения референдума в той или иной стране.

С момента образования СНГ в государствах-участниках прошло более 50 референдумов по различным вопросам общественно-политического устройства. За последние пять лет на пространстве Содружества было проведено семь референдумов в шести государствах (Республика Молдова — 2019 год, Российская Федерация — 2020 год, Кыргызская Республика — январь 2021 года, апрель 2021 года, Республика Беларусь —

2022 год, Республика Казахстан — 2022 год, Республика Узбекистан — 2023 год).

В связи с важностью института референдума для развития и функционирования государства и общества правовое регулирование подготовки и проведения референдума приобретает первостепенное значение. Межпарламентская Ассамблея государств — участников СНГ как орган межпарламентского сотрудничества объединяет предложения государств по согласованию подходов к правовому регулированию представляющих общий интерес отношений, в том числе и в сфере избирательного и референдумного процессов. Об этом свидетельствуют принятые МПА СНГ модельные законы «О местном референдуме» (1999 год) и «О национальном референдуме» (2012 год). Вопросам организации референдумов уделено значительное внимание в модельном Избирательном кодексе для государств — участников СНГ (2020 год).

МПА СНГ, выполняя одну из своих задач, активно участвует в международном наблюдении за национальными референдумами, уделяя большое внимание соблюдению принципов уважения национального суверенитета, открытости, профессионализма и оказания действенной помощи. Международная практика наблюдения за выборами и референдумами позволила выработать систему приемов и способов деятельности наблюдательных миссий МПА СНГ. На основе Рекомендаций для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (МПА СНГ, 2022 год) разработана методология подготовки материалов для международных наблюдателей.

Цель данной работы заключается в последовательном изложении наиболее важных сведений о референдуме в государствах — участниках СНГ, выполненном на основе обобщения теоретических данных, в большей части — норм национального законодательства, а также опыта проведения референдумов и наблюдения за ними в странах Содружества.

В исследовании анализируется природа референдума, сходная с природой избирательного процесса в целом, но имеющая также собственные черты, которым уделено особое внимание.

Для получения итоговых сведений о состоянии национального законодательства в сфере референдумов были изучены определения референдума, представленные в литературе и законодательстве, а также с учетом исторических предпосылок для проведения референдумов в странах СНГ рассмотрены ключевые характеристики, связанные с понятием референдума:

- национальные правовые основы референдумов;
- вопросы, выносимые на референдум, и критерии их правомерности;
- видовые характеристики референдума;
- инициатива о проведении референдума и требование о его назначении;
- информирование граждан о подготовке и проведении референдума;
- агитационная деятельность в период кампании референдума;
- всенародное обсуждение вопросов, выносимых на референдум;
- международное наблюдение за проведением референдумов;
- голосование и подведение итогов голосования на референдуме;
- правовые последствия референдума.

Использованные методы исследования эмпирического (описание и сравнение) и теоретического (анализ и синтез) уровня позволили осветить различные аспекты подготовки и проведения референдумов в государствах — участниках СНГ и отразить значимость места, которое занимает институт референдума в политических системах стран Содружества.

Правовая природа института референдума

1.1. Генезис института референдума и исторический опыт его развития в странах СНГ

История возникновения института референдума

Возникновение института референдума традиционно связывают с особой формой принятия решений собраниями плебеев в Древнем Риме — плебисцитом (лат. plebiscitum, от plebs — простой народ и scitum — решение). Первое упоминание о плебисците относят к временам Античности — к V веку до нашей эры, периоду противоречий и борьбы между патрицианским и плебейским сословиями. Постановления, принятые плебеями для защиты и отстаивания своих прав, не требовали утверждения и до 287 года до нашей эры были обязательны для плебеев, а не для всего народа.

В последующем теоретические подходы к плебисциту изменяются: то понятие «плебисцит» считается близким к понятию «референдум», так что между ними трудно найти принципиальное различие (термин «плебисцит» употребляется во Франции и Италии, термин «референдум» — в Швейцарии)¹), то пле-

¹ Цит. по: Синцов Г. В. Проблемы разграничения понятий института референдума и плебисцита в законодательстве зарубежных стран // Пробелы в российском законодательстве. — 2010. — № 4. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-razgranicheniya-ponyatiy-instituta-referenduma-i-plebistsita-v-zakonodatelstve-zarubezhnyh-stran> (дата обращения: 28.08.2023).

бисцит рассматривается как самостоятельный институт международного права, а референдум — государственного (конституционного) права¹. Так или иначе не раз отмечалась важность плебисцитов как правотворческого механизма античного государства, в котором плебисциты, наряду с законами, декретами и другими нормативными установлениями, были отнесены к источникам права римского государства, что свидетельствовало об их роли в жизни общества², а также в истории референдума.

Необходимость комплексного исследования современного состояния и перспектив развития института референдума в государствах СНГ во многом обусловлена демократизацией общественных отношений, модернизацией политической системы современного общества, повышением роли политического участия граждан в решении наиболее важных жизненных проблем, новым позиционированием гражданского общества, в результате чего власть стоит перед необходимостью заручиться доверием и поддержкой населения, что требует формирования новых демократических институтов, обеспечивающих реализацию подлинно народного волеизъявления, а также создания условий для их эффективного функционирования.

Знаменитый французский философ Жан-Жак Руссо, посвятивший всю свою научную деятельность защите прав человека и народа, доказал, что «тот народ, свобода которого ограничена правом избрания народных представителей в законодательные собрания, не может считать себя свободным. Истинно свободным, истинным хозяином в своей стране он может считать себя только в том случае, когда он не только выбирает законодателей, но и сам издает для себя законы»³.

По мнению Руссо, для того чтобы каждый человек в отдельности и весь народ в целом были действительно свободными,

¹ См.: Кабышев В. Т. Прямое народовластие в Советском государстве. — Саратов, 1974. — С. 99.

² См.: Бучакова М. А., Шевченко С. В. Референдум и плебисцит как формы непосредственной демократии // Вестник Омского университета. — 2016. — № 1 (46). — С. 48. — (Право).

³ Руссо Ж.-Ж. Избранные сочинения : в 3 томах. — Москва, 1961. — Т. 3. — С. 352–353.

необходимо, чтобы все законы издавались всем народом, однако мыслитель не указал, как реализовать эту идею в большом государстве, как организовать общее собрание всех граждан. Современники известного ученого, жившие во второй половине XVIII века, решили данный вопрос быстро и успешно: придумали институт референдума.

В юридической литературе существуют различные точки зрения об истории возникновения института референдума. Например, В. П. Островский отмечает, что «впервые референдум был применен в Америке, в Соединенных Штатах. В 1778 году общий суд штата Массачусетса представил на народное одобрение конституцию, но народ ее отверг, два года спустя особым собранием граждан — конвентом выработана была другая конституция, и народ большинством двух третей голосов ее утвердил. В Нью-Гемпшире (один из штатов Северной Америки) таким же способом одна конституция была забаллотирована в 1779 году, а другая принята в 1784 году...»¹.

Ученые отмечают также, что «Швейцария является родиной референдума. Первый референдум в этой стране был проведен в 1439 году в кантоне Берн»². В прежнем Основном законе данного государства, принятом в 1874 году, на общегосударственном уровне были закреплены институты непосредственной демократии. В него были включены нормы о различных видах референдума (обязательном, факультативном, народном вето), о народной инициативе. С тех пор эти институты обладают большим весом в общественно-политической жизни страны. Следует отметить, что действующая в настоящее время Конституция Швейцарии 1999 года сохранила прежние нормы о референдуме.

Как указывается в литературе, «особенностью швейцарской государственной системы является широкое действие институтов непосредственной демократии на всех уровнях (коммунальном, кантональном и национальном) в двух основных формах: народной инициативы и референдума. Вопросы референду-

¹ Островский В. Прямое народное законодательство (Референдум и инициатива в Швейцарии). — Москва, 1917. — С. 2.

² Коток В. Ф. Референдум в системе социалистической демократии. — Москва, 1964. — С. 22.

ма регулируются, помимо федеральной конституции, в законе от 17 июня 1874 года, касающемся народного голосования, в законах и постановлениях, принимаемых федеральными властями»¹. Кроме того, констатируется, что с середины XIX века до настоящего времени в Швейцарии на федеральном уровне было проведено более 400 референдумов².

По различным данным, среди европейских стран Италия занимает особое место по количеству референдумов, проведенных на общегосударственном уровне. В Конституции этой страны установлены основные положения, связанные с вынесением вопроса на референдум. Законом от 23 мая 1970 года № 352 утверждены положения о референдумах, предусмотренных Конституцией, и законодательной инициативе народа (с изменениями, внесенными законодательным декретом от 25 июля 1975 года № 351)³.

История развития института референдума в странах СНГ

Началом истории проведения референдума и его правовой регламентации в странах СНГ следует считать референдум о сохранении СССР, проведенный 17 марта 1991 года и ставший первым опытом использования института непосредственной демократии. Важно отметить, что возможность проведения референдума была закреплена на конституционном уровне еще в 1936 году, когда «Президиум Верховного Совета СССР был наделен правом произвести всенародный опрос (референдум) по своей инициативе или по требованию одной из союзных республик»⁴. Конституция СССР 1977 года сохранила ранее

¹ Дмитриев Ю. А., Комарова В. В. Референдум в системе народовластия. — Москва, 1995. — С. 3.

² Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. — Москва, 2020. — С. 228.

³ Колибаб А. К. Законодательство зарубежных стран. Референдум в европейских странах (законодательная регламентация). Обзорная информация. — Москва, 1991. — Вып. 1. — С. 6.

⁴ Конституция (Основной Закон) СССР : утверждена Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР 5 декабря 1936 года. Ст. 49. — URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1936.htm#3> (дата обращения: 06.06.2023).

установленное положение о референдуме, дополнив его новыми нормами:

1) наиболее важные вопросы государственной жизни выносятся на всенародное обсуждение, а также ставятся на всенародное голосование (референдум) (статья 5);

2) законы СССР принимаются Верховным Советом СССР или всенародным голосованием (референдумом), проводимым по решению Верховного Совета СССР (статья 108)¹.

Тем не менее правовые основы организации и в определенной степени механизмы проведения референдума были сформированы только в 1991 году, именно в целях проведения референдума 17 марта 1991 года. До этого институт референдума в СССР не использовался.

Правовое обеспечение референдума в то время было сформировано следующим образом. Поводом для подготовки всех необходимых документов и запуска процесса референдума стало постановление Верховного Совета СССР от 3 декабря 1990 года № 1809-1 «Об общей концепции нового Союзного Договора и предлагаемом порядке его заключения», в котором предлагалось рассмотреть вопрос об обсуждении указанного в постановлении вопроса².

За вышеуказанным постановлением последовало принятие Закона СССР от 24 декабря 1990 года № 1869-1 «О всенародном голосовании (референдуме)»³, в котором были заложены законодательные основы и механизмы процесса референдума.

Постановлением Четвертого съезда народных депутатов СССР от 24 декабря 1990 года № 1856-1 «О проведении референдума СССР по вопросу о Союзе Советских Социалистиче-

¹ Конституция (Основной Закон) СССР : принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 года. — URL: <https://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1977.htm#iii> (дата обращения: 06.06.2023).

² Об общей концепции нового Союзного Договора и предлагаемом порядке его заключения : постановление Верховного Совета СССР от 3 декабря 1990 года № 1809-1 // Справочная правовая система Гарант.

³ О всенародном голосовании (референдуме) : Закон СССР от 24 декабря 1990 года № 1869-1 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

ских Республик»¹ была определена дата референдума и дано поручение Верховному Совету СССР обеспечить его проведение.

Постановление Верховного Совета СССР от 16 января 1991 года № 1910-1 «Об организации и мерах по обеспечению проведения референдума СССР по вопросу сохранения Союза Советских Социалистических Республик» завершило процесс подготовки правовых документов, необходимых для проведения референдума, и одновременно выступило основанием для начала процесса референдума, в частности для организации республиканских комиссий референдума СССР, образования окружных комиссий, а также участков и участковых комиссий референдума.

В указанном последнем постановлении был сформулирован вопрос, который в последующем был вынесен на референдум: «Считаете ли Вы необходимым сохранение Союза Советских Социалистических Республик как обновленной федерации равноправных суверенных республик, в которой будут в полной мере гарантироваться права и свободы человека любой национальности?».

Приняв постановления о создании центральных республиканских комиссий референдума СССР, решение о проведении референдума поддержали Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Украина. При этом в Казахской ССР голосование на референдуме СССР проводилось по вопросу, сформулированному Верховным Советом республики: «Считаете ли Вы необходимым сохранение Союза ССР как Союза равноправных суверенных государств?». Президиум Верховного Совета Казахской ССР официально просил включить результаты голосования в общие итоги референдума СССР². Верховный Совет Азербайджанской ССР передал вопрос о проведении референдума СССР на рассмотрение по-

¹ О проведении референдума СССР по вопросу о Союзе Советских Социалистических Республик : постановление Четвертого съезда народных депутатов СССР от 24 декабря 1990 года № 1856-1 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

² Об итогах референдума СССР, состоявшегося 17 марта 1991 года : сообщение Центральной комиссии референдума СССР // Правда. — 1991. — 27 марта.

стоянных комиссий Верховного Совета республики. Впоследствии в Азербайджане была создана Центральная республиканская комиссия референдума, поэтому граждане республики также приняли участие во всесоюзном голосовании. Армения, Грузия, Молдова, Литва, Латвия и Эстония отказались от проведения референдума на своей территории.

В итоге в референдуме 17 марта 1991 года приняли участие 80% граждан, имевших на это право. За сохранение Союза высказались 76,4% избирателей, против — 21,7%¹.

Несмотря на результаты голосования и последствия референдума, связанные с подготовкой союзного договора, подписание которого было запланировано на сентябрь-октябрь 1991 года, а затем перенесено на 20 августа 1991 года, воле граждан, проголосовавших за обновленную федерацию равноправных суверенных республик, так и не суждено было осуществиться.

Референдум проводился на фоне глубокого кризиса союзной государственности, который не только сопровождался повсеместными межнациональными конфликтами, но и уверенно подкреплялся принятием союзными республиками деклараций и других документов о суверенитете и независимости. 26 декабря 1991 года Верховный Совет СССР принимает Декларацию в связи с созданием Содружества Независимых Государств, которая констатировала прекращение существования СССР как государства и субъекта международного права.

Первый и единственный референдум, состоявшийся в период существования Советского Союза, имел юридические основы для проведения, был результатом политической безвыходности сложившейся ситуации, не повлек планируемых последствий, но, вероятно, именно этот референдум заложил институциональные рамки референдума в государствах — участниках СНГ.

Одновременно с вопросом о проведении девятию республиками референдума о сохранении Союза решался и вопрос о суверенизации тех же республик. Путь к независимости каждой из них имел разные правовые формы. Азербайджан, Узбекистан, Туркменистан и Украина провели референдумы по вопросу

¹ Там же.

о независимости (табл. 1), остальные республики ограничились принятием представительными органами власти соответствующих правовых документов о независимости.

3 апреля 1990 года был принят Закон СССР «О порядке разрешения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР», согласно которому решение о выходе союзной республики из СССР принимается свободным волеизъявлением народов союзной республики путем референдума (народного голосования), а референдум «проводится в порядке, определяемом Законом СССР, Законом союзной, автономной республики о референдуме», если их положения не противоречат указанному закону СССР. Данным законом определялись условия и порядок выхода союзной республики из Советского Союза (статья 2).

Постановлением Верховного Совета СССР от 3 апреля 1990 года «О введении в действие Закона СССР “О порядке разрешения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР”» было закреплено, что действия, связанные с постановкой вопроса о выходе союзной республики и противоречащие данному закону, предпринятые как до, так и после введения его в действие, не порождают никаких юридических последствий для СССР и союзных республик. Однако лишь четыре республики из девяти, которые провели референдум о сохранении союзного государства, использовали институт референдума о независимости, и ни одна из них не соблюдала при этом установленные выше упомянутым законом нормы.

Последовательной в решении вопроса о независимости была Армения, которая отказалась от участия в референдуме о сохранении Советского Союза, приняла свой закон о референдуме, но в определенной степени соблюдала и требования Закона СССР «О порядке разрешения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР», поэтому считаем необходимым отразить в таблице 1 данные и по Республике Армения.

В завершение рассмотрения вопроса о проведении союзными республиками референдумов о независимости необходимо отметить следующее.

Референдумы о независимости в Азербайджане, Армении, Узбекистане, Украине проходили на основе принятых специальных

Таблица 1. Референдумы в союзных республиках по вопросу о независимости

Республика	Основание и назначение проведения референдума	Вопрос, вынесенный на референдум	Дата проведения и результаты референдума	Последствия референдума
Азербайджанская Республика	<p><i>Основание:</i></p> <p>1) Декларация Верховного Совета Азербайджанской Республики «О восстановлении государственной независимости Азербайджанской Республики» от 30 августа 1991 года;</p> <p>2) Конституционный акт от 18 октября 1991 года № 222-ХII «О восстановлении государственной независимости Азербайджанской Республики»¹, принят Верховным Советом Азербайджанской Республики;</p> <p>3) Закон Азербайджанской Республики «О всенародном голосовании (референдуме) Азербайджанской Республики»²</p>	<p>Одобряете ли Вы Конституционный акт «О государственной независимости Азербайджанской Республики», принятый Верховным Советом Азербайджанской Республики?</p>	<p><i>Дата проведения референдума:</i> 29 декабря 1991 года (после формального прекращения существования Советского Союза)</p> <p><i>Результаты голосования:</i> «за» — 99,76%, «против» — 0,24%</p>	<p>День независимости в Азербайджанской Республике установлен 18 октября 1991 года, то есть в день принятия Конституционного акта «О восстановлении государственной независимости Азербайджанской Республики»</p>

¹ О восстановлении государственной независимости Азербайджанской Республики : Конституционный акт от 18 октября 1991 года № 222-ХII // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: <https://base.spinform.ru> (дата обращения: 08.06.2023).

² Данный закон упоминается в Постановлении Верховного Совета Азербайджанской Республики от 15 ноября 1991 года, но поиск даты принятия закона, а также текста закона оказался безрезультатным.

Республика	Основание и назначение проведения референдума	Вопрос, вынесенный на референдум	Дата проведения и результаты референдума	Последствия референдума
	<i>Назначение:</i> Постановление Верховного Совета Азербайджанской Республики от 15 ноября 1991 года «О проведении референдума о государственной независимости Азербайджанской Республики» ¹			
Республика Армения	<i>Основание:</i> 1) Декларация о независимости Армении от 23 августа 1990 года и пункт 5 статьи 98 Конституции Республики Армения ² ; 2) Закон Республики Армения «О референдуме» от 2 апреля 1991 года ³ <i>Назначение:</i> Постановление Верховного Совета Республики Армения от 1 марта 1991 года «О проведении на территории Республики Армения референдума о выходе из состава СССР»	Согласны ли Вы, чтобы Республика Армения была независимым демократическим государством вне состава СССР?	<i>Дата проведения референдума:</i> 21 сентября 1991 года <i>Результаты голосования:</i> «за» — 99,51%, «против» — 0,49%	25 сентября 1991 года принят Конституционный закон Республики Армения «Об основах независимой государственности». День независимости установлен 21 сентября 1991 года ⁴ (совпадает с датой проведения референдума)
Туркменистан	<i>Основание:</i> Декларация о государственном суверенитете Туркменской ССР, принятая Верховным Советом Туркменской ССР 22 августа 1990 года	На голосование было вынесено два вопроса: 1. Согласны ли Вы с законодательным	<i>Дата проведения референдума:</i> 26 октября 1991 года	После референдума принят Конституционный закон Туркменистана

<p><i>Назначение:</i> Решение о проведении референдума по вопросу о независимости Туркменистана от 30 сентября 1991 года⁵</p>	<p>установлением Туркменистана как независимого демократического государства? 2. Поддерживаете ли Вы Заявление Президента и Верховного Совета Туркменской ССР «О внутренней и внешней политике Туркменистана» и практическую деятельность по ее реализации?</p>	<p><i>Результаты голосования:</i> 1. За независимость страны — 94,06%, против — 5,94%. 2. За новую внутреннюю и внешнюю политику страны — 93,50%, против — 6,50%</p>	<p>от 27 октября 1991 года № 573-XII «О независимости и основах государственного устройства Туркменистана» (принят Верховным Советом Туркменской ССР). Днем независимости установлено 27 октября 1991 года (с 2018 года Днем независимости является 27 сентября)</p>
--	---	--	--

¹ О проведении референдума о государственной независимости Азербайджанской Республики : постановление Верховного Совета Азербайджанской Республики от 15 ноября 1991 года. Президентская Библиотека. — URL: https://republic.preslib.az/ru_d4-20.html (дата обращения: 08.06.2023).

² Декларация о независимости Армении от 23 августа 1999 года, Конституция Республики Армения // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: <https://base.spinform.ru> (дата обращения: 08.06.2023).

³ Текст Закона Республики Армения от 2 апреля 1991 года «О референдуме» найти не удалось, о его существовании свидетельствует лишь упоминание о нем в заключительных положениях Закона Республики Армения от 9 октября 2001 года № ЗР-225 «О референдуме».

⁴ Постановление Верховного Совета Республики Армения от 23 сентября 1991 года.

⁵ Борисов Н. А. Между идеологией и правом: правовые и политические аспекты выхода союзных республик из СССР // Новый исторический вестник. — 2020. — № 4. — С. 57.

Республика	Основание и назначение проведения референдума	Вопрос, вынесенный на референдум	Дата проведения и результаты референдума	Последствия референдума
Республика Узбекистан	<p><i>Основание:</i></p> <p>1) Декларация о суверенитете, принятая на второй сессии Верховного Совета Узбекской Советской Социалистической Республики 20 июня 1990 года;</p> <p>2) Закон Республики Узбекистан от 31 августа 1991 года № 336-XII «Об основах государственной независимости Республики Узбекистан»;</p> <p>3) Закон Республики Узбекистан от 18 ноября 1991 года № 417-XII «О референдуме Республики Узбекистан»¹</p> <p><i>Назначение:</i></p> <p>Постановление Верховного Совета Республики Узбекистан от 18 ноября 1991 года «О проведении референдума по вопросу о государственной независимости Республики Узбекистан»</p>	Одобряете ли Вы провозглашенную Верховным Советом Республики Узбекистан государственную независимость Республики Узбекистан?	<p><i>Дата проведения референдума:</i></p> <p>29 декабря 1991 года</p> <p><i>Результаты голосования:</i></p> <p>«да» — 98,26%, «нет» — 1,74%</p>	Днем независимости в соответствии с Законом Республики Узбекистан от 31 августа 1991 года «Об основах государственной независимости Республики Узбекистан» установлено 1 сентября 1991 года
Украина	<p><i>Основание:</i></p> <p>1) Декларация о государственном суверенитете Украины, принятая Верховным Советом Украинской ССР 16 июля 1990 года № 55-XII;</p>	Подтверждаете ли Вы Акт провозглашения независимости Украины?	<p><i>Дата проведения референдума:</i></p> <p>1 декабря 1991 года</p>	День независимости Украины совпадает с датой принятия Акта провозгла-

2) постановление Верховной Рады Украинской ССР от 24 августа 1991 года № 1427-XII «О провозглашении независимости Украины», которым вынесен на референдум вопрос об одобрении Акта провозглашения независимости Украины;

3) Закон Украины от 3 июля 1991 года № 1286-XII «О всеукраинском и местных референдумах»²

Назначение:

Постановление Верховного Совета от 1 октября 1991 года № 1660-XII Украины «О проведении всеукраинского референдума по вопросу о провозглашении независимости Украины»³

*Результаты
голосования:*
«за» — 90,32%,
«против» — 9,68%

шения независимости Украины — 24 августа 1991 года

¹ О референдуме Республики Узбекистан : Закон Республики Узбекистан от 18 ноября 1991 года № 417-XII // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. — URL: <https://lex.uz/ru/> (дата обращения: 08.06.2023).

² О всеукраинском и местных референдумах : Закон Украины от 3 июля 1991 года № 1286-XII // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: <https://base.spinform.ru> (дата обращения: 08.06.2023).

³ Ведомости Верховного Совета Украины. — 1991. — № 48. — С. 1376–1377.

законов о референдуме. Не ссылаясь на Закон СССР «О порядке разрешения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР», Армения фактически ему следовала, а именно в части выступления субъекта с инициативой о проведении референдума (статья 2), сроков его проведения (часть 3 статьи 2)¹.

Азербайджан и Узбекистан провели референдумы о независимости уже после юридического прекращения существования Советского Союза, а Узбекистан — даже после принятия Закона «Об основах государственной независимости Республики Узбекистан». Азербайджан, Узбекистан, Украина связали день независимости не с датой проведения референдума, а с датой принятия нормативных документов о независимости.

Правовая концепция понятия «референдум»

Термин «референдум» (лат. *referendum* — то, что должно быть сообщено) в конституционном праве означает голосование граждан, посредством которого принимается государственное или самоуправленческое решение².

Важно отметить, что правовое содержание понятия «референдум» не совпадает с его этимологией, поэтому существует необходимость проанализировать научные и теоретические исследования, проведенные в этой области.

По мнению русского политолога В. П. Островского, «под словом “референдум” понимается такой порядок, при котором законодательное собрание государства, выработав какой-либо закон, обязано представить его на суд всего народа. Причем закон входит в силу только после того, как большинство народа выскажется в пользу его введения»³.

¹ См.: Заключение на Постановление Верховного Совета Республики Армения «О проведении на территории республики референдума о выходе из состава СССР» с сопроводительным письмом в адрес Председателя Верховного Совета СССР А. И. Лукьянова, 25 марта 1991 года // Распад СССР: документы и факты (1986–1992 гг.) : в 2 томах. Т. II. Архивные документы и материалы. — Москва, 2016. — С. 321–322.

² Конституционное (государственное) право зарубежных стран : в 4 томах. Т. 1–2. Часть общая / отв. ред. проф. Б. А. Страшун. — Москва, 2000. — С. 384.

³ Островский В. Указ. соч. — С. 2.

В советском энциклопедическом словаре определение референдума сводится к «всенародному голосованию, проводимому в связи с принятием новой конституции, других важных законов или внесением в них изменений»¹.

В советском юридическом энциклопедическом словаре несколько расширительно трактуется содержание данного понятия. Референдум в нем определяется как «обращение к избирательному корпусу с целью принятия окончательного решения по конституции, законодательным или внутривластным и внешнеполитическим вопросам»². Кроме того, данный институт непосредственной демократии, по мнению ряда исследователей, «может быть использован как способ решения территориальных споров в международной практике»³.

Для более четкого определения содержания понятия референдума необходимо обратиться к исследованиям ученых-конституционалистов. В прошлом многие демократические институты, получившие развитие и признание в зарубежных странах, первоначально по идеологическим соображениям неправильно оценивались в советской и русской юридической литературе. Не является исключением институт референдума, который впервые в правовой науке был исследован И. П. Трайниным. Он писал, что «под референдумом главным образом понимается право народа через голосование отвергать законы, принятые народным представителем»⁴.

После принятия Конституции СССР 1936 года государство провозгласило возможность использования института референдума в условиях советского политического режима, что послужило поводом для научного объяснения референдума в качестве правового института. В частности, В. А. Дорогин по этому вопросу писал: «Референдум состоит в непосредственном обращении к избирателям для решения законодательного или иного вопроса. Совокупность норм, регулирующих

¹ Советский энциклопедический словарь. — Москва, 1984. — С. 111.

² Цит. по: Юридический энциклопедический словарь. — Москва, 1987. — С. 410.

³ Там же.

⁴ Трайнин И. П. О непосредственном народном законодательстве в капиталистических странах // Советское государство и право. — 1937. — № 1-2. — С. 100.

непосредственное обращение к избирателям по законодательным или иным вопросам, составляет государственно-правовой институт референдума»¹. Заслуженом данным ученом является то, что он при отсутствии комплексных правовых норм смог привести теоретическое обоснование необходимости признания референдума самостоятельным конституционно-правовым институтом.

В. Ф. Коток высказал теоретическое предположение о необходимости использования данной формы демократии в условиях социализма. Он писал: «Референдум, опрос и плебисцит (независимо от наименования) обычно представляют собой утверждение того или иного государственного решения путем народного голосования, придавая ему окончательный и обязательный характер»². При этом не представляется возможным согласиться с мнением В. Ф. Котока о том, что нет различий между референдумом и опросом населения, так как опрос не связан с голосованием и тем более (как впрочем и консультативный референдум по правовым последствиям) не придает решению окончательный характер.

Исследуя данный вопрос, В. Т. Кабышев отмечал, что отдельные формы социалистического референдума не обязательно должны быть связаны с голосованием, отождествлял при этом такие формы демократии, как референдум, всенародный опрос и всенародное обсуждение³. «Причиной подобных представлений является стремление ученых отойти от истины и объяснить, подвести теоретическую базу под формулировку ст. 49 Конституции СССР 1936 года, которая отождествляла понятия “опрос” и “референдум”»⁴.

Следует сказать, что по этому вопросу некоторые исследователи занимали иную позицию, которая основывалась на научно-теоретическом, а не политическом подходе к рассмотрению данного института. Например, Р. А. Сафаров говорил о неточ-

¹ Дорогин В. А. Суверенитет в советском государственном праве. — Москва, 1948. — С. 199.

² Коток В. Ф. Указ. соч. — С. 5.

³ Кабышев В. Т. Указ. соч. — С. 49.

⁴ Комарова В. В. Формы непосредственной демократии в России : учебное пособие. — Москва, 2010. — С. 36.

ности содержавшегося в Конституции СССР и конституциях некоторых государств народной демократии определения понятия «референдум». Он утверждал, что «опрос — это выявление взглядов избирателей, консультирование с ними»¹, а не народное голосование.

Практикой определения содержания понятия референдума, сложившейся в различных странах мира, объясняется значительный разброс взглядов и суждений ученых-юристов по этому вопросу. С. В. Троицкий определял референдум как «одну из форм непосредственного участия избирателей в законодательном процессе, принятие важных государственных решений путем голосования населения»². Данное определение показывает связь законодательного процесса с референдумом. Однако в этом определении референдум сводится к консультации государственных органов с народом путем вынесения готового решения для утверждения, причем исключительно по вопросам государственной важности. В контексте изложенного более точным является предложенное Р. А. Сафаровым определение. Он видит содержание референдума в том, что «народ непосредственно выступает в качестве законодателя по наиболее важным законопроектам»³. Такое определение не исключает выступления граждан с инициативой проведения референдума.

В. В. Маклаков расширяет перечень нормативных правовых актов, по которым в ходе проведения референдума могут быть приняты решения. По его мнению, «референдум представляет собой голосование по поводу какого-либо законопроекта, международного договора или административного акта»⁴. Следует отметить, что данное определение не охватывает консультативный референдум.

¹ Сафаров Р. А. Институт референдума в условиях общенародного государства // Советское государство и право. — 1963. — № 6. — С. 18.

² Троицкий С. В. Институт референдума в освободившихся странах Южной Азии // Избирательное право и выборы. — Москва, 1990. — С. 23.

³ Сафаров Р. А. Указ. соч. — С. 19–20.

⁴ Маклаков В. В. Избирательное право и избирательные системы буржуазных и развивающихся стран. — Москва, 1987. — С. 56.

Упущение рассмотренных выше определений частично восполняет определение, которое дали исследуемому понятию Г. В. Барабашев и К. Ф. Шеремет. Они видят в референдуме «способ непосредственного решения народом в целом и населением в тех или иных регионах различных вопросов государственной или общественной жизни»¹.

Приведенные выше определения ограничиваются выявлением внешних элементов референдума, таких как предмет голосования, порядок организации и проведения, субъекты и т. д., но не затрагивают сущности этой формы непосредственной демократии. Исключение составляет определение В. П. Серебряникова, по мнению которого, «референдум — форма и средство реализации суверенитета народа, демократический способ выявления и выражения его воли, точнее — воли избирателей»². Данное определение шире — в нем указывается связь института референдума с другими конституционно-правовыми институтами.

Учитывая это, Ю. А. Дмитриев и В. В. Комарова писали: «если исходить из того, что суверенитет народа означает верховенство его воли, ее приоритет перед иными источниками властных полномочий, то следует заметить, что В. П. Серебряников раскрывает природу референдума не как решения, принимаемого по одному из бесчисленного количества общественно значимых вопросов, а имеющего высшую юридическую силу, исходящего непосредственно от народа и в силу этого ни в каком последующем утверждении не нуждающегося. В этом состоит политико-правовой смысл и значение института референдума»³.

Французский юрист Л. Дюги отождествлял институт референдума с прямым народным правлением⁴. Как отмечается в ли-

¹ Барабашев Г. В., Шеремет К. Ф. Непосредственная демократия в СССР. — Москва, 1989. — С. 33.

² Серебряников В. П. Учение В. И. Ленина о референдуме и современности // Актуальные проблемы государственно-правовой науки в свете решений XXVI съезда КПСС. — Вильнюс, 1981. — С. 16.

³ Дмитриев Ю. А., Комарова В. В. Указ. соч. — С. 50.

⁴ Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. — Москва, 1908. — С. 397.

тературе, «тот подход типичен для государственно-правовой науки начала XX века — периода, характеризовавшегося снижением традиционных монархических государств и их заменой демократическими республиками или конституционными монархиями. Даже для консервативного английского государственного права, которое традиционно отрицало позитивную роль референдума, для того времени характерно исследование такого гипотетического явления, как “министерский референдум”, направленного на доступ к “суверенному народу”»¹. Несомненно, эти звучные термины означают конкуренцию между формами прямой и парламентской демократии. По мнению Л. Дюги, «законы обсуждаются и вотируются парламентом, но не имеют силы закона, пока не будут одобрены непосредственным голосованием на собрании граждан»².

Во французской конституционно-правовой науке в более позднее время сформировался иной подход к оценке института референдума. Так, М. Дюверже определял референдум как «одобрение реформ, голосование по поводу закона»³. Следует отметить, что в этом определении разграничиваются консультативный и императивный референдумы.

Болгарские исследователи А. Ангелов и Б. Спасов определяли референдум как форму всенародного опроса, при которой народ непосредственно, суверенно, окончательно решает определенный государственный вопрос, голосуя «за» конкретное предложение или «против» него. Далее они отмечают, что «референдум является актом, посредством которого прямо (в отличие от плебисцита) решается определенный вопрос, а не уполномочивается кто-то решить его»⁴.

Следует поддержать суждения российского исследователя В. В. Комаровой по поводу анализа изложенных взглядов советских, российских и зарубежных исследователей на содержание понятия референдума. Так, по ее мнению, их можно разделить на три группы: «Первую группу образуют сторонники опреде-

¹ Лоу С. Государственный строй Англии. — Москва, 1910. — С. 212.

² Дюги Л. Указ. соч.

³ Цит. по: Комарова В. В. Указ. соч. — С. 36.

⁴ Ангелов А., Спасов Б. Государственное право Народной Республики Болгарии. — Москва, 1962. — С. 79–80.

ления референдума как “всенародного голосования по законопроекту”. Сторонники этой позиции определяют только один из видов референдума, не раскрывая его сущности, внутренней динамики и механизма проведения»¹. Такой позиции придерживаются В. Т. Кабышев, В. В. Маклаков, И. П. Трайнин и С. В. Троицкий.

Вторая группа ученых (характерным представителем которой выступает В. Ф. Коток) сводит значение референдума к утверждению того или иного проекта государственного решения, придающему ему окончательный характер. «Данное определение, безусловно, шире рассмотренного выше, включает в себя не только возможность принятия различных решений, но и подчеркивает его значимость по сравнению с иными решениями, принимаемыми органами государственной власти»². Очевидно, что приверженцы такой позиции предопределяют положительный результат референдума. Ввиду того что голосование в ходе референдума является выражением народной воли или его части, любое решение, в том числе отрицательное, рассматривается как результат проявления этой воли и является юридически значимым и обязательным для исполнения.

Сторонников этих двух позиций объединяет то, что они сводят значение референдума только к нормотворческой деятельности. Однако практика показывает, что оно шире.

По мнению В. В. Комаровой, третья группа ученых (А. Ангелов, Г. В. Барабашев, В. А. Дорогин, Б. Спасов, К. Ф. Шеремет) рассматривает референдум не только в качестве средства принятия законопроектов, но и как способ решения конкретного государственного вопроса, различных вопросов общественной жизни (в том числе и на местном уровне), способ выявления и выражения воли избирателей³. Указанные позиции объединяет такой недостаток, как неправильное разделение следующих форм демократии: плебисцит, консультативный и императивный референдум.

В современном законодательстве государств СНГ содержание понятия референдума различается (табл. 2).

¹ Комарова В. В. Указ. соч. — С. 36.

² Там же.

³ Там же.

Таблица 2. Закрепление термина «референдум» в конституциях и специальных законах государств — участников СНГ о референдуме

Нормативный правовой акт, закрепляющий термин «референдум»	Закрепление термина «референдум»
<i>Азербайджанская Республика</i>	
Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 года	Народ Азербайджана осуществляет свое суверенное право непосредственно путем всенародного голосования — референдума и посредством своих представителей, избранных на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права путем свободного, тайного и личного голосования (статья 2)
Избирательный кодекс Азербайджанской Республики, утвержденный Законом Азербайджанской Республики от 27 мая 2003 года № 461-ІІQ	Референдум — голосование граждан Азербайджанской Республики по вопросам, определяемым Конституцией Азербайджанской Республики (статья 1)
<i>Республика Армения</i>	
Конституция Республики Армения от 5 июля 1995 года	Свою власть народ осуществляет посредством свободных выборов, референдумов, а также через предусмотренные Конституцией государственные органы, органы местного самоуправления и должностных лиц (статья 2)
Конституционный закон Республики Армения от 28 марта 2018 года № ЗР-155 «О референдуме»	Референдум является одной из форм непосредственной реализации народом своей власти (статья 1)
<i>Республика Беларусь</i>	
Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 года	Народ осуществляет свою власть непосредственно, через представительные и иные органы в формах и пределах, определенных Конституцией (статья 3)
Избирательный кодекс Республики Беларусь от 11 февраля 2000 года № 370-З	Референдум является способом принятия гражданами Республики Беларусь решений по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни (статья 111)

Нормативный правовой акт, закрепляющий термин «референдум»	Закрепление термина «референдум»
<i>Республика Казахстан</i>	
Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года	Народ осуществляет власть непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы, а также делегирует осуществление своей власти государственным органам (статья 3)
Конституционный закон Республики Казахстан от 2 ноября 1995 года № 2592 «О республиканском референдуме»	Республиканский референдум — всенародное голосование по проектам Конституции, конституционных законов, законов и решений по иным наиболее важным вопросам государственной жизни Республики Казахстан (статья 1)
<i>Кыргызская Республика</i>	
Конституция Кыргызской Республики от 11 апреля 2021 года	Граждане Кыргызской Республики осуществляют свою власть непосредственно на выборах и референдумах (всенародное голосование), а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления на основе Конституции и законов Кыргызской Республики (статья 2)
Конституционный закон Кыргызской Республики от 31 октября 2016 года № 173 «О референдуме Кыргызской Республики»	Референдум Кыргызской Республики — всенародное голосование граждан Кыргызской Республики по проекту конституционного закона, закона и иного нормативного правового акта, а также по иным важным вопросам государственного значения (статья 1)
<i>Республика Молдова</i>	
Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 года	Национальный суверенитет принадлежит народу Республики Молдова, осуществляющему его непосредственно и через свои представительные органы в формах, определенных Конституцией
Избирательный кодекс Республики Молдова от 8 декабря 2022 года № 325	Референдум — всенародное голосование, в ходе которого народ выражает свое

Нормативный правовой акт, закрепляющий термин «референдум»	Закрепление термина «референдум»
	<p>мнение по наиболее важным проблемам государства и общества в целом с целью их решения, или консультация с гражданами по особо важным проблемам местного значения, а также по вопросу отстранения от должности Президента Республики Молдова либо отзыва примара населенного пункта (статья 1)</p>

Российская Федерация

<p>Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года</p>	<p>Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 3)</p>
<p>Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»</p>	<p>Референдум Российской Федерации — всенародное голосование граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения (статья 1)</p>

Республика Таджикистан

<p>Конституция Республики Таджикистан от 6 ноября 1994 года</p>	<p>В Таджикистане народ является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти, которую осуществляет непосредственно, а также через своих представителей. Высшим непосредственным выражением власти народа являются общенародный референдум и выборы (статья 6)</p>
<p>Конституционный закон Республики Таджикистан от 4 ноября 1995 года № 106 «О референдуме Республики Таджикистан»</p>	<p>Референдум Республики Таджикистан — всенародное голосование по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни (часть 3 статьи 1)</p>

Нормативный правовой акт, закрепляющий термин «референдум»	Закрепление термина «референдум»
<i>Туркменистан</i>	
Конституция Туркменистана от 18 мая 1992 года	Народ Туркменистана осуществляет свою власть непосредственно или через представительные органы (статья 3)
Избирательный кодекс Туркменистана от 4 мая 2013 года	Референдум (народное голосование) — это один из видов прямого участия граждан Туркменистана в осуществлении государственной власти путем голосования (часть 3 статьи 1)
<i>Республика Узбекистан</i>	
Конституция Республики Узбекистан от 8 декабря 1992 года	Наиболее важные вопросы общественной и государственной жизни выносятся на обсуждение народа, ставятся на всенародное голосование — референдум (статья 9)
Закон Республики Узбекистан от 18 ноября 1991 года № 417-XII «О референдуме Республики Узбекистан»	Референдум Республики Узбекистан — всенародное голосование граждан по наиболее важным вопросам общественной и государственной жизни в целях принятия законов Республики Узбекистан и иных решений. Референдум, наряду с выборами, является непосредственным выражением воли народа (статья 1)

Референдум — сложный институт прямой демократии. Для его понимания недостаточно анализа определений термина «референдум». Полная картина складывается только при освещении всех его характеристик. Тем не менее уже на этом этапе можно понять, что заложено законодателем того или иного государства СНГ в основу референдума.

Очевидно, что законодательство большинства государств — участников СНГ (Азербайджан, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан, Узбекистан) раскрывает термин «референдум» через понятие «всенародное голосование». При этом дифференциация понятий «референдум» и «всенародное

голосование» отсутствует в Азербайджане, Кыргызстане, Узбекистане, «референдум» и «народное голосование» — в Туркменистане.

В России в 2020 году был сформирован пакет документов для общероссийского голосования, которые использовались при его организации и проведении:

— Закон о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»;

— Указ Президента Российской Федерации от 17 марта 2020 года № 188 «О назначении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации»;

— распоряжение Президента Российской Федерации от 14 февраля 2020 года № 32-рп «Об организации подготовки проведения общероссийского голосования по поводу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации»;

— постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 20 марта 2020 года № 244/180-7 «О порядке общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации»¹.

Специальные нормативные правовые акты об общероссийском голосовании при имеющихся конституционных положениях и законах о референдуме демонстрируют стремление к законодательному разграничению понятий «референдум» и «общероссийское голосование». Необходимо отметить, что это не первый опыт в России, когда при решении вопроса о Конституции используется процедура, которая законодательно позиционируется как отличная от референдумного процесса. Поправки 2020 года были разработаны к Конституции, принятой на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года. Всенародное голосование было проведено не в соответствии с Законом РСФСР от 16 октября 1990 года № 241-1 «О референдуме РСФСР»,

¹ О порядке общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации : постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 20 марта 2020 года № 244/180-7 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

а на основе специально принятых актов Президента Российской Федерации¹. В последующем «всенародное голосование» и «референдум» становятся синонимичными понятиями, но тогда, в 1993 году, возник дополнительный стимул к научному обсуждению вопроса о сути референдума, а после проведения общероссийского голосования в 2020 году оно возобновилось.

В Армении референдум рассматривают в самом общем виде — как одну из форм непосредственной демократии, а в Беларуси его определяют как способ принятия решений по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни.

1.2. Законодательство стран СНГ о референдуме

Конституционно-правовое регулирование референдума

Нормативно-правовая конструкция института референдума в государствах — участниках СНГ выстраивается из конституционно-правовых положений, положений законов различного уровня и технических норм, представленных, как правило, подзаконными актами.

С учетом важности института референдума в жизни личности, общества и государства референдум не может рассматриваться вне Конституции как исходного акта власти народа. Конституцией устанавливаются гарантии его реализации как формы непосредственного народовластия, которые не могут быть отменены, изменены или ограничены².

Конституции всех государств — участников СНГ в том или ином объеме содержат нормы о референдуме, которые либо рас-

¹ «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации» : Указ Президента Российской Федерации от 15 октября 1993 года № 1633; Положение о всенародном голосовании по проекту Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 15 октября 1993 года.

² См.: Кочев В. А., Мальцев А. Е. Основные конституционные гарантии референдума как высшей формы выражения власти народа // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2011. — Вып. 2 (12). — С. 62.

средоточены по всему тексту основного закона страны, либо собраны в отдельной главе.

Кратко основные положения о референдуме в конституциях государств — участников СНГ могут быть представлены следующим образом.

Азербайджанская Республика

*Конституция Азербайджанской Республики была подготовлена Конституционной комиссией, возглавляемой Президентом Азербайджанской Республики, и принята на референдуме, который состоялся 12 ноября 1995 года*¹.

Конституция Азербайджанской Республики:

- определяет вопросы, решаемые путем референдума (статья 3);
- предоставляет право назначать референдум Милли Меджлису Азербайджанской Республики и Президенту Азербайджанской Республики (пункт 18 части I статьи 95 и пункт 18 статьи 109);
- выделяет нормативные правовые акты, принятые референдумом, в системе законодательства Азербайджанской Республики (пункт 2 части I статьи 148), закономерно устанавливает обязательность применения и исполнения данных актов при условии их опубликования (часть II статьи 149), а также предусматривает приоритет таких актов, наряду с Конституцией, в случае возникновения противоречий с международными договорами, стороной в которых выступает Азербайджанская Республика (статья 151);
- устанавливает исключительный статус референдума в принятии изменений в Конституцию и запрет на вынесение решений Конституционным Судом Азербайджанской Республики по изменениям в тексте Конституции Азербайджанской Республики, принятой путем референдума (статьи 152, 154). При этом дополнения в Конституцию принимаются в виде конституционных законов в порядке, установленном главой XII Конституции.

Республика Армения

Конституция Республики Армения была принята на референдуме 5 июля 1995 года. Референдум проводился в соответ-

¹ Нормативно-правовые документы, на основании которых был проведен референдум, установить не удалось.

стви с положениями Закона Республики Армения от 2 апреля 1991 года «О референдуме Республики Армения».

Конституция Республики Армения:

— провозглашает принципы всеобщего, равного, свободного и прямого избирательного права и тайного голосования (статья 7), закрепляет право на участие в референдуме и местном референдуме (статья 48), при этом право на участие в местном референдуме принадлежит и лицам, не имеющим гражданства Республики Армения. Порядок проведения местного референдума устанавливается законом (статья 183);

— предусматривает особую процедуру принятия Избирательного кодекса и Закона о референдуме: не менее чем тремя пятыми голосов от общего числа депутатов Национального Собрания (часть 2 статьи 103);

— определяет компетенцию Конституционного Суда Республики Армения в части проверки вынесенных на референдум проектов правовых актов на их соответствие Конституции, а также разрешения споров, связанных с постановлениями, принятыми по результатам референдума (статья 168);

— предусматривает некоторые процедурные вопросы референдума, определяет предмет референдума, а также устанавливает запрет на проведение референдума (глава 15). Перечень вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум, не закрывается — используется отсылка к Закону о референдуме (часть 3 статьи 204). Важно отметить, что законы, принятые посредством референдума, изменяются только референдумом. Такое изменение может вноситься не ранее чем через год после принятия закона (часть 2 статьи 204).

Республика Беларусь

Конституция Республики Беларусь была принята Верховным Советом Республики Беларусь 15 марта 1994 года.

Конституция Республики Беларусь:

— предусматривает, что непосредственное участие граждан в управлении делами общества и государства обеспечивается проведением референдумов, обсуждением проектов законов,

иных нормативных правовых актов и вопросов республиканского и местного значения, другими определенными законом способами (статья 37);

— в главе 2, посвященной референдуму (народному голосованию), устанавливает два вида референдума (республиканский и местный). Предмет референдума не определен, за исключением тех решений, которые уже были приняты референдумом. Такие решения могут быть отменены или изменены только путем референдума, если иное не будет определено референдумом (статья 77);

— предоставляет право назначать республиканский референдум Президенту Республики Беларусь (пункт 1 статьи 84), право предложить проведение референдума — Всебелорусскому народному собранию (пункт 5 статьи 89⁵), право назначить местный референдум — местным Советам депутатов (статья 121);

— устанавливает компетенцию Конституционного Суда Республики Беларусь в части дачи заключений о конституционности вопросов, выносимых на республиканский референдум (статья 116¹);

— предусматривает, что разделы I, II, IV, VIII Конституции могут быть изменены только путем референдума, остальные изменения и дополнения Конституции могут быть проведены через референдум (статья 140).

Республика Казахстан

Конституция Республики Казахстан была принята на референдуме 30 августа 1995 года. Референдум проводился на основании Указа Президента Республики Казахстан от 28 июля 1995 года № 2389 «О проведении 30 августа 1995 года республиканского референдума»¹. Порядок проведения референдума регулировался Указом Президента Республики Казахстан от 25 марта 1995 года № 2151, имеющим силу конституционного закона, «О республиканском референдуме». 2 ноября

¹ О проведении 30 августа 1995 года республиканского референдума : Указ Президента Республики Казахстан от 28 июля 1995 года № 2389 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». — URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002389_ (дата обращения: 20.06.2023).

1995 года указами Президента № 2592 и № 2593 утверждена новая версия законодательного акта и отменено действие прежнего акта. Впоследствии данный акт был переоформлен Парламентом в Конституционный закон Республики Казахстан № 2592 «О республиканском референдуме».

Конституция Республики Казахстан:

— предусматривает, что одним из основополагающих принципов деятельности республики является принцип решения наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами, включая голосование на республиканском референдуме или в Парламенте (статья 1);

— закрепляет право граждан принимать участие в республиканском референдуме (пункт 2 статьи 33). При этом не имеют права избирать и быть избранными, участвовать в республиканском референдуме граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (пункт 3 статьи 33);

— наделяет Президента Республики Казахстан компетенцией по принятию решения о проведении республиканского референдума (пункт 10 статьи 44), а Парламенту предоставляет право проявить инициативу о назначении республиканского референдума (подпункт 3 пункта 2 статьи 54);

— устанавливает, что Конституционный Суд решает в случае спора вопрос о правильности проведения республиканского референдума (подпункт 1 пункта 1 статьи 72). В таком случае подведение итогов республиканского референдума приостанавливается (пункт 1 статьи 73);

— предусматривает, что изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан могут быть внесены республиканским референдумом, проводимым по решению Президента, принятому им по собственной инициативе, предложению Парламента или Правительства (пункт 1 статьи 91). Проект изменений и дополнений в Конституцию не выносится на республиканский референдум, если Президент решит передать его на рассмотрение Парламента. Решение Парламента принимается в этом случае в порядке, установленном Конституцией. Если Президент отклоняет предложение Парламента о вынесении на республи-

канский референдум изменений и дополнений в Конституцию, то Парламент вправе большинством не менее четырех пятых голосов от общего числа депутатов каждой из палат Парламента принять закон о внесении этих изменений и дополнений в Конституцию. В таком случае Президент подписывает этот закон или выносит его на республиканский референдум, который считается состоявшимся, если в голосовании приняло участие более половины граждан республики, имеющих право участвовать в республиканском референдуме. Изменения и дополнения в Конституцию, вынесенные на республиканский референдум, считаются принятыми, если за них проголосовало более половины граждан, принявших участие в голосовании, не менее чем в двух третях областей, городов республиканского значения и столицы;

— устанавливает неизменность конституционных положений о независимости государства, унитарности и территориальной целостности республики, форме ее правления, основополагающих принципах деятельности республики, положения о том, что Президент избирается сроком на семь лет и одно и то же лицо не может быть избрано Президентом более одного раза (пункт 2 статьи 91). О соответствии данным требованиям изменений и дополнений в Конституцию, которые выносятся на референдум, Конституционный Суд дает заключение (пункт 3 статьи 91).

Кыргызская Республика

Конституция Кыргызской Республики принята референдумом (всенародным голосованием) 11 апреля 2021 года. Референдум проводился на основании Закона Кыргызской Республики от 12 марта 2021 года № 31 «О назначении референдума (всенародного голосования) по проекту Закона Кыргызской Республики “О Конституции Кыргызской Республики”» и в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской Республики».

Конституция Кыргызской Республики:

— устанавливает, что граждане республики осуществляют свою власть непосредственно на выборах и референдумах (пункт 3 статьи 2), выборы и референдумы проводятся на основе

свободного, всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (пункт 4 статьи 2);

— определяет, что законы и иные вопросы государственного значения могут быть вынесены на референдум (всенародное голосование). Порядок проведения референдума устанавливается конституционным законом (пункт 5 статьи 2);

— предоставляет право гражданам участвовать в референдуме (пункт 1 статьи 37);

— наделяет Президента правом принимать решение о назначении референдума по своей инициативе или по инициативе не менее чем 300 тыс. избирателей либо большинства от общего числа депутатов Жогорку Кенеша (подпункт 1 пункта 2 статьи 70). Должностные лица, исполняющие полномочия Президента, таким правом не наделены (пункт 2 статьи 52);

— предоставляет право Жогорку Кенешу вносить Президенту предложения о проведении референдума в порядке, предусмотренном Конституцией (подпункт 2 пункта 2 статьи 80);

— устанавливает первоначальные процессуальные гарантии проведения референдумов — определяет орган, уполномоченный их проводить. Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов обеспечивает подготовку и проведение выборов и референдумов в Кыргызской Республике (статья 107);

— предусматривает, что Конституция может быть принята по инициативе не менее чем 300 тыс. избирателей, или Президента, или двух третей от общего числа депутатов Жогорку Кенеша на референдуме, назначаемом Президентом (пункт 1 статьи 116);

— устанавливает запрет на принятие Конституции и внесение изменений и дополнений в Конституцию во время чрезвычайного и военного положения (пункт 5 статьи 116);

— предусматривает, что только изменения и дополнения в положения первого, второго и пятого разделов Конституции могут быть приняты по инициативе не менее чем 300 тыс. избирателей, или Президента, или двух третей от общего числа депутатов Жогорку Кенеша на референдуме, назначаемом Президентом (пункт 3 статьи 116). Изменения и дополнения в остальные разделы Конституции могут быть приняты Жогорку Кенешем по инициативе Президента или двух третей от общего числа депутатов Жогорку Кенеша (пункт 3 статьи 116).

Республика Молдова

Конституция Республики Молдова принята Парламентом Республики Молдова 29 июля 1994 года.

Конституция Республики Молдова:

— устанавливает, что важнейшие вопросы жизни общества и государства выносятся на референдум, а постановления, принятые по итогам республиканского референдума, имеют высшую юридическую силу (статья 75);

— наделяет Парламент полномочием назначать референдум (пункт b статьи 66), Президента — полномочием потребовать от народа изъявления его воли по вопросам общенационального значения путем референдума (пункт f статьи 88);

— предусматривает, что организация и проведение референдума регулируются органическим законом¹ (пункт b части (3) статьи 72);

— устанавливает конкретный вопрос, по которому проводится референдум, — вопрос об отстранении Президента от должности (часть (3) статьи 89);

— устанавливает, что Конституционный Суд подтверждает результаты республиканских референдумов (пункт d части (1) статьи 135);

— устанавливает, что только путем референдума могут быть одобрены положения о суверенном, независимом и унитарном характере государства, а также о его постоянном нейтралитете (часть (1) статьи 142). При этом Конституция не может быть пересмотрена во время чрезвычайного, осадного и военного положения (часть (3) статьи 142).

Российская Федерация

Конституция Российской Федерации принята 12 декабря 1993 года путем всенародного голосования с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года.

¹ Органическим законом в Республике Молдова признается нормативный акт, в котором развиваются конституционные нормы и который действует в областях, прямо предусмотренных Конституцией (статья 10 Закона Республики Молдова от 22 декабря 2017 года № 100 «О нормативных актах»).

На момент назначения и проведения всенародного голосования действовал Закон РСФСР от 16 октября 1990 года № 241-1 «О референдуме РСФСР», положения которого не были применены к всенародному голосованию. Всенародное голосование было назначено Указом Президента Российской Федерации от 15 октября 1993 года № 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации». Данным Указом было утверждено Положение о всенародном голосовании по проекту Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года, которое устанавливало организацию и порядок проведения конкретного всенародного голосования.

Конституция Российской Федерации:

— устанавливает, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (часть 3 статьи 3);

— закрепляет право граждан Российской Федерации участвовать в референдуме (часть 2 статьи 32);

— наделяет Президента полномочием назначать референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом (пункт «в» статьи 84). Исполняющий обязанности Президента не имеет права назначать референдум (часть 3 статьи 92);

— наряду с федеральным референдумом предусматривает местный референдум (часть 2 статьи 130);

— устанавливает, что Конституционное Собрание вправе вынести на всенародное голосование проект новой Конституции (часть 3 статьи 135).

Республика Таджикистан

Конституция Республики Таджикистан принята на всеобщем референдуме 6 ноября 1994 года. Референдум был организован и проведен в порядке, предусмотренном Законом Республики Таджикистан «О народном голосовании (референдуме)» от 1991 года¹.

Конституция Республики Таджикистан:

¹ О народном голосовании (референдуме) Республики Таджикистан : Закон Республики Таджикистан. Ст. 34 // Ахбори Шурои Оли Республики Таджикистан. — Душанбе, 1992. — № 3.

— устанавливает, что высшим непосредственным выражением власти народа являются общенародный референдум и выборы (статья 6);

— предоставляет право гражданам по достижении 18-летнего возраста принимать участие в референдуме. Делает исключение в отношении лиц, признанных судом недееспособными либо содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда (статья 27);

— наделяет Маджлиси намояндагон (пункт 6 статьи 57) и Президента (пункт 14 статьи 69) полномочием назначать референдум;

— предусматривает, что изменения и дополнения в Конституцию вносятся путем проведения всенародного референдума, при этом делает исключение в отношении вопросов республиканской формы правления, территориальной целостности, демократической, правовой, светской и социальной сущности государства (статья 100).

Туркменистан

Конституция Туркменистана принята Верховным Советом и промульжирована Президентом Туркменистана 18 мая 1992 года. Поправки к Конституции вносились конституционными законами.

Конституция Туркменистана:

— наделяет Президента полномочием назначать дату проведения референдумов (пункт 13 статьи 71), а Меджлис — полномочием по решению вопросов о проведении всенародных референдумов по предложению не менее чем двух третей от общего числа депутатов Меджлиса либо не менее чем 250 тыс. граждан, обладающих избирательным правом (пункт 5 статьи 81, статья 125). При этом Меджлис может быть досрочно распущен и на основании решения всенародного референдума (пункт 1 статьи 79);

— наделяет правом назначения местных референдумов Генгеш (представительный орган местного самоуправления) по своей инициативе либо по предложению не менее чем одной

четверти избирателей, проживающих на соответствующей территории (статья 126);

— для решения важнейших вопросов государственной и общественной жизни устанавливает два вида референдума — всенародный и местный (статья 124);

— предусматривает, что решения, принятые в результате референдума, могут быть отменены или изменены только путем референдума (статья 124);

— устанавливает, что референдумы проводятся путем всеобщего, равного, прямого и тайного голосования, в референдумах участвуют граждане Туркменистана, обладающие избирательным правом (статья 127);

— вводит запрет на проведение референдума в период действия режима чрезвычайного и военного положения (статья 128);

— устанавливает альтернативный порядок принятия конституционного закона об изменениях Конституции: не менее двух третей от общего числа депутатов Меджлиса Туркменистана или на всенародном референдуме — более половины граждан Туркменистана, участвовавших в нем (статья 142);

— устанавливает, что положения Конституции о государственном правлении в форме президентской республики не могут быть изменены (статья 141).

Республика Узбекистан

Новая редакция Конституции Республики Узбекистан принята путем всенародного голосования на референдуме Республики Узбекистан, проведенном 30 апреля 2023 года. Референдум проводился на основании Постановления Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 14 марта 2023 года № ПС-702-IV «О проведении референдума Республики Узбекистан “О Конституции Республики Узбекистан”» и в соответствии с Законом Республики Узбекистан «О референдуме Республики Узбекистан».

Конституция Республики Узбекистан:

— определяет предмет референдума: наиболее важные вопросы общественной и государственной жизни выносятся на обсуждение народа, ставятся на всенародное голосование — референдум (статья 9);

— провозглашает, что граждане республики имеют право участвовать в управлении делами общества и государства посредством проведения референдумов (статья 36);

— предоставляет право Республике Каракалпакстан (входит в состав Республики Узбекистан) выйти из состава Республики Узбекистан на основании всеобщего референдума народа Каракалпакстана (статья 89);

— относит принятие решения о проведении референдума Республики Узбекистан и назначении даты его проведения к совместному ведению обеих палат парламента (пункт 4 статьи 93);

— устанавливает принципы независимости, законности, коллегиальности, гласности и справедливости в деятельности уполномоченного органа по организации и проведению референдумов — Центральной избирательной комиссии Республики Узбекистан (статья 129);

— предусматривает, что Конституционный Суд дает заключение о соответствии Конституции вопросов, выносимых на референдум (пункт 3 статьи 133);

— устанавливает альтернативное решение вопроса о принятии поправок в Конституцию: изменения и дополнения в Конституцию вносятся конституционным законом, принятым большинством, не менее чем двумя третями от общего числа соответственно депутатов Законодательной палаты и членов Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан, или референдумом Республики Узбекистан (статья 154). Важно, что положения статьи 1 Конституции и части второй статьи 154 не могут быть пересмотрены.

Таким образом, конституционные положения о референдуме в странах Содружества, как правило, объединены в несколько блоков.

1. В объективном значении референдум рассматривается как одна из составляющих конституционного строя — установлен принцип прямого волеизъявления граждан, высшими формами которого являются референдум и выборы. В субъективном значении референдум представлен во всех странах СНГ как юридическая возможность принимать участие в референдуме.

2. В некоторых странах конституционно закреплены принципы проведения референдума (в Армении и Туркменистане).

3. В той или иной степени, но всегда определены вопросы, выносимые на референдум.

4. Как правило, определен субъект, который обладает полномочием назначать референдум (за исключением Армении).

5. Часто установлена компетенция конституционного суда в отношении референдума, который либо дает заключение по изменениям и дополнениям в Конституцию или по проектам законов, выносимых на референдум (Армения, Беларусь, Казахстан, Узбекистан), либо разрешает споры по итогам проведения референдума (Армения, Казахстан), либо подтверждает результаты голосования (Молдова).

6. Конституционно предусмотрены местные референдумы в Армении, Беларуси, России.

7. Всегда предусматривается референдум как способ принятия поправок в Конституцию (в России — всенародное голосование).

Относительно поправок в конституции стран Содружества следует дополнительно отметить особенности норм об обязательности проведения референдума. Анализ конституций государств — участников СНГ показал, что при внесении поправок в Конституцию требуется проведение референдума:

- в обязательном порядке для внесения любых изменений (Азербайджан);

- в обязательном порядке только по положениям особой важности (Армения, Беларусь, Молдова), по положениям, не отнесенным к тем, которые могут быть приняты и парламентом (Кыргызстан);

- в качестве дополнительного требования по инициативе Президента, Всебелорусского народного собрания (Беларусь), по решению Президента, принятому по его инициативе или по инициативе Парламента (Казахстан), по решению Конституционного Собрания (Россия);

- в обязательном порядке, но за исключением некоторых конституционных положений (Таджикистан);

- в альтернативном порядке, за исключением некоторых конституционных положений, которые не могут быть изменены: либо парламентом, либо путем проведения референдума (Узбекистан, Туркменистан).

Правовой статус и стабильность законодательства о референдуме

Конституционные положения о референдуме дополняются и расширяются специальными законами. Специальное законодательство о референдумах формируется на основе избирательного законодательства, адаптированного с учетом особенностей института референдума.

Подобная ситуация складывается и в сфере международно-правового регулирования вопросов референдума. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств (далее — Конвенция), подписанная 7 октября 2002 года в Кишиневе, является одним из первых документов в мировой практике, который систематизировал стандарты демократических выборов в рамках нового межгосударственного образования — СНГ. Несмотря на то что Конвенция устанавливает стандарты организации лишь современного избирательного процесса, ее положения, направленные на обеспечение избирательных прав и свобод граждан и гарантий их реализации, успешно распространяют свое действие и на процессы референдумов. На основе Конвенции разработаны другие международные документы различного уровня и назначения, посвященные не только вопросам избирательного процесса, но и практике проведения референдумов:

— Положение о Миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах — участниках Содружества Независимых Государств¹;

— Декларация Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств о принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах — участниках Содружества Независимых

¹ Решение Совета министров иностранных дел СНГ о Положении о Миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах — участниках Содружества Независимых Государств : принято в Минске 26 марта 2004 года // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. — URL: <https://docs.cntd.ru/document/901937360> (дата обращения: 20.06.2023).

Государств (постановление МПА СНГ от 25 ноября 2008 года № 31-5);

— Рекомендации для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (новая редакция, постановление МПА СНГ от 28 октября 2022 года № 54-4).

Все государства — участники СНГ имеют нормативные правовые акты о референдуме со статусом закона, благодаря чему обеспечивается их стабильность, в частности:

— в Армении, Казахстане, Кыргызстане, России и Таджикистане приняты конституционные законы о референдумах, проводимых на национальном уровне;

— отдельные главы о референдумах представлены в избирательных кодексах Азербайджана, Беларуси, Молдовы;

— в Туркменистане нормы о референдуме содержатся в Избирательном кодексе, но они, как правило, дополняют нормы о выборах и только в некоторых случаях объединены в самостоятельные разделы;

— в Узбекистане действует закон о референдуме. При этом в системе законодательства Узбекистана конституционные законы не предусмотрены.

Конституционные законы имеют более высокий правовой статус по отношению к кодексам и законам, который обеспечивается за счет особого порядка их принятия и юридической силы в иерархии национальных нормативных правовых актов. Так, для принятия конституционных законов устанавливается необходимое большинство. В Армении конституционные законы принимаются не менее чем тремя пятими голосов от общего числа депутатов (статья 76 Конституционного закона Республики Армения от 14 января 2017 года № ЗР-9 «Регламент Национального Собрания», необходимое большинство при принятии закона о референдуме установлено частью 2 статьи 103 Конституции Республики Армения); в Казахстане — не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов каждой из палат (статья 62 Конституции Республики Казахстан); в Кыргызстане — не менее чем в трех чтениях большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша (статья 80 Конституции Кыргыз-

ской Республики); в России — не менее чем тремя четвертями голосов от общего числа сенаторов Российской Федерации и не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов Государственной Думы (статья 108 Конституции Российской Федерации); в Таджикистане — не менее чем тремя четвертями голосов от общего числа депутатов Маджлиси намояндагон и одобряются не менее чем тремя четвертями голосов от общего числа членов Маджлиси милли (статья 60 Закона Республики Таджикистан от 19 апреля 2000 года № 1 «О Маджлиси Оли Республики Таджикистан»).

Конституционные законы о референдуме в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане по юридической силе занимают более высокий уровень по отношению к законам и кодексам, поэтому нормативные правовые акты нижестоящего уровня не должны противоречить конституционным законам. Кроме того, в случае возникновения противоречий в положениях нормативных правовых актов разного уровня действуют нормы акта более высокого уровня.

В Кыргызстане дополнительно предусмотрено, что положения конституционного закона о референдуме могут быть изменены или дополнены не иначе как путем принятия конституционного закона.

Законодательство о референдумах в государствах, в которых установлена возможность проведения местных референдумов (Армения, Беларусь, Молдова, Россия, Туркменистан), дополнено соответствующими специальными законами¹.

К законодательству о референдуме относятся и технические нормы, имеющие силу подзаконных актов².

Таким образом, правовое регулирование вопросов в сфере референдумов основано на позиции законодателя о необ-

¹ Более подробно см. раздел 1.3 настоящей работы.

² См., например: постановление Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан от 26 мая 2022 года № 40/501 «Об утверждении Правил удостоверения полномочий представителей общественных объединений Республики Казахстан, наблюдателей от иностранных государств и международных организаций при проведении республиканского референдума»; Регламент Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики, утвержденный постановлением Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики от 13 июля 2011 года № 16.

ходимости установления правовых рамок для обращения к референдуму, об обязательности соблюдения норм, регламентирующих порядок его организации и проведения, а кроме того, о необходимости проведения референдума в тех случаях, когда это предусмотрено соответствующим нормативным правовым актом.

1.3. Референдум: предмет и виды

Законодательное регулирование вопросов, выносимых на референдум

Круг вопросов, выносимых на референдум, традиционно определяют как предмет референдума. Государства — участники СНГ используют разные подходы к нормативно-правовому обозначению предмета референдума. Часть государств использует широкую формулировку предмета референдума, указывая при этом вопросы, которые не могут быть решены с помощью референдума (Беларусь, Узбекистан). Россия, Таджикистан включают в общую формулировку предмета референдума вопросы, которые в обязательном порядке выносятся на референдум. Например, в России на референдум выносится вопрос, обязательное вынесение которого предусмотрено международным договором (часть 2 статьи 6 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»); только путем референдума изменяется и дополняется Конституция в Таджикистане (статья 1 Конституционного закона Республики Таджикистан «О референдуме Республики Таджикистан»). В Азербайджане народ может решить любой вопрос путем референдума, но вопросы, перечисленные в части II статьи 3 Конституции и в статье 117 Избирательного кодекса, принимаются только путем референдума. Законодательством всех трех стран определены вопросы, которые не могут быть вынесены на референдум.

В Туркменистане установлены одновременно перечень вопросов, которые могут быть вынесены на референдум, и перечень вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум. В Армении используется подобный законодательный подход, но при этом вопросы, которые выносятся на референдум, поде-

лены на две группы: те, которые должны быть вынесены на референдум (например, проект Конституции, вопросы членства Армении в надгосударственных международных организациях — часть 1 статьи 4 Конституционного закона Республики Армения «О референдуме»), и те, которые могут быть вынесены на референдум (например, проект закона, представленный в порядке гражданской инициативы, если Национальное Собрание его отклонило, — часть 2 статьи 4).

Законодательное определение предмета референдума в Молдове имеет некоторую особенность. Предмет референдума является основой для выделения видов референдума: конституционного, законодательного и консультативного (статья 182 Избирательного кодекса Республики Молдова). При этом перечень вопросов референдума не закрывается, а также предусмотрены исключения — вопросы, которые не могут быть вынесены на референдум (статья 186 Избирательного кодекса).

В Казахстане и Кыргызстане также делятся в зависимости от правового характера вопросы, выносимые на референдум (статья 2 Конституционного закона Республики Казахстан «О республиканском референдуме», статья 7 Конституционного закона Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской Республики»), и устанавливается круг вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум.

Таким образом, государства — участники СНГ придерживаются различных подходов к определению вопросов, выносимых на референдум, и одновременно действуют единообразно, когда устанавливают ограничения предмета референдума. При этом исключения из содержания предмета референдума не однородны, более того, один и тот же вопрос в разных странах может быть как исключением, так и вопросом, по которому обязательно проводится референдум. Например, во многих странах вопросы территории исключены из предмета референдума, в то время как в Азербайджане вопрос об изменении государственных границ (часть II статьи 3 Конституции Азербайджанской Республики), а в Армении вопрос об изменении территории республики (пункт 4 части 1 статьи 4 Конституционного закона Республики Армения «О референдуме») могут решаться только путем референдума.

В национальном законодательстве стран Содружества можно обнаружить и совпадающие вопросы, по которым референдум не допускается, например: амнистия и помилование (Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Узбекистан), налоги и государственный бюджет (Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Узбекистан) и т. д.

Нельзя не отметить тенденцию к расширению предмета референдума. Если раньше чаще всего проводились конституционные референдумы или референдумы по решению вопросов, связанных с личностью главы государства, то уже сегодня появляются новые предметы народного волеизъявления. Так, Президент Республики Казахстан, выступая с ежегодным Посланием народу в сентябре 2023 года, отметил важность вопроса о строительстве или об отказе от возведения атомной электростанции, который должен быть решен не только путем всестороннего обсуждения и общественных слушаний, но и посредством референдума.

Правомерность вопросов, выносимых на референдум

Правомерность вопросов, выносимых на референдум, может определяться следующими критериями:

- соответствием вопроса, выносимого на референдум, установленному национальным законодательством предмету референдума;
- проверкой конституционности вопроса, выносимого на референдум, конституционным судом;
- формулировкой вопроса, выносимого на референдум.

В случае проверки вопроса референдума на соответствие предмету референдума, установленному законодательством, определяются осуществляющие ее субъекты. Например, в России — Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (часть 13 статьи 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»), в Беларуси — Министерство юстиции Республики Беларусь и Генеральная прокуратура (статья 114 Избирательного кодекса Республики Беларусь), в Кыргызстане — Жогорку Кенеш Кыргызской Республики (статья 12 Конституционного закона Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской Республики») и т. д.

Частично полномочия по проверке соответствия предмета референдума установленным законодательством нормам принадлежат и органу, осуществляющему в государстве — участнике СНГ конституционный контроль (конституционному суду).

Конституционная проверка нередко становится объектом особого внимания со стороны национального законодателя: законодательством о референдуме, о конституционном суде или о конституционном судопроизводстве могут быть предусмотрены процессуальные особенности подачи заявления в орган конституционного контроля, рассмотрения подобной категории дел, итогового решения конституционного суда. Если конституционная проверка предусмотрена законодательством, то обычно предусматриваются и юридические последствия как положительного, так и отрицательного решения конституционного суда (табл. 3).

Вопросы, выносимые на референдум, могут быть разной формы: в виде проекта Конституции, конституционного закона или закона; в виде вопроса, имеющего основополагающее значение (принципиального вопроса); в виде предложения.

В законодательстве Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, России, Таджикистана, Узбекистана предусмотрена возможность вынесения на референдум сразу нескольких вопросов. При этом требование о единстве формы вопроса законодательством не установлено, в связи с чем на референдум могут быть одновременно вынесены, например, вопрос в виде проекта закона и вопрос в виде предложения или принципа. Так, в Республике Беларусь в ноябре 1996 года состоялся референдум сразу по семи вопросам разной формы:

1. Перенести День независимости Республики Беларусь (День Республики) на 3 июля — день освобождения Беларуси от гитлеровских захватчиков в Великой Отечественной войне.

2. Принять Конституцию Республики Беларусь 1994 года с изменениями и дополнениями (новая редакция Конституции Республики Беларусь), предложенными Президентом Республики Беларусь А. Г. Лукашенко.

3. Выступаете ли Вы за свободную, без ограничений, покупку и продажу земли?

4. Поддерживаете ли Вы отмену смертной казни в Республике Беларусь?

Таблица 3. Предварительный конституционный контроль по вопросам, выносимым на референдум

Объект и обязательность конституционной проверки	Особенности конституционного судопроизводства	Правовые последствия решения/заключения конституционного суда
<i>Азербайджанская Республика</i>		
<p>Обязательно по изменениям в тексте Конституции, если они предложены Милли Меджлисом Азербайджанской Республики или Президентом Азербайджанской Республики (статья 153 Конституции Азербайджанской Республики).</p> <p>Установлена безусловная допустимость для рассмотрения вопроса Конституционным Судом, отказ в рассмотрении невозможен (статья 119 Избирательного кодекса Азербайджанской Республики, статья 61.2 Закона Азербайджанской Республики от 23 декабря 2003 года № 561-ІІQ «О Конституционном Суде»¹⁾)</p>	<p>Специальный срок для начала рассмотрения дела (статья 61 Закона Азербайджанской Республики «О Конституционном Суде»)</p>	<p>Мотивированное заключение о соответствии предложенных изменений требованиям статьи 155 Конституции Азербайджанской Республики, предусматривающей ограничения инициативы внесения предложений об отмене или изменении определенных статей Конституции.</p> <p>Краткое резюме заключения включается в текст бюллетеня для голосования</p>
<i>Республика Армения</i>		
<p>Обязательно по проекту изменений в Конституцию, которые оцениваются с точки зрения соответствия проекта неизменным статьям Конституции (статья 72 Закона Республики Армения от 27 января 2018 года № ЗР-42 «О Конституционном Суде»²⁾).</p>	<p>Определены субъекты обращения в Конституционный Суд, срок рассмотрения дела, критерии конституционности проекта изменений Конституции (статья 72 Закона Республики Армения «О Конституционном Суде»)</p>	<p>Конституционный Суд принимает одно из следующих решений: 1) о признании проекта соответствующим Конституции; 2) о признании проекта целиком или полностью противоречащим Конституции (часть 4 статьи 72 Закона Республики Армения «О Конституционном Суде»).</p>

<p>Объектом конституционной проверки может быть и проект закона о внесении изменений в закон, принятый на референдуме, в случае инициативы граждан и отклонения его Национальным Собранием Республики Армения (статья 10 Конституционного закона Республики Армения «О референдуме»)</p>		<p>В последнем случае проект не выносится на референдум (часть 5 статьи 10 Конституционного закона Республики Армения «О референдуме»)</p>
<i>Республика Беларусь</i>		
<p>По предложению Президента Республики Беларусь подлежат проверке Конституционным Судом выносимые на референдум вопросы, предусмотренные статьей 112 Избирательного кодекса Республики Беларусь (статья 117 Избирательного кодекса Республики Беларусь)</p>	<p>Не установлены</p>	<p>В случае заключения о конституционности вопроса — Президент Республики Беларусь назначает референдум; в случае признания неконституционности вопроса — назначение референдума по этому вопросу недопустимо</p>
<i>Республика Казахстан</i>		
<p>Обязательно при вынесении на референдум изменений и дополнений в Конституцию (пункт 3 статьи 91 Конституции Республики Казахстан) на предмет их соответствия требованиям о неизменности определенных конституционных положений</p>	<p>Не установлены</p>	<p>Изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан, признанные не соответствующими требованиям, установленным пунктом 2 статьи 91 Конституции, не могут быть вынесены на республиканский референдум (пункт 2 статьи 63 Конституционного закона Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года № 153-VII ЗРК «О Конституционном Суде Республики Казахстан»)</p>

¹ О Конституционном Суде : Закон Азербайджанской Республики от 23 декабря 2003 года № 561-ИЮ // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: <https://base.spinform.ru/> (дата обращения: 11.07.2023).

² О Конституционном Суде : Закон Республики Армения от 27 января 2018 года № ЗР-42 // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: https://base.spinform.ru (дата обращения: 11.07.2023).

Объект и обязательность конституционной проверки	Особенности конституционного судопроизводства	Правовые последствия решения/заклЮчения конституционного суда
<i>Кыргызская Республика</i> Специальные нормы о конституционной проверке вопросов, выносимых на референдум, не установлены		
<i>Республика Молдова</i>		
Обязательно по вопросу о конституционности инициативы пересмотра Конституции (часть (4) статьи 187 Избирательного кодекса Республики Молдова)	Специальный срок рассмотрения дела — в течение 10 дней (часть (2) статьи 187 Избирательного кодекса Республики Молдова)	ЗаклЮчение Конституционного Суда представляется в парламент (часть (3) статьи 187 Избирательного кодекса Республики Молдова)
<i>Российская Федерация</i>		
Факультативно по запросу Верховного Суда Российской Федерации при условии: наличия заключения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, утвержденного ее решением в связи с несоответствием вопроса (вопросов) референдума Конституции Российской Федерации (часть 17 статьи 15 Федерального конституционного закона Российской Федерации «О референдуме Российской Федерации»)	Пределы проверки, срок вынесения постановления Конституционного Суда, виды постановлений (глава XVI Федерального конституционного закона Российской Федерации от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» ¹⁾)	В соответствии с правилами, установленными главой XVI Федерального конституционного закона Российской Федерации «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд выносит одно из следующих решений: 1) о соответствии вопроса, выносимого на референдум Российской Федерации, Конституции Российской Федерации; 2) о несоответствии вопроса, выносимого на референдум Российской Федерации, Конституции Российской Федерации.

Обязательно по запросу Президента о соответствии Конституции Российской Федерации инициативы проведения референдума по предложенному вопросу (предложенным вопросам) референдума (часть 1 статьи 23 Федерального конституционного закона Российской Федерации «О референдуме Российской Федерации»). Запрос допустим при условии поступления из Центральной избирательной комиссии документов, на основании которых назначается референдум (статья 110.2 Федерального конституционного закона Российской Федерации «О Конституционном Суде Российской Федерации»)

Пределы проверки, срок вынесения постановления Конституционного Суда, виды постановлений (глава XVI Федерального конституционного закона Российской Федерации «О Конституционном Суде Российской Федерации»)

Если Конституционный Суд признал вопрос, выносимый на референдум, не соответствующим Конституции, процедуры по реализации инициативы его проведения прекращаются с момента вступления в силу постановления Конституционного Суда (статья 110.5 Федерального конституционного закона Российской Федерации «О Конституционном Суде Российской Федерации»)

Решение Конституционного Суда направляется Президенту Российской Федерации, подлежит обязательному опубликованию. В случае положительного решения — Президент назначает референдум, в случае отрицательного решения — процедуры по реализации инициативы прекращаются с момента вступления в силу решения Конституционного Суда (часть 2 статьи 23 Федерального конституционного закона Российской Федерации «О референдуме Российской Федерации»)

¹ О Конституционном Суде Российской Федерации : Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: <https://base.spinform.ru/> (дата обращения: 11.07.2023).

Объект и обязательность конституционной проверки	Особенности конституционного судопроизводства	Правовые последствия решения/заключения конституционного суда
<i>Республика Таджикистан</i>		
<p>Все вопросы, которые могут быть вынесены на референдум, подлежат конституционной проверке по обращению Президента Республики Таджикистан или Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан (статья 10 (1) Конституционного закона Республики Таджикистан «О референдуме Республики Таджикистан»).</p> <p>Действует общее правило о допустимости обращения в Конституционный суд (глава 8 Конституционного закона Республики Таджикистан от 3 ноября 1995 года № 84 «О Конституционном суде Республики Таджикистан»¹)</p>	<p>Не предусмотрены</p>	<p>В случае признания Конституционным судом Республики Таджикистан вопросов, выносимых на референдум Республики Таджикистан, соответствующими Конституции принимается решение о проведении референдума;</p> <p>в случае признания Конституционным судом вопросов, выносимых на референдум Республики Таджикистан, не соответствующими Конституции все референдумные процедуры прекращаются (статья 10 (1) Конституционного закона Республики Таджикистан «О референдуме Республики Таджикистан»)</p>
<i>Туркменистан</i>		
Специальные нормы о конституционной проверке вопросов, выносимых на референдум, не установлены		
<i>Республика Узбекистан</i>		
<p>Вопросы, выносимые на референдум, на предмет их соответствия Конституции Республики Узбекистан (пункт 3 статьи 133 Конституции Республики Узбекистан)</p>	<p>Не предусмотрены</p>	<p>Специальные нормы не предусмотрены</p>

¹ О Конституционном суде Республики Таджикистан : Конституционный закон Республики Таджикистан от 3 ноября 1995 года № 84 // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: <https://base.spinform.ru/> (дата обращения: 11.07.2023).

5. Принять Конституцию Республики Беларусь 1994 года с изменениями и дополнениями, предложенными депутатами фракций коммунистов и аграриев.

6. Выступаете ли Вы за то, чтобы руководители местных органов исполнительной власти избирались непосредственно жителями соответствующей административно-территориальной единицы?

7. Согласны ли Вы, что финансирование всех ветвей власти должно осуществляться гласно и только из государственного бюджета?¹

Особенность данного референдума заключалась не только в разнообразии форм вопросов, выносимых на референдум, но и в том, что особых правил по оформлению и заполнению бюллетеней для голосования по альтернативным вопросам (например, вопрос № 2 и вопрос № 5) установлено не было². Действовавший на тот момент Закон Республики Беларусь от 13 июня 1991 года № 859-ХІІ «О референдуме (народном голосовании) в Республике Беларусь» (статья 24) и действующий в настоящее время Избирательный кодекс Республики Беларусь (статья 118) предусматривают положение о необходимости последовательной нумерации альтернативных вопросов.

Более детальную регламентацию альтернативные вопросы получают в законодательстве Кыргызской Республики и Российской Федерации:

— в случае вынесения на референдум альтернативных вариантов вопросов в бюллетене для голосования указывается вариант волеизъявления «Против всех вариантов». Справа от каждого варианта помещается пустой квадрат, при этом участник референдума имеет право выбрать только один вариант (часть 3

¹ О проведении республиканского референдума в Республике Беларусь и мерах по его обеспечению : постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 6 сентября 1996 года № 578-ХІІІ. — URL: <https://rec.gov.by/uploads/folderForLinks/archive-referenda-1996-post578.pdf> (дата обращения: 11.07.2023).

² Из протокола Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов «Об итогах голосования на республиканском референдуме, который проводился 24 ноября 1996 года в соответствии с постановлением Верховного Совета Республики Беларусь от 6 сентября 1996 года № 578-ХІІІ». — URL: <https://rec.gov.by/uploads/folderForLinks/archive-referenda-1996-protokol.docx.pdf> (дата обращения: 11.07.2023).

статьи 31 Конституционного закона Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской Республики»);

— если на референдум выносятся альтернативные вопросы, в бюллетене справа от каждого варианта вопроса помещается пустой квадрат (часть 2 статьи 70 Федерального конституционного закона Российской Федерации «О референдуме Российской Федерации»).

При подобном законодательном регулировании голосовать можно только за один из предлагаемых альтернативных вопросов. В противном случае можно голосовать за все варианты альтернативных вопросов или против всех вариантов.

Как правило, на референдум выносятся текст проекта Конституции или закона полностью, при этом согласиться с одним положением и проголосовать против других не получится. Свидетельством тому выступает опыт государств, на территории которых проводились конституционные или законодательные референдумы (например, референдум в Казахстане в августе 1995 года по принятию новой Конституции или референдум в Узбекистане в июле 2023 года по принятию Конституционного закона Республики Узбекистан «О Конституции Республики Узбекистан» и т. д.). Уникален в этом отношении опыт Азербайджана по проведению референдума в сентябре 2016 года, когда голосование проходило по каждой из двадцати девяти поправок к Конституции в отдельности.

Помимо требования о соответствии законодательно установленному предмету референдума вопросов, выносимых на референдум, законодательством в некоторых случаях устанавливаются и требования к самой формулировке вопроса референдума. Учитывая, что формулировка вопроса, выносимого на референдум, является фактором, способным влиять на электоральный выбор, в результате чего может быть принято решение, которое вовсе не поддерживается мнением большинства, законодательство Кыргызстана предусматривает, что вопрос референдума должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась множественность его толкования и можно было дать лишь однозначный ответ (часть 2 статьи 7 Конституционного закона Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской Республики»).

В Молдове текст вопроса должен быть сформулирован точно, без двусмысленностей, без введения в заблуждение или подсказки ответа. Не допускается формулировка взаимоисключающих вопросов (часть (2) статьи 185 Избирательного кодекса Республики Молдова).

Требование к тексту вопроса референдума с позиции только однозначного ответа на него предусмотрено и в Армении — частью 3 статьи 4 Конституционного закона Республики Армения «О референдуме».

В Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации» нашла отражение правовая позиция Конституционного Суда относительно требований, предъявляемых к вопросам референдума¹. Установлено, что вопрос, выносимый на референдум, должен быть сформулирован таким образом, чтобы, во-первых, исключалась множественность его толкования и можно было дать только однозначный ответ, а во-вторых, исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения (часть 7 статьи 6 указанного закона). Кроме того, Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусмотрено, что вопросы референдума не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод (пункт 5 статьи 12)².

Виды референдумов

Существуют различные видовые характеристики института референдума. Часто встречается деление референдумов в зависимости от формы и результата. По форме выделяют:

«1) инициативный референдум (по законодательным предложениям или уже действующим правовым нормам);

¹ См., например: Постановление Конституционного Суда РСФСР от 13 марта 1992 года № П-РЗ-1 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

² Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ // Справочно-правовая система КонсультантПлюс. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/ (дата обращения: 10.07.2023).

- 2) народный референдум (инициированный избирателями после сбора подписей);
- 3) конституционный референдум (по пересмотру и поправкам конституции);
- 4) референдум меньшинства (инициированный парламентским меньшинством);
- 5) плебисцит (референдум, инициированный руководителем, президентом и т. д.).

Такой критерий, как результативность референдума, оценивается с общенациональной и корпоративной точек зрения. По результатам референдумы разделяют на:

- 1) референдумы, инициированные властью и имеющие для нее либо позитивные, либо негативные результаты (последствия);
- 2) референдумы, инициированные не властью и имеющие для нее либо позитивные, либо негативные результаты»¹.

Характер референдума формируется в зависимости от того, обязательным он является или факультативным, а также от правовых последствий его проведения.

Референдум является обязательным, если законом предусмотрены условия, при которых какой-либо вопрос должен быть вынесен на референдум. Как правило, проведение обязательного референдума предусматривается в отношении поправок в Конституцию или проектов нормативных правовых актов. Так, например, проект Конституции выносится на референдум в Армении (часть 1 статьи 4 Конституционного закона Республики Армения «О референдуме»); на референдум выносится проект нормативного правового акта или вопрос, обязательное вынесение которых предусмотрено международным договором Российской Федерации (часть 2 статьи 6 Федерального конституционного закона Российской Федерации «О референдуме Российской Федерации»), только путем референдума изменяется и дополняется Конституция в Таджикистане (часть 2 статьи 1 Конституционного закона Республики Таджикистан «О референдуме Республики Таджикистан») и т. д.

¹ Старостина И. А. Пробелы и дефекты в российском конституционном праве по вопросу о референдуме // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения : материалы международной научной конференции. — Москва, 2008. — С. 292.

Факультативный референдум проводится по решению определенного органа по вопросам, которые имеют альтернативный вариант решения, обычно через парламент. Факультативный референдум предусмотрен, например, законодательством Беларуси, где по инициативе Президента Республики Беларусь может быть назначен референдум по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни, в том числе по изменениям и дополнениям в Конституцию (статья 117 Избирательного кодекса Республики Беларусь). Факультативный характер носит конституционный референдум в России (статья 6 Федерального конституционного закона Российской Федерации «О референдуме Российской Федерации»), и в Казахстане проведение конституционного референдума зависит от решения Президента Республики Казахстан (пункт 1 статьи 91 Конституции Республики Казахстан). Факультативный референдум могут инициировать и граждане. Так, граждане Узбекистана вправе инициировать проведение референдума по наиболее важным вопросам общественной и государственной жизни (статьи 11, 12 Закона Республики Узбекистан «О референдуме Республики Узбекистан»).

По правовым последствиям референдумы бывают ратифицирующие (утверждающие) и консультативные¹. Ратифицирующий референдум считается высшим, окончательным и общеобязательным. Это означает, во-первых, что принятое на референдуме решение не только не требует никакого одобрения, но и не предполагает какого-либо влияния власти на него, за исключением специального органа, обязанного опубликовать его для всеобщего ознакомления. Во-вторых, решение ратифицирующего референдума действует в отношении неограниченного количества лиц, поэтому, как правило, на такой референдум выносятся поправки в Конституцию или проекты нормативных правовых актов. Например, в Туркменистане решение, принятое на референдуме, является окончательным и имеет обязательную силу на всей территории Туркменистана (часть 1 статьи 84 Избирательного кодекса Туркменистана).

В рамках консультативного референдума уполномоченный орган имеет право принимать решения, консультироваться

¹ См.: Маклаков В. В. Референдум в зарубежных странах : учебное пособие. — Москва, 2014. — С. 17.

с народом по вопросу содержания своей деятельности. Это совсем не означает, что формулировка вопроса, представленного на всеобщее голосование (референдум), во всех случаях исходит от государственного органа.

В. В. Маклаков по этому поводу отмечал: «Инициатива проведения консультативного референдума может принадлежать и гражданам. В любом случае этот вид референдума по характеру близок к опросу населения, однако отличается более точными и определенными результатами»¹.

По поводу консультативного референдума складывается неоднозначное мнение. В. В. Комарова утверждает, что неконкретность вопроса, выносимого на консультативный референдум, является его главным недостатком, позволяющим государственным органам манипулировать общественным мнением, перекладывать ответственность на граждан, подменять и извращать смысл принимаемого решения².

Другие авторы считают, что результаты консультативного референдума, хотя и не являются обязательными для парламента и правительства, тем не менее влияют на решение этих органов, которым трудно противиться воле большинства избирателей.

Примером консультативного референдума может быть референдум, проведенный в Кыргызской Республике 10 января 2021 года, когда перед гражданами был поставлен вопрос: «Какую форму правления Вы поддерживаете?»³. На том референдуме речь не шла о проекте Конституции, необходимо было выяснить мнение населения, которое помогло бы завершить общественно-политические дискуссии в ходе конституционной реформы. На референдуме было предложено три ответа: «президентская республика», «парламентская республика» и «против всех вариантов». По вопросу, вынесенному на референдум (всенародное голосование), который был назначен на 10 января 2021 года, признали при-

¹ Маклаков В. В. Избирательное право и избирательные системы буржуазных и развивающихся стран. — С. 59.

² Комарова В. В. Указ. соч. — С. 49.

³ О назначении референдума (всенародного голосования) по определению формы правления Кыргызской Республики : Закон Кыргызской Республики от 11 декабря 2020 года № 6 // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: <https://base.spinform.ru> (дата обращения: 12.07.2023).

нятым вариант «президентская республика»¹. Следствием этого решения стала подготовка проекта Закона Кыргызской Республики «О Конституции Кыргызской Республики», который был вынесен уже на ратифицирующий референдум 11 апреля 2021 года².

Таким образом, консультативный референдум — неотъемлемый элемент демократии, форма обратной связи между государственными органами и гражданами, выявления мнения населения по общественно значимым вопросам государственного управления.

По территориальному признаку референдумы могут быть общегосударственными и местными. Общегосударственные референдумы проводятся на всей территории страны. Данный вид референдума предусмотрен во всех государствах — участниках СНГ. Местные референдумы проводятся в пределах территории отдельного субъекта федеративного государства или территории местного сообщества.

Как отмечает А. Н. Нифанов: «Местный референдум является важным средством урегулирования трудных, спорных вопросов, которые не могут быть решены местными органами власти. При этом особая трудность состоит в определении того, по какому вопросу проводить референдум. Местные власти должны четко представлять себе то, о чем идет речь, и всесторонне готовить опрос населения. Референдуму должно предшествовать объяснение проблемы, поэтому в рамках нормативных актов о местном референдуме должны быть раскрыты положения о предвыборной кампании в ходе референдума. Важно, чтобы местные жители могли с помощью радио, местного и кабельного телевидения ознакомиться с разными мнениями, платформами, т. е. речь идет о том, что референдум в какой-то мере следует рассматривать как одну из форм политической борьбы»³.

¹ См.: Постановление Центральной избирательной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики от 10 января 2021 года № 27. — URL: <https://shailoo.gov.kg> (дата обращения: 12.07.2023).

² О назначении референдума (всенародного голосования) по проекту Закона Кыргызской Республики «О Конституции Кыргызской Республики»: Закон Кыргызской Республики от 12 марта 2021 года № 31 // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. — URL: <http://cbd.minjust.gov.kg> (дата обращения: 12.07.2023).

³ Нифанов А. Н. Правовые формы реализации непосредственной демократии в системе местного самоуправления: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. — Ростов-на-Дону, 2003. — С. 74.

Не во всех государствах — участниках СНГ современное национальное законодательство предусматривает возможность проведения местных референдумов. Одни государства никогда не рассматривали необходимость законодательного закрепления местных референдумов, другие имели и опыт законодательного регулирования, и опыт проведения такого референдума, но впоследствии не использовали его. Так, например, в Республике Таджикистан, где на основании Положения о порядке проведения референдума в городе Ленинабад «О возвращении городу Ленинабаду исторического имени Ходжент» в январе 1991 года был проведен местный референдум, на котором большинство горожан высказалось за переименование города в Ходжент. Примечательно, что данный документ не только устанавливал предмет референдума, но и определял другие аспекты, связанные с его организацией и проведением (общие принципы проведения, агитация, подготовка и проведение референдума, проведение голосования и установление результатов, споры и жалобы, связанные с организацией и проведением референдума, исполнение принятого на нем решения). Положение стало правовой основой для проведения местного референдума, в последующем был принят Закон Республики Таджикистан «О народном голосовании (референдуме)», который предусматривал проведение республиканских и местных референдумов¹. Действующий в настоящее время Конституционный закон Республики Таджикистан «О референдуме Республики Таджикистан» от 4 ноября 1995 года нормы о местном референдуме не содержит.

Местные референдумы предусмотрены законодательством Армении, Беларуси, Молдовы, России и Туркменистана, при этом состав источников юридического закрепления референдумов на местном уровне различен.

Республика Армения

Законодательство Армении, наряду с конституционно-правовыми нормами о местном референдуме (например, статья 183 Конституции Республики Армения), включает специальный

¹ О народном голосовании (референдуме) Республики Таджикистан : Закон Республики Таджикистан // Ахбори Шурои Оли Республики Таджикистан. — Душанбе, 1992. — № 3.

закон, регулирующий отношения в сфере реализации права граждан на участие в местном референдуме по общественным вопросам местного значения, — Закон Республики Армения от 28 июня 2018 года № ЗР-347 «О местном референдуме»¹.

Республика Беларусь

В законодательстве Беларуси нет специальных нормативных правовых актов о местном референдуме. Нормы о местном референдуме содержатся в разделе VII Избирательного кодекса Республики Беларусь (глава 25 посвящена порядку назначения и проведения местного референдума), а также в Законе Республики Беларусь от 4 января 2010 года № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»².

Республика Молдова

В Молдове специальный закон также не предусмотрен в составе национального законодательства. Избирательный кодекс Республики Молдова включает отдельную главу, посвященную местным референдумам, построение которой подчинено тем же принципам, что и главы о республиканском референдуме. Закон Республики Молдова от 28 декабря 2006 года № 436-XVI «О местном публичном управлении»³ также содержит некоторые положения, регулирующие вопросы проведения местного референдума.

Российская Федерация

Проведение референдумов субъектов Федерации и местных референдумов в России урегулировано как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации. Федеральное законодательство представлено некоторыми конституционными

¹ О местном референдуме : Закон Республики Армения от 28 июня 2018 года № ЗР-347 // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: <https://base.spinform.ru> (дата обращения: 12.07.2023).

² О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь : Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 года № 108-З // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: <https://base.spinform.ru> (дата обращения: 13.07.2023).

³ О местном публичном управлении : Закон Республики Молдова от 28 декабря 2006 года № 436-XVI // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: <https://base.spinform.ru> (дата обращения: 13.07.2023).

нормами (например, часть 2 статьи 130 Конституции Российской Федерации), нормами о референдумах субъектов Федерации и местных референдумах Федерального закона Российской Федерации от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (статьи 2, 11, 12 и др.). Отдельное внимание местному референдуму уделено в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (статья 22)¹. Некоторые положения о назначении и проведении референдума субъекта Российской Федерации предусмотрены Федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»².

Субъекты Федерации используют несколько подходов в правовом регулировании референдумов на местном уровне и уровне субъекта Федерации. Большинство субъектов Федерации имеют специальные законы о референдуме, при этом принимаются два самостоятельных закона — закон о референдуме субъекта Федерации и закон о местном референдуме в субъекте Федерации³. В других субъектах Федерации действуют избирательные кодексы, которые комплексно регулируют вопросы выборов и референдумов⁴. Существует и третий вариант, когда нормы

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: <https://base.spinform.ru> (дата обращения: 13.07.2023).

² Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. — URL: <https://docs.cntd.ru> (дата обращения: 05.08.2023).

³ См., например: О референдуме Республики Калмыкия : закон Республики Калмыкия от 1 октября 2007 года № 376-III-3, О местном референдуме в Республике Калмыкия : закон Республики Калмыкия от 6 ноября 2001 года № 137-II-3; О референдуме Ульяновской области : закон Ульяновской области от 26 июля 2010 года № 105-ЗО, О местном референдуме в Ульяновской области : закон Ульяновской области от 4 июня 2013 года № 80-ЗО и др. // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. — URL: <https://docs.cntd.ru> (дата обращения: 13.07.2023).

⁴ См., например: Избирательный кодекс Костромской области от 19 октября 2018 года № 451-6-ЗКО // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. — URL: <https://docs.cntd.ru> (дата обращения: 13.07.2023).

о референдуме субъекта Федерации и местном референдуме формируются в рамках одного нормативного правового акта — закона о гражданской инициативе. Кроме того, специальные нормы о референдуме можно обнаружить и в учредительных документах субъектов Федерации¹.

Законодательство субъектов Федерации основано на положениях Конституции и Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», которые наряду со специальными законами составляют правовую основу проведения референдумов.

Туркменистан

Вопросы местного референдума в Туркменистане урегулированы Избирательным кодексом Туркменистана. В основном нормы о местных референдумах включены в статьи о выборах и референдумах (например, часть 3 статьи 4, абзац 2 части 1 статьи 55, часть 2 статьи 83 и др.). Некоторые нормы о местных референдумах объединены в самостоятельную статью (статья 54). Закон Туркменистана от 10 мая 2010 года № 109-IV «О местных органах исполнительной власти»² ставит перед местным органом исполнительной власти (хякимликом) задачу по осуществлению необходимых мер по подготовке и проведению на соответствующей территории выборов и референдумов.

Юридическая конструкция местного референдума строится по тем же принципам, что и конструкция референдума, проводимого на территории всего государства, приобретая при этом особенности. Для местного референдума также важны вопросы, выносимые на референдум, их правомерность, субъекты, которые могут инициировать проведение референдума и принимают решение, последствия референдума.

¹ См., например: О порядке осуществления гражданской инициативы в Воронежской области : закон Воронежской области от 27 июня 2007 года № 85-ОЗ; Устав Калужской области от 27 марта 1996 года № 473 // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. — URL: <https://docs.cntd.ru> (дата обращения: 13.07.2023).

² О местных органах исполнительной власти : Закон Туркменистана от 10 мая 2010 года № 109-IV // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: <https://base.spinform.ru> (дата обращения: 13.07.2023).

Предмет выносимых на местный референдум вопросов обусловливается характером такого референдума. Если общенародный референдум проводится в целях решения вопросов, которые имеют общегосударственное значение, то «местные референдумы организуются для решения государственных вопросов локального значения в пределах той или иной части государства соответственно его административно-территориальному делению»¹. Такой способ голосования определяет некоторые недостатки референдума, которые были отмечены еще К. Тахтаревым в 1907 году. К ним относятся: отсутствие «в большинстве случаев предварительного совместного обсуждения гражданами решаемых вопросов, недопущение поправок к предлагаемому на голосование проекту, невозможность голосовать его по частям и необходимость принимать его целиком или совершенно отвергать»².

Предметом местного референдума являются вопросы местного значения — такие вопросы, которые прямо или косвенно связаны с жизнью и бытом проживающего на соответствующей территории населения.

В государствах — участниках СНГ, законодательством которых установлено проведение местных референдумов, используется общий подход к определению предмета местного референдума, за исключением вопросов, которые не могут быть вынесены на местный референдум. При этом в некоторых государствах вопросы местного референдума определены вполне конкретно. Например, в Армении местный референдум может быть назначен в случае законодательной инициативы по объединению или разделению общин (статья 7.1 Закона Республики Армения «О местном референдуме»); в Туркменистане на местный референдум может быть вынесен вопрос об изменении либо отмене решения Генгеша (пункт 1 части 2 статьи 54 Избиратель-

¹ См.: Коток В. Ф. Проблемы развития непосредственной демократии. — Москва, 1965. — С. 586; Денисов А. И. Конституционные вопросы дальнейшего развития Советов // Советы депутатов трудящихся в период развернутого строительства коммунизма. — Москва, 1961. — С. 135.

² Тахтарев К. М. От представительства к народовластию: к изучению новейших стремлений политического развития современного общества. — Санкт-Петербург, 1907. — С. 171.

ного кодекса Туркменистана); в России вопросы референдума, проводимого на территории того или иного субъекта Федерации, можно обнаружить в уставах и конституциях соответствующих субъектов Российской Федерации.

В зависимости от предмета референдума местные референдумы могут быть как законодательными (например, на референдум может быть вынесен проект закона Ульяновской области или иного акта законодательства Ульяновской области¹), так и консультативными (например, в соответствии со статьей 215 Избирательного кодекса Республики Молдова местные референдумы рассматриваются только как консультирование с гражданами по вопросам важнейшего значения для села (коммуны), города (муниципия), района и административно-территориального образования с особым статусом).

Выносимый на референдум вопрос должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключить возможность его множественного толкования и чтобы по нему можно было дать только однозначный ответ.

Решение, принятое на референдуме, имеет высшую юридическую силу на соответствующей территории, не требует какого-либо утверждения и является обязательным для исполнения на соответствующей территории. Его можно отменить или изменить только принятием решения о новом референдуме. Если для выполнения решения, принятого на местном референдуме, требуется издать дополнительный правовой акт, орган местного самоуправления, в компетенцию которого входит решение этого вопроса, обязан принять такой акт. Решение, принятое на местном референдуме, и результаты голосования подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Таким образом, местный референдум представляет собой институт непосредственной демократии, который предполагает принятие решений императивного характера по вопросам местного значения путем голосования установленного законом количества жителей, обладающих активным избирательным правом,

¹ См.: О референдуме Ульяновской области : закон Ульяновской области от 26 июля 2010 года № 105-ЗО. Ст. 5 // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. — URL: <https://docs.cntd.ru> (дата обращения: 13.07.2023).

постоянно или преимущественно проживающих в пределах территории, на которой осуществляется местное самоуправление.

Местные референдумы используются для содействия вовлечению граждан в общественную жизнь. В условиях реализации демократии на местном уровне мнение народа особенно важно при решении властями социальных вопросов, проблем окружающей среды и других вопросов местного значения. В связи с этим требуется совершенствование механизмов привлечения граждан к самоуправлению, к числу которых относятся и местные референдумы.

Референдум является одним из способов принятия важных нормативных правовых актов и политических решений. Именно референдум обеспечивает наиболее полное участие граждан в управлении делами государства, играет огромную роль в развитии инициативы населения и является эффективным средством самовыражения народа.

Использование местного референдума в стране будет полезным лишь в том случае, если он, являясь по своей природе весьма эффективным демократическим институтом, будет понят и поддержан широкими слоями населения, будет иметь четко выраженную гуманную цель при решении вопросов местного значения и, наконец, если будут созданы все необходимые организационно-технические и иные условия для подготовки и проведения местного референдума.

В целом местный референдум как одна из высших форм непосредственной демократии обладает рядом достоинств:

- предоставляет гражданам возможность высказываться по предмету местного референдума;
- служит политико-правовому воспитанию населения;
- позволяет гражданам предложить новые идеи органам местного самоуправления;
- способствует развитию местного самоуправления.

Процесс референдума

2.1. Организация референдума: опыт государств Содружества

Инициирование и назначение референдума

Важнейшим этапом проведения референдума является требование о его назначении, которое осуществляет круг субъектов, установленных в законе. Субъекты, назначающие референдум, реализуют свое право либо по своей инициативе, либо по инициативе других уполномоченных субъектов: группы депутатов парламента, правительства, группы избирателей.

Состав субъектов инициативы назначения референдума в законодательстве часто меняется. Так, согласно Закону СССР «О всенародном голосовании (референдуме СССР)» от 27 декабря 1990 года инициатива проведения референдума СССР принадлежала: гражданам СССР; Съезду народных депутатов СССР; Верховному Совету СССР; Совету Союза и Совету Национальностей, Президенту СССР; республикам в лице их высших органов государственной власти. Граждане СССР имели право инициативы проведения референдума в том случае, если под требованием о референдуме было собрано не менее двух миллионов подписей граждан, обладающих правом участвовать в референдуме. Прерогатива назначения референдума СССР принадлежала Верховному Совету СССР и Съезду народных депутатов СССР по требованию субъектов инициативы проведения референдума СССР.

Инициатива о проведении референдума может исходить от разных государственных органов, а также от части избирательного корпуса. Право назначить референдум обычно принадлежит президенту или парламенту страны.

Таблица 4. Субъекты инициативы назначения референдума в государствах — участниках СНГ

Государство — участник СНГ	Субъект инициативы проведения референдума	Субъект принятия решения о проведении референдума
Азербайджанская Республика	Милли Меджлис Азербайджанской Республики Президент Азербайджанской Республики Не менее 300 тыс. граждан Азербайджанской Республики, обладающих активным избирательным правом	Милли Меджлис Азербайджанской Республики Президент Азербайджанской Республики (в зависимости от того, к кому было направлено обращение)
Республика Армения	Не менее одной трети от общего числа депутатов Национального Собрания Республики Армения Правительство Республики Армения ¹ Не менее 200 тыс. граждан Республики Армения, обладающих избирательным правом	Национальное Собрание Республики Армения большинством голосов от общего числа депутатов Президент Республики Армения
Республика Беларусь	Президент Республики Беларусь Всебелорусское народное собрание (большинством голосов от общего состава) Палата представителей и Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь (большинством голосов от полного состава каждой из палат)	Президент Республики Беларусь (издает указ)

¹ Правительство Республики Армения обладает исключительным правом на внесение предложения о проведении референдума по вопросу членства Республики Армения в надгосударственных международных организациях, а также изменения территории Республики Армения (часть 2 статьи 11 Конституционного закона Республики Армения от 28 марта 2018 года № ЗР-155 «О референдуме»).

Государство — участник СНГ	Субъект инициативы проведения референдума	Субъект принятия решения о проведении референдума
	Не менее 450 тыс. граждан Республики Беларусь, обладающих избирательным правом, в том числе не менее 30 тыс. граждан от каждой из областей и города Минска	
Республика Казахстан	<p>Президент Республики Казахстан</p> <p>Парламент Республики Казахстан (на раздельном заседании палат Парламента путем последовательного рассмотрения вопроса сначала в Мажилисе, а затем в Сенате; инициатива оформляется соответствующими постановлениями палат)</p> <p>Правительство Республики Казахстан (большинством голосов от общего числа членов)</p> <p>Не менее 200 тыс. граждан Республики Казахстан, обладающих правом на участие в республиканском референдуме, в количественном отношении, в равной мере представляющем все области, столицу Республики Казахстан и города республиканского значения</p>	Президент Республики Казахстан (издает указ)
Кыргызская Республика	<p>Не менее двух третей от общего числа депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики либо не менее 300 тыс. избирателей по проекту закона о внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики</p> <p>Не менее 10 тыс. избирателей</p> <p>Депутат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (по всем вопросам, кроме вопроса о поправках к Конституции)</p> <p>Правительство Кыргызской Республики</p>	Жогорку Кенеш Кыргызской Республики (принимает закон)
Республика Молдова ¹	Не менее 100 тыс. граждан Республики Молдова, обладающих избирательным правом	Парламент Республики Молдова (принимает постановление)

¹ Возможность обращения с инициативой в Республике Молдова для того или иного субъекта зависит от вида референдума — конституционного, законодательного или консультативного. Более подробно см.: части (2) и (3) статьи 183 Избирательного кодекса Республики Молдова от 8 декабря 2022 года № 325.

Государство — участник СНГ	Субъект инициативы проведения референдума	Субъект принятия решения о проведении референдума
	<p>В случае референдума по пересмотру Конституции — не менее 200 тыс. граждан Республики Молдова, имеющих право избирать (и представляющих не менее половины административно-территориальных единиц второго уровня, в каждой из которых должно быть собрано не менее 20 тыс. подписей в поддержку инициативы)</p> <p>Не менее одной трети депутатов Парламента Республики Молдова</p> <p>Президент Республики Молдова</p> <p>Правительство Республики Молдова</p>	
Российская Федерация	<p>Не менее 2 млн граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в референдуме (при условии, что на территории одного субъекта Российской Федерации или в совокупности за пределами территории Российской Федерации находится место жительства не более 50 тыс. из них)</p> <p>Конституционное Собрание Российской Федерации (по проекту новой Конституции)</p> <p>Федеральные органы государственной власти Российской Федерации (в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации»)</p>	Президент Российской Федерации (издает указ)
Республика Таджикистан	<p>По внесению изменений и дополнений в Конституцию:</p> <p>Президент Республики Таджикистан или</p> <p>минимум одна треть от общего числа членов Маджлиси милли и депутатов Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан</p>	<p>Президент Республики Таджикистан (принимает постановление) или</p> <p>Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан, решением не менее</p>

Государство — участник СНГ	Субъект инициативы проведения референдума	Субъект принятия решения о проведении референдума
	По другим вопросам: не менее одной трети от общего числа членов Маджлиси милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан или не менее одной трети от общего числа депутатов Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан	двух третей от общего числа депутатов (принимает постановление)
Туркменистан	Меджлис Туркменистана (не менее двух третей от установленного числа депутатов Меджлиса Туркменистана) Не менее 250 тыс. граждан, обладающих избирательным правом	Меджлис Туркменистана (принимает решение) Президент Туркменистана устанавливает дату проведения референдума
Республика Узбекистан	Президент Республики Узбекистан Палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан Граждане Республики Узбекистан	Олий Мажлис Республики Узбекистан Президент Республики Узбекистан может принять свое решение или обратиться в Олий Мажлис Республики Узбекистан

Как видно из таблицы 4, состав субъектов, обладающих правом назначения референдума, неоднороден. В одних государствах субъектом инициативы может быть исполнительный орган — правительство (Республика Армения, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова), в других — президент и одновременно законодательный орган (Республика Таджикистан, Республика Узбекистан) и т. д. Возможность проведения референдума по инициативе народа юридически закреплена во всех государствах — участниках СНГ,

за исключением Таджикистана. Конституционный закон Республики Таджикистан «О референдуме Республики Таджикистан», по сравнению с законом 1991 года, сужает круг субъектов, обладающих правом на обращение с предложением о проведении референдума. В настоящее время инициатива проведения референдума принадлежит: Президенту Республики Таджикистан или минимум одной трети от общего числа членов Маджлиси милли и депутатов Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан по вопросу внесения изменений или дополнений в Конституцию; не менее одной трети от общего числа членов Маджлиси милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан или не менее одной трети от общего числа депутатов Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан по остальным вопросам (статья 9 Конституционного закона Республики Таджикистан «О референдуме Республики Таджикистан»).

Республика Беларусь и Российская Федерация имеют особенности в определении субъектов инициативы проведения референдума. Так, в Беларуси республиканский референдум может быть назначен по предложению Всебелорусского народного собрания. Всебелорусское народное собрание — высший представительный орган народовластия Республики Беларусь, определяющий стратегические направления развития общества и государства, обеспечивающий незыблемость конституционного строя, преемственность поколений и гражданское согласие. Делегатами Всебелорусского народного собрания являются: Президент Республики Беларусь; Президент Республики Беларусь, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности либо досрочно в случае его отставки; представители законодательной, исполнительной и судебной власти; представители местных Советов депутатов; представители гражданского общества¹. Правовое регулирование деятельности Всебелорусского народного собрания обеспечивается не только конституционными нормами,

¹ См.: Глава 3¹ Конституции Республики Беларусь от 15 марта 1994 года № 2875 // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: <https://base.spinform.ru> (дата обращения: 18.07.2023).

но и нормами специального закона¹, одна часть положений которого вступила в силу 10 февраля 2023 года, другая действует с 1 января 2024 года, третья — со дня формирования Всебелорусского народного собрания в порядке, установленном данным законом.

В Российской Федерации право инициативы проведения референдума принадлежит Конституционному Собранию, которое созывается в случае, если предложение о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации (согласно общему правилу положения указанных глав не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием) будет поддержано тремя пятыми голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Конституционное Собрание либо подтверждает неизменность Конституции Российской Федерации, либо разрабатывает проект новой Конституции Российской Федерации, который принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов от общего числа его членов или выносится на всенародное голосование².

В целом, когда референдум назначается по инициативе части избирательного корпуса, приобретают особое значение порядок и способы сбора подписей. Как правило, в странах Содружества в установленном законодательством порядке образуются инициативные группы по сбору подписей, состоящие из небольшого количества граждан. В Казахстане, например, к составу инициативной группы предъявляется требование о региональной представленности: в такую группу должны входить не менее трех представителей от каждой области, столицы Республики Казахстан и городов республиканского значения. При этом инициативная группа референдума образуется на собрании, а члены инициативной группы референдума избираются большинством голосов участников собрания (статья 12 Конституционного закона Республики Казахстан «О республиканском референдуме»).

¹ См.: О Всебелорусском народном собрании : Закон Республики Беларусь от 7 февраля 2023 года № 248-З // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: <https://base.spinform.ru> (дата обращения: 18.07.2023).

² См.: статья 135 Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 года // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: <https://base.spinform.ru> (дата обращения: 18.07.2023).

Инициативные группы находятся в постоянном взаимодействии с центральным избирательным органом (например, в Республике Армения, Республике Беларусь, Республике Казахстан) или министерством юстиции (в Кыргызской Республике), которые, в свою очередь, при соблюдении условий, предусмотренных законом для образования инициативной группы, принимают решение о ее регистрации. Данные органы выступают и в качестве органов, осуществляющих контроль за деятельностью инициативной группы. Примечательно, что в случаях установления нарушений в действиях инициативной группы законодательством о референдумах предусматриваются специальные меры ответственности. Например, Конституционный закон Республики Казахстан «О республиканском референдуме» предусматривает в качестве мер ответственности прекращение деятельности инициативной группы референдума и отзыв свидетельства о ее регистрации (статья 15).

Нередко национальным законодательством устанавливаются требования к содержанию подписных листов, а также сроки для сбора подписей. Так, в соответствии со статьей 115 Избирательного кодекса Республики Беларусь подписные листы должны содержать формулировку зарегистрированного вопроса, вынесенного на референдум, и (или) изложение существа предлагаемого решения, а также фамилию, собственное имя и отчество (если таковое имеется) члена инициативной группы, собирающего подписи, с указанием номера свидетельства о регистрации инициативной группы и органа, выдавшего его. В подписном листе в отношении гражданина, поддерживающего предложение о проведении референдума, указываются его фамилия, собственное имя и отчество (если таковое имеется), дата рождения, место жительства, серия и номер паспорта гражданина Республики Беларусь (номер идентификационной карты гражданина Республики Беларусь) или реквизиты иного документа, определяемого Центральной избирательной комиссией. Данные о гражданине вносятся в подписной лист рукописным способом. Гражданин собственноручно ставит в подписном листе дату подписи и расписывается. Подписи нумеруются.

Сбор подписей в Республике Армения осуществляется по общему правилу в течение 60 дней после регистрации инициа-

тивной группы (часть 19 статьи 13 Конституционного закона Республики Армения «О референдуме»), в Республике Беларусь — в течение двух месяцев (статья 115 Избирательного кодекса Республики Беларусь). В Кыргызской Республике можно отметить особый порядок исчисления срока для сбора подписей: сбор подписей начинается по истечении 30 календарных дней со дня опубликования инициативной группой текста проекта закона на официальном сайте Министерства юстиции Кыргызской Республики, а также на Едином портале общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов или в одном из республиканских печатных изданий и заканчивается по истечении трех месяцев со дня начала процедуры сбора подписей (часть 1 статьи 11 Закона Кыргызской Республики от 16 ноября 2011 года № 212 «О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике»¹).

Число подписей, достаточное для проведения голосования по народной инициативе, во всех государствах выражено в абсолютных цифрах. При этом количество подписей, необходимое для проведения референдума по вопросу внесения изменений в Конституцию, может отличаться от количества подписей, достаточного для проведения референдума по другим вопросам, — оно обычно больше (Кыргызская Республика, Республика Молдова).

Что касается вопроса о назначении референдума в странах СНГ, то он решается следующим образом: президент назначает референдум в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации, парламент — в Кыргызской Республике, Республике Молдова и Туркменистане (при этом Президент Туркменистана устанавливает дату проведения референдума). Парламент и президент разделяют данное право в Азербайджанской Республике, Республике Таджикистан и Республике Узбекистан. В Республике Армения решение о проведении референдума принимает Национальное Собрание, а назначает референдум Президент Республики Армения.

¹ О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике : Закон Кыргызской Республики от 16 ноября 2011 года № 212 // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: <https://base.spinform.ru> (дата обращения: 18.07.2023).

Информирование избирателей

Информирование граждан о подготовке и проведении референдума является одной из подготовительных стадий проведения референдума. Предоставление гражданам документа или вопроса, который выносится на голосование, является важной составляющей реализации принципа гласности подготовки и организации референдумного процесса и необходимым условием свободного формирования воли избирателя.

В Азербайджанской Республике проект выносимого на референдум акта подлежит опубликованию в средствах массовой информации вместе с решением (распоряжением) о назначении референдума. Кроме того, избиратель вправе получить текст такого проекта в участковой избирательной комиссии не позднее чем за 30 дней до дня голосования (статья 124 Избирательного кодекса Азербайджанской Республики).

Подобное требование установлено в Республике Казахстан, где в целях реализации принципа гласности при организации республиканского референдума (статья 6 Конституционного закона Республики Казахстан «О республиканском референдуме») указ Президента Республики Казахстан о назначении референдума, тексты проектов Конституции, конституционного закона, закона, внесения в них изменений и дополнений публикуются в средствах массовой информации (статья 18 Конституционного закона Республики Казахстан «О республиканском референдуме»). Через средства массовой информации обнародуются предлагаемые к вынесению на республиканский референдум вопросы в Республике Молдова (часть (4) статьи 192 Избирательного кодекса Республики Молдова). Подлежат опубликованию в средствах массовой информации постановления, связанные с референдумом, и вопросы, выносимые на референдум, в Республике Таджикистан (статья 6 Конституционного закона Республики Таджикистан «О референдуме Республики Таджикистан»), а в Туркменистане — постановление о назначении выборов и референдума (статья 4 Избирательного кодекса Туркменистана).

В Республике Армения проект, выносимый на референдум, публикуется на официальных сайтах Национального Собрания,

Правительства, Президента и Центральной избирательной комиссии (статья 12 Конституционного закона Республики Армения «О референдуме»).

В Республике Беларусь указ Президента Республики Беларусь о назначении референдума, текст проекта изменений и дополнений к Конституции Республики Беларусь или проекта иного решения, вынесенного на референдум, публикуются в печатных средствах массовой информации, обнародуются в других средствах массовой информации, размещаются в сети Интернет в порядке, устанавливаемом Президентом Республики Беларусь (статья 117 Избирательного кодекса Республики Беларусь).

Законодательство Российской Федерации также устанавливает правило размещения проекта новой Конституции и проекта нормативного акта, выносимого на референдум, в общероссийских государственных периодических печатных изданиях, а также в сети Интернет (статья 57 Федерального конституционного закона Российской Федерации «О референдуме Российской Федерации»).

Законодательство Кыргызской Республики предусматривает, что опубликованию на официальном сайте Министерства юстиции Кыргызской Республики, а также на Едином портале общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов или в одном из республиканских печатных изданий подлежат и проект закона, и сопроводительные документы к нему (статья 4 Закона Кыргызской Республики «О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике»). Это является важной нормой, так как к проекту закона должна быть приложена справка-обоснование, которая содержит разъяснительные сведения, необходимые для правильного понимания сути проекта закона, его целей и задач и т. д.¹

В Республике Узбекистан предусмотрено требование об опубликовании постановления Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан и Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан о проведении референдума (статья 14 Закона Республики Узбекистан «О референдуме Республики Узбекистан»).

¹ См.: О нормативных правовых актах Кыргызской Республики : Закон Кыргызской Республики от 20 июля 2009 года № 241 // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: <https://base.spinform.ru> (дата обращения: 18.07.2023).

стан»). Специальные нормы, связанные с обязательностью опубликования проекта закона и иного вопроса, выносимого на референдум, не обнаружены.

Агитация

Агитационная деятельность представляет собой важную часть референдумного процесса.

Агитация по вопросам референдума может пониматься как деятельность, осуществляемая в период кампании референдума и имеющая целью побудить участников референдума голосовать или отказаться от голосования на референдуме, ответить «да» или «нет» на вынесенный на референдум вопрос¹. Агитация по вопросам референдума всегда является информационной деятельностью. Информация о вопросах референдума может распространяться посредством проведения массовых мероприятий (собраний, встреч с гражданами, митингов, демонстраций, шествий, публичных дебатов и дискуссий, иных мероприятий); посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов; на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях (часть 1 статьи 60 Федерального конституционного закона Российской Федерации «О референдуме Российской Федерации») и другими не запрещенными законом способами. Однако в отличие от информирования агитационная деятельность преследует цель склонить избирателя к определенному варианту. При проведении агитационной кампании важно, чтобы в итоге у избирателя сформировалось собственное понимание слабых и сильных сторон выносимых на референдум решений.

Юридическое содержание агитации по вопросам референдума составляет деятельность лиц, уполномоченных вести агитацию за то или иное решение вопроса, вынесенного на референдум. В целях реализации принципа законности агитации национальное законодательство, как правило, определяет круг

¹ См.: пункт 2 части 1 статьи 2 Конституционного закона Кыргызской Республики от 31 октября 2016 года № 173 «О референдуме Кыргызской Республики». — URL: <https://base.spinform.ru> (дата обращения: 18.07.2023).

таких лиц. Правом на проведение агитации по вопросу, вынесенному на референдум, в странах Содружества обладают:

- агитационные группы по референдуму (Азербайджанская Республика);

- граждане Республики Армения, субъект инициативы проведения референдума, партии, альянсы партий и неправительственные организации (Республика Армения);

- граждане Республики Беларусь, политические партии, другие общественные объединения, трудовые коллективы (Республика Беларусь);

- граждане Республики Казахстан, общественные объединения (Республика Казахстан);

- граждане Кыргызской Республики, политические партии и иные некоммерческие организации, инициативная группа, группа по агитации (Кыргызская Республика);

- граждане Республики Молдова, политические партии (Республика Молдова);

- граждане Российской Федерации, общественные объединения, инициативная группа по проведению референдума, инициативная агитационная группа (Российская Федерация);

- политические партии, профессиональные союзы, другие общественные объединения, трудовые коллективы и граждане Республики Таджикистан (Республика Таджикистан);

- политические партии, общественные объединения, инициативная группа, граждане Туркменистана (Туркменистан);

- граждане Республики Узбекистан, общественные объединения, органы самоуправления граждан (Республика Узбекистан).

При этом в целях реализации уже другого принципа — принципа нейтральности и беспристрастности государственных органов — национальное законодательство может устанавливать и круг лиц, которым проведение агитации запрещено. Прежде всего, ограничения касаются официальных лиц (сотрудников государственных и муниципальных органов при исполнении обязанностей, членов избирательных комиссий). Что касается частных лиц, то обычно в странах Содружества ограничения затрагивают иностранных граждан, лиц без гражданства, граждан, не достигших восемнадцатилетнего возраста, членов благотворительных и религиозных организаций и т. д.

Следует отметить, что при соблюдении беспристрастности во время проведения агитации по вопросам референдума государственные органы и органы местного самоуправления оказывают содействие в проведении агитации, например, путем предоставления сторонам агитации помещений для собраний, встреч, мест для расклеивания агитационных плакатов, установления расписания для платного и бесплатного эфирного времени, предоставляемого средствами массовой информации, и т. п. Так, в соответствии с частью (10) статьи 70 Избирательного кодекса Республики Молдова органы местного публичного управления обязаны определить и гарантировать минимальное количество мест, специально отведенных для размещения предвыборных плакатов, а также минимальное количество помещений для проведения встреч с избирателями¹. В Армении Центральной избирательной комиссией устанавливается расписание эфирного времени таким образом, чтобы обеспечивались равные возможности для сторон агитации, существенно не снижалось воздействие агитации на общественность, в какой-либо форме не возникали фактический запрет агитации или снижение эффективности агитации (часть 10 статьи 18 Конституционного закона Республики Армения «О референдуме»).

Вопросы финансирования агитационной кампании обычно решаются так же, как и в ходе избирательного процесса, на основе принципа финансовой прозрачности (открытости). Для финансирования агитационных групп по референдуму создаются референдумные фонды, в некоторых случаях — в Азербайджанской Республике, Республике Беларусь, Кыргызской Республике, Республике Молдова — при условии законодательно установленного запрета добровольных пожертвований данным фондам со стороны определенных лиц (иностранных граждан, лиц без гражданства, органов государственной власти, воинских частей и др.).

Достаточно подробно регламентированы вопросы финансирования в Кыргызской Республике (статья 43 Конституционного закона Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской

¹ Согласно статье 202 Избирательного кодекса Республики Молдова избирательная кампания республиканского референдума проводится в соответствии с правилами, установленными для избирательной кампании, применяемыми соответствующим образом.

Республики»): предусмотрено целевое использование средств фонда инициативной группы, группы «за», группы «против»; установлены запреты для инициативных групп, обязанности для банковских и иных учреждений, порядок осуществления финансовых операций, обязанность предоставлять в Центральную избирательную комиссию отчет о размерах и источниках создания своего фонда, а также обо всех произведенных затратах и выплатах и т. д.

В некоторых государствах четко закреплено законодательно, что за счет средств государственного бюджета финансируются строго определенные действия во время агитации: предоставление бесплатного эфирного времени (Республика Молдова), бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади представителям инициативной группы (Туркменистан).

Законы о референдуме Республики Казахстан, Республики Таджикистан и Республики Узбекистан вопросы финансирования агитации не регулируют.

Определение сроков проведения агитации представляет особый интерес. По закону агитация заканчивается за день до референдума. В день референдума агитация запрещается. Материалы, размещенные в печатных изданиях, а также ранее размещенные вне помещений комиссий референдума, остаются на первоначальных местах.

Установление минимального срока для проведения агитации перед голосованием с предоставлением возможности бесплатно использовать средства массовой информации является одним из вариантов решения рассматриваемого вопроса, поскольку довольно сложно определить первоначальный этап агитационных мероприятий. Если агитация за предмет референдума или против него может быть начата с момента принятия решения о проведении референдума и до его проведения, то начало агитации за то или иное решение вопроса, вынесенного на референдум, возможно только с момента выдачи свидетельства о регистрации инициативной группы и в течение трех месяцев, предусмотренных законом для сбора подписей в соответствии с требованием о проведении референдума (если в законе предусмотрена народная инициатива, т. е. группа граждан имеет право требовать назначения референдума).

Всенародное обсуждение

Всенародное обсуждение законопроекта — одна из форм прямой демократии, позволяющая гражданам непосредственно влиять на содержание принимаемого закона. Всенародное обсуждение позволяет как наиболее полно учесть всю совокупность интересов, подлежащих законодательному признанию, так и точнее разобраться в структуре этих интересов, прийти к их сбалансированности или согласованности. Всенародное обсуждение может не только выступать в качестве необходимой составляющей в законодательном процессе страны, но и стать этапом процесса референдума. Некоторые исследователи считают, что дискуссии должны предшествовать референдуму. Так, К. М. Тахтарев при исследовании видов референдума отмечал: «Главным недостатком существующих способов референдума должен быть признан недостаток в большинстве случаев предварительного совместного обсуждения гражданами решаемых вопросов, недопущение поправок к предлагаемому на голосование проекту...»¹

А. Р. Нематов указывает, что «на современном этапе развития законотворчества мы предложили бы такие правовые категории общественного участия в правотворческой жизни, как “общественное обсуждение” и “всенародное обсуждение”, которые бы полностью отражали содержание участия социума в процессе обсуждения законопроектов. В настоящее время возникают новые формы общественного участия (общественная экспертиза, проведение прямых радио- и теледебатов и др.), которые успешно применяются в правотворчестве»².

По мнению В. В. Комаровой, «существуют по меньшей мере два варианта обсуждения. Первый сводится к обсуждению проекта, которое происходит в рамках представительного органа власти на его сессии и в комитетах и постоянных комиссиях. В нем могут участвовать депутаты, члены инициативной группы и специалисты, привлекаемые для этой цели. Обсуждение

¹ Тахтарев К. М. Указ. соч. — С. 165.

² Нематов А. Р. Правотворчество в Республике Таджикистан: актуальные вопросы теории и практики : диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. — Душанбе, 2013. — С. 272.

ограничено в субъективном отношении, ибо ограничен круг его участников. Однако оно дает возможность раскрыть как политические, так и чисто профессиональные аспекты рассматриваемой проблемы, вникнуть в нее глубже. Второй вариант — это всенародное (народное) обсуждение. Оно проходит после положительного решения полномочного органа по вопросу вынесения проекта нормативно-правового акта на референдум и позволяет каждому гражданину не только ознакомиться с проектом, по которому ему предстоит голосовать, но и высказать по нему свое мнение и замечания. В этом случае процесс всенародного обсуждения интегрируется в процесс референдума как форма правотворчества»¹.

Всенародное обсуждение с точки зрения территориальных масштабов может быть общенациональным, т. е. собственно всенародным (проводиться на всей территории государства), региональным (проводиться на территории административной области) и местным (быть связанным с вопросами местного самоуправления). Участие во всенародном обсуждении — сугубо добровольное дело гражданина. Оно может осуществляться в письменной (публикация в СМИ) или устной форме (путем обращения в компетентные органы, СМИ). Граждане также могут реализовать свое право на участие во всенародном обсуждении на собрании, митинге. В этом случае их коллективно выработанное мнение, оценки передаются в форме решений и резолюций компетентным органам или средствам массовой информации.

Всенародное обсуждение относится к консультативным формам непосредственной демократии, поскольку позиции, выраженные в ходе его проведения, не имеют формально обязательного значения для органов, которые должны принять решение или закон, хотя и подлежат учету, если нашли поддержку у больших групп участников всенародного обсуждения. Задача организации обсуждения состоит в получении информации о содержании и направленности воли народа. Обсуждение не объективирует властное волеизъявление народа относительно принятия законопроекта, но позволяет выявить все разнообразие суждений по существу вопроса. Необходимо подчеркнуть, что всенародное

¹ Комарова В. В. Указ. соч. — С. 59.

обсуждение представляет собой не форму непосредственного решения народом поставленного вопроса: его результаты не являются юридически обязательными для государственных органов, которые самостоятельно определяют, в какой степени необходимо принимать во внимание представленные предложения.

По мнению И. А. Старостиной, «всенародному обсуждению как консультативному виду непосредственной демократии присущи следующие черты:

- 1) политическое участие граждан в осуществлении государственной власти;
- 2) выявление общественного мнения;
- 3) контроль за деятельностью органов государственной власти;
- 4) проявление определенной степени властности и коллегиальности при принятии решений»¹.

Если перед референдумом проводить всенародное обсуждение, то в результате законопроект может пополниться новыми идеями, положениями, нормами, выдвинутыми народом. Всенародное обсуждение не предопределяет результаты голосования на референдуме, но влияет на них. На всенародном обсуждении появляется возможность высказать суждение или иное предложение по предмету голосования, что невозможно сделать во время голосования при ответе «за» или «против»² («да» или «нет»).

Если исходить из синонимичного понимания терминов «всенародное обсуждение» и «общественное обсуждение», то ситуация с законодательным закреплением опыта проведения всенародного обсуждения как части процесса референдума складывается по-разному в государствах — участниках СНГ. Так, в Республике Узбекистан действует специальный закон — Закон Республики Узбекистан от 14 декабря 2000 года № 166-II «О всенародном обсуждении проектов законов», но руководствуется ли инициатор проведения референдума данным законом при объявлении всенародного обсуждения, установить не удалось. Закон Республики Узбекистан «О референдуме Республики Узбекистан» вопросы всенародного обсуждения не регулирует, однако Закон Республики Узбекистан от 20 апреля 2021 года № ЗРУ-682

¹ Старостина И. А. Всенародные обсуждения: правовые возможности и практика // Вестн. Моск. ун-та. — Сер. 11 : Право. — 1998. — № 1. — С. 50.

² Старостина И. А. Указ. соч. — С. 53.

«О нормативно-правовых актах» предусматривает общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов.

При обращении к опыту Республики Узбекистан по проведению референдума по проекту Конституции Республики Узбекистан в апреле 2023 года можно отметить следующее. Инициатива пересмотреть нормы Конституции исходила от Президента Республики Узбекистан, а в мае 2022 года была создана конституционная комиссия по разработке проекта. Изначально планировалось принятие проекта новой Конституции парламентом, однако, с учетом альтернативного порядка принятия конституционных поправок в Узбекистане, 20 июня 2022 года Президент предложил провести референдум и вынести проект Конституции на всенародное обсуждение. 25 июня 2022 года на заседании Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан депутаты приняли постановление о вынесении проекта Конституционного закона Республики Узбекистан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Узбекистан» на всенародное обсуждение. Как только была подготовлена итоговая редакция проекта закона, был назначен референдум.

В постановлении о назначении референдума, принятом 14 марта 2023 года, отмечалось, что текст проекта Конституционного закона Республики Узбекистан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Узбекистан» доработан с учетом предложений и замечаний, поступивших в ходе всенародного обсуждения, проведенного с 25 июня по 1 августа 2022 года, и последующих процессов¹.

Обсуждение проекта закона гражданским обществом законодательно предусмотрено и в Кыргызской Республике. Общественное обсуждение здесь тоже не находит отражения в специальном законе о референдуме, вместо этого соответствующие нормы представлены в Законе Кыргызской Республики от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской

¹ См.: «О проведении референдума Республики Узбекистан по проекту Конституционного закона Республики Узбекистан “О Конституции Республики Узбекистан”»: постановление Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 14 марта 2023 года № ПС-702-IV // Национальная база данных Республики Узбекистан «LexUz». — URL: <https://lex.uz> (дата обращения: 21.07.2023).

Республики», который предусматривает, что «проекты нормативных правовых актов, непосредственно затрагивающих интересы граждан и юридических лиц, а также проекты нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность, кроме проектов нормативных правовых актов, вытекающих из решения Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики, подлежат общественному обсуждению посредством размещения на официальном сайте нормотворческого органа. По решению нормотворческого органа, в случае отсутствия у нормотворческого органа официального сайта, а также в случаях, предусмотренных законом, опубликование нормативных правовых актов производится в средствах массовой информации» (часть 1 статьи 22).

По сути, действие императивной нормы распространяется на все проекты законов, в том числе на те, которые выносятся на референдум. Так, перед референдумом, который состоялся 11 апреля 2021 года по поводу принятия Закона Кыргызской Республики «О Конституции Кыргызской Республики», на общественное обсуждение с 17 ноября 2020 года был вынесен проект Закона Кыргызской Республики «О назначении референдума (всенародного голосования) по проекту Закона Кыргызской Республики “О Конституции Кыргызской Республики”»¹. Совместно с объявлением об общественном обсуждении были размещены проект закона о назначении референдума, проект Конституции Кыргызской Республики и справка-обоснование к проекту Закона Кыргызской Республики «О Конституции Кыргызской Республики».

Каждый нормотворческий орган в Кыргызстане обязан размещать проекты нормативных правовых актов на своем сайте. Направлять комментарии, предложения, мнения и т. д. в онлайн-режиме невозможно. Обычно они направляются в письменной форме субъекту, который инициировал проект. Предложения и замечания также можно сообщить по телефону.

В соответствии со статьей 22 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» нормотворческий орган по итогам общественного обсуждения готовит итоговую информацию о поступивших предложениях

¹ Сайт Жогорку Кенеша Кыргызской Республики: <http://kenesh.kg> (дата обращения: 21.07.2023).

с обоснованием причин включения либо невключения их в проект нормативного правового акта. Итоговая информация отражается в справке-обосновании к проекту нормативного правового акта.

Законодательство других государств — участников СНГ предусматривает общественное обсуждение, но в качестве рекомендации. Так, в соответствии с частью 2 статьи 5 Закона Республики Таджикистан от 30 мая 2017 года № 1414 «О нормативных правовых актах» проект нормативного правового акта может быть опубликован для общественного обсуждения в средствах массовой информации, а также размещен на официальных сайтах уполномоченных субъектов правотворчества¹.

Таким образом, институт всенародного обсуждения правомерно рассматривать как:

- а) источник выявления специфических интересов, требующих отражения в законе;
- б) форму демократического контроля населения за властью в вопросах законодательства и одновременно всенародного лоббирования специфических интересов, позволяющую добиться их признания в качестве всеобщих;
- в) всенародную экспертизу законопроекта, обсуждаемого в парламенте.

2.2. Международное наблюдение за референдумами

Становление института международного наблюдения в странах Содружества и текущая ситуация

Становление института международного наблюдения² за электоральными процессами в государствах — участниках

¹ О нормативных правовых актах : Закон Республики Таджикистан от 30 мая 2017 года № 1414 // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: <https://base.spinform.ru> (дата обращения: 21.07.2023).

² В рамках настоящей работы под международным наблюдением понимается деятельность международных наблюдателей, иностранных наблюдателей, групп международных наблюдателей, миссий международных наблюдателей, наделенных правом осуществлять наблюдение за подготовкой и проведением выборов, референдума в порядке, предусмотренном законом.

СНГ напрямую связано с обретением независимости каждым из них и формированием собственной системы законодательства, в том числе в сфере избирательного и референдумного процессов. Именно в 90-е годы прошлого столетия началась активная работа по обсуждению международного мониторинга, его результатов, методик, а также возможности и условий его внедрения в правовую систему государств.

Уже на начальных стадиях становления международного мониторинга электоральных процедур на постсоветском пространстве возникли опасения, что наблюдение может превратиться в навязывание унифицированных образцов демократии и создаст условия для откровенного вмешательства во внутренние дела суверенных государств¹. Однако тогда и сейчас можно отметить целенаправленность деятельности государств — участников СНГ по развитию международного наблюдения на международном и национальном уровнях, что, безусловно, свидетельствует об устойчивости убеждения в необходимости данного института как составляющей части электоральных процедур.

Начало формированию международного наблюдения как правового института положили международные организации, которые «включили в орбиту своей деятельности международный мониторинг национальных демократических процессов (в том числе и наблюдение за выборами и референдумами), как неотъемлемых элементов реализации воли народа, на которой должна основываться власть правительства»².

Каждая международная организация определяла подход к юридическому закреплению деятельности международных наблюдателей самостоятельно. В итоге к настоящему времени был накоплен определенный объем международных актов с различной степенью обязательности исполнения для государств — участников той или иной международной организации.

¹ См.: Виноградова С. М., Рушин Д. А. Полезная для журналистов и политтехнологов книга о международном мониторинге электоральных процедур. Рецензия на кн.: Ткаченко С. Л. Мониторинг развития демократии: наблюдение за выборами и референдумами. СПб. : Секретариат Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, 2015. 200 с. // Вестник СПбГУ. — Сер. 9. — 2016. — Вып. 4. — С. 176.

² Борисов И. Б., Головин А. Г., Игнатов А. В. Выборы в мире: международное наблюдение / под общ. ред. И. Б. Борисова. — Санкт-Петербург, 2015. — С. 30.

Содружество Независимых Государств имеет собственную международно-правовую базу по вопросам международного наблюдения. Но прежде, чем перейти к непосредственному рассмотрению международных документов, действующих на пространстве СНГ, необходимо подчеркнуть значение Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Копенгаген, 1990), который является первым соглашением, заложившим институциональные основы международного наблюдения. В данном документе государства-участники выразили мнение, что присутствие наблюдателей — как иностранных, так и национальных — может повысить авторитетность избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы. Государства выразили стремление содействовать доступу наблюдателей к избирательному процессу и готовность пригласить их для осуществления наблюдения в объеме, допускаемом законом¹.

Вслед за Копенгагенским документом был принят Документ Московского совещания по человеческому измерению СБСЕ (Москва, 1991). Заявляя в нем о своей приверженности полному осуществлению принципов и положений Документа Копенгагенского совещания, государства-участники безоговорочно осудили силы, стремящиеся захватить власть у представительного правительства в любом государстве-участнике вопреки воле народа, выраженной в ходе свободных и справедливых выборов, и в нарушение законно установленного конституционного строя (пункт 17.1)².

Положения двух документов обозначили два основных момента: с одной стороны, международное наблюдение должно стать неотъемлемой частью избирательного процесса, с другой — международное наблюдение не должно стать средством вмешательства в избирательный процесс. И то, и другое положение носят основополагающий характер, поэтому они нуждались

¹ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. — Копенгаген, 1990. — URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304> (дата обращения: 24.07.2023).

² Документ Московского совещания по человеческому измерению СБСЕ. — Москва, 1991. — URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/a/14314.pdf> (дата обращения: 24.07.2023).

в существенной детализации, при наличии которой становилось возможным их практическое применение.

Значительным шагом в этом направлении стало принятие ранее упомянутой Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств (Кишинев, 2002). Важно отметить, что Конвенция является единственным на сегодняшний день международным договором в сфере международного наблюдения, а значит, документом, имеющим юридически обязывающий характер для всех ратифицировавших его государств. Государства — участники Конвенции рассматривают международное наблюдение за выборами не только в качестве гарантии реализации открытого и гласного характера выборов, но и как один из стандартов демократических выборов (статья 1 Конвенции).

Концептуальными положениями Конвенции в части международного наблюдения являются следующие:

1) присутствие международных наблюдателей способствует открытости и гласности выборов;

2) не исключается доступ международных наблюдателей к избирательным процессам, проводимым на более низком уровне, вплоть до муниципального (местного) уровня;

3) деятельность международных наблюдателей должна регулироваться на уровне закона страны пребывания;

4) для международных наблюдателей предусматривается процедура аккредитации соответствующим избирательным органом;

5) законом страны пребывания должны быть предусмотрены порядок получения разрешения на въезд международного наблюдателя, обязанности избирательных органов, органов государственной власти, органов местного самоуправления оказывать необходимое содействие международным наблюдателям в пределах своей компетенции;

6) самостоятельность и независимость международного наблюдателя обеспечиваются за счет гарантированного государством пребывания покровительства и ограничиваются пределами статуса международного наблюдателя (деятельностью, связанной только с осуществлением наблюдения за ходом избирательной кампании).

Таким образом, в Конвенции стороны подтвердили, что присутствие международных наблюдателей способствует от-

крытости и гласности выборов, соблюдению международных обязательств государств. Конвенция впервые закрепила статус международного наблюдателя, порядок его приобретения, права и обязанности международного наблюдателя, гарантии их осуществления и исполнения соответственно (статья 15).

Наряду с другими международными документами Конвенция стала правовой основой методики проведения международного наблюдения, разработанной одной из ведущих мониторинговых структур — Международным институтом мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ (далее — МИМРД). Используемый МИМРД инструментарий при проведении наблюдения за электоральными процедурами имеет свои особенности, одна из которых заключается в универсальности его применения ко всем государствам — участникам СНГ: государства не разделяются на более и менее «демократические», вместо этого учитывается специфика регионального и национального развития каждого из них. Кроме того, методика МИМРД базируется на универсальных международных стандартах проведения выборов и референдумов, а потому «основана на невмешательстве в процесс организации выборов: наблюдение осуществляется через приоритет выстраивания коммуникации между организаторами выборов и избирателями — главными участниками избирательного процесса»¹.

Формат работы МИМРД обусловлен необходимостью соблюдения положений Декларации Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств о принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах — участниках Содружества Независимых Государств², которая закрепила единое понимание

¹ Бояшов А. С., Мушкет И. И., Карavaев С. Г. Международное наблюдение за выборами. — Санкт-Петербург, 2021. — С. 40.

² Декларация Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств о принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах — участниках Содружества Независимых Государств : утверждена постановлением МПА СНГ от 25 ноября 2008 года № 31-5. — URL: https://iacis.ru/baza_dokumentov (дата обращения: 25.07.2023).

государствами — участниками СНГ основ организации и осуществления международного наблюдения за электоральными процедурами.

Разработанная МИМРД методика отличается не только своей содержательной частью, но и форматом закрепления: она зафиксирована в Рекомендациях для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (новая редакция)¹. Данный документ был принят парламентскими делегациями государств — участников СНГ, что, безусловно, делает процедуру наблюдения открытой и предсказуемой для государств, на территории которых она проводится.

На основании Конвенции разработано Положение о Миссии наблюдателей от Содружества Независимых Государств на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, утвержденное Решением Совета министров иностранных дел СНГ от 26 марта 2004 года² (далее — Положение), которое устанавливает правила международного наблюдения в конкретном формате — Миссии наблюдателей от СНГ.

Согласно Положению наблюдение, осуществляемое Миссией наблюдателей от СНГ, разделяется на два этапа: долгосрочное и краткосрочное наблюдение. «Целью долгосрочного международного наблюдения является получение информации о соблюдении стандартов демократических выборов на этапе подготовки к дню голосования»³. Результаты такого монито-

¹ Рекомендации для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (новая редакция) : утверждены постановлением МПА СНГ от 28 октября 2022 года № 54-4. — URL: https://iacis.ru/baza_dokumentovi (дата обращения: 25.07.2023). Первая редакция документа принята постановлением МПА СНГ от 16 мая 2011 года № 36-13.

² Положение о Миссии наблюдателей от Содружества Независимых Государств на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах — участниках Содружества Независимых Государств : утверждено Решением Совета министров иностранных дел СНГ от 26 марта 2004 года // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. — URL: <https://docs.cntd.ru/document/901937360> (дата обращения: 25.07.2023).

³ Бояшов А. С., Мушкет И. И., Караваев С. Г. Указ. соч. — С. 26.

ринга оформляются в виде аналитических материалов, которые представляются основной группе международных наблюдателей.

Деятельность международных наблюдателей на этапе краткосрочного мониторинга разделяется на три периода: заключительные дни кампании, наблюдение за голосованием и наблюдение за подведением итогов выборов или референдума¹. На основании поступивших от членов Миссии наблюдателей от СНГ материалов готовится заявление Миссии наблюдателей от СНГ о соответствии состоявшегося референдума национальному законодательству и международным обязательствам государства, проводящего референдум (пункт 15 Положения). Текст заявления передается государственным органам государства — участника СНГ, проводящего референдум, доводится до сведения общественности и средств массовой информации.

Таким образом, «с одной стороны, крупные региональные международные организации, формируя международные избирательные стандарты, задают определенный международный стандарт наблюдения, выдвигают государствам перечень условий, на которых они готовы его проводить, с другой стороны, государства, участвующие в таких организациях, приглашающие или иным образом официально подтверждающие полномочия международных наблюдателей, задают своим внутренним законодательством определенные условия их деятельности, регулируя тем самым национальным законодательством деятельность международных структур»².

Переходя непосредственно к национальному законодательству государств — участников СНГ, необходимо отметить, что институт международного наблюдения в странах Содружества оценивался с точки зрения международно-правовых положений и практического применения. В результате было обнаружено существенное многообразие национальных моделей правового регулирования международного наблюдения (табл. 5).

¹ См.: Бояшов А. С., Мушкет И. И., Караваев С. Г. Указ. соч. — С. 27.

² Борисов И. Б., Головин А. Г., Игнатов А. В. Указ. соч. — С. 9.

Таблица 5. Правовое регулирование международного наблюдения в странах СНГ

	<i>Азербайджанская Республика</i>
<i>Нормативный правовой акт, регулирующий международное наблюдение</i>	Закон Азербайджанской Республики от 27 мая 2003 года № 461-ІІQ «Избирательный кодекс Азербайджанской Республики»
<i>Объект международного наблюдения</i>	Проведение избирательных действий во всех избирательных комиссиях; определение результатов голосования и итогов (общих итогов) референдума; составление протоколов о результатах голосования и итогах (общих итогах) референдума; подсчет и пересчет голосов
<i>Уровень международного наблюдения</i>	Общенациональный (местные референдумы не предусмотрены)
<i>Право на международное наблюдение</i>	Международные (иностранные) наблюдатели прибывают в Азербайджанскую Республику на основании соответствующего приглашения Приглашение может быть направлено Милли Меджлисом, соответствующими исполнительными органами Азербайджанской Республики и Центральной избирательной комиссией Азербайджанской Республики (далее в таблице — ЦИК) после официальной публикации в прессе даты проведения выборов Наблюдатели должны пройти регистрацию в ЦИК и получить специальное разрешение Право на наблюдение фиксируется в свидетельстве — удостоверении, выданном ЦИК
<i>Правовое регулирование порядка выдачи разрешения на наблюдение</i>	Не установлено
<i>Согласование условий международного наблюдения</i>	Не предусмотрено
<i>Общность прав и обязанностей национальных и международных наблюдателей</i>	Установлена

<i>Срок осуществления международного наблюдения</i>	Начинается со дня регистрации международного наблюдателя в ЦИК и завершается в день официального опубликования в прессе итогов (общих итогов) выборов (референдума)
<i>Покровительство государства</i>	Предусмотрено
<i>Заключение по результатам наблюдения за референдумом</i>	Представляется председателям Центральной, окружной или участковой избирательных комиссий; должно быть включено в протокол о результатах голосования или об итогах выборов
<i>Ответственность международного наблюдателя</i>	В случае нарушения международным наблюдателем законов, международных правовых норм ЦИК может аннулировать его регистрацию
<i>Республика Армения</i>	
<i>Нормативный правовой акт, регулирующий международное наблюдение</i>	Конституционный закон Республики Армения от 28 мая 2016 года № ЗР-54 «Избирательный кодекс Республики Армения» ¹ Конституционный закон Республики Армения от 28 марта 2018 года № ЗР-155 «О референдуме» ² Закон Республики Армения от 28 июня 2018 года № ЗР-347 «О местном референдуме»
<i>Объект международного наблюдения</i>	Четко не определен Состав прав наблюдателя говорит об осуществлении наблюдения за голосованием и подведением итогов голосования
<i>Уровень международного наблюдения</i>	Общенациональный и местный

¹ Избирательный кодекс Республики Армения : Конституционный закон Республики Армения от 28 мая 2016 года № ЗР-54 // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: <https://base.spinform.ru> (дата обращения: 26.07.2023).

² Конституционный закон содержит отсылку к Избирательному кодексу, в связи с этим последующие сведения относительно выборного процесса в Республике Армения следует воспринимать как соответствующие референдуму. Подобные отсылки имеются и в законах о референдуме других стран, в связи с чем впоследствии будет возникать необходимость обращения к национальному избирательному законодательству.

<i>Право на международное наблюдение</i>	<p>Для получения права на наблюдение необходимы: — заявление об аккредитации, поданное в Центральную избирательную комиссию (далее в таблице — ЦИК); — приглашение (может быть направлено Президентом, Председателем Национального Собрания, Премьер-министром, ЦИК Республики Армения); — аккредитация ЦИК; — удостоверение, выдаваемое ЦИК</p>
<i>Правовое регулирование порядка выдачи разрешения на наблюдение</i>	<p>Статья 31 Избирательного кодекса Республики Армения</p>
<i>Согласование условий международного наблюдения</i>	<p>Не предусмотрено</p>
<i>Общность прав и обязанностей национальных и международных наблюдателей</i>	<p>Права и обязанности едины для наблюдателей, представителей средств массовой информации и посетителей</p>
<i>Срок осуществления международного наблюдения</i>	<p>Начинается с момента аккредитации наблюдателя и завершается на восьмой день после официального опубликования результатов выборов, если результаты выборов не были обжалованы в суд</p>
<i>Покровительство государства</i>	<p>Не установлено (установлен только запрет на изолирование наблюдателей от присутствия при работе избирательной комиссии)</p>
<i>Заключение по результатам наблюдения за референдумом</i>	<p>Доклады по референдуму, представленные международными организациями, иностранными общественными организациями, наблюдательскими миссиями, размещаются на интернет-сайте ЦИК</p>
<i>Ответственность международного наблюдателя</i>	<p>В случае нарушения требований Избирательного кодекса Республики Армения, которое существенно мешает нормальной работе избирательной комиссии или нормальному процессу голосования, председатель избирательной комиссии может удалить международного наблюдателя с заседания комиссии, а в день голосования — из участкового центра, решением, принятым не менее чем двумя третями от общего количества голосов членов избирательной комиссии</p>

Республика Беларусь

<i>Нормативный правовой акт, регулирующий международное наблюдение</i>	Избирательный кодекс Республики Беларусь от 11 февраля 2000 года № 370-3
<i>Объект международного наблюдения</i>	Четко не определен Состав прав наблюдателя указывает на осуществление наблюдения за голосованием и подведением итогов голосования
<i>Уровень международного наблюдения</i>	Если исходить из понимания референдума как собирательного понятия (именно этот термин используется в законодательстве), включающего республиканский и местный референдум, то можно говорить о двух уровнях международного наблюдения: республиканском и местном
<i>Право на международное наблюдение</i>	Для получения права на наблюдение необходимы: — приглашение (может быть направлено Президентом Республики Беларусь, Всебелорусским народным собранием, Советом Республики Национального собрания, Палатой представителей Национального собрания, Советом Министров, Министерством иностранных дел Республики Беларусь, Центральной избирательной комиссией Республики Беларусь, далее в таблице — ЦИК); — аккредитация ЦИК
<i>Правовое регулирование порядка выдачи разрешения на наблюдение</i>	Не детализировано, применяется общий порядок работы ЦИК
<i>Согласование условий международного наблюдения</i>	Не предусмотрено
<i>Общность прав и обязанностей национальных и международных наблюдателей</i>	Права и запреты в отношении действий наблюдателей едины
<i>Срок осуществления международного наблюдения</i>	Начинается со дня аккредитации наблюдателя и завершается в день установления итогов референдума

<i>Покровительство государства</i>	Не установлено
<i>Заключение по результатам наблюдения за референдумом</i>	Не предусмотрено
<i>Ответственность международного наблюдателя</i>	ЦИК вправе лишить аккредитации иностранного (международного) наблюдателя в случае нарушения им законодательства Республики Беларусь или общепризнанных принципов и норм международного права

Республика Казахстан

<i>Нормативный правовой акт, регулирующий международное наблюдение</i>	<p>Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года № 2464 «О выборах в Республике Казахстан»¹ (далее в таблице — КЗ РК «О выборах в Республике Казахстан»)</p> <p>Конституционный закон Республики Казахстан от 2 ноября 1995 года № 2592 «О республиканском референдуме»</p> <p>Постановление Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан от 26 мая 2022 года № 40/501 «Об утверждении Правил удостоверения полномочий представителей общественных объединений Республики Казахстан, наблюдателей от иностранных государств и международных организаций при проведении республиканского референдума»²</p>
<i>Объект международного наблюдения</i>	Весь избирательный процесс

¹ Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» в части, не противоречащей Конституционному закону Республики Казахстан «О республиканском референдуме», входит в состав законодательства о республиканском референдуме. См.: База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: <https://base.spinform.ru> (дата обращения: 26.07.2023).

² Об утверждении Правил удостоверения полномочий представителей общественных объединений Республики Казахстан, наблюдателей от иностранных государств и международных организаций при проведении республиканского референдума : постановление Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан от 26 мая 2022 года № 40/501 // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: <https://base.spinform.ru> (дата обращения: 26.07.2023).

<i>Уровень международного наблюдения</i>	Республиканский (местные референдумы законодательством не предусмотрены)
<i>Право на международное наблюдение</i>	<p>Для получения права на наблюдение необходимы:</p> <ul style="list-style-type: none"> — приглашение (может быть направлено Председателем Центральной избирательной комиссии, Министром иностранных дел Республики Казахстан); — аккредитация Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан (далее в таблице — ЦИК) по представлению Министерства иностранных дел Республики Казахстан; — удостоверение аккредитации, выданное ЦИК
<i>Правовое регулирование порядка выдачи разрешения на наблюдение</i>	Регулируется постановлением ЦИК от 26 мая 2022 года № 40/501
<i>Согласование условий международного наблюдения</i>	В приглашении могут содержаться пожелания по поводу численности и состава миссии, а также обеспечения в миссии гендерного баланса, странового представительства
<i>Общность прав и обязанностей национальных и международных наблюдателей</i>	<p>Отсутствует</p> <p>Права и обязанности национальных наблюдателей устанавливаются самостоятельной статьей КЗ РК «О выборах в Республике Казахстан»</p>
<i>Срок осуществления международного наблюдения</i>	Устанавливается ЦИК
<i>Покровительство государства</i>	Не установлено
<i>Заключение по результатам наблюдения за референдумом</i>	Не предусмотрено
<i>Ответственность международного наблюдателя</i>	В случае нарушения наблюдателем законодательства Республики Казахстан или общепризнанных норм международного права соответствующая избирательная комиссия вправе внести в ЦИК представление об отзыве аккредитации наблюдателя иностранного государства, международной организации

<i>Кыргызская Республика</i>	
<i>Нормативный правовой акт, регулирующий международное наблюдение</i>	<p>Конституционный закон Кыргызской Республики от 31 октября 2016 года № 173 «О референдуме Кыргызской Республики» (далее в таблице — КЗ КР «О референдуме Кыргызской Республики»)</p> <p>Конституционный закон Кыргызской Республики от 2 июля 2011 года № 68 «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» (далее в таблице — КЗ КР о выборах)</p> <p>Постановление Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики от 9 ноября 2016 года № 197 «Об утверждении Положения “О порядке деятельности, статусе и полномочиях международных (иностраннх) наблюдателей на выборах и референдумах Кыргызской Республики”»¹</p>
<i>Объект международного наблюдения</i>	Подготовка и проведение референдума в Кыргызской Республике
<i>Уровень международного наблюдения</i>	Республиканский (местные референдумы не предусмотрены законодательством)
<i>Право на международное наблюдение</i>	<p>Для получения права на наблюдение необходимы:</p> <ul style="list-style-type: none"> — приглашение, направленное Президентом, Жогорку Кенешем, Правительством Кыргызской Республики, Центральной комиссией по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики (далее в таблице — ЦИК) после вступления в силу закона о назначении референдума; — аккредитация ЦИК
<i>Правовое регулирование порядка выдачи разрешения на наблюдение</i>	Постановление ЦИК от 9 ноября 2016 года № 197

¹ О порядке деятельности, статусе и полномочиях международных (иностраннх) наблюдателей на выборах и референдумах Кыргызской Республики : постановление Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики от 9 ноября 2016 года № 197 // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. — URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/12361?cl=ru-ru#%D1%801> (дата обращения: 27.07.2023).

<i>Согласование условий международного наблюдения</i>	Не предусмотрено
<i>Общность прав и обязанностей национальных и международных наблюдателей</i>	Отсутствует Права и обязанности международных наблюдателей устанавливаются самостоятельной статьей и в КЗ КР о выборах, и в КЗ КР «О референдуме Кыргызской Республики» ¹
<i>Срок осуществления международного наблюдения</i>	Начинается со дня аккредитации международного наблюдателя ЦИК и завершается в день официального опубликования результатов референдума
<i>Покровительство государства</i>	Предусмотрено постановлением ЦИК от 9 ноября 2016 года № 197
<i>Заключение по результатам наблюдения за референдумом</i>	Не предусмотрено
<i>Ответственность международного наблюдателя</i>	ЦИК вправе отозвать аккредитацию международного наблюдателя в случае нарушения им КЗ КР «О референдуме Кыргызской Республики», законодательства Кыргызской Республики
<i>Республика Молдова</i>	
<i>Нормативный правовой акт, регулирующий международное наблюдение</i>	Избирательный кодекс Республики Молдова от 8 декабря 2022 года № 325 Положение о статусе наблюдателей и процедуре их аккредитации, утвержденное постановлением Центральной избирательной комиссии от 24 октября 2006 года № 332 ² (далее в таблице — Положение)

¹ Примечательно, что полномочия международного наблюдателя, установленные двумя конституционными законами, полностью совпадают, но при этом отличаются от полномочий, установленных постановлением ЦИК Кыргызской Республики от 9 ноября 2016 года. Обязанности международных наблюдателей не предусмотрены в конституционных законах, но обозначены в постановлении.

² Положение о статусе наблюдателей и процедуре их аккредитации : постановление Центральной избирательной комиссии от 24 октября 2006 года № 332 // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: <https://base.spinform.ru> (дата обращения: 27.07.2023).

<i>Объект международного наблюдения</i>	Порядок подготовки и проведения выборов
<i>Уровень международного наблюдения</i>	Республиканский и местный
<i>Право на международное наблюдение</i>	Для получения права на наблюдение необходимы: — приглашение Центральной избирательной комиссии Республики Молдова (далее в таблице — ЦИК); — аккредитация ЦИК
<i>Правовое регулирование порядка выдачи разрешения на наблюдение</i>	Частично — Избирательный кодекс Республики Молдова, в основном — Положение
<i>Согласование условий международного наблюдения</i>	Не предусмотрено
<i>Общность прав и обязанностей национальных и международных наблюдателей</i>	Права и запреты в отношении действий наблюдателей едины, за некоторыми исключениями (например, исключением является право международного наблюдателя попросить содействия в случае необходимости со стороны Протокольного бюро международных наблюдателей) По большей части права и обязанности установлены Положением
<i>Срок осуществления международного наблюдения</i>	Начинается со дня вступления в силу постановления об аккредитации и завершается на следующий день после подтверждения окончательных результатов выборов компетентными органами
<i>Покровительство государства</i>	Гарантируется беспрепятственный доступ к любым избирательным операциям
<i>Заключение по результатам наблюдения за референдумом</i>	Не предусмотрено
<i>Ответственность международного наблюдателя</i>	Установлена Положением (глава V): лишение аккредитации

Российская Федерация

<i>Нормативный правовой акт, регулирующий международное наблюдение</i>	Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»
--	--

<i>Объект международного наблюдения</i>	Федеральный закон Российской Федерации от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»
<i>Уровень международного наблюдения</i>	Законы субъектов Российской Федерации (в части, касающейся референдумов регионального и местного уровня)
<i>Право на международное наблюдение</i>	Подготовка и проведение выборов и референдумов в Российской Федерации
<i>Правовое регулирование порядка выдачи разрешения на наблюдение</i>	<p>Федеральный, региональный</p> <p>Для получения права на наблюдение необходимы:</p> <ul style="list-style-type: none"> — приглашение (может быть направлено Президентом, Советом Федерации Федерального Собрания, Государственной Думой Федерального Собрания, Правительством Российской Федерации, Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, далее в таблице — ЦИК); — аккредитация ЦИК; — удостоверение, выдаваемое ЦИК
<i>Согласование условий международного наблюдения</i>	Регулируется исключительно законами Российской Федерации
<i>Общность прав и обязанностей национальных и международных наблюдателей</i>	<p>Не предусмотрено</p> <p>Отсутствует</p> <p>Перечень прав и обязанностей не выделен в законах отдельно (предусмотрены лишь отдельные права и обязанности наблюдателей)</p>
<i>Срок осуществления международного наблюдения</i>	Начинается со дня аккредитации международного наблюдателя ЦИК и завершается в день официального опубликования результатов референдума
<i>Покровительство государства</i>	Установлено

<i>Заключение по результатам наблюдения за референдумом</i>	Не предусмотрено
<i>Ответственность международного наблюдателя</i>	В случае нарушения международным наблюдателем общепризнанных принципов и норм международного права, федеральных конституционных законов, федеральных законов ЦИК вправе отозвать его аккредитацию
<i>Республика Таджикистан</i>	
<i>Нормативный правовой акт, регулирующий международное наблюдение</i>	Конституционный закон Республики Таджикистан от 4 ноября 1995 года № 106 «О референдуме Республики Таджикистан» Конституционный закон Республики Таджикистан от 10 декабря 1999 года № 856 «О выборах Маджлиси Оли Республики Таджикистан» ¹
<i>Объект международного наблюдения</i>	Подготовка и проведение референдума
<i>Уровень международного наблюдения</i>	Общенациональный (местные референдумы не предусмотрены законодательством)
<i>Право на международное наблюдение</i>	Для получения права на наблюдение необходимы: — приглашение (высылается соответствующим органом); — аккредитация Центральной комиссии по выборам и референдумам Республики Таджикистан (далее в таблице — ЦИК); — удостоверение, выдаваемое ЦИК
<i>Правовое регулирование порядка выдачи разрешения на наблюдение</i>	Не детализировано, применяется общий порядок работы ЦИК
<i>Согласование условий международного наблюдения</i>	Не предусмотрено

¹ О выборах Маджлиси Оли Республики Таджикистан : Конституционный закон Республики Таджикистан от 10 декабря 1999 года № 856 // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: <https://base.spinform.ru> (дата обращения: 28.07.2023).

<i>Общность прав и обязанностей национальных и международных наблюдателей</i>	Права и запреты в отношении действий наблюдателей едины
<i>Срок осуществления международного наблюдения</i>	Начинается после аккредитации наблюдателя ЦИК и завершается после объявления предварительных итогов референдума
<i>Покровительство государства</i>	Предусмотрено
<i>Заключение по результатам наблюдения за референдумом</i>	Заключение составляется на основании очевидных наблюдений и материалов
<i>Ответственность международного наблюдателя</i>	В случае нарушения законов Республики Таджикистан, общепризнанных норм и принципов международного права ЦИК аннулирует аккредитацию международного наблюдателя

Туркменистан

<i>Нормативный правовой акт, регулирующий международное наблюдение</i>	Избирательный кодекс Туркменистана от 4 мая 2013 года
<i>Объект международного наблюдения</i>	Подготовка и проведение референдума
<i>Уровень международного наблюдения</i>	Общенациональный
<i>Право на международное наблюдение</i>	Для получения права на наблюдение необходимы: — приглашение (может быть направлено Президентом Туркменистана, Центральной комиссией по проведению выборов и референдумов Туркменистана, далее в таблице — ЦИК); — аккредитация ЦИК; — удостоверение, выдаваемое ЦИК
<i>Правовое регулирование порядка выдачи разрешения на наблюдение</i>	Не детализировано, применяется общий порядок работы ЦИК

<i>Согласование условий международного наблюдения</i>	Не предусмотрено
<i>Общность прав и обязанностей национальных и международных наблюдателей</i>	Права национальных и международных наблюдателей, запреты в отношении их действий едины Дополнительно предусмотрен запрет на осуществление деятельности международного наблюдателя, не связанной с наблюдением за подготовкой и проведением референдума
<i>Срок осуществления международного наблюдения</i>	Начинается со дня регистрации наблюдателя и завершается в день официального опубликования результатов референдума
<i>Покровительство государства</i>	Не предусмотрено
<i>Заключение по результатам наблюдения за референдумом</i>	Специальные требования к заключению не установлены
<i>Ответственность международного наблюдателя</i>	В случае нарушения законов и иных нормативных правовых актов Туркменистана, общепризнанных норм международного права соответствующая избирательная комиссия может аннулировать аккредитацию наблюдателя
<i>Республика Узбекистан</i>	
<i>Нормативный правовой акт, регулирующий международное наблюдение</i>	Закон Республики Узбекистан от 18 ноября 1991 года № 417-XII «О референдуме Республики Узбекистан» Постановление Центральной избирательной комиссии Республики Узбекистан об утверждении Положения о наблюдателях от иностранных государств и международных организаций, участвующих на референдуме Республики Узбекистан, от 13 июля 2022 года № 1177 (большая часть норм, касающихся деятельности международных наблюдателей, сосредоточена в данном постановлении) ¹

¹ Положение о наблюдателях от иностранных государств и международных организаций, участвующих на референдуме Республики Узбекистан : утверждено постановлением Центральной избирательной комиссии Республики Узбекистан от 13 июля 2022 года № 1177 // Информационно-поисковая система Националь-

<i>Объект международного наблюдения</i>	Подготовка и проведение референдума
<i>Уровень международного наблюдения</i>	Общенациональный (местные референдумы законодательством не предусмотрены)
<i>Право на международное наблюдение</i>	Для получения права на наблюдение необходимы: — приглашение; — аккредитация Центральной избирательной комиссии Республики Узбекистан (далее в таблице — ЦИК); — мандат, выдаваемый ЦИК
<i>Правовое регулирование порядка выдачи разрешений на наблюдение</i>	Порядок подробно регулируется Положением о наблюдателях от иностранных государств и международных организаций, участвующих на референдуме Республики Узбекистан (далее в таблице — Положение)
<i>Согласование условий международного наблюдения</i>	Не предусмотрено Участие иностранных (международных) наблюдателей в мероприятиях и процессах, не связанных с подготовкой и проведением референдума, осуществляется по предварительному согласованию с ЦИК
<i>Общность прав и обязанностей национальных и международных наблюдателей</i>	Права национальных и международных наблюдателей едины (Закон Республики Узбекистан «О референдуме Республики Узбекистан») Положение устанавливает специальные права и обязанности для международных и иностранных наблюдателей; перечень их прав гораздо шире перечня, установленного Законом Республики Узбекистан «О референдуме Республики Узбекистан»
<i>Срок осуществления международного наблюдения</i>	Начинается со дня выдачи мандата наблюдателю и завершается в день официального объявления результатов референдума
<i>Покровительство государства</i>	Установлено Положением

Заключение по результатам наблюдения за референдумом

Должно быть подготовлено на основе проведенного наблюдения и фактических материалов

Ответственность международного наблюдателя

Если иностранный (международный) наблюдатель нарушит требования законодательства Республики Узбекистан, общепринятые правила и нормы международного права, ЦИК может досрочно прекратить действие его полномочий

Если попытаться дать оценку рассмотрению национального законодательства с точки зрения выполнения требований, установленных в статье 15 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств¹, то необходимо обозначить следующее.

Требование Конвенции о регулировании деятельности международных наблюдателей на уровне закона выполнено в Республике Армения, Республике Беларусь, Республике Казахстан, Российской Федерации, Республике Таджикистан. Следует отметить, что в Казахстане постановлением Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан утверждены упомянутые ранее правила удостоверения полномочий наблюдателей от иностранных государств и международных организаций при проведении республиканского референдума. Постановлением ЦИК России утверждается форма удостоверения международного наблюдателя при проведении конкретных выборов или референдума.

Ввиду того что данные акты приняты во исполнение нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу, можно считать, что правовое регулирование международного наблюдения в указанных странах происходит на уровне закона. Законодательство Кыргызской Республики, Республики Молдова и Республики Узбекистан в сфере международного наблюдения допускает регулирование подзаконными актами.

¹ Данные приведены с учетом того, что Азербайджанская Республика, Туркменистан и Республика Узбекистан не являются участниками Конвенции. Об этих странах следует сказать отдельно.

Подзаконное правовое регулирование затрагивает вопросы статуса международного наблюдателя и указывает тем самым на три модели правового регулирования прав, обязанностей международного наблюдателя и запретов в отношении его действий при исполнении им своих функций¹:

— модель регулирования статуса международного наблюдателя на уровне закона (Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Таджикистан, Туркменистан);

— модель подзаконного регулирования (Кыргызская Республика, Республика Молдова, Республика Узбекистан);

— смешанная модель, при которой основы статуса международного наблюдателя заложены в законе, а детали содержатся в подзаконных актах (Республика Казахстан, Российская Федерация).

Что касается определенности в регулировании прав и обязанностей международного наблюдателя, то важно подчеркнуть имеющееся несовпадение перечня прав международного наблюдателя, установленного подзаконным актом, и перечня прав, установленного законом. Подзаконное регулирование оказывается шире законного:

— в Кыргызской Республике — см. часть 4 статьи 19 Конституционного закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» и пункт 4.4. Положения «О порядке деятельности, статусе и полномочиях международных (иностранных) наблюдателей на выборах и референдумах Кыргызской Республики» (утверждено постановлением ЦИК Кыргызской Республики от 9 ноября 2016 года № 197);

— в Республике Молдова — см. часть (9) статьи 88 Избирательного кодекса Республики Молдова и пункт 18 Положения о статусе наблюдателей и процедуре их аккредитации (утверждено постановлением ЦИК Республики Молдова от 24 октября 2006 года № 332);

— в Республике Узбекистан — см. статью 9 Закона Республики Узбекистан «О референдуме Республики Узбекистан» и пункт 9 Положения о наблюдателях от иностранных госу-

¹ См.: Борисов И. Б., Головин А. Г., Игнатов А. В. Указ. соч. — С. 86.

дарств и международных организаций, участвующих на референдуме Республики Узбекистан (утверждено постановлением ЦИК Республики Узбекистан от 13 июля 2022 года № 1177).

При этом обязанности международного наблюдателя обозначены только в Положении о статусе наблюдателей и процедуре их аккредитации (пункт 19) в Республике Молдова, в Положении «О порядке деятельности, статусе и полномочиях международных (иностранных) наблюдателей на выборах и референдумах Кыргызской Республики» (пункт 4.5) в Кыргызской Республике и в Положении о наблюдателях от иностранных государств и международных организаций, участвующих на референдуме Республики Узбекистан (пункт 10), в Республике Узбекистан.

В законах трех стран обязанности международного наблюдателя не обозначены.

Степень правового регулирования порядка приобретения права на международное наблюдение различна. Обычно те страны Содружества, в которых законодательство о международном наблюдении составляют не только законы, но и подзаконные акты (дополнительно в связи с этим следует отметить Республику Узбекистан), детально регламентируют указанный порядок. Остальные государства ограничиваются общим порядком осуществления полномочий центрального избирательного органа. Однако во всех государствах — участниках СНГ предусматриваются три необходимые составляющие приобретения права на международное наблюдение: приглашение от уполномоченного законом органа, аккредитация центральным избирательным органом и выдача удостоверения (мандата) на ее основании.

Единообразно решается вопрос о согласовании условий международного наблюдения, например порядка формирования состава наблюдателей от международной организации (их численности, квалификации)¹, видов международного наблюдения,

¹ В данном случае речь идет о международном наблюдении в формате Миссии наблюдателей от СНГ, и ориентироваться необходимо в большей степени не на Конвенцию, а на Положение о Миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, утвержденное Решением Совета министров иностранных дел СНГ от 26 марта 2004 года.

методики международного наблюдения и т. д. — все государства не предусматривают в законодательстве такой возможности. Исключение составляет Республика Казахстан, где в приглашении могут содержаться пожелания по поводу численности и состава миссии, обеспечения в миссии гендерного равенства и странового представительства (часть 1 статьи 20-2 Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан»).

Единообразия в правовом регулировании можно отметить и в отношении сроков полномочий международного наблюдателя. Они установлены законом во всех государствах — участниках СНГ, за исключением Республики Казахстан, где срок аккредитации устанавливается Центральной избирательной комиссией (часть 3 статьи 20-2 Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан»). В большинстве случаев право на осуществление полномочий международного наблюдателя возникает с момента аккредитации и перестает действовать в день официального опубликования итогов (результатов) голосования. Только в Республике Армения полномочия наблюдателя истекают на восьмой день после официального опубликования результатов выборов, если результаты выборов не были обжалованы в суд (часть 6 статьи 31 Избирательного кодекса Республики Армения). Дополнительные сроки предусмотрены на случай обжалования в суд. В Республике Молдова срок действия полномочий наблюдателя заканчивается на следующий день после подтверждения результатов выборов компетентными органами (пункт 15 Положения о статусе наблюдателей и процедуре их аккредитации).

Виды международного наблюдения в национальном законодательстве почти не раскрываются. Нет однозначных нормативных положений, указывающих на два вида международного наблюдения, однако объект международного наблюдения и полномочия международного наблюдателя, срок действия его полномочий указывают на то, что долгосрочное международное наблюдение возможно. Но уточнений, какие документы готовит международный наблюдатель по итогам долгосрочного наблюдения и какие последствия они влекут за собой, национальное законодательство не предусматривает.

Что касается краткосрочного наблюдения за референдумами, то существуют отдельные нормы общего характера относительно итогового документа по результатам международного наблюдения (например, их содержат статья 42.5 Избирательного кодекса Азербайджанской Республики, часть 6 статьи 21 Конституционного закона Республики Армения «О референдуме»).

Во всех государствах — участниках СНГ предусмотрена ответственность международного наблюдателя в случае нарушения им норм национального законодательства, общепризнанных норм и принципов международного права в виде аннулирования (отзыва, лишения) аккредитации. В Республике Армения дополнительно предусматривается удаление международного наблюдателя с заседания комиссии, а в день голосования — из участкового центра, решением, принятым не менее чем двумя третями от общего количества голосов членов избирательной комиссии в случае, если международный наблюдатель существенно мешает нормальной работе избирательной комиссии или нормальному ходу голосования (часть 8 статьи 31 Избирательного кодекса Республики Армения).

Модельный закон «О международном наблюдении за выборами и референдумами»

Решение ряда вопросов, которые остаются открытыми или являются проблемными в национальном законодательстве, предложил модельный закон «О международном наблюдении за выборами и референдумами»¹ (далее — модельный закон). В целом он разработан с целью содействия согласованию усилий органов государственной власти государств — участников СНГ в их законотворческой деятельности по совершенствованию правовой базы демократических выборов и референдумов, более полному и инклюзивному процессу в части правового

¹ Модельный закон «О международном наблюдении за выборами и референдумами»: утвержден постановлением МПА СНГ от 28 октября 2022 года № 54-4. — URL: https://iacis.ru/baza_dokumentov/modelnie_zakonodatelnie_akti_i_rekomendacii_mpa_sng/modelnie_kodeksi_i_zakoni (дата обращения: 31.07.2023).

регулирующего института международного наблюдения за выборами¹. В частности, модельный закон:

— устанавливает форматы международного наблюдения за выборами и референдумами и принципы международного наблюдения. Среди последних важно отметить принцип открытости, реализация которого требует совершения ряда публичных действий в рамках международного наблюдения в различном формате: к их числу относятся принятие решений по направлению международных миссий, актов, регулирующих деятельность международных наблюдателей, в том числе направления, методологию их деятельности; обнародование заявлений, содержащих заключения, выводы и рекомендации международных наблюдателей (статья 8);

— устанавливает пригласительную аккредитацию международных наблюдателей с определенной степенью детализации ее порядка (глава 3);

— предлагает консолидированный перечень прав и обязанностей международных наблюдателей, устанавливая особенности статуса международного наблюдателя, осуществляющего наблюдение в составе миссии, группы международных наблюдателей (глава 4);

— в целях обеспечения безопасности международного наблюдения предусматривает положение об оказании покровительства международному наблюдателю со стороны государства, проводящего выборы, референдум (статья 16), при необходимом содействии со стороны избирательных комиссий, органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления (управления) международным наблюдателям (статья 25);

— дает некоторые общие рекомендации относительно нормативно-правового регулирования результатов международного наблюдения, например, информация о наблюдении должна быть основана на фактическом и поддающемся проверке материале, международные наблюдатели несут ответственность за достоверность включенных в предварительное заявление,

¹ Из пояснительной записки к проекту модельного закона «О международном наблюдении за выборами и референдумами» // Архив Секретариата Совета МПА СНГ.

итоговый отчет миссии, группы международных наблюдателей сведений и фактов и др. (статья 25);

— устанавливает два специальных вида ответственности международного наблюдателя: удаление международного наблюдателя из помещения избирательной комиссии, помещения для голосования (статья 27) и отзыв аккредитации международного наблюдателя (статья 28), а также общее правило об ответственности международного наблюдателя бланкетного характера (статья 29).

Таким образом, модельный закон, предлагая законодательное решение вопросов обеспечения открытости и гласности избирательного процесса и процесса референдума, выполнения международных обязательств государств по проведению демократических выборов и референдумов, развития демократических институтов и верховенства права, может внести вклад в развитие национального электорального законодательства.

2.3. Референдум: проведение и правовые последствия

Голосование

Народное голосование — это главная стадия референдума. Его задача заключается в том, чтобы выявить подлинную волю всего народа. Как пишет В. В. Комарова, «основным требованием к организации каждого референдума является полная свобода голосования. Поскольку процедура проведения референдума, как и выборов, призвана содействовать полному и объективному выявлению воли граждан, она не может не учитывать опыта, накопленного в организации голосования, подсчета его результатов и формах руководства избирательной кампанией»¹.

Голосование представляет собой процессуальную стадию, посредством которой выявляется воля народа. Ю. А. Дмитриев и В. В. Комарова утверждают, что «к моменту голосования эта воля (воля народа) объективно существует: она формировалась в процессе подготовки голосования, однако до момента голосо-

¹ Комарова В. В. Указ. соч. — С. 95.

вания она не известна. О ней можно судить, выясняя общественное мнение косвенным методом в форме опросов, но постичь ее до проведения голосования в установленном законом порядке нельзя. Голосование — это выполнение и соблюдение гражданами определенных формальных требований, установленных законом и гарантирующих подлинность волеизъявления как отдельного гражданина, так и электората в целом. Волеизъявление может быть осуществлено разными способами, но оно правомерно лишь при соблюдении установленных процедурных правил, гарантирующих его подлинность. Правила составляют юридическое содержание стадии голосования»¹. Волеизъявление гражданина осуществляется тайно и непосредственно, за счет чего в бюллетене адекватно отображается волеизъявление голосующего на референдуме. Последнее является очень важным с точки зрения обеспечения раскрытия действительной воли народа. По этой причине закон устанавливает некоторые гарантии данного правомочия.

Референдум направлен на то, чтобы не только определить мнение, которого придерживается большинство граждан, но и установить точный количественный состав этого большинства. Народное голосование должно проводиться на основе общедемократических требований избирательной системы. Для того чтобы такое голосование признавалось юридическим фактом и влекло за собой правоотношения в сфере реализации результатов народного голосования, оно должно быть всеобщим, добровольным, свободным и тайным. Это означает, что в референдуме могут участвовать все граждане, независимо от расы, национальности, партийной принадлежности, религиозных убеждений, пола, образования и имущественного положения, достигшие законодательно определенного возраста. Очень важным является соблюдение принципа «один человек — один голос». Право голосующего быть включенным не более чем в один список является организационной и правовой гарантией реализации данного принципа.

Принцип добровольности предполагает, что каждый гражданин имеет право принимать решение об участии или неучастии во всенародном голосовании и никто не вправе принуждать его.

¹ Дмитриев Ю. А., Комарова В. В. Указ. соч. — С. 96.

Избиратели свободны в выборе, и им должно быть гарантировано отсутствие давления и насилия. Преследование избирателя за его позицию и ее подавление должны быть строго запрещены.

Достижение определенного возраста является важным условием участия в референдуме, так как несовершеннолетние не всегда способны понять текущую ситуацию, чтобы принять решение по столь сложному вопросу, как, например, государственная принадлежность своей родины. Правильное определение возраста избирателей имеет большое значение, поскольку от него зависит, сколько жителей примет участие в референдуме.

Отношения, возникающие в сфере организации и проведения референдума, стремительно развиваются и вполне закономерно оказываются под влиянием новых технологий. Цифровизация процесса референдума — сравнительно новое явление, которое планомерно внедряется в практику проведения выборов и референдумов и, соответственно, требует правового регулирования.

Текущее правовое регулирование и правоприменительная практика государств — участников СНГ в сфере использования технических средств автоматизации на выборах формируются в условиях недостаточности международных избирательных стандартов и отсутствия общепризнанных подходов международных организаций к данной сфере, что обусловлено весьма разнообразным опытом применения таких технологий в разных государствах. Варианты цифровизации электоральных процессов могут быть различны, например, при формировании списка избирателей или голосовании.

«В настоящее время в государствах — участниках СНГ, активно развивающих свои демократические институты, на постоянной основе либо в экспериментальном порядке применяются довольно разнообразные практики внедрения технических средств автоматизации на выборах. В частности, в государствах — участниках СНГ используются:

- технологические средства идентификации избирателей по их биометрическим данным (Республика Армения, Кыргызская Республика),

- технические средства автоматизации при сборе подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов (Российская Федерация),

- технические средства электронного голосования посредством заполнения электронного бюллетеня в помещении для голосования (Республика Казахстан, Российская Федерация),
- технические средства автоматизации подсчета избирательных бюллетеней (Кыргызская Республика, Российская Федерация),
- технические средства дистанционного электронного голосования (Российская Федерация),
- технические средства автоматизации при обработке протоколов участковых избирательных комиссий и передаче содержащихся в них данных в вышестоящую избирательную комиссию (Российская Федерация),
- технические средства автоматизации при обработке данных протоколов нижестоящих избирательных комиссий»¹.

Правовое регулирование вопросов цифровизации процесса референдума в странах Содружества обусловлено прежде всего техническими возможностями, а также неоднозначным отношением к внедрению информационных систем в референдумный процесс, складывающимся в доктрине и в среде законодателей того или иного государства. Так, в Республике Беларусь на фоне активной работы по автоматизации выборов мероприятий, которая началась еще в 1998–2000 годах, разработанная система электронного голосования используется только на внутриорганизационном уровне. Несмотря на широко обсуждаемые преимущества созданной белорусскими учеными экспериментальной системы интернет-голосования «Гарант», связанные со сбором персонализированных данных, высокой степенью защиты данных, отсутствием специфических требований по отношению к участникам того или иного мероприятия, возможностью проверки избирателями результатов голосования и т. д., белорусские законодатели отмечают ряд серьезных недостатков, например отсутствие идентификационных карточек у большинства граждан Республики Беларусь, не позволяющее обеспечить однозначную идентификацию участвующих

¹ Из пояснительной записки к проекту Рекомендаций по использованию технических средств автоматизации на выборах и референдумах, утвержденных постановлением МПА СНГ от 28 октября 2022 года № 54-4 // Архив Секретариата Совета МПА СНГ.

в голосовании¹. В итоге в настоящее время использование технических средств Избирательным кодексом Республики Беларусь не урегулировано.

Иная ситуация складывается в других государствах — участниках СНГ.

Азербайджанская Республика

Избирательный кодекс Азербайджанской Республики (статья 110) предусматривает использование государственной автоматизированной информационной системы на референдуме. В связи с этим установлен доступ всех членов избирательной комиссии, наблюдателей, представителей средств массовой информации к любой информации, внесенной в данную систему. При этом гарантировано обеспечение нераспространения внесенных в государственную автоматизированную систему сведений об избирателях.

Сведения о ходе голосования и его результатах, полученные посредством государственной автоматизированной информационной системы, считаются предварительными сведениями, не имеющими юридического значения.

Республика Армения

Единые нормы об использовании участковыми избирательными комиссиями технического оборудования для регистрации граждан, обладающих правом на участие в референдуме, включены в Конституционный закон Республики Армения «О референдуме» (часть 8 статьи 24). Техническое оборудование содержит электронный список граждан, обладающих правом на участие в референдуме.

Другая часть нормативных положений представлена в Избирательном кодексе Республики Армения. В целях обеспечения публичности и прозрачности организации и проведения выборов, повышения уровня осведомленности общества, обеспечения безопасности, защищенности и бесперебойной работы

¹ Пехота Т. М. Электронное голосование в Республике Беларусь: актуальные проблемы и перспективы развития // Электронная библиотека БГЭУ. — URL: <http://edoc.bseu.by:8080/handle/edoc/96392> (дата обращения: 02.08.2023).

интернет-сайта автоматизированной системы «Выборы» Центральной избирательной комиссии, а также надлежащей реализации полномочий соответствующие избирательные комиссии обеспечиваются необходимыми программно-техническими средствами и средствами связи, оборудованием и имуществом (часть 3 статьи 8). Кроме бумажной версии списков избирателей, Избирательный кодекс Республики Армения предусматривает необходимость составления уполномоченным органом списка в электронном виде с помощью специального программного обеспечения. Электронные списки в установленных Центральной избирательной комиссией формате и порядке предварительно загружаются в предоставляемое соответствующей участковой избирательной комиссии техническое оборудование, осуществляющее регистрацию избирателей (часть 6 статьи 11).

Республика Казахстан

Следует отметить достаточно подробную регламентацию в Конституционном законе «О выборах в Республике Казахстан»¹ проведения выборов с использованием электронной избирательной системы (глава 9-1). Под электронной избирательной системой понимается совокупность информационных технологий, информационных сетей и средств их программно-технического обеспечения, предназначенных для автоматизации информационных процессов при подготовке и проведении выборов.

При проведении выборов с использованием электронной избирательной системы голосование производится электронным избирательным бюллетенем, создаваемым средствами электронной избирательной системы (статья 50-4). Электронное голосование осуществляется избирателем в кабине для тайного голосования, в которой запрещается присутствие иных лиц, кроме голосующего (пункт 5 статьи 50-5). При использовании электронного голосования подсчет голосов производится электронной избирательной системой (пункт 1 статьи 50-6). Информация о результатах электронного голосования на избирательном участке вносится электронной системой в электронный прото-

¹ О выборах в Республике Казахстан : Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года № 2464 // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: <https://base.spinform.ru> (дата обращения: 02.08.2023).

кол, который заверяется электронными цифровыми подписями членов комиссии (пункт 2 статьи 50-6). Электронный протокол должен иметь копию на бумажном носителе, которая подписывается членами избирательной комиссии, вывешивается в помещении избирательного участка в специально установленном месте для всеобщего ознакомления и находится в помещении в течение двух дней (пункт 2 статьи 50-6).

При использовании электронной избирательной системы итоги выборов по избирательным округам на основании электронных протоколов устанавливаются Центральной избирательной комиссией и сообщаются соответствующим избирательным комиссиям (пункт 1 статьи 50-7).

Результаты голосования с использованием электронной избирательной системы могут быть обжалованы в вышестоящую избирательную комиссию или в суд. При этом устройство для записи данных о голосовании рассматривается в качестве доказательства (пункт 1 статьи 50-8).

В части, не регламентированной Конституционным законом Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан», действуют принятые Центральной избирательной комиссией Правила о порядке использования электронной избирательной системы¹.

Кыргызская Республика

Конституционный закон Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской Республики» предусматривает электронную систему идентификации участников референдума. В помещении для голосования члены участковой избирательной комиссии совместно с операторами проводят идентификацию участника референдума по его биометрическим и персональным данным (часть 4 статьи 32).

¹ Постановление Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан от 18 августа 2004 года № 128/164 об утверждении Правил о порядке использования электронной избирательной системы в части, не регламентированной Конституционным законом Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». — URL: <https://adilet.zan.kz/rus> (дата обращения: 02.08.2023).

При организации голосования используются автоматически считывающие урны — устройства, предназначенные для автоматического подсчета голосов избирателей (часть 15 статьи 32).

Республика Молдова

Для автоматизации избирательного процесса предназначена государственная автоматизированная система «Выборы», управляемая Центральной избирательной комиссией (статья 1 Избирательного кодекса Республики Молдова). На основе Государственного регистра населения автоматическим способом обновляется Государственный регистр избирателей, владельцем которого является Центральная избирательная комиссия. В Государственный регистр избирателей вносятся данные о каждом избирателе, которые предназначаются исключительно для избирательных процессов и доступны на официальном интернет-сайте Центральной избирательной комиссии. При этом каждый избиратель имеет доступ только к своей личной информации (статья 60 Избирательного кодекса Республики Молдова).

Российская Федерация

При подготовке и проведении референдума, в том числе при регистрации (учете) избирателей, участников референдума, составлении списков участников референдума, установлении итогов голосования и определении результатов референдума, для оперативных получения, передачи и обработки информации используется только Государственная автоматизированная система «Выборы» (статья 72 Федерального конституционного закона Российской Федерации «О референдуме Российской Федерации»).

Статьей 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» введены следующие термины и понятия:

дистанционное электронное голосование (ДЭГ) — голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием специального программного обеспечения;

электронное голосование — голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием технического средства;

комплекс для электронного голосования (КЭГ) — техническое средство, предназначенное для проведения электронного голосования, автоматизированного подсчета голосов избирателей, участников референдума, установления итогов голосования и составления протокола участковой комиссии об итогах голосования;

электронный бюллетень — бюллетень, подготовленный программно-техническими средствами в электронном виде, применяемый при проведении электронного голосования.

Участковые комиссии по решению ЦИК или на основании ее поручения по решению соответствующей избирательной комиссии субъекта Российской Федерации используют при голосовании на выборах, референдуме вместо стационарных ящиков для голосования технические средства подсчета голосов или комплексы для электронного голосования.

Республика Узбекистан

Закон Республики Узбекистан «О референдуме Республики Узбекистан» упоминает Единый электронный список избирателей Республики Узбекистан, руководство использованием которого, как и координацию соответствующей деятельности, осуществляет Центральная избирательная комиссия (статья 18). Более детальную регламентацию порядок формирования Единого электронного списка избирателей получил в Положении о порядке формирования и ведения Единого электронного списка избирателей Республики Узбекистан¹.

Таким образом, государства — участники СНГ, стремясь к простоте и максимальному удобству при реализации активного избирательного права, находятся в поиске оптимальных алгоритмов внедрения технических средств автоматизации в электоральные процессы. Для согласования усилий органов государственной власти государств — участников СНГ в их законотворческой деятельности по дальнейшему внедрению принципов и правовых моделей «электронной», или «цифро-

¹ Приложение к Постановлению Кабинета Министров Республики Узбекистан от 15 августа 2017 года № 630 // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: <https://base.spinform.ru> (дата обращения: 02.08.2023).

вой», демократии в избирательный процесс и процесс референдума МПА СНГ были приняты Рекомендации по использованию технических средств автоматизации на выборах и референдумах.

«Рекомендации ориентированы на определение правовых подходов к регулированию отношений в сфере использования технических средств автоматизации на выборах и референдумах, в том числе при применении дистанционного электронного голосования. При разработке Рекомендаций учитывалось то обстоятельство, что демократические выборы могут проводиться в рамках различных конструкций избирательных систем и систем голосования, устанавливаемых конституциями и законодательством государств — участников СНГ, при неукоснительном соблюдении этими государствами всех взятых на себя международных обязательств в сфере демократических выборов и обеспечении реализации международных избирательных стандартов. В связи с этим Рекомендации призваны отразить базовые и соответствующие сложившейся системе международных избирательных стандартов подходы к внедрению и использованию технических средств автоматизации на выборах, референдумах, равным образом применимые к любой конструкции избирательных систем и систем голосования с учетом вариативности конкретных организационных и технических решений в указанной сфере»¹.

Подведение итогов голосования

Заключительным этапом проведения референдума является подведение итогов голосования. На данной стадии комиссия по проведению референдума выясняет, состоялся ли референдум и какое решение граждане приняли по существу вопросов, вынесенных на него. Если референдум признан состоявшимся, необходимо установить его итоги.

¹ Рекомендации по использованию технических средств автоматизации на выборах и референдумах : утверждены постановлением МПА СНГ от 28 октября 2022 года № 54-4 // Сайт Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств. — URL: https://iacis.ru/baza_dokumentov/modelnie_zakonodatelnie_akti_i_rekomendacii_mpa_sng/rekomendacii.

Подведение итогов референдума и объявление результатов голосования — последний этап, который следует за процессом непосредственного правотворчества, но отличается от него. Действия, которые составляют этот процесс, не определяют правовой акт, а следуют за созданием правового акта. Подводящие итоги референдума и объявляющие его результаты комиссии по проведению референдумов не имеют права по своему усмотрению признать итоги голосования или акт, вынесенный на референдум, несостоятельными с правовой точки зрения. Они вправе только решать вопрос о существовании определенного факта в правовой сфере, и их решение носит декларативный характер.

В. В. Комарова в своей работе пишет, что «причастность к этому государственного органа проистекает исключительно из организационно-технической необходимости; ничего в юридической действительности она не меняет и изменить не может. Наоборот, комиссия призвана констатировать состоявшуюся перемену (принятие правового акта народом) или отсутствие таковой (непринятие правового акта народом)»¹.

По завершении голосования его итоги подводятся на каждом участке референдума. Следует отметить, что протокол о результатах референдума является юридическим документом, который подтверждает голоса избирателей, отданные за то или иное решение вопроса, вынесенного на референдум, на основании определения итогов голосования, в совокупности обеспечивающих избирательное право граждан.

В. Ф. Коток отмечает, что «для того, чтобы достигнуть максимально полного отражения в законе всеобщей воли, можно установить требование квалифицированного большинства: считать закон принятым, если за него подано $2/3$ голосов граждан, имеющих право участвовать в референдуме, тем более что на референдум будут выноситься только важнейшие законопроекты, прежде всего проекты конституционных реформ»².

Данное мнение не поддерживается в законодательстве стран Содружества, и согласно существующему порядку и сложившейся практике достаточно простого большинства голосов,

¹ Комарова В. В. Указ. соч. — С. 96.

² Коток В. Ф. Указ. соч. — С. 178.

чтобы результаты референдума обладали юридической силой и подлежали обязательному исполнению.

При подведении итогов референдума в государствах — участниках СНГ устанавливается кворум для утверждения результатов голосования. «Кворум может принимать две формы: кворум участия и/или кворум одобрения. Кворум участия подразумевает, что голосование признается действительным, если в нем принимает участие определенный процент зарегистрированных избирателей. Кворум одобрения подразумевает, что результаты будут утверждены (или не утверждены) определенным процентом избирательного корпуса»¹ (табл. 6).

Итак, почти все государства — участники СНГ предусматривают в своем законодательстве кворум участия, за исключением Туркменистана. В Азербайджанской Республике кворум участия предусматривается только для поправок к Конституции.

Кворум участия большинства предусмотрен в Республике Беларусь, Республике Казахстан и в Российской Федерации. В Республике Таджикистан и Республике Узбекистан кворум составляет половину избирателей, в Кыргызской Республике — не менее 30%, в Республике Молдова — не менее одной трети, в Азербайджанской Республике — не менее 25%, в Республике Армения — не менее одной четверти.

Государства Содружества демонстрируют единство в вопросе кворума одобрения большинства. В Республике Молдова дополнительно установлен кворум одобрения по определенным вопросам.

Результаты референдума обычно оформляются как публикация соответствующими органами итогов подсчета голосов. На основании этих итогов решение, конституция, иной акт вступают в силу в срок, указанный в национальном законодательстве (например, согласно части 4 статьи 39 Конституционного закона Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской Республики» принятое на референдуме решение вступает в силу со дня официального опубликования, если иное не предусмотрено в формулировке вопроса референдума).

¹ Свод рекомендуемых норм при проведении референдумов / Основопологающие документы Венецианской комиссии в области избирательного права и политических партий. — Кишинев, 2016. — С. 370.

Таблица 6. Кворум для утверждения результатов референдума

Кворум участия		Кворум одобрения	
Поправки к Конституции	Иные вопросы референдума	Поправки к Конституции	Иные вопросы референдума
<i>Азербайджанская Республика</i>			
Не менее 25% избирателей, содержащихся в едином списке избирателей	—	Более половины избирателей, принявших участие в голосовании	
<i>Республика Армения</i>			
Не менее одной четверти граждан, обладающих правом на участие в референдуме		Более половины участников референдума	
<i>Республика Беларусь</i>			
Более половины граждан, внесенных в списки для голосования		Более половины граждан, внесенных в списки для голосования	
<i>Республика Казахстан</i>			
Более половины граждан, имеющих право участвовать в референдуме		Более половины граждан, принявших участие в голосовании, не менее чем в двух третях областей, городов республиканского значения и столицы	Более половины граждан, принявших участие в голосовании

Кыргызская Республика

Более 30% участников референдума, внесенных в список участников референдума

Более половины участников референдума, принявших участие в голосовании

Республика Молдова

Не менее одной трети от числа лиц, включенных в списки избирателей

Большинство граждан, принявших участие в референдуме

Конституционный закон, предусматривающий изменение положений о суверенном, независимом и унитарном характере государства, а также о его постоянном нейтралитете, — не менее половины от общего числа лиц, включенных в списки избирателей

Постановление об отстранении от должности Президента Республики Молдова — не менее половины избирателей, принявших участие в референдуме

Российская Федерация

Более половины участников референдума, внесенных в списки участников референдума

Более половины участников референдума, принявших участие в голосовании

Кворум участия		Кворум одобрения	
Поправки к Конституции	Иные вопросы референдума	Поправки к Конституции	Иные вопросы референдума
<i>Республика Таджикистан</i>			
Не менее половины граждан республики, имеющих право на участие в референдуме		Более половины граждан республики, принявших участие в референдуме	
<i>Туркменистан</i>			
—		Более половины участников референдума, принявших участие в голосовании	
<i>Республика Узбекистан</i>			
Не менее половины граждан, внесенных в списки		Более половины граждан, принявших участие в голосовании	

Правовые последствия референдума

Последней стадией референдума является «исполнение принятого на нем решения. Его можно разделить на следующие этапы: исполнение решения референдума и ответственность уполномоченного органа за неисполнение решения референдума»¹.

Реализация решения, принятого на референдуме, тесно связана с юридической силой актов, принятых на референдуме. В ряде государств акты, принятые на референдуме, имеют высшую юридическую силу и не могут быть изменены, кроме как с помощью нового референдума.

Можно согласиться с мнением В. В. Комаровой, которая отмечает, что «будет разумнее, если акты, принятые путем императивного референдума, получают особый статус, а акты, принятые на факультативном референдуме, — обычный. В первом случае вопрос принятия или непринятия акта не зависит от воли государственного органа. Во втором случае у него есть возможность выбора: вынести проект нормативного акта, разработанного на основании решения референдума, на референдум либо решить вопрос самому. Но при этом он лишен возможности уклониться от решения вопроса по существу. Если участие государственного органа в процессе принятия решения на референдуме является творческим, а не вспомогательно-технологическим, то почему бы ему не быть таковым и относительно дальнейшего его решения? В этом случае на конституционном уровне должно быть проведено четкое разграничение между факультативным и обязательным референдумами. Оно должно производиться на основе предмета правового регулирования и в зависимости от его важности для общества, для государства и отдельного человека. Все это, конечно, предполагает применение в правовой системе обоих видов референдумов»².

Значение голосования на референдуме зависит от наличия у парламента возможности пересмотреть решение, принятое на референдуме. В этом плане в государствах — участниках СНГ складывается следующая ситуация.

¹ Дмитриев Ю. А., Комарова В. В. Указ. соч. — С. 108.

² Комарова В. В. Указ. соч. — С. 96.

В одних государствах прямо предусмотрено положение, в соответствии с которым решения, принятые по итогам референдума, могут быть отменены или изменены только путем референдума (статья 142 Избирательного кодекса Азербайджанской Республики, статья 124 Избирательного кодекса Республики Беларусь, статья 33 Конституционного закона Республики Таджикистан «О референдуме Республики Таджикистан», часть 2 статьи 84 Избирательного кодекса Туркменистана). При этом часть государств делает оговорку касательно действия указанного положения — если иное не предусмотрено самим референдумом (например, часть 4 статьи 83 Федерального конституционного закона Российской Федерации «О референдуме Российской Федерации»). В других государствах — Республике Армения, Республике Казахстан, Кыргызской Республике, Республике Узбекистан — подобные положения в законодательстве не содержатся.

Ранее отмечалось, что в некоторых государствах — участниках СНГ предусмотрен предварительный судебный контроль посредством конституционного судопроизводства, когда принятие решения конституционным судом является необходимым этапом назначения референдума. Судебный контроль может быть установлен и после проведения голосования по вопросам референдума.

Обязательный последующий конституционный контроль предусмотрен только в Республике Молдова. В соответствии со статьей 207 Избирательного кодекса Республики Молдова Центральная избирательная комиссия в течение 24 часов после подведения итогов республиканского референдума представляет Конституционному Суду отчет о результатах референдума и документы, содержащие сведения о подведении итогов голосования. Конституционный Суд в десятидневный срок рассматривает документы, представленные Центральной избирательной комиссией, и посредством принятия постановления подтверждает либо не подтверждает результаты республиканского референдума (часть (2) статьи 207 Избирательного кодекса Республики Молдова). Конституционный Суд признает республиканский референдум недействительным, если при проведении голосования или подсчете голосов были допущены грубые нарушения положений Избирательного кодекса, повлиявшие на результа-

ты референдума в целом (статья 212 Избирательного кодекса Республики Молдова). В случае признания республиканского референдума недействительным Центральная избирательная комиссия в двухнедельный срок организует повторное голосование на основании тех же данных из списков избирателей и с теми же избирательными советами и бюро (часть (1) статьи 213 Избирательного кодекса Республики Молдова).

В других государствах предусматривается возможность конституционного контроля в отношении деятельности, связанной с проведением референдума, но при диспозитивном условии направления в конституционный суд запроса (заявления) от лиц, обладающих на то полномочием. Так, в соответствии с частью 3 статьи 36 Конституционного закона Республики Армения «О референдуме» решение, принятое Центральной избирательной комиссией по итогам референдума, может быть обжаловано в Конституционный Суд по обращению лиц, состав которых предусмотрен статьей 169 Конституции Республики Армения. В Казахстане по обращению Президента, председателей палат Парламента, не менее одной пятой части от общего числа депутатов Парламента, Премьер-министра Республики Казахстан Конституционный Суд решает в случае спора вопрос о правильности проведения республиканского референдума (статья 23 Конституционного закона Республики Казахстан «О Конституционном Суде Республики Казахстан»¹, статья 32 Конституционного закона Республики Казахстан «О республиканском референдуме»).

В иных государствах — Азербайджанской Республике, Кыргызской Республике, Российской Федерации, Республике Таджикистан — прямо не предусмотрена возможность обращения в конституционный суд по поводу действительности итогов голосования по вопросам референдума. Представляется, что в такой ситуации необходимо руководствоваться общими положениями о компетенции конституционного суда в том или ином государстве.

¹ О Конституционном Суде Республики Казахстан : Конституционный закон Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года № 153-VII ЗПК // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: <https://base.spinform.ru> (дата обращения: 01.08.2023).

Наряду с конституционным контролем национальное законодательство может предусматривать обжалование результатов референдума. Что касается субъектов, обладающих правом на обжалование результатов голосования, то их круг может быть различным. В Республике Беларусь такое право принадлежит лицам, не согласным с решением избирательной комиссии (статья 341 Гражданского процессуального кодекса Республики Беларусь¹), в Кыргызской Республике — участникам референдума (часть 1 статьи 201 Административно-процессуального кодекса Кыргызской Республики², часть 1 статьи 45 Конституционного закона Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской Республики») и т. д.

В некоторых случаях предписывается обязательный досудебный порядок рассмотрения спора в зависимости от уровня избирательной комиссии, принявшей решение об установлении итогов голосования. Например, в Кыргызской Республике решения участковых избирательных комиссий об установлении итогов голосования обжалуются в территориальную избирательную комиссию; решения территориальных избирательных комиссий обжалуются в Центральную избирательную комиссию; решения Центральной избирательной комиссии обжалуются в суд первой инстанции; решения суда первой инстанции — в Верховный суд (часть 2 статьи 45 Конституционного закона Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской Республики»). В других государствах (например, в Российской Федерации) предварительное обращение в вышестоящую комиссию не является обязательным условием для обращения в суд (часть 8 статьи 75 Федерального закона Российской Федерации «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Законодательство определенных стран предусматривает ограничение в отношении проведения повторного голосования

¹ Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь от 11 января 1999 года № 238-З // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: <https://base.spinform.ru> (дата обращения: 02.08.2023).

² Административно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 25 января 2017 года № 13 // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: <https://base.spinform.ru> (дата обращения: 02.08.2023).

в случае отмены судом решений участковых избирательных комиссий об итогах голосования на референдуме, которая не влияет на общие результаты референдума. Например, в Кыргызской Республике только отмена судом решений участковых избирательных комиссий об итогах голосования на референдуме более чем на одной трети от общего количества участков референдума влечет за собой признание недействительными результатов референдума (часть 3 статьи 46 Конституционного закона Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской Республики»). Подобное правило содержит часть 9 статьи 77 Федерального закона Российской Федерации «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: отмена судом решения о результатах референдума в случае, если допущенные нарушения не позволяют выявить действительную волю участников референдума, влечет за собой признание результатов референдума недействительными.

Заключение

Проведенное исследование позволило выявить ряд общих тенденций развития института референдума в государствах — участниках СНГ, а также установить различия в национальном законодательстве и практике проведения референдумов стран Содружества.

Референдум должен отвечать определенным требованиям, позволяющим ему выполнять функции одного из институтов непосредственной демократии. Здесь следует отметить общность стран Содружества в том, что возможность проведения референдумов закреплена в их конституциях. Основные правовые нормы, регламентирующие организацию и проведение референдума, установлены на уровне конституционного закона или закона. Нормы права представлены в двух формах: в виде кодифицированного закона, регулирующего отношения в сфере и избирательного процесса, и референдума, или в виде специального закона, посвященного исключительно вопросам референдума.

Национальным законодательством обычно установлен предмет референдума, но при этом используются различные подходы к формулированию вопросов, выносимых на референдум. Кроме того, различаются объем и детализация требований к их правомерности. В связи с этим необходимо отметить особенности предварительного конституционного контроля, осуществляемого в референдумном процессе. В большинстве случаев

соответствующий государственный орган (императивно или по предложению/запросу уполномоченного субъекта) проводит проверку конституционности вопросов, выносимых на референдум, и только в отдельных случаях проверка возможна в отношении инициативы проведения референдума.

На референдум в странах Содружества выносились вопросы в виде законопроекта либо проекта конституции, или в виде вопроса, имеющего основополагающее значение, или в виде предложения. Большинство национальных законодательных актов предусматривают возможность вынесения на референдум сразу нескольких вопросов, при этом требование единства формы вопросов не установлено. В тех странах, в которых предусмотрена возможность вынесения на референдум альтернативных вопросов, не всегда установлены специальные правила их оформления в бюллетене для голосования, а также порядок голосования по таким вопросам.

В государствах — участниках СНГ закреплено в законодательстве и реализуется на практике проведение различных по форме и результату видов референдума: обязательного и факультативного, утверждающего и консультативного. В некоторых странах есть возможность проведения не только общегосударственных, но и местных референдумов, что неизбежно приводит к расширению состава источников юридического закрепления референдумов.

Требования, касающиеся назначения референдума, соблюдаются во всех государствах — участниках СНГ. Право назначить референдум принадлежит либо законодательному органу, либо президенту. При этом состав субъектов, обладающих правом инициативы проведения референдума, неоднороден, что проявляется либо в наличии или отсутствии права народной инициативы, либо в определении дополнительных субъектов, иницилирующих проведение референдума по некоторым вопросам.

Принцип гласности организации и проведения референдума в той или иной степени законодательно закреплен во всех странах Содружества. Опубликование в средствах массовой информации документа или вопроса, который ставится на голосование, иногда сопровождается всенародным обсуждением рассматриваемого законопроекта, что позволяет гражданам не только по-

лучить информацию о предстоящем референдуме и его предмете, но и оказать влияние на содержание законопроекта. Данный вывод сделан на основе общих норм законодательства некоторых стран о всенародном обсуждении любых проектов законов. Прямая связь между требованием о проведении всенародного обсуждения по проектам законов и законопроектами, выносимыми на референдум, не обнаружена.

Агитационная деятельность как часть референдумного процесса представлена во всех странах. При этом нейтральность и беспристрастность государственных органов обеспечиваются за счет определения субъектов, которым проведение агитации запрещено, а также четкого законодательного закрепления в некоторых странах действий, финансируемых из средств государственного бюджета.

В части международного наблюдения за референдумами можно отметить целенаправленность действий государств — участников СНГ по его развитию. Государства подтвердили, что присутствие международных наблюдателей способствует открытости и гласности выборов, соблюдению международных обязательств государств. Модели правового регулирования международного наблюдения некоторых стран, несмотря на установленное международным договором требование о его регулировании на уровне закона, до настоящего времени допускают регулирование на уровне подзаконных актов, которое иногда сопровождается нарушениями законодательной техники, например в части определения правового статуса международного наблюдателя.

Правовое регулирование и практика применения цифровых технологий в процессе референдума не отличаются единообразием в государствах — участниках СНГ. Варианты цифровизации электоральных процессов различны, что обусловлено техническими возможностями стран, а также определенными трудностями в принятии правовых норм.

При подведении итогов голосования в странах Содружества устанавливается минимальный порог явки, необходимой для признания референдума состоявшимся. Минимальный порог явки в каждом государстве СНГ установлен на разном уровне, однако минимальное число голосов, необходимое для принятия

решения, определяется единообразно. Результаты референдума обычно оформляются как публикация соответствующими органами итогов подсчета голосов. На основе этих итогов решение, конституция, иной акт вступают в силу в день, указанный в формуле референдума.

Ряд государств придает актам, принятым на референдуме, высшую юридическую силу и устанавливает запрет на их изменение иначе, чем путем проведения нового референдума. Конституционный контроль после подведения итогов голосования на референдуме установлен только в одной стране. В остальных государствах конституционная проверка возможна при направлении заявления/запроса от уполномоченного лица. Обжалование результатов референдума предусмотрено законодательством всех государств СНГ, а в некоторых странах административный порядок обжалования рассматривается как обязательное условие для обращения в суд.

В условиях электорального разнообразия референдумы представляются наиболее объективной формой непосредственного участия граждан государств — участников СНГ в осуществлении принадлежащей народу власти. С учетом значения референдумов результаты работы могут быть использованы при выполнении дальнейших исследований в сфере референдума и при совершенствовании национального законодательства о референдуме, в том числе в связи с изменением подходов к правовому регулированию.

Приложение¹

Информация о референдумах в государствах СНГ

Год	Государство	Вопросы	Проголосовало (человек)	За ² (%)	Против (%)
1993	Азербайджанская Республика	Доверяете ли Вы Президенту Азербайджанской Республики А. Эльчибею?	3 767 928	2,0	98,0
1993 (апрель)	Российская Федерация	1. Доверяете ли Вы Президенту Российской Федерации Б. Н. Ельцину?	68 869 947	58,7	39,2
		2. Одобряете ли Вы социальную политику, осуществляемую Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации с 1992 года?	68 759 866	53,0	44,6
		3. Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов Президента Российской Федерации?	68 762 529	31,7 ³	30,2 ⁴
		4. Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов Российской Федерации?	68 832 060	43,1 ⁵	19,3 ⁶
1993 (декабрь)	Российская Федерация ⁷	Принимаете ли Вы Конституцию Российской Федерации?	58 187 755	58,4	41,6
1994 (январь)	Кыргызская Республика	Вы подтверждаете, что Президент Кыргызстана, который был демократически избран 12 октября 1991 года на 5 лет, является Президентом Кыргызской Республики с правом выступать в качестве главы государства во время его пребывания в должности?	2 177 024	96,26	2,95

1994 (октябрь)	Кыргызская Республика	1. Изменения и дополнения к Конституции Кыргызской Республики, законы Кыргызской Республики и иные важные вопросы государственной жизни могут выноситься на референдум (всенародное голосование)	1 919 921	85,23	10,50
		2. Законодательную власть в Кыргызской Республике осуществляет Жогорку Кенеш, состоящий из двух палат: — Законодательного собрания в составе 35 депутатов, действующего постоянно и избираемого на основе представительства интересов всего населения республики; — Собрания народных представителей в составе 70 депутатов, работающего сессионно и избираемого на основе представительства территориальных интересов	1 919 010	84,43	11,40

¹ Приложение составлено по данным из открытых источников. Вопросы референдумов, которые не были приведены в бюллетене на русском языке, даны в неофициальном переводе.

² Если сумма голосов «за» и «против» меньше 100%, то недостающие проценты приходятся на недействительные бюллетени.

³ Указан процент по отношению к общему числу граждан, имеющих право участвовать в референдуме (107 310 374 человек).

⁴ См. примечание выше.

⁵ См. примечание выше.

⁶ См. примечание выше.

⁷ Всенародное голосование по проекту Конституции Российской Федерации.

Год	Государство	Вопросы	Проголосовало (человек)	За (%)	Против (%)
1994	Республика Молдова	Вы за то, чтобы Республика Молдова развивалась в качестве независимого и целостного государства в границах, признанных на день провозглашения суверенитета Молдовы, продвигала политику нейтралитета, поддерживала взаимовыгодные экономические отношения со всеми странами мира и гарантировала своим гражданам равные права в соответствии с нормами международного права?	1 808 294	97,9	2,1
1994	Республика Таджикистан	О принятии Конституции Республики Таджикистан	2 685 724	95,72	4,28
1994	Туркменистан	Вы поддерживаете продление срока полномочий Президента Сапармурата Ниязова до 2002 года?	1 959 637	99,9	0,1
1995	Азербайджанская Республика	Согласны ли Вы принять первый проект национальной конституции, подготовленный и представленный комиссией под председательством Президента Гейдара Алиева, в качестве Конституции Азербайджанской Республики?	3 556 277	91,9	6,6
1995	Республика Армения	О принятии Конституции Республики Армения	1 217 531	70,3	29,7
1995	Республика Беларусь	1. Согласны ли Вы с приданием русскому языку равного статуса с белорусским? 2. Поддерживаете ли Вы предложение об установлении новых Государственного флага и Государственного герба Республики Беларусь?	4 830 582	83,3 75,1	12,7 9,39

		3. Поддерживаете ли Вы действия Президента Республики Беларусь, направленные на экономическую интеграцию с Российской Федерацией?		83,3	12,5
		4. Согласны ли Вы с необходимостью внесения изменений в действующую Конституцию Республики Беларусь, которые предусматривают возможность досрочного прекращения полномочий Верховного Совета Президентом Республики Беларусь в случаях систематического или грубого нарушения Конституции?		77,7	17,8
1995 (апрель)	Республика Казахстан	Согласны ли Вы продлить до 1 декабря 2000 года срок полномочий Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева, всенародно избранного 1 декабря 1991 года?	8 309 637	95,46	3,76
1995 (август)	Республика Казахстан	Принимаете ли Вы новую Конституцию Республики Казахстан, проект которой опубликован в печати 1 августа 1995 года?	8 091 715	89,14	9,9
1995	Республика Узбекистан	Согласны ли Вы продлить срок полномочий Президента Республики Узбекистан с 1997 по 2000 год?	11 245 028	99,6	0,4
1996	Республика Беларусь	1. Перенести День независимости Республики Беларусь (День Республики) на 3 июля — день освобождения Беларуси от гитлеровских захватчиков в Великой Отечественной войне	6 181 463	88,18	10,46
		2. Принять Конституцию Республики Беларусь 1994 года с изменениями и дополнениями (новая редакция Конституции Республики Беларусь), предложенными Президентом Республики Беларусь А. Г. Лукашенко		70,45	9,39
		3. Выступаете ли Вы за свободную, без ограничений, покупку и продажу земли?		15,35	82,88

Год	Государство	Вопросы	Проголосовало (человек)	За (%)	Против (%)
		4. Поддерживаете ли Вы отмену смертной казни в Республике Беларусь?		17,93	80,44
		5. Принять Конституцию Республики Беларусь 1994 года с изменениями и дополнениями, предложенными депутатами фракций коммунистов и аграриев		7,93	71,2
		6. Выступаете ли Вы за то, чтобы руководители местных органов исполнительной власти избирались непосредственно жителями соответствующей административно-территориальной единицы?		28,14	69,92
		7. Согласны ли Вы, что финансирование всех ветвей власти должно осуществляться гласно и только из государственного бюджета?		32,18	65,85
1996	Кыргызская Республика	Одобряете ли Вы Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики», проект которого был опубликован в Указе Президента Кыргызской Республики от 3 января 1996 года «О референдуме в Кыргызской Республике 10 февраля 1996 года»?	2 177 991	98,6	1,4
1998	Кыргызская Республика	Одобряете ли Вы Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики», проект которого был опубликован в Указе Президента Кыргызской Республики от 1 октября 1998 года «О референдуме (всенародном голосовании) в Кыргызской Республике 17 октября 1998 года»?	2 196 591	95,4	4,6

1999	Республика Молдова	Поддержали бы Вы изменение конституции с целью установления президентской системы в Республике Молдова, при которой Президент Республики отвечал бы за формирование правительства и руководство им, а также за результаты управления страной?	1 389 731	64,20	35,80
1999	Республика Таджикистан	О внесении поправок в Конституцию Республики Таджикистан	2 591 905	75,3	24,7
2000	Украина	1. Поддерживаете ли Вы предложения о дополнении статьи 90 Конституции Украины новой третьей частью следующего содержания: «Президент Украины может также досрочно прекратить полномочия Верховной Рады Украины, если Верховная Рада Украины в течение одного месяца не смогла сформировать постоянно действующего парламентского большинства или в случае неутверждения ею на протяжении трех месяцев подготовленного и поданного в установленном порядке Кабинетом министров Украины государственного бюджета Украины», которая бы устанавливала дополнительные основания для роспуска Президентом Украины Верховной Рады Украины, и соответствующее дополнение пункта 8 части первой статьи 106 Конституции Украины словами: «И в других случаях, предусмотренных Конституцией Украины»?	29 698 047	84,69	13,88
		2. Согласны ли Вы с необходимостью ограничения депутатской неприкосновенности народных депутатов Украины и изъятием в связи с этим части третьей статьи 80 Конституции Украины: «Народные депутаты Украины не могут быть без согласия Верховной Рады Украины привлечены к уголовной ответственности, задержаны или арестованы»?	29 694 705	89,0	9,62

Год	Государство	Вопросы	Проголосовало (человек)	За (%)	Против (%)
		3. Согласны ли Вы с уменьшением общего количества народных депутатов Украины с 450 до 300 и связанной с этим заменой в части первой статьи 76 Конституции Украины слов «четыреста пятьдесят» на слово «триста», а также с внесением соответствующих изменений в избирательное законодательство?	29 694 861	89,91	8,73
		4. Поддерживаете ли Вы необходимость формирования двухпалатного парламента на Украине, одна из палат которого представляла бы интересы Украины и способствовала бы их реализации, и внесение соответствующих изменений в Конституцию Украины и избирательное законодательство?	29 695 380	81,68	16,79
2002	Азербайджанская Республика	1. Изменения в связи с обязательствами Азербайджанской Республики перед Европейским Советом	3 692 448	96,36	2,48
		2. Изменения в связи с присоединением Азербайджанской Республики к Европейской конвенции о защите прав и свобод человека		96,32	2,59
		3. Изменения, связанные с совершенствованием проведения референдумов		96,13	2,71
		4. Изменения, связанные с выборами в Милли Меджлис Азербайджанской Республики		96,11	2,85
		5. Изменения, связанные с избранием Президента Азербайджанской Республики		96,37	2,60
		6. Изменения, связанные с совершенствованием деятельности органов государственной власти		96,09	2,78

		7. Изменения, связанные с проведением судебных реформ		96,09	2,68
		8. Другие изменения		95,18	2,71
2002	Республика Узбекистан	1. Согласны ли Вы с избранием в следующем созыве двухпалатного парламента — Олий Мажлиса Республики Узбекистан? 2. Согласны ли Вы с изменением конституционного срока полномочий действующего Президента Республики Узбекистан с пятилетнего на семилетний?	12 113 070	93,65 91,78	6,35 8,22
2003	Республика Армения ¹	Было предложено одобрить ряд поправок, которые лишают Президента Республики Армения определенных полномочий и приводят к балансу полномочия между исполнительной и законодательной ветвями власти	1 216 581	50,56	49,44
2003	Грузия	Вы за сокращение или против сокращения числа грузинских парламентариев до 150 депутатов?	1 904 105	89,61	10,39
2003	Кыргызская Республика	1. Принять Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики», проект которого вынесен Президентом Кыргызской Республики на референдум (всенародное голосование)? 2. Аскар Акаев должен оставаться Президентом Кыргызской Республики до декабря 2005 года (до окончания конституционного срока избрания), для того чтобы претворить намеченные положительные конституционные изменения в жизнь?	2 137 322 2 137 220	89,24 91,75	10,76 8,25

¹ Референдум признан несостоявшимся, так как голосов в пользу изменений было меньше, чем одна треть от числа зарегистрированных избирателей.

Год	Государство	Вопросы	Проголосовало (человек)	За (%)	Против (%)
2003	Республика Таджикистан	Вы за внесение изменений в Конституцию Таджикистана?	2 857 685	93,82	6,18
2004	Республика Беларусь	Разрешаете ли Вы первому Президенту Республики Беларусь Лукашенко А. Г. участвовать в качестве кандидата в Президенты Республики Беларусь в выборах Президента и принимаете ли часть первую статьи 81 Конституции Республики Беларусь в следующей редакции: «Президент избирается на пять лет непосредственно народом Республики Беларусь на основе всеобщего, свободного, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании?»	6 307 395	79,42	9,90
2005	Республика Армения	Предлагались поправки, предусматривающие строгое разделение полномочий между исполнительной, законодательной и судебной ветвями власти и передающие некоторые полномочия Президента Национальному Собранию и Премьер-министру. Поправки также были направлены на то, чтобы сделать судебную систему более независимой путем исключения Президента из Совета правосудия, который играет ключевую роль в назначении судей. Кроме того, поправки снимали запрет на двойное гражданство	1 514 307	93,22	5,42
2007	Кыргызская Республика	1. Принять Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики», проект которого предложен Президентом Кыргызской Республики на референдум (всенародное голосование)	2 201 034	95,44	4,56

		2. Принять Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Кодекса Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике», проект которого предложен Президентом Кыргызской Республики на референдум (всенародное голосование)	2 200 585	95,36	4,64
2008	Грузия	Согласны ли Вы с тем, что следующие выборы Парламента Грузии должны состояться весной 2008 года? Должна ли Грузия продолжать свою интеграцию с НАТО?	1 982 318	79,74 77,00	20,26 23,00
2009	Азербайджанская Республика	Принятие 29 поправок в Конституцию Азербайджанской Республики. В 29 статей Конституции Азербайджанской Республики было внесено 41 дополнение и изменение	3 483 173	макс: 91,76 мин: 87,15	макс: 7,24 мин: 4,60
2010	Кыргызская Республика	Принять Конституцию Кыргызской Республики и Закон Кыргызской Республики «О введении в действие Конституции Кыргызской Республики», проекты которых предложены Временным Правительством Кыргызской Республики на референдум?	1 962 804	91,81	8,19
2010	Республика Молдова ¹	Согласны ли Вы с поправкой в Конституцию, которая позволит избирать Президента Республики Молдова всем населением?	818 429	86,44	11,97
2015	Республика Армения	Поддерживаете ли Вы предлагаемые поправки к Конституции?	1 302 613	63,37	32,33

¹ Референдум признан несостоявшимся, так как явка составила меньше 33%.

Год	Государство	Вопросы	Проголосовало (человек)	За (%)	Против (%)
2016	Азербайджанская Республика	Принятие 29 поправок в Конституцию Азербайджанской Республики. Были внесены дополнения и поправки в 23 статьи Конституции Азербайджанской Республики, а также добавлены 6 новых статей	3 671 274	макс: 91,15 мин: 83,26	макс: 9,55 мин: 4,84
2016	Кыргызская Республика	Принять Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики», проект которого вынесен Жогорку Кенешем Кыргызской Республики на референдум (всенародное голосование)	1 190 752	79,63	15,55
2016	Республика Таджикистан	Принимаете ли Вы изменения и дополнения в Конституцию Республики Таджикистан?	4 380 183	94,50	3,30
2019	Республика Молдова ¹	1. Вы за сокращение числа депутатов Парламента со 101 до 61? 2. Вы за то, чтобы народ мог отзывать (отстранять) депутатов в случае ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей?	1 144 261 1 143 397	73,66 79,97	26,34 20,03
2020	Российская Федерация ²	Вы одобряете изменения в Конституцию Российской Федерации?	74 114 217	77,92	21,27
2021 (январь)	Кыргызская Республика	Какую форму правления Кыргызской Республики Вы поддерживаете?	1 394 218	81,30 ³	10,90 ⁴ / 4,46 ⁵
2021 (апрель)	Кыргызская Республика	Принять Закон Кыргызской Республики «О Конституции Кыргызской Республики», проект которого вынесен Жогорку Кенешем Кыргызской Республики на референдум (всенародное голосование)	1 322 124	79,32	13,72

2022	Республика Беларусь	Принимаете ли Вы изменения и дополнения Конституции Республики Беларусь?	5 359 403	82,86	12,78
2022	Республика Казахстан	Принимаете ли Вы изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан, изложенные в проекте Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан», опубликованном в средствах массовой информации 6 мая 2022 года?	7 985 769	77,18	18,66
2023	Республика Узбекистан	Принимаете ли Вы Конституционный закон Республики Узбекистан «О Конституции Республики Узбекистан»?	16 667 097	90,21	9,35

¹ Консультативный референдум.

² Официальное название — «Общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации».

³ Проголосовавшие за президентскую республику.

⁴ Проголосовавшие за парламентскую республику.

⁵ Проголосовавшие против всех вариантов.

Список источников и литературы

Международные документы

1. Декларация Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств о принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах — участниках Содружества Независимых Государств : принята постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ от 25 ноября 2008 года № 31-5. — URL: <https://iacis.ru/public/upload/files/1/368.pdf>.

2. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ : принят 29 июня 1990 года. — URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304>.

3. Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ : принят 3 октября 1991 года. — URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/a/14314.pdf>.

4. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств : принята 7 октября 2002 года. — URL: <https://iacis.ru/public/upload/files/1/778.pdf>.

5. О международном наблюдении за выборами и референдумами : модельный закон : принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ от 28 октября 2022 года № 54-4. — URL: https://iacis.ru/mod_file/p_file/1063.

6. Положение о Миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах — участниках Содружества Независимых Государств : утверждено решением Совета министров иностранных дел СНГ от 26 марта 2004 года. — URL: <https://docs.cntd.ru/document/901937360>.

7. Рекомендации для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (новая редакция). — Санкт-Петербург : Секретариат Совета МПА СНГ, 2023. — 144 с.

8. Рекомендации по использованию технических средств автоматизации на выборах и референдумах : приняты постановле-

нием Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ от 28 октября 2022 года № 54-4. — URL: https://iacis.ru/mod_file/p_file/1065.

Национальное законодательство и иные документы

Азербайджанская Республика

1. Декларация о восстановлении государственной независимости Азербайджанской Республики : принята постановлением Верховного Совета Азербайджанской Республики от 30 августа 1991 года № 179-XII. — URL: <https://www.legalacts.az/en/document/416/26808>.

2. Избирательный кодекс Азербайджанской Республики : утвержден Законом Азербайджанской Республики от 27 мая 2003 года № 461-IIQ. — URL: https://www.msk.gov.az/uploads/qanunvericilik/Izbitratelnyy-Kodeks_2020.pdf.

3. Конституция Азербайджанской Республики : принята всенародным голосованием 12 ноября 1995 года : с изменениями и дополнениями, одобренными в ходе референдума 24 августа 2002 года, 18 марта 2009 года и 26 сентября 2016 года // Издание Милли Меджлиса Азербайджанской Республики. — URL: <https://meclis.gov.az/neshrler/Konstitusiyaya-2018-rus.pdf>.

4. О восстановлении государственной независимости Азербайджанской Республики : Конституционный акт Верховного Совета Азербайджанской Республики от 18 октября 1991 года № 222-XII. — URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30589861&pos=7;-108#pos=7;-108.

5. О Конституционном Суде : Закон Азербайджанской Республики от 23 декабря 2003 года № 561-IIQ. — URL: <https://constcourt.gov.az/ru/legislation/30>.

6. О проведении референдума Азербайджанской Республики о государственной независимости Азербайджанской Республики : постановление Верховного Совета Азербайджанской Республики от 15 ноября 1991 года № 272-XII // Ведомости Верховного Совета Азербайджанской Республики. — № 21–22 (850–851). — Ст. 391. — Баку, 1991.

Республика Армения

1. Декларация о независимости Армении : провозглашена Верховным Советом Республики Армения 23 августа 1990 года // Правительство Республики Армения. — URL: <https://www.gov.am/ru/independence/>.

2. Избирательный кодекс Республики Армения : Конституционный закон Республики Армения от 28 мая 2016 года № ЗР-54. — URL: <http://parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=5479&lang=rus>.

3. Конституция Республики Армения : принята всенародным голосованием 5 июля 1995 года : в редакции от 6 декабря 2015 года // Президент Республики Армения. — URL: <https://www.president.am/ru/constitution-2015>.

4. О введении в действие Закона Республики Армения «О референдуме Республики Армения» : постановление Верховного Совета Республики Армения от 2 апреля 1991 года № С-0279-I : утратило силу в соответствии с Законом Республики Армения «О признании утратившими силу ряда законов бывшего СССР, бывшей Армянской ССР, Республики Армения и ряда нормативных правовых актов Верховного Совета Республики Армения» от 28 ноября 2006 года.

5. О Конституционном Суде : Закон Республики Армения от 27 января 2018 года № ЗР-42 // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=110748.

6. О местном референдуме : Закон Республики Армения от 28 июня 2018 года № ЗР-347 // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=111800.

7. О проведении на территории Республики Армения референдума о выходе из состава СССР : постановление Верховного Совета Республики Армения от 1 марта 1991 года.

8. О референдуме : Конституционный закон Республики Армения от 28 марта 2018 года № ЗР-155 // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=105861.

9. Об основах независимой государственности : Конституционный закон Республики Армения от 25 сентября 1991 года //

Ведомости Верховного Совета Республики Армения. — 1991. — № 18. — Ст. 402.

10. Регламент Национального Собрания : Конституционный закон Республики Армения от 14 января 2017 года № ЗР-9 // Национальное Собрание Республики Армения. — URL: <http://parliament.am/parliament.php?id=bylaw&lang=rus>.

Республика Беларусь

1. Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь от 11 января 1999 года № 238-З // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. — URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=hk9900238>.

2. Избирательный кодекс Республики Беларусь от 11 февраля 2000 года № 370-З // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. — URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=hk0000370>.

3. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 года, 17 октября 2004 года и 27 февраля 2022 года // Информационно-поисковая система «ЭТАЛОН-ONLINE» / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. — URL: <https://etalonline.by/document/?regnum=V19402875>.

4. О Всебелорусском народном собрании : Закон Республики Беларусь от 7 февраля 2023 года № 248-З // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. — URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=H12300248&p1=1>.

5. О проведении республиканского референдума в Республике Беларусь и мерах по его обеспечению : постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 6 сентября 1996 года № 578-ХІІІ // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. — URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=V29600578>.

6. О референдуме (народном голосовании) в Республике Беларусь : Закон Республики Беларусь от 13 июня 1991 года № 859-ХІІ : утратил силу в соответствии с Избирательным кодексом Республики Беларусь от 11 февраля 2000 года № 370-З. — URL: <https://etalonline.by/document/?regnum=V19100859>.

7. Об итогах голосования на республиканском референдуме, который проводился 24 ноября 1996 года в соответствии с постановлением Верховного Совета Республики Беларусь от 6 сентября 1996 года № 578-ХІІІ : протокол Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов // Официальный портал Центральной избирательной комиссии Республики Беларусь. — URL: <https://tec.gov.by/uploads/folderForLinks/archive-referenda-1996-protokol.docx.pdf>.

Республика Казахстан

1. Конституция Республики Казахстан : принята всенародным голосованием 30 августа 1995 года : с изменениями и дополнениями по состоянию на 19 сентября 2022 года // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. — URL: https://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution.

2. О выборах в Республике Казахстан : Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года № 2464 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. — URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002464_.

3. О Конституционном Суде Республики Казахстан : Конституционный закон Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года № 153-VII ЗРК // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. — URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2200000153>.

4. О признании утратившими силу Указа Президента Республики Казахстан от 25 марта 1995 года № 2151, имеющего силу Конституционного закона, «О республиканском референдуме» : Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу Конституционного закона, от 2 ноября 1995 года № 2593 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. — URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002593_.

5. О проведении 30 августа 1995 года республиканского референдума : Указ Президента Республики Казахстан от 28 июля 1995 года № 2389 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. — URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002389_.

6. О республиканском референдуме : Конституционный закон Республики Казахстан от 2 ноября 1995 года № 2592 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. — URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002592_.

7. Об утверждении Правил использования электронной избирательной системы в части, не регламентированной Конституционным законом Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года «О выборах в Республике Казахстан» : постановление Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан от 18 августа 2004 года № 128/164 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. — URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/V040003038_.

8. Об утверждении Правил удостоверения полномочий представителей общественных объединений Республики Казахстан, наблюдателей от иностранных государств и международных организаций при проведении республиканского референдума : постановление Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан от 26 мая 2022 года № 40/501 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. — URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2200028238>.

Кыргызская Республика

1. Конституция Кыргызской Республики : принята всенародным голосованием 11 апреля 2021 года // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. — URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112213?cl=ru-ru>.

2. О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики : Конституционный закон Кыргызской Республики от 2 июля 2011 года № 68 // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. — URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203244>.

3. О референдуме Кыргызской Республики : Конституционный закон Кыргызской Республики от 31 октября 2016 года № 173 // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. — URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111452>.

4. Административно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 25 января 2017 года № 13 : Закон Кыргызской Республики от 20 января 2017 года № 6 // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. — URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111520>.

5. О назначении референдума (всенародного голосования) по определению формы правления Кыргызской Республики : Закон Кыргызской Республики от 11 декабря 2020 года № 6 // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. — URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112157>.

6. О назначении референдума (всенародного голосования) по проекту Закона Кыргызской Республики «О Конституции Кыргызской Республики» : Закон Кыргызской Республики от 12 марта 2021 года № 31 // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. — URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112190>.

7. О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике : Закон Кыргызской Республики от 16 ноября 2011 года № 212 // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. — URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203452>.

8. О нормативных правовых актах Кыргызской Республики : Закон Кыргызской Республики от 20 июля 2009 года № 241 // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. — URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202591>.

9. Об утверждении Положения «О порядке деятельности, статусе и полномочиях международных (иностранных) наблюдателей на выборах и референдумах Кыргызской Республики» : постановление Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики от 9 ноября 2016 года № 197 // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. — URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/12361>.

10. О результатах референдума (всенародного голосования) по определению формы правления Кыргызской Республики, назначенного на 10 января 2021 года : постановление Центральной

избирательной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики от 20 января 2021 года № 27 // Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики. — URL: https://www.shailoo.gov.kg/ru/npacik/Postanovleniya_CIK_KR-BShKnyn_toktomdoru/20012021-27-o-rezultatah-referenduma-vsena-rodnogo-golosovaniya-po-opredeleniyu-formy-pravleniya-kyrgyzskoj-respubliki-naznachennogo-na-10-yanvarya-2021-goda/.

11. Регламент Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики : утвержден постановлением Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики от 13 июля 2011 года № 16 // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. — URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/86131>.

Республика Молдова

1. Конституция Республики Молдова // Monitorul Oficial. — 1994. — № 324-XV.

2. Избирательный кодекс Республики Молдова от 8 декабря 2022 года № 325 : с изменениями и дополнениями по состоянию на 31 июля 2023 года. — URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35292799.

3. О местном публичном управлении : Закон Республики Молдова от 28 декабря 2006 года № 436-XVI. — URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=107461&lang=ru.

4. О нормативных актах : Закон Республики Молдова от 22 декабря 2017 года № 100. — URL: <http://lex.justice.md/ru/373698%20/>.

5. Об утверждении Положения о статусе наблюдателей и процедуре их аккредитации : постановление Центральной избирательной комиссии от 24 октября 2006 года № 332. — URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=317979&lang=2>.

Российская Федерация

1. Конституция Российской Федерации // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210060013>.

2. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. — URL: <https://docs.cntd.ru>.

3. О Конституционном Суде Российской Федерации : Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. — URL: <http://council.gov.ru/services/reference/10043/>.

4. О назначении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 17 марта 2020 года № 188 // Президент России. — URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45290>.

5. О порядке общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации : постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 20 марта 2020 года № 244/1804-7 // Информационно-правовой портал «ГАРАНТ.РУ». — URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73679737/>.

6. О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 15 октября 1993 года № 1633. — URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/4597>.

7. О референдуме Российской Федерации : Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ // Президент России. — URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/21089>.

8. О референдуме РСФСР : Закон Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 16 октября 1990 года № 241-1 // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102010246&rdk=0>.

9. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : Закон о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ // Президент России. — URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45280>.

10. Об организации подготовки проведения общероссийского голосования по поводу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации : Распоряжение Президента Российской Федерации от 14 февраля 2020 года № 32-рп // Президент России. — URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45178>.

11. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон Российской Федерации от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ // Президент России. — URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/18173>.

Субъекты Российской Федерации

12. Избирательный кодекс Костромской области : закон Костромской области от 19 октября 2018 года № 451-6-ЗКО // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/4400201810240017>.

13. О местном референдуме в Республике Калмыкия : закон Республики Калмыкия от 6 ноября 2001 года № 137-II-3. — URL: <https://docs.cntd.ru/document/804910400>.

14. О местном референдуме в Ульяновской области : закон Ульяновской области от 4 июня 2013 года № 80-ЗО // Законодательство и нормативные акты Ульяновской области. — URL: <https://www.law.ulgov.ru/doc/7884>.

15. О порядке осуществления гражданской инициативы в Воронежской области : закон Воронежской области от 27 июня 2007 года № 85-ОЗ. — URL: <http://www.voronezh.izbirkom.ru/zakonodatelstvo-o-vyborah-i-referendumakh/regionalnoe-zakonodatelstvo/85-O31.pdf>.

16. О референдуме Республики Калмыкия : закон Республики Калмыкия от 1 октября 2007 года № 376-III-3 // Избирательная комиссия Республики Калмыкия. — URL: http://kalmyk.izbirkom.ru/etc/zakon_respubliki_kalmykiya_ot_1_oktyabrya_2007_g._n_376_iii_z_o_referendume_respubliki_kalmykiya.rtf.

17. О референдуме Ульяновской области : закон Ульяновской области от 26 июля 2010 года № 105-ЗО // Законодательство и нормативные акты Ульяновской области. — URL: <https://www.law.ulgov.ru/doc/4852>.

18. Устав Калужской области : утвержден постановлением Законодательного Собрания Калужской области от 27 марта 1996 года № 473. — URL: <https://gov.admoblkaluga.ru/upload/iblock/853/vkl83xezbsw0aua0vm77fpdxwaimut1m.rtf>.

Судебная практика Российской Федерации

19. Постановление Конституционного Суда РСФСР от 13 марта 1992 года № П-РЗ-1 по делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР от 30 августа 1990 года, Закона Татарской ССР от 18 апреля 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской ССР», Закона Татарской ССР от 29 ноября 1991 года «О референдуме Татарской ССР», постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан» // Викитека. — URL: https://ru.wikisource.org/wiki/Постановление_Конституционного_Суда_РСФСР_от_13.03.1992_№_П-РЗ-1.

Республика Таджикистан

1. Конституция Республики Таджикистан от 6 ноября 1994 года : с изменениями и дополнениями от 22 мая 2016 года. — Душанбе : Ганль. — 126 с.

2. О выборах Маджлиси Оли Республики Таджикистан : Конституционный закон Республики Таджикистан от 10 декабря 1999 года № 856 // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2102.

3. О Конституционном суде Республики Таджикистан : Конституционный закон Республики Таджикистан от 3 ноября 1995 года № 84 // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=5872.

4. О Маджлиси Оли Республики Таджикистан : Конституционный закон Республики Таджикистан от 19 апреля 2000 года № 1 // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2128.

5. О нормативных правовых актах : Закон Республики Таджикистан от 30 мая 2017 года № 1414 // База данных «Законо-

дательство стран СНГ». — URL: https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=97969.

6. О референдуме Республики Таджикистан : Конституционный закон Республики Таджикистан от 4 ноября 1995 года № 106 // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=2210.

Туркменистан

1. Декларация о государственном суверенитете Туркменской ССР : принята Верховным Советом Туркменской ССР 22 августа 1990 года.

2. Избирательный кодекс Туркменистана от 4 мая 2013 года : с изменениями и дополнениями по состоянию на 3 июня 2023 года // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=59796.

3. Конституция Туркменистана от 18 мая 1992 года № 691-XII : изложена в новой редакции в соответствии с Законом Туркменистана от 14 сентября 2016 года // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=2376.

4. О местных органах исполнительной власти : Закон Туркменистана от 10 мая 2010 года № 109-IV // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=31173.

5. О независимости и основах государственного устройства Туркменистана : Конституционный закон Туркменистана от 27 октября 1991 года № 573-XII // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=141759.

6. О правовых актах : Закон Туркменистана от 26 августа 2017 года № 589-V // Электронная газета «Золотой век» / Государственное информационное агентство Туркменистана. — URL: <https://www.turkmenistan.gov.tm/ru/post/29564/zakon-turkmenistana-%3Cbr%3Eo-pravovykh-aktakh>.

7. О проведении референдума по вопросу о независимости Туркменистана : постановление Верховного Совета Туркменской ССР от 30 сентября 1991 года.

Республика Узбекистан

1. Декларация о суверенитете : принята на второй сессии Верховного Совета Узбекской Советской Социалистической Республики 20 июня 1990 года. — URL: <https://www.gorby.ru/userfiles/uzbekistan.pdf>.

2. Конституция Республики Узбекистан : принята всенародным голосованием 8 декабря 1992 года : в редакции от 30 апреля 2023 года. — URL: https://constitution.uz/uploads/constitution_ru.pdf.

3. О всенародном обсуждении проектов законов : Закон Республики Узбекистан от 14 декабря 2000 года № 166-II. — URL: <https://lex.uz/ru/docs/18601>.

4. О Конституционном суде Республики Узбекистан : Конституционный закон Республики Узбекистан от 27 апреля 2021 года № ЗРУ-687 // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. — URL: <https://lex.uz/ru/docs/5391999>.

5. О нормативно-правовых актах : Закон Республики Узбекистан от 20 апреля 2021 года № ЗРУ-682 // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. — URL: <https://lex.uz/ru/docs/5378968>.

6. О проведении референдума по вопросу о государственной независимости Республики Узбекистан : постановление Верховного Совета Республики Узбекистан от 18 ноября 1991 года // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. — 1991. — № 11.

7. О проведении референдума Республики Узбекистан по проекту Конституционного закона Республики Узбекистан «О Конституции Республики Узбекистан» : постановление Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 14 марта 2023 года № ПС-702-IV // Сенат Олий Мажлиса Республики Узбекистан. — URL: <https://senat.uz/ru/decisions/post-546>.

8. О референдуме Республики Узбекистан : Закон Республики Узбекистан от 18 ноября 1991 года № 417-XII // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. — URL: <https://lex.uz/docs/75631>.

9. Об основах государственной независимости Республики Узбекистан : Закон Республики Узбекистан от 31 августа

1991 года № 336-XII // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. — URL: <https://lex.uz/docs/127879>.

10. Об утверждении Положения о наблюдателях от иностранных государств и международных организаций, участвующих на референдуме Республики Узбекистан : постановление Центральной избирательной комиссии Республики Узбекистан от 13 июля 2022 № 1177 // Центральная избирательная комиссия Республики Узбекистан. — URL: <https://saylov.uz/storage/3-aprel/1177-rus-tili.pdf>.

Украина

1. Декларация о государственном суверенитете Украины : принята Верховным Советом Украинской ССР 16 июля 1990 года. — Киев : Политиздат Украины, 1990. — 8 с.

2. О провозглашении независимости Украины : постановление Верховного Совета Украинской ССР от 24 августа 1991 года № 1427-XII // Викитека. — URL: https://ru.wikisource.org/wiki/Постановление_ВС_УССР_от_24.08.1991_№_1427-XII.

3. О проведении всеукраинского референдума по вопросу о провозглашении независимости Украины : постановление Верховного Совета Украины от 1 октября 1991 года № 1660-XII // Ведомости Верховного Совета Украины. — Киев, 1991. — № 48. — С. 1376–1377.

4. О всеукраинском и местных референдумах : Закон Украины от 3 июля 1991 года № 1286-XII // База данных «Законодательство стран СНГ». — URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=16922.

Нормативные правовые акты СССР

1. Конституция (основной закон) СССР. Конституции (основные законы) Союзных советских социалистических республик. — Москва — Кремль : ЦИК СССР : Гос. изд. изобразительных искусств, 1937.

2. Конституция (Основной закон) СССР. Конституции (основные законы) Союзных советских социалистических республик. — Москва : Известия Советов народных депутатов СССР, 1985.

3. О введении в действие Закона СССР «О порядке разрешения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР : постановление Верховного Совета СССР от 3 апреля 1990 года № 1410-1 // Викитека. — URL: https://ru.wikisource.org/wiki/Постановление_ВС_СССР_от_03.04.1990_№_1410-I.

4. О всенародном голосовании (референдуме) : Закон Союза Советских Социалистических Республик от 24 декабря 1990 года № 1869-1 // Библиотека нормативно-правовых актов Союза Советских Социалистических Республик. — URL: https://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_17885.htm.

5. О порядке разрешения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР : Закон Союза Советских Социалистических Республик от 3 апреля 1990 года // Справочно-правовая система КонсультантПлюс. — URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=6#ogIyvpTmFdcDI6HD>.

6. О проведении референдума СССР по вопросу о Союзе Советских Социалистических Республик : постановление Съезда народных депутатов СССР от 24 декабря 1990 года № 1856-1 // Викитека. — URL: https://ru.wikisource.org/wiki/Постановление_СНД_СССР_от_24.12.1990_№_1856-I.

7. Об организации и мерах по обеспечению проведения референдума СССР по вопросу сохранения Союза Советских Социалистических Республик : постановление Верховного Совета СССР от 16 января 1991 года № 1910-1 // Викитека. — URL: https://ru.wikisource.org/wiki/Постановление_ВС_СССР_от_16.01.1991_№_1910-I.

Литература

1. Барабашев Г. В., Шеремет К. Ф. Непосредственная демократия в СССР. — Москва, 1989.

2. Борисов Н. А. Между идеологией и правом: правовые и политические аспекты выхода союзных республик из СССР // Новый исторический вестник. 2020. № 4 (66) // Научная электронная библиотека «КиберЛенинка». — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mezhdu-ideologiyey-i-pravom-pravovyye-i-politicheskie-aspekty-vyhoda-soyuznyh-respublik-iz-sssr/viewer>.

3. Бучакова М. А., Шевченко С. В. Референдум и плебисцит как формы непосредственной демократии // Вестник Омского университета. — 2016. — № 1 (46). — С. 47–53. — (Право).

4. Виноградова С. М., Рущин Д. А. Полезная для журналистов и политтехнологов книга о международном мониторинге избирательных процедур. Рецензия на кн.: Ткаченко С. Л. Мониторинг развития демократии: наблюдение за выборами и референдумами. СПб. : Секретариат Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, 2015. 200 с. // Вестник СПбГУ. — Сер. 9. — 2016. — Вып. 4. — С. 176–179.

5. Выборы в мире: международное наблюдение / И. Б. Борисов, А. Г. Головин, А. В. Игнатов ; под общ. ред. И. Б. Борисова. — Санкт-Петербург : ИВЭСЭП, 2015. — 168 с.

6. Гадоев Б. С. Всенародное обсуждение как форма непосредственной демократии // Право и практика. 2015. № 2 // Научная электронная библиотека «КиберЛенинка». — URL: <https://>

cyberleninka.ru/article/n/vsenarodnoe-obsuzhdenie-kak-forma-neposredstvennoy-demokratii.

7. Гадоев Б. С. Правовые проблемы организации и проведения референдума в Республике Таджикистан : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. — Душанбе, 2002.

8. Гадоев Б. С. Совершенствование форм непосредственной демократии в законодательстве Республики Таджикистан // Известия Института философии, политологии и права им. А. Баховаддинова Академии наук Республики Таджикистан. — 2018. — № 3. — С. 216–224.

9. Государственное право Народной Республики Болгарии / А. Ангелов, Б. Спасов ; пер. с болг. А. Л. Недавнего, В. М. Сафронова ; под ред. Д. Л. Златопольского (вступ. ст.). — Москва : Иностр. лит., 1962. — 607 с.

10. Денисов А. И. Конституционные вопросы дальнейшего развития Советов // Советы депутатов трудящихся в период развернутого строительства коммунизма. — Москва, 1961.

11. Дмитриев Ю. А., Комарова В. В. Референдум в системе народовластия. — Москва : Манускрипт, 1995. — 323 с.

12. Дорогин В. А. Суверенитет в советском государственном праве / под ред. чл.-кор. Акад. наук СССР М. Аржанова ; Акад. обществ. наук при ЦК ВКП(б). — Москва : Тип. Высш. парт. школы при ЦК ВКП(б), 1948. — 208 с.

13. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. — Москва : ИНФА-М, 2018. — 427 с.

14. Заключение на постановление Верховного Совета Республики Армения «О проведении на территории республики референдума о выходе из состава СССР» сопроводительным письмом в адрес Председателя Верховного Совета СССР А. И. Лукьянова, 25 марта 1991 года // Распад СССР: Документы и факты (1986–1992 гг.) : в 2 томах. Т. II : Архивные документы и материалы / под общ. ред. С. М. Шахрая ; сост. С. М. Попова, А. А. Яник. — Москва : Кучково поле, 2016. — С. 321–322.

15. Кабышев В. Т. Прямое народовластие в Советском государстве / М-во высш. и сред. спец. образования РСФСР ; Саратов. юрид. ин-т им. Д. И. Курского. — Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1974. — 149 с.

16. Колибаб А. К. Законодательство зарубежных стран. Референдум в европейских странах (законодательная регламентация). Обзорная информация. — Москва, 1991. — Вып. 1 / отв. ред. Д. А. Ковачев. — 42 с.

17. Комарова В. В. Механизмы непосредственной демократии современной России. — Москва : Формула права, 2006. — 560 с.

18. Комарова В. В. Референдумное право и процесс России : учебно-методический комплекс (краткий лекционный курс, ситуационные задачи, тесты, схемы). — Москва : Директ-Медиа, 2014. — 143 с.

19. Комарова В. В. Референдумный процесс Российской Федерации : учебное пособие. — Москва : Директ-Медиа, 2014. — 608 с.

20. Комарова В. В. Формы непосредственной демократии в России : учебное пособие / В. В. Комарова. — Москва : Проспект, 2011. — 142 с.

21. Конвенция СНГ о стандартах демократических выборов: открытое пространство международного сотрудничества : материалы международной научно-практической конференции, 6–7 октября 2022 г. // Научные труды Северо-Западного института управления РАНХиГС. — Т. 4, вып. 2 (59) (специальный). — Санкт-Петербург, 2023. — 413 с.

22. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : в 4 томах. Тома 1–2 : Часть общая : учебник / отв. ред. проф. Б. А. Сташун ; 3-е изд., обновл. и дораб. — Москва : Издательство БЕК, 2000.

23. Коток В. Ф. Проблемы развития непосредственной демократии в Советском государстве : автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук / Институт государства и права Академии наук СССР. — Москва, 1965. — 38 с.

24. Коток В. Ф. Референдум в системе социалистической демократии. — Москва : Наука, 1964.

25. Кочев В. А., Мальцев А. Е. Основные конституционные гарантии референдума как высшей формы выражения власти народа // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2011. — Вып. 2 (12). — С. 52–62.

26. Лоу С. Государственный строй Англии / пер. с англ. В. И. Браудо ; под ред. проф. барона Б. Э. Нольде ; предисл.

проф. М. М. Ковалевского. — Санкт-Петербург : Тип. т-ва «Общественная польза», 1908. — 269 с. — (Библиотека «Общественной пользы»).

27. Маклаков В. В. Избирательное право и избирательные системы буржуазных и развивающихся стран : учебное пособие. — Москва : ВЮЗИ, 1987. — 63 [2] с.

28. Маклаков В. В. Референдум в зарубежных странах : учебное пособие / отд. правоведения Центра социал. науч.-информ. исслед. ИНИОН РАН ; отв. ред. Е. В. Алферова. — Москва, 2014. — 128 с. — (Правоведение).

29. Международное наблюдение за выборами / А. С. Бояшов, И. И. Мушкет, С. Г. Караваев [и др.]. — Санкт-Петербург : Секретариат Совета МПА СНГ, 2021. — 84 с. : ил. — (Демократия, выборы, парламентаризм).

30. Нематов А. Р. Правотворчество в Республике Таджикистан: актуальные вопросы теории и практики : диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. — Душанбе, 2013.

31. Нифанов А. Н. Правовые формы реализации непосредственной демократии в системе местного самоуправления : диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук. — Ростов-на-Дону, 2003.

32. Островский В. Прямое народное законодательство (Референдум и инициатива в Швейцарии) / Моск. просвет. комис. при Врем. ком. Гос. Думы. — Москва, 1917. — 16 с.

33. Пехота Т. М. Электронное голосование в Республике Беларусь: актуальные проблемы и перспективы развития // Электронная библиотека БГЭУ. — URL: <http://edoc.bseu.by:8080/handle/edoc/96392>.

34. Руссо Ж.-Ж. Избранные сочинения : в 3 томах : пер. с фр. / [сост. и авт. вступ. статьи И. Е. Верцман] ; [ил. Е. Коган]. — Москва : Гослитиздат, 1961.

35. Сафаров Р. А. Институт референдума в условиях общенародного государства // Советское государство и право. — Москва : Наука, 1963. — № 6. — С. 15–25.

36. Свод рекомендуемых норм при проведении референдумов // Основополагающие документы Венецианской комиссии в области избирательного права и политических партий. — Кишинев, 2016.

37. Серебряников В. П. Учение В. И. Ленина о референдуме и современности // Актуальные проблемы государственно-правовой науки в свете решений XXVI съезда КПСС. — Вильнюс, 1981.

38. Синцов Г. В. Проблемы разграничения понятий института референдума и плебисцита в законодательстве зарубежных стран // Пробелы в российском законодательстве. — 2010. — № 4 // Научная электронная библиотека «КиберЛенинка». — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-razgranicheniya-ponyatiy-instituta-referenduma-i-plebistsita-v-zakonodatelstve-zarubezhnyh-stran>.

39. Словарь международного наблюдателя. — Санкт-Петербург : Секретариат Совета МПА СНГ, 2022. — 86 с. — (Демократия, выборы, парламентаризм).

40. Советский энциклопедический словарь [около 80 000 слов] / гл. ред. А. М. Прохоров. — 3-е изд. — Москва : Советская энциклопедия, 1984. — 1599 с. : ил., карт., 5 л. карт.

41. Сообщение Центральной комиссии референдума СССР «Об итогах референдума СССР, состоявшегося 17 марта 1991 года» // Правда. — 1991. — 27 марта.

42. Стандарты демократических выборов: история и практика / А. С. Бояшов, В. И. Лысенко, И. И. Мушкет [и др.]. — Санкт-Петербург : Секретариат Совета МПА СНГ, 2023. — 136 с. — (Демократия, выборы, парламентаризм).

43. Старостина И. А. Всенародные обсуждения: правовые возможности и практика // Вестник Московского университета. — Москва : Изд-во Моск. ун-та, 1998. — № 1. — С. 40–55.

44. Старостина И. А. Пробелы и дефекты в российском конституционном праве по вопросу о референдуме // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения : материалы международной научной конференции, Москва, юридический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова, 28–31 марта 2007 года / под ред. проф. С. А. Авакьяна. — Москва : Изд-во Моск. ун-та, 2008.

45. Сухарев А. Я. Юридический энциклопедический словарь. — Москва, 1987. — 527 с.

46. Сычев В. Б. Особенности рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации дел о соответствии Консти-

туции России вопроса, предлагаемого на референдум Российской Федерации // *Lex russica (Русский закон)*. — 2018. — № 3 (136). — С. 76–85.

47. Тахтарев К. М. От представительства к народовластию: к изучению новейших стремлений политического развития современного общества. — Санкт-Петербург : Б-ка обществознания, 1907. — 228 с.

48. Трайнин И. П. О непосредственном народном законодательстве в капиталистических странах // *Советское государство и право*. — 1937. — № 1–2. — С. 99–118.

49. Троицкий С. В. Институт референдума в освободившихся странах Южной Азии // *Избирательное право и выборы*. — Москва, 1990.

50. Цифровизация и выборы / И. И. Мушкет, Д. Н. Барышников, И. Букатару [и др.]. — Санкт-Петербург : Секретариат Совета МПА СНГ, 2021. — 104 с. : 2 ил. — (Демократия, выборы, парламентаризм).

51. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. — Москва : НИЦ ИНФРА-М, 2020. — 528 с.

Авторский коллектив

Гадоев Бурхониддин Саймуддинович, профессор кафедры конституционного права юридического факультета Таджикского национального университета, доктор юридических наук, профессор.

Сафарзода Бахтовар Амирали, Чрезвычайный и Полномочный Посол Республики Таджикистан в Республике Беларусь, доктор юридических наук, профессор.

Мушкет Иван Ильич, заместитель руководителя Секретариата Совета МПА СНГ — директор Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ (МИМРД МПА СНГ), доктор юридических наук, профессор, почетный работник сферы образования Российской Федерации.

Подкорытова Ольга Владимировна, советник отдела правовой экспертизы Секретариата Совета МПА СНГ, кандидат юридических наук, доцент.

Еременко Елена Викторовна, заместитель директора МИМДР МПА СНГ, кандидат медицинских наук.

Амбурцев Роман Альбертович, начальник отдела аналитики и мониторинга выборов МИМРД МПА СНГ.

Андреев Максим Владимирович, заместитель начальника отдела аналитики и мониторинга выборов МИМРД МПА СНГ.

Кондрин Максим Дмитриевич, советник отдела аналитики и мониторинга выборов МИМРД МПА СНГ.

Научное издание

ДЕМОКРАТИЯ, ВЫБОРЫ, ПАРЛАМЕНТАРИЗМ

Гадоев Бурхониддин Саймуддинович,
Сафарзода Бахтовар Амиралли,
Мушкет Иван Ильич,
Подкорытова Ольга Владимировна,
Еременко Елена Викторовна,
Амбурцев Роман Альбертович,
Андреев Максим Владимирович,
Кондрин Максим Дмитриевич

**РЕФЕРЕНДУМЫ В СТРАНАХ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ**

Редакторы: *Н. В. Куликова, М. Ф. Мальцева, А. В. Разумеева, С. С. Смирнов*

Компьютерная верстка: *А. А. Борин*

Подписано в печать 04.12.2023. Формат 60×84¹/₁₆. Бумага офсетная.
Гарнитура PT Astra. Усл. печ. л. 10,23. Тираж 1000 экз. Заказ № 28191.

Адрес Секретариата Совета МПА СНГ:
191015, С.-Петербург, Шпалерная ул., д. 47.

Телефон редакции: +7 (812) 404-57-05.

web-страница: www.iacis.ru; e-mail: kia@iacis.ru.

Отпечатано с оригинал-макета в ООО «Цифрофсет»:
199178, С.-Петербург, 5-я линия В.О., д. 70, лит. А, пом. 40, 41, 161/52Н.

Тел./факс: +7 (812) 328-02-71.

ISBN 978-5-86857-045-2



9 785868 570452 >