

РЕФЕРЕНДУМ КАК ИНСТИТУТ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИЦИПАЦИИ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

И.В. Аксёнов^а

^а Законодательное Собрание Свердловской области

АННОТАЦИЯ:

Цель. Проанализировать актуальность референдума как института политической партиципации на постсоветском пространстве.

Методы. Для достижения цели автор использует сочетание таких политологических методов, как системный и институциональный, также обращаясь к описанию функционального значения политических институтов, особенно референдума. Описывается история референдумов на постсоветском пространстве, анализируется дискурсивный контекст их проведения. Дается оценка управленческих последствий, к которым они привели.

Результаты. В ходе работы делается ряд промежуточных выводов. В то же время не существует внутреннего запроса на проведение настоятельных референдумов. Эта особенность имеет исторические истоки. Во времена СССР основные политические решения: принятие Конституции, корректировка формы правления, изменения территориального устройства – производились национальным парламентом и не выносились на плебисцит. Также проблема восприятия референдума связана с особенностями политической культуры. Современный опыт проведения референдумов как института политической партиципации в странах постсоветского пространства обобщен и приводится в таблице. Туда включены как количественные показатели, разбитые по тематикам, так и нормативные условия реализации плебисцитов.

Научная новизна заключается в систематизации факторов, детерминирующих отношение к референдумам, и нормативно-управленческой основы их проведения. В статье представлена систематизированная информация, проведены компаративистские изыскания, в то время как большинство аналогичных исследований сконцентрированы либо на нормативной стороне вопроса, либо на историческом анализе.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: референдум, постсоветское пространство, политические институты, политическая партиципация, Конституция.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Аксёнов И.В. Референдум как институт политической партиципации на постсоветском пространстве // Вопросы управления. 2022. № 4. С. 5–18. URL: <https://journal-management.com/issue/2022/04/01>. DOI: 10.22394/2304-3369-2022-4-5-18. EDN: EVPKGZ.

Введение

В современной практике государственного и муниципального управления в зарубежных странах распространенным институтом является референдум. Его применение связано с повышением политической инклюзии, последовательной интеграции людей в демократический процесс, процесс принятия политических решений. С одной стороны, это позволя-

ет воспитывать гражданскую активность, что усиливает обратную связь по линии государство – общество. С другой – позволяет легитимировать принимаемые государством управленческие решения, частично переложив ответственность на граждан.

Сам факт проведения референдума подразумевает, что к вырабатываемой политике, являющейся его результатом, население относит-

ся более лояльно, а принятые решения максимально соответствуют потребностям общества. Обязательность исполнения принятого решения, которая зиждется не только и не столько на юридической природе плебисцита, сколько на имиджевой необходимости, может интенсифицировать процесс политической трансформации в стране и привести к смене политических элит.

На постсоветском пространстве данный инструмент остается крайне невостребованным. Генезис вопроса имеет крайне ограниченное количество кейсов, а сам институт референдума не рассматривается как способ принятия политических решений практически ни в одной стране бывшего СССР, включая евроинтегрированные страны Балтии.

Представляется, что причина этого кроется в особенностях политической истории региона и характере проводимых плебисцитов. Целью данного исследования является систематизация институционального опыта референдумов на постсоветском пространстве как института политической партиципации, его анализ и управленческое осмысление.

В качестве гипотез исследования, отвечающих на вопрос о том, почему референдум не является востребованной политической практикой на постсоветском пространстве, выступают следующие доводы.

Во-первых, референдумы на постсоветском пространстве воспринимаются как способ легитимации заранее принятых политических решений. Зачастую референдумы проводились в случаях, когда результат предрешен, а сама правовая формула проводимого плебисцита была скорректирована таким образом, что от участников голосования ожидалось заранее определенное электоральное поведение.

Во-вторых, результат референдума на постсоветском пространстве воспринимается как необязательный к исполнению. Учитывается не реальный результат, а политическая диспозиция властвующего субъекта. Проводимый плебисцит может быть способом политической манипуляции, уступки, опять-таки, иметь заранее предрешенный результат. Также существует опасение, что в случае неожиданного электорального поведения результаты будут сфальсифицированы. Это порождает мнение,

что между реальным политическим курсом и результатом референдума нет какой-либо взаимосвязи.

В-третьих, референдумы на постсоветском пространстве воспринимаются как угроза действующей конфигурации территориально-политической организации населения. Население бывших республик СССР воспринимает референдумы, прежде всего, в призме способа реализации права наций на самоопределение. Референдум может восприниматься либо как проявление сепаратистских настроений и, соответственно, как угроза национальной безопасности; либо как способ торга какой-либо составной части государства с центром, что также угрожает политическому консенсусу в государстве.

Научная разработанность

Вопрос о проведении референдумов на постсоветском пространстве достаточно подробно изучен в отечественной литературе и источниках из ближнего зарубежья. В первую очередь, это публикации авторов, анализирующих актуальный статус референдума как политической практики в РФ, при этом обращаясь к компаративным методам, соотнося со странами бывшего СССР.

Из работ, анализирующих отечественный опыт референдума в контексте всего постсоветского пространства, можно выделить таких авторов, как Лебедев А.Н. [1], Худолей К.М. [2], Мандрыка Е.В. обращается к данной теме как зарубежный автор [3]. В работах следующих авторов основной темой исследования является проведение референдума о сохранении СССР как фактора, сформировавшего институциональные рамки дальнейших плебисцитов: Лукашин А.В. [4], Борисов Н.А. [5], Горин В.С. [6]. Отдельно можно выделить работы, анализирующие этнический фактор в референдумах и использование данного института политической партиципации в качестве способа обретения нации собственной политической субъектности. Данная проблематика в центре работ таких авторов, как Зазнаев О.И. [7], Бабаян М.В. [8], Багдасарян А.А. [9], Мелик-Шахназаров А.А. [10], Пущенков А.С. [11], Девецкий Э.И. [12], Юнусова Х.А. [13] и другие.

Большинство других исследований посвящено двум основным вопросам. Во-первых, проведению референдумов в контексте обеспечения стабильности и развития Конституции и органического права. Во-вторых, частным вопросам организации плебисцитов в разных странах постсоветского пространства. Также существуют работы, анализирующие референдум в контексте трансформации формы правления. Источники данных типов приводятся в настоящей статье по мере обращения.

В то же время в представленных научных источниках не осуществляется четкого анализа того, почему референдумы не используются как институт политической партиципации на постсоветском пространстве, либо используются, но для крайне ограниченного круга вопросов. Также отсутствует общая систематизация вопроса, которая позволила бы выделить общие специфические черты и тренды развития института референдума как такового. Соответствующие исследовательские задачи представлены в данной статье.

Генезис проблемы

Анализ факторов, детерминирующих институциональный смысл референдума как политического явления, целесообразно начинать с генезиса данного вопроса. В большинстве зарубежных стран, где активно применяется институт референдума в контексте политической партиципации, имеется значимый исторический опыт использования. Как правило, к плебисцитам такого рода прибегали в двух случаях. Во-первых, для принятия Основного закона, каких-либо актов органического права и поправок к ним. Во-вторых, для принятия наиболее важных управленческих решений, касающихся политической трансформации, в том числе в пространственно-территориальном аспекте.

В то же время страны постсоветского пространства не обладают хоть сколько-нибудь значимым историческим опытом в проведении референдума. Во времена Российской империи политическая партиципация была крайне ограничена. Изначально отсутствием политических прав, затем – особенностью их реализации.

Советский опыт государственности также не привнес в практику референдумов значи-

мого опыта. Данный институт рассматривался как свойственный капиталистическим странам. Наиболее значимые решения, которые могли бы стать объектом плебисцита, особенно – вопросы территориального строительства, принимались союзным руководством самостоятельно.

Если в случае первичного территориального размежевания это могло объясняться следствием революции, то в дальнейшем данная процедура могла восприниматься как избыточная. «Любая подобная административная корректировка никогда не осуществлялась по инициативе “снизу”, что, скорее всего, не было бы одобрено. Это была политика вышестоящих органов, референдумов, как правило, не проводилось, как и, в частности, в 1954 г., когда Крым был передан в состав Украинской ССР» [8].

Такая же ситуация складывалась и в других кейсах изменения территориального устройства, например создания Карело-Финской ССР, которой было предназначено стать новой союзной республикой и включить в себя земли независимой Финляндии с правительством Куусинена во главе. Подобное наблюдалось и в случае создания на землях Бессарабии Молдавской ССР. Хотя в источниках современной Молдавии упоминается, что имел место быть своеобразный неофициальный плебисцит: «жители Бессарабии, оказавшиеся за пределами края к июню 1940 г., также имели свободный выбор на этом своеобразном референдуме, “проголосовать ногами” за Советы, то есть вернуться в Советскую Бессарабию и принять гражданство СССР» [14].

Ряд авторов отмечает, что значимой альтернативой референдумам в СССР были иные формы массового волеизъявления граждан по политическим вопросам. «Вместо референдума как непосредственного голосования граждан признавались такие институты, как всенародный опрос и всенародное обсуждение, но они носили формальный характер» [15]. Факультативный статус такого голосования, а также легитимационный характер, т.е. при заранее известном результате, когда участие населения в голосовании было направлено на легитимацию уже принятого политического решения, негативно отразились на восприятии института как такового.

Представляется, что это два основных исторических фактора, детерминировавших отношение населения стран постсоветского пространства к референдуму, невозможность воспринимать его в контексте политической партиципации. Соответственно это: отсутствие исторического опыта референдумов, в том числе по таким важным политическим вопросам, как принятие новых конституций и изменение территориального устройства, а также использование иных форм волеизъявления, мимикрирующих под референдум, например опрос и обсуждение, использовавшихся как политическая технология для легитимации принятых управленческих решений.

Ситуация принципиально изменилась в конце существования Советского Союза. В законодательстве существовала норма о возможности выхода союзной республики из состава страны, а именно в пункте 4 главы 2 Конституции СССР 1977 года было закреплено положение о праве свободного выхода, экстраполированное из договора об образовании СССР 1922 года. При этом в иных законодательных актах не содержалось каких-либо норм, регламентирующих данный процесс. «Подчеркивалось право народа на самоопределение, а с другой стороны – отсутствие реального механизма выхода, направленного на сохранение Союза как единого государственного образования» [5].

Данный правовой фактор был актуализирован кризисом союзной государственности и возникшими как следствие механизмами дезинтеграции, обострившими национальные конфликты. В таких условиях ряд союзных республик начали открыто говорить о перспективе обретения независимости. «В это время усиливались националистические идеи в прибалтийских республиках, лидеры которых первыми встали на путь отделения от Союза» [4].

11 марта 1990 года Верховный Совет Литовской ССР принял решение изменить наименование республики на «Литовская Республика» и приступил к формированию новых политических институтов. За ней аналогичные шаги сделали Латвия и Эстония, а затем еще 11 республик, одна за другой принимая декларации о суверенитете. «Основная цель принятия данных деклараций заключалась в

утверждении приоритета республиканских законов над союзными» [4].

Данный кейс фактически разрушил вертикальную коммуникацию между руководством Союза и составляющих его республик, а также привел к необходимости нормативно-правового оформления процесса их отделения. 3 апреля 1990 года Верховным Советом СССР был принят закон «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР». Кроме прочего, он предусматривал обязательную процедуру проведения референдума с необходимостью последующего признания результатов союзным руководством.

На сегодняшний день нет единого мнения касательно мотивов, которыми руководство валось при разработке и принятии данного закона. «Было ли это сознательным решением элит с целью ввести в правовое русло выход республик из Союза или исключительно популистским решением, скрывавшим истинную цель сохранения Союза в неизменном виде?» [5]. Неоспоримым представляется лишь факт, что закон впервые создал институциональные рамки для использования референдума как института политической партиципации. Проведение плебисцита стало необходимым механизмом для принятия ключевых политических решений, в частности – изменений политико-территориального положения союзной республики.

Дальнейшие события привели к необходимости проведения референдума уже на уровне всего государства. 24 декабря Верховным Советом было принято решение о проведении плебисцита с вопросом о сохранении Союза как такового, а в январе 1991 года была определена дата голосования – 17 марта 1991 года, а также формулировка поставленного вопроса: «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?»

Проведение референдума по такому вопросу мог вызвать значимые политические проблемы. Во-первых, не участвовавшие в подобного рода политических процедурах граждане СССР не имели необходимых развитых гра-

жданских компетенций для полноценного участия в процессе принятия политических решений. Во-вторых, формулировка вынесенного на голосование вопроса была размытой и не позволяла понять как сути политических последствий, так и формулы практической реализации результатов. Тем более, в ряде территорий, например в Казахской ССР, формулировка вопроса была упрощена.

Несмотря на положительные итоги референдума, ответ «ДА» выбрали 77,85% избирателей, их институциональная реализация стала затруднительной, а политические последствия лишь усугубили процессы политической дивергенции внутри государства. В то время как высшее руководство СССР восприняло это в качестве желания народа если и не вернуться к status quo, то хотя бы сохранить Союз как единое государственное образование. В то же время демарш шести союзных республик (Армении, Грузии, Молдавии, Литвы, Латвии и Эстонии) и их отказ проводить референдум на своей территории лишь усугубил конфликт. «Референдум СССР обнажил множество проблем, накопившихся к тому моменту во взаимоотношениях между союзным центром и национальными республиками, и указал на глубокий кризис системы межнациональных отношений. Подтверждением этого стали многочисленные нарушения союзного законодательства, допускаемые органами государственной власти в союзных республиках в период проведения референдума СССР» [4].

В Грузии и Молдавии интерес к голосованию проявили входящие в них автономные республики: Абхазия, Южная Осетия и образованные менее года назад до этих событий Республика Гагаузия и Приднестровская Молдавская Республика. Прибалтийские страны и Армения вместо данного референдума провели опросы населения о собственной независимости, что также фактически стало для данных государственных образований первым опытом институциональной политической партиципации такого рода.

Неудавшаяся попытка сохранить СССР при помощи референдума, однако, создала прецедент политической практики, в русле которой стали действовать образованные пятнадцать независимых государств, условно сформиро-

вавших т.н. постсоветское пространство. В основу их политической повестки легли три фундаментальных вопроса [5]. Во-первых, территориальные проблемы: необходимость делимитации и демаркации государственных границ. Во-вторых, демократический процесс: ликвидация монополии одной политической партии и формирование новой партийной системы. В-третьих, экономический уклад: выбор новой экономической модели существования государства и общества, а также оптимального механизма перехода к нему. Данные вопросы пытались решить путем принятия Конституций, что предполагало проведение всенародных референдумов [16]. Это являлось сравнительно новым политическим опытом, так как в СССР Конституции принимались Верховным Советом без всенародного плебисцита.

Как отмечается экспертами, наиболее значимый опыт использования референдума на этапе становления своей независимости имеется у Украины. Несмотря на то что он был использован как элемент сознательной дезинтеграции на постсоветском пространстве, для институционализации независимости молодого государства, им была заложена основа политического действия. «Уже через пять месяцев после Всеукраинского референдума о сохранении СССР и вопреки его результатам 24 августа 1991 г. Верховная рада Украины приняла Акт о провозглашении независимости Украины. Результаты референдума дали основания руководству Украины для принятия радикальных решений, направленных на выход республики из состава СССР» [17]. Украинские специалисты по политической истории объясняют данные действия революцией элит, случившейся в ответ на лидерские амбиции Б.Н. Ельцина [18].

Провозглашение независимости было подтверждено результатами нового референдума, прошедшего 1 декабря 1991 года. Результаты второго за год плебисцита показали диаметрально противоположные изменения взглядов избирателей, так как 90% принявших участие в голосовании дали положительный ответ на вопрос референдума «Подтверждает ли Вы Акт провозглашения независимости Украины?». Столь быстрое изменение электоральных предпочтений граждан объясняется двумя факторами. Во-первых, отсутствием опыта участия в референдумах и

необходимых гражданских компетенций. Во-вторых, восприятием референдума как способа легитимации политических решений. В пользу данного взгляда говорит и тот факт, что второй референдум проходил в атмосфере, когда политические предпочтения правящей элиты изменились и были настроены на независимость. «Не только в массмедиа, но и на официальном уровне тенденциозно, с крайне негативных позиций общественному мнению представлялось фактически все то, что характеризовало СССР» [17].

Ряд экспертов полагает, что именно второй украинский референдум стал политическим прецедентом, необходимым для окончательного оформления распада СССР [11]. Именно он стал отправной точкой для организации встречи руководителей Украины, России и Беларуси для подписания соглашений, впоследствии названных по месту встречи «Беловежскими».

В других странах СССР с ростом дезинтеграции укрепили свое влияние на электоральные процессы иные группы, получившие свою субъектность вследствие возникшего вакуума власти. Одной из самых организованных групп выступали представители религиозных структур. Отчасти маргинализованные и лишенные права задавать политическую повестку представители духовенства оказались хорошо организованной силой, способной оказывать влияние на волеизъявление. Так, в Армении поддержка идеи о независимости была оказана со стороны Армянской Апостольской Церкви. «Ранее традиционно выступавшее за территориальную целостность СССР духовное руководство призвало голосовать за независимость Армении, а впоследствии и за независимость Арцаха-Нагорно-Карабахской Республики. Первый президент Армении Левон Тер-Петросян приносил во время своей инаугурации приносил клятву на библии и получил благословение каталикоса» [9]. «Между тем, именно Республика Армения стала единственной из республик СССР, вышедшей из Союза в полном соответствии с Законом СССР от 3 апреля 1990 г., проигнорировав референдум о сохранении СССР 17 марта 1991 г. и тогда же объявив о предстоящем референдуме о независимости, который и был проведен 21 сентября того же года» [10].

Особый опыт референдумов, в контексте институционализации территориальных границ, преподнесли автономии, находившиеся в составе союзных республик. Распад СССР оценивался суб-субъектами как угроза собственной идентичности. Обретение странами независимости вызывало резкий рост национализма и национальной риторики, соответственно, и призывы к насильственной ассимиляции. Определенные волнения, попытки обрести независимость от получивших ее союзных республик или требования особого политического статуса имели место быть в Крыму, Гагаузии, Приднестровье, Принаровье, Абхазии, Аджарии, Южной Осетии, Нахичевани, Нагорном Карабахе, населенных талышами южных районах Азербайджана, Каракалпакстане, Горном-Бадахшане и других. В России это вылилось в так называемый «парад суверенитетов», в остальных странах постсоветского пространства ситуация развивалась по трем сценариям. Либо регион получал гарантии собственной автономии в независимых государствах (например: АТО Гагаузия, Республика Каракалпакстан, Нахичеванская АР, Аджарская АР, Горно-Бадахшанская АО и иные), либо происходила ликвидация самостоятельности с последующей интеграцией в состав страны (например: Талыш-Муганская АР, Принаровская республика и иные), либо регион объявлял себя независимым государством, закрепив этот статус на референдуме (например: Абхазия, Южная Осетия, Приднестровская Молдавская Республика, Нагорно-Карабахская республика и др.).

Были случаи использования референдума как института политической партиципации для территориального оформления автономных образований как таковых. Так, у гагаузов во времена СССР не было своей автономии, но независимость Молдавии и риск ее сближения с Румынией актуализировал данный политический вопрос. Созданная незадолго до распада Союза автономия обрела свои границы уже после его оформления. Для их определения использовался простой принцип: в состав гагаузской автономии вошли все населенные пункты, где нация составляет более 50% населения. Определить это предлагалось на местном референдуме [16]. Дальнейшее изменение границ также возможно при использо-

вании референдума: любой населенный пункт может войти в состав автономии или выйти из нее путем проведения местного референдума.

Урегулировать свой политический статус с помощью референдума также активно пытались власти Абхазии. Регион имел устоявшиеся границы в составе СССР, поэтому при начале дезинтеграции поставил вопрос о собственной политической субъектности. Для этого республика приняла участие в референдуме по новому союзному договору в 1991 году, нарушая прямой бойкот, проводимый Грузинской ССР. В результате была установлена прямая политическая связь между союзным центром и руководством Абхазии, продолжением чего стало требование последней признания за ней статуса союзной республики [8].

Иным примером служит право гипотетического референдума. Для удержания Каракалпакстана в своем составе Узбекистан прописал в Конституции возможность сепарации для региона. Реализовать данное конституционное право возможно только путем проведения всенародного референдума [16]. Подобная политическая гарантия автономии, являющаяся вызовом территориальной целостности, предусматривается только в основном законе Узбекистана, остальные страны постсоветского пространства не решились на данный шаг или сочли его нецелесообразным.

Фактор политической регионализации стал одним из механизмов распространения референдумов на постсоветском пространстве и способствовал ассоциативности данного института политической партиципации как гарантии обретения политической субъектности. Безотносительно характера и результатов голосований, эти референдумы также подняли еще один значимый вопрос – оформление бюллетеней для голосования на национальных языках меньшинств, локализованных в местности, не имеющей политического статуса [19]. Это стало важным политическим требованием и гарантией гражданской инклюзии.

Институциональные рамки проведения референдумов на постсоветском пространстве

Дальнейший опыт использования референдума как института политической партиципации на постсоветском пространстве носит су-

губо индивидуальный характер. Страны прибегали к нему в зависимости от разных потребностей и с разной частотой. Какие-то из плебисцитов были факультативными, какие-то обрели законную силу. Из мотивов проведения референдума можно выделить три основных.

Во-первых, референдумы, направленные на изменения Конституции. Данный тип референдумов является следствием развития государственности, используется либо для закрепления новых прогрессивных норм в основном законе, либо для смены формы правления. Подобные референдумы проходили наибольшее количество раз в Кыргызской республике (8 из 11 референдумов) [20]. К числу наиболее значимых, с точки зрения трансформации формы правления, эксперты относят конституционные референдумы в Армении, прошедшие в 2005 и 2015 годах [21].

Во-вторых, референдумы, направленные на усиление президентской власти. К числу таких референдумов относится либо голосование за подтверждение полномочий действующего инкумбента, либо за продление полномочий и возможность переизбираться, либо иные поправки, усиливающие полномочия. Такие референдумы наиболее часто проводились в Республике Беларусь [22], хотя имели место быть и в других постсоветских странах: Казахстане, Киргизии, Таджикистане, Узбекистане, Туркменистане [23]. Последняя имеет опыт проведения исключительно референдумов подобного типа, помимо всесоюзного референдума и собственного референдума о независимости.

В-третьих, референдумы, направленные на решение содержательных вопросов. Данные референдумы предназначены для получения обратной связи и корректировки или выработки государственной политики по какому-либо важному вопросу. Подобные референдумы достаточно редки. В большей степени опыт их проведения имеет Украина, на счету которой два плебисцита. В 2000 году проводился референдум о реформе системы государственного управления [24]. Поскольку его результаты никак не были реализованы, в 2020 прошло новое голосование, носившее статус «всеукраинский опрос населения», также поставившее вопрос о реформе системы государственного управления, а также ряд политических вопро-

сов, таких как легализация медицинской марихуаны, пожизненное наказание за коррупцию, создание особой экономической зоны на Донбассе. Однако абсолютным лидером является Литва, в которой прошли 10 референдумов такого толка (всего 13) [25].

Для анализа опыта использования референдума как института политической партиципации на постсоветском пространстве прибегаем к его систематизации. Важными представляются два фактора. Во-первых, число прошедших референдумов и их тематическое содержание. Во-вторых, нормативные рамки, установленные для проведения референдумов в странах бывшего СССР. Результаты представлены в таблице 1.

В строке I представлены данные об общем количестве референдумов, проведенных в странах постсоветского пространства. В их число включен также референдум о сохранении СССР, если таковой проводился в союзной республике. Не включены какие-либо плебисциты, про-

водившиеся в разных республиках до присоединения к СССР. В строках II-IV приводится смысловая декомпозиция референдумов. К числу референдумов, направленных на изменение формы правления, отнесены плебисциты по вопросам независимости и коренным изменениям в системе органов государственной власти, как следствие – в системе сдержек и противовесов. Референдумы, направленные на усиление действующего инкумента, т.е. приобретения каких-либо прав и полномочий лицом, занимающим главную политическую должность, отмечены в графе III. В число содержательных референдумов включены плебисциты по вопросам корректировки статуса, структуры или сроков каденции государственных органов власти, а также опросы или голосования по вопросам определения какой-либо политики. Суммарное количество тематически декомпозированных плебисцитов не равняется абсолютному количеству, так как на некоторые референдумы выносятся несколько вопро-

Таблица 1 – Анализа опыта использования референдума как института политической партиципации на постсоветском пространстве

Table 1 – Analysis of the experience of using the referendum as an institution of political participation in the post-Soviet space

		Азербайджан	Армения	Беларусь	Грузия	Казахстан	Киргизия	Латвия	Литва	Молдова	Россия	Таджикистан	Туркменистан	Узбекистан	Украина
I	Количество референдумов, из них:	7	5	5	3	2	11	10	13	3	3	5	3	4	3
II	Изменение формы правления	3	4	2	1	1	8	2	3	1	2	3	2	2	1
III	Усиление главы	2	1	2	0	1	3	0	0	0	1	2	1	2	0
IV	Содержательные вопросы	2	0	2	2	0	4	8	10	2	0	0	0	0	2
V	Двуступенчатый референдум по Конституции		+	+			+	+	+	+					+
VI	Предварительный нормоконтроль		+			+					+	+			+
VII	Факультативный референдум или опрос		+			+					+		+	+	+
VIII	Инициатива граждан														
IX	Президентская инициатива	+		+		+						+		+	
X	Президентское Вето	+			+					+					
XI	Нельзя проводить референдум по территориальным вопросам					+						+		+	+
XII	Нельзя проводить референдум по финансовым вопросам										+			+	+
XIII	Нельзя проводить референдум об амнистии и помиловании	+									+				+
XIV	Нельзя продлевать срок каденции ОГВ или ограничивать политические права референдумом		+	+							+				+
XV	Временные ограничения	+	+												
XVI	Законодательные гарантии на региональный референдум	+								+	+		+		

сов, которые касаются разных аспектов. В таком случае они отнесены в разные категории, но в абсолютном значении приводятся как одна единица.

В таблицу не включены данные по референдумам, проведение которых уже одобрено, но голосование не проведено или не подведены результаты. К таким относятся: референдум 2020 года в Армении о недоверии Президенту, проведение которого отложено из-за распространения новой коронавирусной инфекции и военных действий в Нагорном Карабахе; эстонский референдум 2021 года, предлагающий закрепить понятие брака как союза мужчины и женщины; потенциальный референдум о принятии новой Конституции Республики Беларусь, запланированный на 2022 или 2023 годы.

Количество референдумов свидетельствует о том, что хоть «ряд постсоветских государств в законодательстве о референдуме фактически пытается нивелировать потенциальную возможность использования данной формы волеизъявления граждан» [2], данный институт политической партиципации остается востребованным. Во всех без исключения рассмотренных странах закреплено тем или иным образом, что референдум основывается на трех элементах: принципы референдума, право на референдум, вопросы референдума [3]. В некоторых странах референдумы предназначены только для решений вопросов конституционного строя, как в Армении. В Киргизии добавлена формулировка «и иные важные вопросы государственного значения. «У выборов и референдума совпадают многие организационные процедуры, избирательные участки и округа, избирательные комиссии, осуществляющие подготовку и проведение выборов» [26]. В некоторых странах предусмотрен отдельный закон о референдуме, как в Киргизии или Украине, а в некоторых данное законодательство инкорпорировано в избирательный кодекс, как в Азербайджане.

В графе V отмечены те страны, где для изменения Конституции нужно как согласие национального парламента, так и проведение референдума. В графе VI указано, подлежит ли референдум какой-либо форме предварительного нормоконтроля. Цель такого контроля –

«предотвратить возможное введение в заблуждение неподготовленного властного субъекта со стороны различных политических сил» [27]. Контрольными органами, как правило, выступают высшие органические суды. Например, в случае с Арменией это – Конституционный Суд, в Казахстане – Конституционный Совет. В некоторых государствах требуется процедура официального подтверждения состоявшегося референдума судебной инстанцией. В Молдове такую функцию выполняет Конституционный Суд.

В графе VII указаны страны, в которых существует нормативная возможность проводить референдумы, не имеющие обязательной юридической силы. Это может быть факультативный референдум или опрос граждан. На Украине было организовано два таких плебисцита: в 2000 и 2020 годах соответственно. Результаты обоих голосований не были воплощены в конкретные управленческие решения. В РФ такого вида голосования прямо не предусмотрено законодательством, однако, с разрешения Конституционного Суда оно было проведено в 2020 году.

В графах VIII и IX сгруппированы страны в зависимости от наличия права инициировать референдум населением или Президентом. В случае с населением необходима инициативная группа, а в случае с Президентом – право самостоятельно объявить референдум без консультаций с национальным парламентом. В остальных случаях инициатива референдума может быть только у национального парламента. В графе X выделены страны, в которых глава государства имеет право заблокировать референдум. В Молдове и Грузии это право предусмотрено для преодоления потенциальных конфликтов внутри парламента, в Азербайджане – как экстрактивный функционал Президента.

В графах с XI по XIV представлены существующие ограничения по вопросам референдума. Соответственно, существует три основных группы ограничений. Во-первых, запрет проводить референдумы по вопросам территориального устройства. Данные нормы, как правило, нацелены на блокировку потенциальных прецедентов пересмотра действующих границ и принципов территориальной организации органов государственной власти. В то же время в Азербайджане напрямую указано,

что территориальные вопросы могут быть объектом референдума. Во-вторых, вопросы финансового порядка. К таковым относятся налоги, сборы, бюджет. Считается, что это компетенция национального парламента. В-третьих, вопросы амнистии и помилования. В большинстве стран помилование является исключительной привилегией главы государства, а объявление амнистии – национального парламента. Отдельно выделяются ограничения, касающиеся политических вопросов. В ряде стран запрещено делать объектом референдума увеличение или уменьшение срока каденции органов власти, а также вопросы базовых политических прав. Однако наличие данных ограничений не останавливает от проведения референдумов. Например, в Беларуси имеется прямой запрет, предусмотренный статьей 112 Избирательного кодекса, что не помешало провести подобный референдум в 2004 году [28].

В графе XV перечислены страны, которые установили какие-либо временные ограничения, связанные с референдумом. Как правило, это срочный запрет на повторное инициирование. Например, в Армении и Азербайджане установлено ограничение, что инициировать любые поправки в Конституцию можно не ранее чем через год после проведения референдума, ратифицировавшего поправки. В Эстонии действует процедура, согласно которой национальный парламент может инициировать референдум только в том случае, когда до истечения срока полномочий остается не более 90 дней. При этом там же действует особая процедура, т.н. «скрытый референдум», предполагающий, что для принятия поправок требуется голосование двумя следующими друг за другом созывами национального парламента [29].

В графе XVI указаны страны, которые гарантируют право на региональный референдум на законодательном уровне. РФ гарантирует подобное право в силу федеративного устройства. В остальных странах постсоветского пространства это право существует только в случае, когда в составе государства имеются автономии. При этом из всех сложных унитарных государств прямые законодательные гарантии регионального референдума есть только в Молдове и Узбекистане. Причем в последнем, гарантирующем данное право для Каракалпакстана, объек-

том референдума может выступать сецессия.

В составе Азербайджана также имеются автономные образования, но вопрос о возможности проводить референдумы в Нахичевани не урегулирован. Вероятно, есть опасения, что данная норма может быть экстраполирована властями Нагорно-Карабахской республики для легитимации собственного плебисцита. Также Азербайджан единственный из стран постсоветского пространства допускает проведение референдума в военное время. Представляется, что эта норма также является следствием затянувшегося конфликта в Нагорном Карабахе. Также в Азербайджане существует прямой законодательный запрет на проведение референдума одновременно, день в день, с любыми выборами. В то время как иные государства, наоборот, предпочитают проводить референдумы синхронно с национальными выборами для повышения явки, например Литва, Беларусь и другие.

Отдельно, в графе XVII, указаны страны, где любые изменения в Конституцию вносит только национальный парламент, референдумов по данным вопросам не предусмотрено. В Грузии влияние легислатуры на институт референдума наиболее велико: голосования не могут проводиться по вопросам изменения Конституции, могут быть инициированы исключительно национальным парламентом, имеется возможность для президентского вето.

Выводы

Обобщая полученные данные, можно сделать несколько основных выводов.

Во-первых, несмотря на ограниченный опыт исторической апробации и усложненную процедуру, референдум как институт политической партиципации активно применяется на постсоветском пространстве.

Во-вторых, основные вопросы референдума, как правило, касаются одного из трех аспектов: изменения формы правления, вопросы балансировки органов государственной власти или содержательного определения их политики, и вопросов того или иного усиления основного политического инкумбента.

Последний тип референдума, имеющий место быть, по крайней мере, в 9 из 15 постсоветских государств, порождает скептические оцен-

ки для использования плебисцитов подобного рода как института политической партиципации. «Однако в ряде зарубежных стран СНГ выборы и референдумы используются как ширма авторитаризма, потому что реальный выбор избирателей ограничен. Зачастую решение о передаче власти принимается сверху, а всенародные выборы только легитимируют передачу власти преемнику» [30]. Однако остальные типы проводимых референдумов имеют сравнительный удельный и числовой вес, поэтому говорить о плебсцитах подобного рода можно только в контексте всех остальных.

В-третьих, референдумы на постсоветском пространстве носят легитимационный характер. Большинство проводимых плебисцитов имело заранее прогнозируемый результат и четкую ассоциацию с частной властной волей определенных политических акторов. Тем не менее, существует и множество исключений, когда население высказывалась отрицательно по одному или нескольким вопросам референдума.

В-четвертых, референдумы на постсоветском пространстве, безотносительно их правовой основы, носят факультативный характер. Даже результаты обязательных референ-

думов крайне редко институциализируются на уровне реальной политики, а те, что обличаются в нормативно-управленческие решения, носят открыто легитимационный характер.

В целом же начало применения референдума как института политической партиципации стало следствием дезинтеграционных процессов в СССР. Обращение к подобному институциональному выражению политической активности граждан скорее было вынужденным и направленным на необходимость решения базовых вопросов: государственного устройства, территориального закрепления, обретения суверенитета, определения оптимальной модели функционирования общества. Референдум оказался единственным способом получения политической субъектности, идеологического и нормативного закрепления в статусе независимого государства. Отсутствие большого количества референдумов можно объяснить тем, что в отсутствии исторической традиции подавляющее число граждан постсоветских стран просто не воспринимает волеизъявление как способ легитимации политических решений, что отсылает к общей проблематике политической культуры.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Лебедев А.Н. Референдум Российской Федерации как Высшая правовая форма политического самоуправления граждан России // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2014. № 5. С. 70–95.

2. Худолей К.М. Об итогах избирательных кампаний и кампании по проведению референдума в 2018 г. // *Ex iure*. 2019. № 2. С. 19–29.

3. Мандрыка Е.В. Конституционно-правовое регулирование референдумов в постсоциалистических государствах: общее и особенное // Теория і практика правознавства. 2013. № 1 (3). С. 1–15.

4. Лукашин А.В. Проблемы организации и проведения Всесоюзного референдума 17 марта 1991 года и пути развития союзной федерации // Государственное управление. Электронный вестник. 2011. № 28 С. 1–29.

5. Борисов Н.А. Между идеологией и правом: Правовые и политические аспекты выхода союзных республик из СССР // Новый ис-

торический вестник. 2020. № 4 (66). С. 48–65.

6. Горин В.С. Политико-правовые аспекты проведения референдума о сохранении СССР // Инновации и инвестиции. 2015. № 4. С. 24–26.

7. Зазнаев О.И. Этнический конфликт и форма правления: современные дискуссии // Полис. Политические исследования. 2021. № 1. С. 25–40.

8. Бабаян М.В. Роль «Абхазского письма» в этнополитических событиях в грузинской ССР 1989 г. // Вестник Московского университета. Серия 8. История. 2018. № 1. С. 66–74.

9. Багдасарян А.А. Армянская апостольская церковь и советское государство: особенности взаимоотношений // Вестник Московского университета. Серия 8: История. 2018. № 1. С. 75–87.

10. Мелик-Шахназаров А.А. Выход НКР из Азербайджанской Республики в 1991 г. // Постсоветские исследования. 2018. Т. 1. № 2. С. 142–149.

11. Пученков А.С. Ethnic Disintegration and

the Dissolution of the USSR // Вестник Санкт-Петербургского университета. История. 2020. Т. 65. Вып. 3. С. 826–841.

12. Девицкий Э.И. Особенности организации и проведения выборов и референдумов в Кыргызской республике // Избирательное право. 2017. № 1 (35). С. 23–30.

13. Юнусова Х.А. Некоторые проблемы организации и проведения референдума в Кыргызской Республике 2016 года: конституционно-правовой анализ // Известия ВУЗов Кыргызстана. 2017. № 3. С. 122–125.

14. Бибилунга Н.В. «Голосование ногами» населения Бессарабии в 1940 г. – реальный референдум // Русин. 2010. № 1 (19). С. 19–31.

15. Жанузакова А.Т. К вопросу о совершенствовании законодательства о референдуме // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. 2018. № 1 (50). С. 19–26.

16. Нечкин А.В. Конституции стран СНГ и других постсоциалистических государств: сравнительно-правовой обзор // Российское право: образование, практика, наука. 2018. № 5. С. 81–91.

17. Хриенко Т.В. Всеукраинские референдумы: основные итоги и их последствия // Власть. 2020. Т. 28. № 1. С. 238–245.

18. Латыш Ю.В. Украинская историография перестройки // Вестник Санкт-Петербургского университета. История. 2020. Т. 65. Вып. 3. С. 975–989.

19. Одинг Н.Ю., Юшков А.О., Савулькин Л.И. Использование национальных языков как государственных в республиках РФ: правовые и экономические аспекты // Terra Economicus. 2019. № 17. С. 112–130.

20. Серикжанова А.Т. Законодательно-правовое поле политического участия граждан в Кыргызской республике // International scientific review. 2019. № LXV. С. 118–120.

21. Прокофьев В.Н. Конституционно-правовая регламентация полномочий Президента в постсоветских государствах Закавказья // Государственная служба. 2017. Т. 19. № 5 (109). С. 115–119.

22. Демичев Д.М. Конституционно-правовая практика проведения референдумов в Республике Беларусь // Юридическая наука. 2013. № 3. С. 121–127.

23. Зазнаев О.И. Сверхпрезидентские системы в республиках центральной Азии (На примере Узбекистана, Казахстана, Таджикистана и Киргизии) // Россия и мусульманский мир. 2009. № 10. С. 145–154.

24. Доценко В.В. Тенденции развития парламентаризма в Украине (на примере референдума 2000 г.) // Ученые записки Таврического национального университета имени В.И. Вернадского. Серия: Философия. Культурология. Политология. Социология. 2014. Т. 27. № 1–2 (66). С. 346–348.

25. Miskovsky J. (2008). The EU Referendum in the Baltic Countries: Impact Composition on the Voting Results, *Central European Studies Review*, vol. X, p. 2–3, pp. 161–185.

26. Эйвазов Х., Сулейманов Д. Основные положения Конституционного законодательства Азербайджанской Республики о референдуме // Вестник Московского университета МВД России. 2021. № 3. С. 58–61.

27. Нечкин А.В. Органы конституционного контроля стран СНГ: порядок формирования и компетенция // Научный ежегодник Института философии и права УрО РАН. 2018. Т. 18. Вып. 4. С. 75–96.

28. Артемов О.Е. Конституционно-правовой статус центральной комиссии республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов // Наука. Общество. Государство. 2017. Т. 5. № 1 (17). С. 86–93.

29. Шустров Д.Г. Механизмы обеспечения стабильности Конституции в постсоветских государствах // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 4 (71). С. 20–29.

30. Худoley К.М. Формы государства зарубежных стран СНГ и Балтии // Вестник Прикамского социального института. 2020. № 1 (85). С. 58–64.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Аксёнов Игорь Владимирович – Законодательное Собрание Свердловской области (620031, Россия, Екатеринбург, ул. Бориса Ельцина, 10); aks-i@yandex.ru. ORCID: 0000-0003-0451-4714.

REFERENDUM AS AN INSTITUTION OF POLITICAL PARTICIPATION IN THE POST-SOVIET SPACE

I.V. Aksenov^a

^a Legislative Assembly of the Sverdlovsk Region

ABSTRACT:

Purpose. To analyze the relevance of referendum as an institution of political participation in the post-Soviet space.

Methods. To achieve this purpose, the author uses a combination of systemic and institutional political methods, also referring to the description of the functional significance of political institutions, the referendum in particular. The history of the post-Soviet referendums is covered, the discursive context of their arrangement is analyzed and the managerial consequences are assessed.

Results. In the course of the research, a number of intermediate conclusions have been drawn. At the same time, there is no internal request for competitive referendums, which features its historical origins. In the Soviet era, key political decisions, such as the adoption of the Constitution, the adjustment to government system, changes of the territorial structure, were taken by the national parliament and were not plebiscitary. The problem of the referendum perception is also associated with the specific political culture. The current experience of holding referendums as an institution of political participation in the countries of the post-Soviet space is summarized and provided in the table, which includes both quantitative indicators, by subjects, and regulatory conditions for plebiscites implementation.

Scientific novelty lies in the systematization of factors determining the attitude to referendums, and regulatory-managerial basis to hold them. The article provides systematized information and a comparative research, while most of similar studies have either regulatory or historical focus.

KEYWORDS: referendum, post-Soviet space, political institutions, political participation, Constitution.

FOR CITATION: Aksenov I.V. (2022). Referendum as an institution of political participation in the post-Soviet space, *Management Issues*, no. 4, pp. 5–18. URL: <https://journal-management.com/issue/2022/04/01>. DOI: 10.22394/2304-3369-2022-4-5-18. EDN: EVPKGZ.

REFERENCES

1. Lebedev A.N. (2014). The referendum of the Russian Federation as the highest legal form of political self-government of Russian citizens, *Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences*, no. 5, pp. 70–95.
2. Khudoley K.M. (2019). On the results of election campaigns and a referendum campaign in 2018, *Ex Jure*, no. 2, pp. 19–29.
3. Mandryka E.V. (2013). Constitutional and legal regulation of referenda in post-socialist states: general and special, *Theory and practice of jurisprudence*, no. 1 (3), pp. 1–15.
4. Lukashin A.V. (2011). Problems of organizing and conducting the All-Union referendum on March 17, 1991 and the development paths of the Union Federation, *Public Administration. Electronic Bulletin*, no. 28 p. 1–29.
5. Borisov N.A. (2020). Between ideology and law: legal and political aspects of the withdrawal of the Union republics from the USSR, *New Historical Bulletin*, no. 4 (66), pp. 48–65.
6. Gorin V.S. (2015). Political and legal aspects of the referendum on the preservation of the USSR, *Innovation and Investments*, no. 4, pp. 24–26.
7. Zaznaev O.I. (2021). Ethnic conflict and form of government: modern discussions, *Polis. Political research*, no. 1, pp. 25–40.
8. Babayan M.V. (2018). The role of the “Abkhaz letter” in ethno-political events in the Georgian SSR in 1989, *Bulletin of Moscow University. Series 8. History*, no. 1, pp. 66–74.
9. Bagdasaryan A.A. (2018). The Armenian Apos-

tolitic Church and the Soviet state: Features of relations, *Bulletin of Moscow University. Series 8: History*, no. 1, pp. 75–87.

10. Melik-Shakhnazarov A.A. (2018). The exit of the NKR from the Azerbaijan Republic in 1991, *Post-Soviet Studies*, vol. 1, no. 2, pp. 142–149.

11. Puchenkov A.S. (2020). Ethnic Disintegration and the Dissolution of the USSR, *Bulletin of St. Petersburg University. History*, vol. 65, iss. 3, pp. 826–841.

12. Devitsky E.I. (2017). Features of the organization and holding of elections and referenda in the Kyrgyz Republic, *Electoral Law*, no. 1 (35), pp. 23–30.

13. Yunusova Kh.A. (2017). Some problems of organizing and conducting a referendum in the Kyrgyz Republic of 2016: constitutional and legal analysis, *News of universities of Kyrgyzstan*, no. 3, pp. 122–125.

14. Bibilunga N.V. (2010). “Voting with the legs” of the population of Bessarabia in 1940 – a real referendum, *Rusin*, no. 1 (19), pp. 19–31.

15. Zhanuzakova L.T. (2018). To the issue of improving the legislation on referendum, *Bulletin of the Institute of Legislation of the Republic of Kazakhstan*, no. 1 (50), pp. 19–26.

16. Nechkin A.V. (2018). Constitutions of the CIS countries and other post-socialist states: a comparative legal review, *Russian law: education, practice, science*, no. 5, pp. 81–91.

17. Khrienko T.V. (2020). All-Ukrainian referendums: the main results and their consequences, *Power*, vol. 28, no. 1, pp. 238–245.

18. Latysh Yu.V. (2020). Ukrainian historiography of perestroika, *Bulletin of St. Petersburg University. History*, vol. 65, iss. 3, pp. 975–989.

19. Oding N.Yu., Yushkov A.O., Savulkin L.I. (2019). The use of national languages as state in the republics of the Russian Federation: legal and economic aspects, *Terra Economicus*, no. 17, pp. 112–130.

20. Serikzhanova A.T. (2019). The legislative and legal field of the political participation of cit-

izens in the Kyrgyz Republic, *International Scientific Review*, no. LXV, pp. 118–120.

21. Prokofiev V.N. (2017). The constitutional legal regulation of the powers of the president in the post-Soviet states of the Transcaucasia, *Public Service*, vol. 19, no. 5 (109), pp. 115–119.

22. Demichev D.M. (2013). Constitutional and legal practice of holding referenda in the Republic of Belarus, *Legal science*, no. 3, pp. 121–127.

23. Zaznaev O.I. (2009). Super-presidential systems in Central Asian republics (on the example of Uzbekistan, Kazakhstan, Tajikistan and Kyrgyzstan), *Russia and the Muslim world*, no. 10, pp. 145–154.

24. Dotsenko V.V. (2014). Trends in the development of parliamentarism in Ukraine (on the example of a referendum 2000), *Scientific Notes of the Tauride National University named after V.I. Vernadsky. Series: Philosophy. Culturology. Political science. Sociology*, vol. 27, no. 1–2 (66), pp. 346–348.

25. Eyvazov Kh., Suleymanov D. (2021). Main provisions of the constitutional legislation of the Republic of Azerbaijan on referendum, *Bulletin of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, no. 3, pp. 58–61.

26. Nechkin A.V. (2018). Constitutional control bodies of the CIS countries: the procedure for formation and competence, *Scientific annual philosophy and law of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences*, vol. 18, iss. 4, pp. 75–96.

27. Artemov O.E. (2017). The constitutional legal status of the Central Commission of the Republic of Belarus for the election and conduct of republican referenda, *Science. Society. State*, vol. 5, no. 1 (17), pp. 86–93.

28. Shustrov D.G. (2018). Mechanisms for ensuring the stability of the Constitution in Post-Soviet states, *Journal of foreign legislation and comparative law*, no. 4 (71), pp. 20–29.

29. Khudoley K.M. (2020). Forms of the state of foreign countries of the CIS and Baltic, *Bulletin of the Prikamsky Social Institute*, no. 1 (85), pp. 58–64.

AUTHORS' INFORMATION:

Igor V. Aksenov – Legislative Assembly of the Sverdlovsk Region (10, Boris Yeltsin St., Ekaterinburg, Russia, 620031); aks-i@yandex.ru. ORCID: 0000-0003-0451-4714.