

**РЕФЕРЕНДУМ В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ  
И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ**

© 2020

*А.А. Иванов*, кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры «Конституционное и административное право»  
*Тольяттинский государственный университет, Тольятти (Россия)*

*Ключевые слова:* легитимация; плебисцит; прямая демократия; референдум.

*Аннотация:* Изучение юридической природы референдума, как института прямой демократии, представляет значительный интерес в связи с социально-политической остротой последствий его использования. Решения, принятые по результатам национальных референдумов в различных государствах мира в последние годы, неоднократно приводили к изменению межгосударственных отношений, гражданским конфликтам и экономическим кризисам, изменению государственной принадлежности территории. Но некоторые результаты референдумов были проигнорированы публичной властью, что ставит вопрос о легитимности принятых или отвергнутых по их результатам решений. Основная идея статьи заключается в рассмотрении сущности и задач референдума как всенародного санкционирования и легитимации принятия какого-либо важного и общезначимого политического решения или отказа от него, дополняющего тем самым механизмы представительной демократии. Установлено, что в Российской Федерации фактически имели место референдумы, которые формально не могут рассматриваться в качестве таковых с точки зрения действующего специального законодательства. Проанализирована проблема соответствия содержания понятий «всенародное голосование», «референдум» и «плебисцит». Проведенный анализ практики организации референдумов в Российской Федерации позволил выделить такие разновидности референдума, как референдум о государственной принадлежности территории, конституционный референдум и местный референдум. Отдельным вопросом является рассмотрение природы голосования по поправке в Конституцию Российской Федерации 2020 года, определение сущности и значения подобного голосования на основе общих принципов организации референдумов в мире. Референдум рассматривается в качестве института, в наибольшей степени воплощающего в себе основные идеи демократического политического устройства и позволяющего не только определить мнение большинства населения по какому-либо вопросу, но и санкционировать принятие органами власти решений, в перспективе затрагивающих права и свободы соответствующего населения. Делается вывод, что в наибольшей степени в настоящее время институт референдума находит свое воплощение на уровне местного самоуправления, однако развитие цифровизации может привести к большей применимости данного института на общегосударственном уровне.

**ВВЕДЕНИЕ**

Рассмотрение проблем нормативного регулирования референдума, как инструмента прямой демократии, заставляет обратиться к проблемам демократии представительной, что позволит показать, что ряд вопросов здесь невозможно решить без прямого участия граждан в принятии некоторых решений в сфере функционирования государства.

Проблемы современной представительной демократии носят многообразный характер, в связи с чем они даже могут быть подвергнуты своеобразной классификации. Так, например, проблема контроля за решениями представительных органов в мире является общепризнанной, она неоднократно становилась предметом разного рода исследований зарубежных ученых [1–3].

Острым является также вопрос: является ли представительная демократия представительной на самом деле или только формально? Как пишет И.В. Орешкина, «нет уверенности, что решения, принимаемые народными представителями, соотношены с интересами представляемых лиц, а не являются последствием ошибочной идентификации этих интересов» [4, с. 58].

Даже в идеальных условиях многопартийности состав парламента может представлять интересы не всего, а только большинства населения. Решения в парламенте также принимаются большинством голосов, но это производное большинство (большинство от числа выбранных депутатов) будет представлять интересы большинства от общей численности населения уже далеко не

всегда. Например, если предположить ситуацию, при которой своих представителей провели в парламент социальные группы, в совокупности составляющие 70 % численности населения определенной территории, а решение в парламенте было принято 70 % голосов избранных подобным образом депутатов, в итоге окажется, что депутаты, принимающие данное решение, представляют только 49 % от общей численности населения в данном обществе, т. е. его меньшую часть. На практике доля населения, фактически представляемая депутатами, принимающими тот или иной закон, может быть и значительно меньшей.

Как считает Я.Э. Лейн, особенности современного демократического устройства приводят к тому, что решение, формально принятое большинством электората, фактически является результатом волеизъявления меньшинства, в связи с чем демократические процедуры характеризуются парадоксальным результатом [5].

Выход из данной ситуации Т. Кэмпбелл видит в том, чтобы ответственность за социально-экономические процессы, происходящие в обществе, возложить не только и не столько на органы власти (пусть даже на представительные), но и на самих граждан, различного рода организации. Должны принимать решения и разделять ответственность за их реализацию граждане и институты гражданского общества, осуществляющие взаимодействие с органами власти на разных иерархических уровнях [6]. По мнению В.Н. Руденко, в современном конституционализме в результате

развития обозначенных тенденций появляются инновационные формы демократии, связанные, например, с развитием цифровых технологий и социальных сетей и дополняющие традиционные способы осуществления демократического выбора, известные из опыта политических преобразований XX века, которые в современных условиях выглядят не вполне эффективными [7].

Российский региональный опыт свидетельствует о возможности использования механизма референдума также для принятия законов, прежде всего, конституционного характера [8]. Но приведенная ситуация является скорее исключением, чем правилом.

Можно прийти к промежуточному выводу, что общество, внедряя институты представительной демократии, принимает на себя также и риски, связанные с таким выбором. Государства готовы смириться с такими рисками, но только до тех пор, пока выбор не касается вопросов, кардинальным образом затрагивающих будущее существование конкретной территории (вопросы государственной принадлежности, принятие Основного закона и т. д.). В этом случае оправданным является применение институтов прямой демократии, в частности референдума, который свободен от вышеуказанных недостатков парламентаризма, но вместе с тем имеет целый ряд собственных недостатков, служащих ограничением для его частого применения.

Цель работы – рассмотрение проблем, существующих в сфере реализации института референдума в Российской Федерации, и анализ тех возможностей, которые развитие современных технологий предоставляет для совершенствования институтов прямой демократии.

## РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЙ

**Особенности референдума как института прямой демократии в Российской Федерации.** В ст. 3 Конституции Российской Федерации референдум обозначен (наравне со свободными выборами) как высшее непосредственное выражение власти народа. Право на участие в референдуме рассматривается в качестве политического права гражданина в ст. 32 Конституции РФ. Из содержания ст. 84 и 92 Основного закона следует, что назначение всероссийского референдума рассматривается как исключительная прерогатива Президента РФ (назначать общероссийский референдум не вправе должностное лицо, исполняющее обязанности Президента РФ).

В соответствии со ст. 15 ФЗ от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», референдум субъекта РФ назначается законодательным органом власти соответствующего субъекта, а местный референдум – представительным органом соответствующего муниципального образования.

Вместе с этим про референдум говорится также в ст. 130 Конституции РФ: «Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума». Об участии Президента РФ или органов государственной власти в организации местных референдумов отечественное законодательство не говорит: подобное бы противоречило сущности как президентской, так и муниципальной власти.

В настоящее время в России разработана законодательная база, регламентирующая организацию и осуществление референдумов, основным специальным актом в

данном случае является Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации». Важную роль в регулировании рассматриваемого вопроса играет также ФЗ от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Для регулирования местных референдумов используется также ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ФЗ от 20.07.2000 № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». Большое значение для организации региональных или местных референдумов имеет определение порядка проведения соответствующей процедуры в уставе субъекта Российской Федерации или муниципального образования соответственно.

Главной формой прямой демократии в местном самоуправлении является именно местный референдум, который позволяет органам местного самоуправления исследовать мнение населения по вопросам местного значения [9]. Важность проблемы эффективной организации местного самоуправления обуславливает непрекращающиеся дискуссии по этому вопросу в зарубежной научной литературе, причем эти дискуссии возникли за рубежом раньше, чем соответствующие исследования в нашем государстве. Так, представляет интерес проведенное S.J. Benedict исследование разных форм реализации местного самоуправления [10]. W.J. Wang полагает, что управление для достижения результатов – это система управления эффективностью, которая децентрализует полномочия менеджеров в обмен на повышение подотчетности в работе [11]. S. Shinohara считает, что существуют различные механизмы реагирования граждан на упадок муниципалитетов, вызванный неудачей муниципального управления [12], одним из этих механизмов является институт отзыва и референдума.

Анализ сложившейся российской практики показал незначительное использование института местного референдума при решении вопросов местного значения (за исключением Республики Татарстан). Как пишет З.А. Иванова, в основном организация подобных референдумов обусловлена изменением границ муниципальных образований; в небольших по численности поселениях референдумы могут проводиться также для сбора разовых платежей, направляемых на решение инфраструктурных задач конкретной территории, что не полностью отвечает изначальным задачам, поставленным перед институтом местного референдума [13]. Ж.Ю. Данкова и Е.П. Шитова, рассматривая проблему муниципального референдума, отмечают, что основная проблема состоит в приоритете экономических аспектов при его организации. Если выносимые на референдум вопросы преследуют некие нематериальные цели, однако финансовые выгоды от его проведения не ожидаются, местными органами власти подобный референдум может быть признан нецелесообразным [14]. Еще одной причиной редкого использования на практике механизмов местного референдума является неспособность и неготовность населения объединяться и представлять себя перед органами власти как одно сообщество; отсутствует и общее осознание преимуществ референдума [15].

В настоящее время нарабатывается практика решения конфликтных вопросов, возникающих в процессе организации референдума<sup>1</sup>, государственные органы принимают соответствующие подзаконные акты (так, например, Протоколом Госстроя РФ от 10.06.1999 № 01-НС-15/7 была утверждена форма петиции о проведении градостроительного референдума). Появляются интересные исследования различных проблем, связанных с организацией референдумов [16–18].

Т.Д. Цурган [19] отмечает отсутствие четкости в использовании того или иного наименования этого инструмента демократии. Нередко в средствах массовой информации происходит подмена, и вместо понятия «референдум» употребляется понятие «плебисцит». Данный термин в российском законодательстве отсутствует, что вызывает сомнения в целесообразности его употребления. В некоторых государствах (США, Франция) термины «плебисцит» и «референдум» фактически являются синонимами, в других странах (ФРГ) плебисцитом называют все виды голосования в совокупности. Отсутствие законодательного определения и множественность определения понятия плебисцита в мировой юридической мысли должна послужить преградой для его использования в официальном документообороте РФ.

**Применимость механизма референдума в современной России.** Несмотря на длительную историю существования института референдума в Российской Федерации, при организации данной демократической процедуры и в понимании целей ее проведения возникают разнообразного рода проблемы. Каждый случай проведения референдума приобретает уникальный характер, организуется особым образом. Редкость организации референдумов на территории Российской Федерации приводит к тому обстоятельству, что данный институт, несмотря на наличие соответствующих законов, его регулирующих, не является в полной мере институционализированным, а субъекты политической деятельности (в том числе такие профессиональные субъекты, как политические партии) не имеют опыта его организации и проведения. Так, например, не справились партии с организацией референдума по вопросу повышения пенсионного возраста, несмотря на значительный общественный резонанс и социальную поддержку, оказанную организации подобного референдума; не были проведены и многие другие предлагаемые референдумы по вопросам, имеющим остросоциальный характер.

Перечень вопросов, по которым может быть проведен референдум в нашем государстве, довольно ограничен, а всероссийский референдум является исключительным событием в сфере государственного строительства. Примером обратного рода является Швейцария – мировой лидер по организации национальных референдумов [20]. В этом государстве референдум рассматривается в качестве наиболее мажоритарного (учитывающего волю большинства граждан) способа разрешения социальных конфликтов, а также способа мешающего сформироваться «тираническому большин-

ству». На референдумы выносятся множество разнообразных вопросов, в рамках ответа на которые каждый раз формируется свое «большинство»; состав граждан, входящих в «большинство», в каждом случае является отличным. Успешно используется референдум в Швейцарии также для легитимации проводимой государственной политики (когда граждане с ней соглашаются) либо снятия ответственности с правительства за принимаемые решения (в ситуации, когда граждане отклоняют его предложения). Основной проблемой заимствования указанного опыта является небольшой территориальный масштаб этого альпийского государства, позволяющий ему осуществлять свою внутреннюю политику подобным образом.

Эффективность внедрения подобной практики в России была выявлена при организации референдумов на местном уровне. Своеобразной и легко реализуемой формой местного референдума в Российской Федерации является сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования, который регулируется ст. 25 ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако в более крупных административно-территориальных образованиях реализация механизмов схода граждан сразу начинает вызывать многочисленные и разнообразные проблемы. Ограничительным фактором в данном случае является даже не столько отсутствие у населения специальных компетенций и информации, позволяющей принимать решения по вопросам организации функционирования публичных образований, а в большей степени объективные препятствия, связанные с невозможностью периодически отрывать население от осуществления трудовой деятельности для участия в голосовании и каким-то образом собирать большие массы людей в одном месте.

**Общероссийское голосование по поправке к Конституции Российской Федерации.** Наиболее актуальной проблемой, связанной с институтом референдума, в настоящее время является голосование по поправке к Конституции РФ. Продолжаются дискуссии о правовом статусе данного голосования.

Говоря о внесении в Конституцию РФ изменений, следует подчеркнуть, что в данном случае речь идет не о поправках, а о единственной поправке, вобравшей в себя все изменения. Голосование производится по предмету народного одобрения всех изменений разом. Иной порядок голосования вряд ли возможен, что связано как с количеством вносимых изменений (их более ста), так и с тем, что все вносимые изменения представляют собой взаимосвязанную систему норм, а при принятии одних поправок и отклонении других вся структура предложенных изменений будет нарушена.

В данном случае при внесении изменений в Конституцию РФ в 2020 году полностью повторяется порядок ее принятия в 1993 году: всенародное голосование проводится сразу по всей совокупности устанавливаемых норм. Следует отметить только, что в 1993 году для характеристики проводимого голосования был выбран термин «всенародное», теперь же используется эпитет «общероссийское», что уже само по себе может дать почву для определенных размышлений по этому поводу. В случае если изменение наименования голосования

<sup>1</sup> *Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.03.2011 № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».*

является непреднамеренным, это может свидетельствовать о терминологической нечеткости, допущенной лицами, подготавливающими соответствующие изменения к внесению в Основной закон.

Критики Конституции РФ 1993 года перечисляют нарушения действовавшего законодательства, в частности Закона от 16 октября 1990 года «О референдуме РСФСР», которые, по мнению некоторых, могут характеризовать Основной закон нашего государства изначально в качестве нелегитимного. Так, вместо Съезда народных депутатов или Верховного Совета, как того требовал закон, с инициативой о проведении референдума выступил Президент РФ. За вопрос о принятии Конституции должны были проголосовать более половины граждан, внесенных в списки для участия в референдуме, но и этого не произошло.

Неслучайно поэтому, хотя в обиходе и используется слово «референдум» для обозначения процедуры голосования по Конституции РФ, состоявшегося 12.12.1993, в реквизитах действующей Конституции РФ и официальных документах, связанных с ее принятием, термин «референдум» отсутствует. Но за подменой понятий нельзя скрывать суть явлений. Как бы событие 12 декабря 1993 года ни называли всенародным голосованием, к нему все равно должны применяться требования законодательства о референдуме.

Помимо перечисленных выше требований, закон о референдуме содержал процедуру оспаривания результатов голосования, но подобное оспаривание так и не было произведено. Можно считать, что легитимация результатов голосования по проекту Конституции РФ была произведена по факту в связи с отказом заинтересованных лиц от оспаривания данных результатов.

В соответствии со ст. 2 ФЗ от 12.06.2002 № 67-ФЗ, «референдум – форма прямого волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме». Считаем, что всенародное голосование, проведенное 12 декабря 1993 года, отвечает этому определению по своим существенным признакам.

Вместе с этим действующий ФЗ от 28.06.2004 № 5-ФЗ «О референдуме Российской Федерации» в ст. 21 вводит самостоятельный институт, называемый «всенародное голосование по проекту новой Конституции Российской Федерации». Можно обнаружить некоторые процедурные отличия в механизмах реализации данного института и того института, который ФЗ «О референдуме РФ» называет собственно референдумом. Они заключаются, например, в том, что голосование на референдуме может быть назначено только на воскресенье (ст. 15 ФЗ от 12.06.2002 № 67-ФЗ) и референдум признается комиссией референдума не состоявшимся в случае, если в нем приняло участие менее половины участников референдума, внесенных в списки на территории его проведения (ст. 70 ФЗ от 12.06.2002 № 67-ФЗ).

Как указывается в ст. 135–136 Конституции РФ, поправки к главам 3–8 Конституции Российской Федерации принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, а положения глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федера-

ции не могут быть пересмотрены Федеральным собранием – для их принятия созывается Конституционное собрание, которое вправе принять подобные поправки либо вынести их на всенародное голосование. Требования, предъявляемые к процедуре данного голосования, достаточно жесткие: Конституция Российской Федерации принимается, если за нее проголосует более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей.

Поправка к Конституции Российской Федерации 2020 года предполагается к внесению без созыва Конституционного собрания, только по результатам общероссийского голосования, в связи с чем о принятии в данном случае новой Конституции РФ говорить не приходится. Законодателем не предполагается внесение изменений в главы 1, 2 и 9 Конституции РФ, что делает возможным принять поправку к Конституции РФ по результатам голосования представительного органа власти; формально проведение всероссийского голосования или референдума по этому поводу является необязательным. Можно прийти к выводу о том, что организаторы общероссийского голосования преследуют не юридические, а скорее политические цели, заключающиеся в народной легитимации изменений, предлагаемых к внесению в Основной закон государства.

Существуют и иные отличия между понятиями «референдум», «общенародное голосование» и «общероссийское голосование».

Например, в соответствии с Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», днем общероссийского голосования по вопросу поправки к Конституции Российской Федерации может быть и рабочий день (становящийся в таком случае нерабочим), а изменения в Конституцию Российской Федерации считаются одобренными, если за них проголосовало более половины граждан, принявших участие в общероссийском голосовании (вопрос о необходимости принятия участия в голосовании более чем половины граждан России, таким образом, не ставится).

На основании приведенных более мягких требований к организации всенародного голосования его статус можно оценивать как более низкий, по сравнению со статусом процедуры, получившей в отечественном законодательстве название «референдум». Однако механизм всенародного голосования, предусмотренный законами государства (легальный) и предполагающий одобрение народом решения, принятого представительным органом государства, позволяет рассматривать статус всенародного голосования как более высокий, чем принятие поправок к Конституции РФ непосредственно Федеральным Собранием Российской Федерации. Возможен также следующий вопрос: если всенародное голосование референдумом не является, то почему законодатель включил нормы, регламентирующие процедуру его проведения, в ФЗ «О референдуме»? Условно говоря, в данном случае россияне получают своеобразное право вето на внесение поправки в Конституцию РФ. В случае если по результатам всенародного голосования ответ на внесение поправки в Конституцию РФ будет положительным, государство издаст соответст-

вующий закон, а всенародное голосование послужит дополнительным средством его легитимации.

Таким образом, всенародное голосование мы предлагаем рассматривать в качестве своеобразного референдума, но более низкого по своему статусу, чем референдум, который в действующем российском законодательстве собственно референдумом и называется.

Как говорится в пособии по конституционному строительству, изданном Организацией объединенных наций в 2018 году, «современные конституции прошли процесс гуманизации, поместив отдельных людей в центр»<sup>2</sup>. Можно отметить, что проблема обеспечения прав граждан на личное участие в формировании текста Основного закона далека от своего разрешения как в отечественной, так и в зарубежной юридической мысли, сами эти права и механизмы их реализации находятся в процессе своего становления.

## ВЫВОДЫ

Отсутствие должной формализованности и институционализации механизмов осуществления референдума на международном уровне вносит элемент субъективизма в признание его результатов на уровне мирового сообщества, а на национальном уровне подобная неопределенность затрудняет практическое применение данного института прямой демократии.

Установлено, что в наибольшей степени институт референдума реализуем на муниципальном уровне, где он позволяет перейти к непосредственному осуществлению народовластия. Анализ практики организации общероссийских референдумов показывает, что инициация проведения подобного референдума часто сталкивается с труднопреодолимыми препятствиями, прежде всего, организационного и финансового характера.

В настоящее время указанная проблема отчасти снимается в связи с появлением инновационных форм демократии, связанных с развитием цифровых технологий, позволяющих фиксировать мнение граждан по важнейшим вопросам общественно-политической жизни в удаленной форме.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Van Ditmars M.M., Maggini N., van Spanje J. Small winners and big losers: strategic party behavior in the 2017 Dutch general election // *West European Politics*. 2020. Vol. 43. № 3. P. 543–564.
2. West H. MP Firefighting and the Patisan Logic // *Scandinavian political studies*. 2020. № 43. P. 1–23.
3. Foster D.M., Keller J.W. Single-party government, Prime Minister psychology, and the diversionary use of force: theory and evidence from the British case // *International interaction*. 2020. Vol. 46. № 2. P. 227–250.
4. Орешкина И.Б. Проблемы правотворчества в условиях представительной демократии // *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. 2019. № 4. С. 57–63.
5. Лейн Я.-Э. Демократия и конституционализм // *Политические исследования*. 1998. № 6. С. 32–49.
6. Кэмпбелл Т. Права человека: демократический путь // *Правоведение*. 2013. № 6. С. 17–34.

<sup>2</sup> *Human rights and constitution making. New York: United Nations Publications, 2018. 144 p.*

7. Руденко В.Н. Перспективы демократии в современном конституционализме // *Вестник Российской академии наук*. 2020. Т. 90. № 3. С. 259–266.
8. Степанова А.А. Заметки о референдуме // *Конституционное и муниципальное право*. 2017. № 2. С. 28–33.
9. Костюков А.Н. Исчезающее народовластие // *Конституционное и муниципальное право*. 2017. № 8. С. 61–64.
10. Benedict S.J. Municipal Government Form and Budget Outcomes: Political Responsiveness, Bureaucratic Insulation, and the Budgetary Solvency of Cities // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2020. Vol. 30. № 1. P. 161–177.
11. Wang W.J., Yeung R. Testing the Effectiveness of “Managing for Results”: Evidence from an Education Policy Innovation in New York City // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2019. Vol. 29. № 1. P. 84–100.
12. Shinohara S. Exit, Voice, and Loyalty under Municipal Decline: A Difference-in-Differences Analysis in Japan // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2018. Vol. 28. № 1. P. 50–66.
13. Иванова З.А. Проблемы, возникающие при реализации конституционного права на проведение местного референдума на территории субъектов Российской Федерации // *Академическая публицистика*. 2018. № 1. С. 93–98.
14. Данкова Ж.Ю., Шитова Е.П. Факторное влияние экономической компоненты на процесс инициации проведения муниципальных референдумов // *ГосРег: государственное регулирование общественных отношений*. 2018. № 1. С. 34–40.
15. Лукманов И.А., Аминов И.Р. Актуальные проблемы в проведении местных референдумов в современной России // *Вестник современных исследований*. 2019. № 1.4. С. 50–53.
16. Абдулазизов М.А. О некоторых проблемах механизма реализации конституционного права граждан на участие в референдуме в Российской Федерации // *Государственная служба и кадры*. 2019. № 2. С. 65–67.
17. Лукашенко В.С. Эффективность форм непосредственной демократии на муниципальном уровне в современной России (на примере местного референдума) // *Теория государства и права*. 2019. № 3. С. 126–133.
18. Фомичева О.А. Референдум как стадия законотворческого процесса и форма признания народа «законодателем» // *Арбитражный и гражданский процесс*. 2020. № 4. С. 3–6.
19. Цурган Т.Д. Референдум как форма реализации права нации на самоопределение? // *Конституционализм и государствоведение*. 2018. № 1. С. 132–136.
20. Лафитский В.И. Референдумы и народные инициативы в современной социально-экономической жизни Швейцарии // *Избирательное законодательство и практика*. 2019. № 2. С. 33–36.

## REFERENCES

1. Van Ditmars M.M., Maggini N., van Spanje J. Small winners and big losers: strategic party behavior in the 2017 Dutch general election. *West European Politics*, 2020, vol. 43, no. 3, pp. 543–564.

2. West H. MP Firefighting and the Patisan Logic. *Scandinavian political studies*, 2020, no. 43, pp. 1–23.
3. Foster D.M., Keller J.W. Single-party government, Prime Minister psychology, and the diversionary use of force: theory and evidence from the British case. *International interaction*, 2020, vol. 46, no. 2, pp. 227–250.
4. Oreshkina I.B. Problems of law-making in a representative democracy. *Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii*, 2019, no. 4, pp. 57–63.
5. Leyn Ya.-E. Democracy and Constitutionalism. *Polis. Politicheskie issledovaniya*, 1998, no. 6, pp. 32–49.
6. Kempbell T. Human rights: a democratic way. *Pravovedenie*, 2013, no. 6, pp. 17–34.
7. Rudenko V.N. Perspectives of Democracy in Modern Constitutionalism. *Vestnik Rossiyskoy akademii nauk*, 2020, vol. 90, no. 3, pp. 259–266.
8. Stepanova A.A. Notes on referendum. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2017, no. 2, pp. 28–33.
9. Kostyukov A.N. Disappearing rule of the people. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2017, no. 8, pp. 61–64.
10. Benedict S.J. Municipal Government Form and Budget Outcomes: Political Responsiveness, Bureaucratic Insulation, and the Budgetary Solvency of Cities. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2020, vol. 30, no. 1, pp. 161–177.
11. Wang W.J., Yeung R. Testing the Effectiveness of “Managing for Results”: Evidence from an Education Policy Innovation in New York City. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2019, vol. 29, no. 1, pp. 84–100.
12. Shinohara S. Exit, Voice, and Loyalty under Municipal Decline: A Difference-in-Differences Analysis in Japan. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2018, vol. 28, no. 1, pp. 50–66.
13. Ivanova Z.A. Problems arising in the realization of the constitutional right to hold a local referendum in the territory of the constituent entities of the Russian Federation. *Akademicheskaya publitsistika*, 2018, no. 1, pp. 93–98.
14. Dankova Zh.Yu., Shitova E.P. Factor influence of economic component on the process of initiation of municipal referendums. *GosReg: gosudarstvennoe regulirovanie obshchestvennykh otnosheniy*, 2018, no. 1, pp. 34–40.
15. Lukmanov I.A., Aminov I.R. Current problems in holding local referendums in modern Russia. *Vestnik sovremennykh issledovaniy*, 2019, no. 1.4, pp. 50–53.
16. Abdulazizov M.A. About some problems of the mechanism of implementation of the constitutional right of citizens to participation in the referendum in the Russian Federation. *Gosudarstvennaya sluzhba i kadry*, 2019, no. 2, pp. 65–67.
17. Lukashenko V.S. Efficiency of forms of direct democracy at the municipal level in modern Russia (by the example of a local referendum). *Teoriya gosudarstva i prava*, 2019, no. 3, pp. 126–133.
18. Fomicheva O.A. Referendum as a Stage of the Law Making Process and a Form of Acknowledgment of the People by the “Legislator”. *Arbitrazhnyy i grazhdanskiy protsess*, 2020, no. 4, pp. 3–6.
19. Tsurgan T.D. The plebiscite as a form of the right of implementation nation to self-determination. *Konstitutsionalizm i gosudarstvedenie*, 2018, no. 1, pp. 132–136.
20. Lafitskiy V.I. Referendums and Popular Initiatives in the Modern Socioeconomic Life of Switzerland. *Izбирательное zakonodatelstvo i praktika*, 2019, no. 2, pp. 33–36.

#### REFERENDUM IN RUSSIA: PROBLEMS OF DEFINING AND IMPROVING EFFICIENCY

© 2020

*A.A. Ivanov*, PhD (Law), Associate Professor,  
assistant professor of Chair “Constitutional and Administrative Law”  
*Togliatti State University, Togliatti (Russia)*

*Keywords:* legitimation; plebiscite; direct democracy; referendum.

*Abstract:* The study of the legal nature of the referendum as an institution of direct democracy is of considerable interest due to the socio-political severity of the consequences of its use. Decisions taken following national referendums in different countries of the world in recent years have repeatedly led to changes in inter-state relations, civil conflicts and economic crises, and changes in the state affiliation of a territory. However, the government ignored some results of referendums, which raised a question about the legitimacy of the decisions adopted or rejected according to their results. The basic idea of the paper is to consider the essence and objectives of the referendum as a nationwide authorization and legitimization of the adoption or rejection of any important and generally significant political solution, thereby complementing the mechanisms of representative democracy. The study identified that in the Russian Federation, referendums took place, which formally could not be considered as such in terms of the current special legislation. The author analyzed the problem of compliance with the content of the concepts of the popular vote, referendum, and plebiscite. The analysis of the practice of organizing referendums in the Russian Federation allowed highlighting such forms of the referendum as a referendum on the nationality of a territory, a constitutional referendum, and a local referendum. A separate issue is the consideration of the nature of voting on the amendment to the Constitution of the Russian Federation of 2020, the determination of the essence and significance of such voting based on the general principles of organizing referendums in the world. The author considers the referendum as an institution that best embodies the basic ideas of democratic political order and that allows both to determine the opinion of the majority of the population on any issue and to authorize the adoption by the authorities of decisions affecting the rights and freedoms of the population concerned. The author concluded that, to the greatest extent, the institution of the referendum is now embodied at the level of local self-government; however, the development of modern technologies and the continuing digitalization can lead to greater applicability of this institution at the nationwide level.