Дата поступления рукописи в редакцию: 07.06.2026 г.
Дата принятия рукописи в печать: 02.07.2026 г.
DOI: 10.24412/2782-3830-2026-6-58-63

ЗОХРАБЯН Рафаэль Петросович,
преподаватель кафедры
конституционного и международного права
ВГУЮ (РПА Минюста России),
e-mail: mail@law-books.ru

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА РЕФЕРЕНДУМА О ПРАВЕ НАРОДОВ НА САМООПРЕДЕЛЕНИЕ

Аннотация. *Конституцией Российской Федерации подчеркивается факт принятия ее положений, основываясь на общепризнанных принципах равноправия и самоопределения народов, которые также отмечены основным документом России в качестве принципов федеративного устройства страны. Народ, в свою очередь, единственный источник власти в Российской Федерации, высшим непосредственным выражением власти которого является в том числе референдум. Актуальность исследования института референдума в контексте права народов на самоопределение обусловлена его значимостью как инструмента, способствующего мирному разрешению конфликтов и укреплению политической стабильности.*

Ключевые слова: *институт референдума, право народа на самоопределение, конституция, государственная власть, политическая стабильность.*

ZOHRABYAN Rafael Petrosovich,
Lecturer, Department of Constitutional and International Law
VGUYU (RPA of the Ministry of Justice of Russia)

CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION OF THE INSTITUTION OF THE REFERENDUM ON THE RIGHT OF PEOPLES TO SELF-DETERMINATION

Annotation. *The Constitution of the Russian Federation emphasizes the adoption of its provisions based on the universally recognized principles of equality and self-determination of peoples, which are also enshrined in Russia's founding document as the principles of the country's federal structure. The people, in turn, are the sole source of power in the Russian Federation, the highest direct expression of which is, among other things, the referendum. The relevance of studying the institution of referendum in the context of the right of peoples to self-determination is determined by its importance as a tool for facilitating peaceful conflict resolution and strengthening political stability.*

Key words: *institution of referendum, right of people to self-determination, constitution, state power, political stability.*

В условиях глобализации и усиления межнациональных противоречий, референдумы становятся важным механизмом, позволяющим народам выражать свои политические и культурные устремления. Однако, как отмечает А.А. Клишас, «право народа на самоопределение, возникшее как правовое средство борьбы с колониализмом, не может быть использовано с целью разрушения уже устоявшихся государственных границ, а также с целью подрыва государственного суверенитета» [1].

Существующая степень научной разработанности темы включает разнообразные подходы к интерпретации права на самоопределение. Исследователи, такие как А.Н. Пономаренко и А.И. Анисимов, подчеркивают важность учета как международных, так и внутригосударственных правовых норм при проведении референдумов. А.Н. Пономаренко отмечает, что «референдум как высшая форма прямого народовластия в системе институтов конституционного права рассматривается в качестве способа решения территориальных вопросов, имеющих не только внутригосударственное, но и международно-правовое значение» [2].

Противоречия, связанные с темой, включают конфликт между правом на самоопределение и принципом территориальной целостности,

а также различия в интерпретации международных норм. Политические манипуляции при проведении референдумов также представляют собой значительную проблему, требующую разработки правовых механизмов, обеспечивающих справедливое и легитимное проведение таких мероприятий. Проблема, решаемая в данной работе, заключается в создании правовых основ, которые позволят проводить референдумы в соответствии с демократическими принципами и международными стандартами, минимизируя риски политической нестабильности и конфликтов.

Референдум по праву можно считать одним из наиболее успешных форм реализации власти, так как такая форма может задействовать сразу весь народ, а право народа на самоопределение — одним из основополагающих прав, реализация которых необходима не только как инструмент гарантирования прав и свобод человека, но и как инструмент обеспечения государственной безопасности. Вместе с тем в настоящее время в Российской Федерации отсутствует определенность в вопросах применения единого подхода к формам и способам реализации права народов на самоопределение, а также в вопросах возможности применения референдума в качестве способа реализации права народа на самоопределение. Поэтому представляется актуальным рассмотреть существующие подходы к понятию, содержанию института референдума в контексте прав народов на самоопределение, а также существующее конституционно-правовое регулирование указанных вопросов.

Для анализа применимости и значимости института референдума в аспекте реализации права народа на самоопределение целесообразно рассмотреть сущностные характеристики права народа на самоопределение в международной плоскости и в плоскости конституционного регулирования и применения в Российской Федерации.

Первая характеристика, выражающая сущность рассматриваемого права, - определение тех лиц, которые относятся к народу, имеющему право на самоопределение. Как правило, для их определения используется наднациональный подход, что означает ориентировку на конкретную территорию проживания лиц. Иные факторы, ориентированные на религиозные, этические признаки, второстепенны. Тем самым народ, имеющий право на самоопределение, — круг лиц различной национальности, исторически проживающий на определенной территории совместно.

Вторая характеристика, необходимая для рассмотрения, — пределы реализации права на самоопределение. В плоскости международного регулирования пределы осуществления права на самоопределение регламентированы в Декларации принципов международного права [3], согласно положениям которой указанное право выражается в возможности создания отдельного государства или присоединения к государству при условии, если такие действия не подрывают и не разрушают безопасность государства, а также если исчерпаны все внутренние способы самоопределения.

Например, в 1919 г. американский президент В. Вильсон популяризировал идею самоопределения, подчеркивая в основном ее внутригосударственный аспект и имея в виду демократию в американском смысле, например, консенсус населения и правительства. Позднее был предложен и внешний аспект самоопределения, подразумевающий некоторую независимость одних групп от других, однако на этом этапе дискуссия оставалась достаточно неопределенной. Конец Первой мировой войны потребовал перекройки границ, и Вильсон попытался предотвратить включение малых государств в состав больших. В конце концов, Лига Наций включила в свои документы понятие «территориальные изменения», выделив при этом три условия: территориальная целостность; наличие политического органа для утверждения подобных изменений; самоопределение допустимо только при условии, если оно не угрожает миру [4].

Понятие «равноправие и самоопределение народов», таким образом, на данном историческом этапе не подразумевало концепцию создания определенными этническими группами своих государств [5]. Лига Наций ограничилась лишь введением системы мандатов для колоний государств, проигравших Первую мировую войну, с целью не допустить их чрезмерной эксплуатации. В целом большинство идей Вильсона Лига Наций не приняла.

В дальнейшем, вплоть до Второй мировой войны, политическая и научная дискуссия о значении принципа равноправия и самоопределения народов продолжалась. Основным прецедентом здесь стала проблема Аландских островов — территории, оспариваемой в конце 20-х гг. Швецией и Финляндией. Международный экспертный комитет, который рассматривал данную проблему, пришел к довольно определенному заключению: «международное право не признает права национальных групп как таковых на отделение от государства, частью которого они являются, посредством простого выражения такого намерения… Вообще говоря, предоставление или отказ в праве части населения определить свою политическую судьбу плебисцитом или каким-либо другим методом является исключительно атрибутом суверенитета каждого государства…

Предоставить меньшинствам, языковым либо религиозным, или любой части населения право на выход из общества, к которому они принадлежат, из-за их желания или добрых намерений означало бы разрушение порядка и стабильности внутри государств и поощрение анархии в международной жизни; это означало бы поддержание теории, несовместимой с самой идеей государства как территориальной и политической целостности» [6].

В плоскости нормативного правового регулирования в Российской Федерации некоторые исследователи (например, С. С. Стариков) выделяют следующие аспекты пределов реализации права на самоопределение:

– право на культурное определение;
– право на территориальное определение;
– самоопределение осуществляется исключительно на территории Российской Федерации, не предусматривая возможность выхода из состава государства [7].

Согласно регламентированному в федеральном конституционном законе порядку инициатором внешнего преобразования может быть иностранное государство. Еще одним субъектом может являться народ. В случае принятия Российской Федерации решения о возможности вхождения в состав Российской Федерации народа, инициировавшего данную процедуру, между Российской Федерацией и «народом» (определенным иностранным субъектом) заключается договор, где подробно определяются все условия вхождения в состав Российской Федерации нового субъекта и его дальнейший статус.

Инициатором образования нового субъекта в составе Российской Федерации может выступать заинтересованный субъект. Именно для данного способа самоопределения на законодательном уровне закреплена необходимость проведения референдума. Особенности в процедуре проведения референдума предусмотрены для случаев, при которых возможно признание референдума несостоявшимся или недействительным на территориях, которые занимают меньшую часть заинтересованных сторон. При указанных обстоятельствах и при одобрении на большей части территории заинтересованных сторон вопроса об образовании нового субъекта допускается повторное проведение референдума на территориях, занимающих меньшую часть заинтересованных сторон.

Как уже было отмечено ранее процесс проведения референдума в Российской Федерации подробно регламентирован Федеральным конституционным законом от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» [8], а также Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [9].

Референдумом в контексте данных законов называется всенародное голосование граждан по вопросам государственного значения. Законом о референдуме не обозначен точный перечень по вопросам, в отношении которых он может проводиться. Отмечено, что такие вопросы не должны приводить к нарушению общепризнанных прав и свобод человека. Вместе с тем приведен закрытый перечень вопросов, по которым не допускается проведение референдума, в том числе отмечено, что на референдум не может выноситься вопрос об изменении статуса субъекта Российской Федерации, а также вопрос, разрешение которого отнесено к компетенции федерального органа власти. Первую формулировку можно считать своего рода ограничением в реализации права на самоопределение посредством референдума: нельзя поднять вопрос в указанной форме об изменении статуса субъекта. Последняя формулировка представляется некоторым исследователям (например, В. Е. Шевченко) довольно размытой, позволяющей безгранично расширить перечень вопросов, по которым невозможно провести референдум, что впоследствии может стать основанием отказать народу в проведении любого референдума, невыгодного для власти [10].

Дополнительно следует отметить, что закон о референдуме содержит исчерпывающий перечень обстоятельств, при которых исключается возможность проведения референдума. Перечень таких обстоятельств представлен на *рис. 1*.

Из обстоятельств, приведенных на *рис. 3* можно сделать вывод об исключении в Российской Федерации возможности проведения референдума в потенциально нестабильные периоды: последний год полномочий, а также в военное и чрезвычайное положение, что, в свою очередь, является определенным гарантом обеспечения государством стабильности общественных отношений и безопасности всего государственного устройства.

Вместе с тем следует отметить, что референдум как институт в настоящий период является нераспространенной формой народовластия. Согласно официальной статистике Центральной избирательной комиссии Российской Федерации за период с 01.01.2022 по 30.11.2023 на региональном уровне выделено всего 74 референдума *(табл. 2)* [11], которые в большинстве своем проводились по одному вопросу: самообложения граждан.

Обстоятельства, исключающие назначение и проведение референдума
в условиях военного или чрезвычайного положения на всей территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях
в течение трех месяцев со дня отмены военного или чрезвычайного положения на всей территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях
в последний год полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

Рисунок 1. Обстоятельства, исключающие назначение и проведение референдума

Таблица 2.

2022			2023
Февраль	Март	Сентябрь	Сентябрь
27	20	11	10

Актуальной причиной низкой популярности такой формы волеизъявления народа, как референдум, особенно на федеральном уровне, является сложность (многочисленные этапы) проведения данной процедуры. Если отдельно рассматривать федеральный уровень проведения референдума, первым осложняющим обстоятельством выступают короткие сроки сбора подписей — всего 45 дней. Увеличение сроков, в свою очередь, позволило не только бы сделать процесс сбора подписей более простым, но и уменьшить финансовые затраты на проведение референдума, сделать его более транспарентным, понятным для населения.

Тем самым вышеприведенный анализ реализации института референдума в Российской Федерации позволяет сделать вывод о необходимости его реформирования для повышения популярности данной формы народовластия.

В контексте рассмотрения вопросов конституционно-правового регулирования института референдума о праве народов на самоопределение важно отдельно упомянуть такой способ реализации права на самоопределение, как право на выход из состава государства.

Одним из наиболее ярких исторических примеров реализации права на самоопределение таким способом являются референдум 2014 г. — референдум о независимости Крыма и его вхождении в состав Российской Федерации.

В 2014 г. в Крыму и Севастополе были проведены референдумы с вопросами о самоопределении Крыма и воссоединении его с Российской Федерацией на правах субъекта Российской Федерации. Тем самым на указанных территориях народ воспользовался правом на самоопределение, провозгласил свою автономность и вошел в состав Российской Федерации. Причем большинством государств мирового сообщества реализацию права на самоопределение в конкретном случае, как пишет Л. Л. Бунецкий, считают нарушением, а такое народное движение за освобождение — сепаратистским [12]. Напротив, в российском научном сообществе признается легитимность данного референдума, так как референдум позволил реализовать гражданам Крыма право на самоопределение.

В этом проявляется одна из наиболее остро стоящих проблем мирового сообщества: политический подход к вопросу реализации права на самоопределение посредством проведения референдума. Так, в выгодных для стран случаях реализации права на самоопределение, результаты самоопределения засчитываются, в невыгодных не признаются.

В конституционном регулировании России за последнее столетие подход к возможности выхода из состава страны, в том числе посредством проведения референдума исторически трансформировался. Конституция СССР 1977 г. содержала для каждой союзной республики право на свободный выход из состава СССР, однако до 1990 г. отсутствовал механизм реализации такого права. Также в конституциях союзных республик содержались и положения о референдуме, но такой институт до 1991 г. ни разу не

использовался. Проведенный в 1991 г. референдум был первым и последним в истории СССР, результаты которого так и не смогли повлиять на исход событий (3/4 населения высказывались за сохранения СССР).

В Конституции Российской Федерации до внесения в нее поправок в 2020 г. отсутствовало упоминание о механизмах самоопределения путем выхода из состава Российской Федерации, также о такой возможности не упоминалось и в других нормативных правовых актах, принятых для реализации положений Конституции Российской Федерации. В 2020 г. ст. 67 Конституции Российской Федерации была дополнена [13] пунктом о недопущении действий по отчуждению части территории страны и призывы к таким действиям, тем самым установлен прямой запрет на выход из состава Российской Федерации каких-либо субъектов (сецессия).

Существует две основные теории сецессии: общее право отделения по любой причине (Теория выбора) и отделение для исправления грубой несправедливости (Теория справедливой причины) [14]. Например, в 1861 г. сецессию из Соединенных Штатов осуществили шесть южных штатов, которые образовали Конфедеративные Штаты Америки. Это привело к гражданской войне, а также ознаменовало закрепление конфедератами нового термина — secession — в качестве юридического, с отсылкой к термину cession (уступка, цессия), являющемуся юридическим термином в значении уступка прав и характеризующему взаимоотношения штатов и федерального правительства с момента окончания Войны за независимость: это касается как отказа ряда штатов в пользу федерального правительства от прав на территории между бывшими 13 колониями и французской Луизианой, так и уступки ряда полномочий, что превратило США из временного союза в федеративное государство.

Как верно пишет В. В. Гошуляк, воля народа является абсолютной, ничем не ограниченной. Отсюда принцип народного суверенитета первичен, а территориальная целостность государства в кризисных и дестабилизирующих ситуациях вторична. Она может быть ограничена волей народа [15]. Это возможно в тех случаях, когда выход какой-либо территории из состава одного государства и присоединение его к другому государству приобретает характер вооруженного конфликта.

Это можно объяснить направленностью конституционного права на сохранение территориальной целостности государства, что с указанной точки зрения делает институт референдума при выражении права на самоопределение чужеродным конституционному праву.

Таким образом, существующая практика реализации права на самоопределение позволяет сделать вывод о том, что право на самоопределение путем выхода из состава государства должно быть проявлено в ситуациях, при которых существующая власть отказывается проводить политику, поддерживающую ценности и свободы народа [16], а наиболее демократичным способом такого проявления является проведение референдума. Причем применение именно такой формы самоопределения возможно лишь в случаях, когда исчерпаны иные средства достижения защиты народом своих прав и не удается найти иного компромиссного решения вопроса. В остальных случаях институт референдума может быть применим в иных формах реализации права народа на самоопределение, не нарушающих конституционных положений (например, референдум по вопросу объединения нескольких субъектов государства в один). Основная же цель реализации права на самоопределение — расширение прав народа, улучшение условий его проживания.

Список литературы:

[1] Клишас А.А. Сепаратизм вне права // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2019. №1. С. 9-10.

[2] Пономаренко А.Н. Роль референдума о самоопределении в конституционно-правовом механизме реализации народовластия в Великобритании // Актуальные проблемы российского права. 2023. №9 (154). С. 171.

[3] Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (принята 24.10.1970 Резолюцией 2625 (XXV) на 1883-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН).

[4] Курбанов Э. Международное право о самоопределении и конфликт в Нагорном Карабахе // Этнополитические конфликты в Закавказье: их истоки и пути решения : сб. ст. Мериленд, 1997. URL: https://www.oocities.org/capitolhill/senate/5521/self-determination.htm (дата обращения: 20.09.2024).

[5] Aroney N., Kincaid J. Courts in Federal Countries: Federalists or Unitarists? University of Toronto Press, 2017. 600 p.

[6] Report of the International Committee of Jurists entrusted by the Council of the League of Nations with the task of giving an advisory opinion upon the legal aspects of the Aaland Islands question, League of Nations // OfficialJournal. Spec. Supp. 1920. № 3. URL: https://www.ilsa.org/Jessup/Jessup10/basicmats/aaland1.pdf (дата обращения: 20.09.2024).

[7] Стариков С. С. Указ. соч. С. 468–476.

[8] СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

[9] СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

[10] Шевченко В. Е. Референдум как институт прямого волеизъявления граждан: эффективность реализации в национальной и международной практике // Евразийская адвокатура. 2020. № 3 (46). С. 84–88.

[11] Центральная избирательная комиссия Российской Федерации : сайт. URL: http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom (дата обращения: 08.08.2024).

[12] Бунецкий Л. Л. Особенности массового политического менталитета граждан в условиях самоопределения Крыма и Севастополя: историко-политологический аспект // Парадигмы истории и общественного развития. 2021. № 21–22. С. 45–56.

[13] Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. — 2020. — № 11. — Ст. 1416.

[14] Hepburn E. Using Europe: Territorial Party Strategies in a Multi-level System. Manchester : Manchester University Press, 2010. 288 p.

[15] Гошуляк В. В. Право народов на самоопределение и территориальная целостность государств в интерпретации венецианской комиссии // Наука. Общество. Государство. 2019. Т. 7, № 1 (25). URL: http://esj.pnzgu.ru (дата обращения: 20.09.2024).

[16] Толстых В. Л. Признание и непризнанные государства в начале XXI в. // Российский юридический журнал. 2020. № 5. С. 135–151.

References:

[1] Klishas A.A. Separatism outside the law // Bulletin of RUDN University. Series: Legal Sciences. 2019. No. 1. Pp. 9-10.

[2] Ponomarenko A.N. The role of the referendum on self-determination in the constitutional and legal mechanism for the implementation of popular sovereignty in the UK // Current problems of Russian law. 2023. No. 9 (154). P. 171.

[3] Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations (adopted on 24.10.1970 by Resolution 2625 (XXV) at the 1883rd plenary meeting of the UN General Assembly).

[4] Kurbanov E. International Law on Self-Determination and the Conflict in Nagorno-Karabakh // Ethnopolitical Conflicts in Transcaucasia: Their Origins and Solutions: Coll. Articles. Maryland, 1997. URL: https://www.oocities.org/capitolhill/senate/5521/self-determination.htm (accessed: 20.09.2024).

[5] Aroney N., Kincaid J. Courts in Federal Countries: Federalists or Unitarists? University of Toronto Press, 2017. 600 p.

[6] Report of the International Committee of Jurists entrusted by the Council of the League of Nations with the task of giving an advisory opinion upon the legal aspects of the Aaland Islands question, League of Nations // Official Journal. Spec. Supp. 1920. No. 3. URL: https://www.ilsa.org/Jessup/Jessup10/basicmats/aaland1.pdf (date accessed: 20.09.2024).

[7] Starikov S. S. Op. cit. pp. 468–476.

[8] Collected Legislation of the Russian Federation. 2004. No. 27. Art. 2710.

[9] Collected Legislation of the Russian Federation. 2002. No. 24. Art. 2253.

[10] Shevchenko V. E. Referendum as an Institution of Direct Expression of the Will of Citizens: Effectiveness of Implementation in National and International Practice // Eurasian Advocacy. 2020. No. 3 (46). pp. 84–88.

[11] Central Election Commission of the Russian Federation: website. URL: http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom (date accessed: 08.08.2024).

[12] Bunetsky L. L. Features of the mass political mentality of citizens in the context of self-determination of Crimea and Sevastopol: historical and political aspect // Paradigms of history and social development. 2021. No. 21–22. pp. 45–56.

[13] Law of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation of 14.03.2020 No. 1-FKZ “On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authority” // Collected Legislation of the Russian Federation. - 2020. - No. 11. - Art. 1416.

[14] Hepburn E. Using Europe: Territorial Party Strategies in a Multi-level System. Manchester: Manchester University Press, 2010. 288 p.

[15] Goshulyak V. V. The Right of Peoples to Self-Determination and the Territorial Integrity of States as Interpreted by the Venice Commission // Science. Society. State. 2019. Vol. 7, No. 1 (25). URL: http://esj.pnzgu.ru (accessed: 20.09.2024).

[16] Tolstykh V. L. Recognition and Unrecognized States at the Beginning of the 21st Century // Russian Law Journal. 2020. No. 5. pp. 135–151.