

## НЕПОПУЛЯРНЫЕ РЕФОРМЫ В РОССИИ: ПОНЯТИЕ И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ЛЕГИТИМАЦИИ

**Нечкин Андрей Вадимович**

Доцент кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург), кандидат юридических наук,  
e-mail: super.nechkin@gmail.com

*В последнее время в средствах массовой информации и социальных сетях ведутся споры вокруг так называемых непопулярных реформ, реализуемых без должного обсуждения и широкого народного одобрения. Автор выделяет признаки и формулирует определение понятия непопулярной реформы. Он рассматривает возможные способы повышения уровня легитимности таких реформ и приходит к выводу о необходимости использования для этого институтов прямой демократии. Отмечается, что существующие в России институты прямой демократии не в полной мере подходят для легитимации непопулярных реформ. Обосновывается необходимость введения принципиально нового института прямой демократии и перечисляются его ключевые черты. В их числе – широкое использование информационно-телекоммуникационных технологий; согласительная природа данного института; четкая нормативная регламентация на уровне не ниже федерального закона вопросов, которые должны проходить через согласование с применением нового института.*

*Ключевые слова: реформа, непопулярная реформа, референдум, прямая демократия, информационно-телекоммуникационные технологии, петиция, институты прямой демократии*

## UNPOPULAR REFORMS IN RUSSIA: THE CONCEPT AND POSSIBLE WAYS OF LEGITIMATION

**Nechkin Andrei**

Associate professor, Ural State Law University (Yekaterinburg), candidate of legal sciences,  
e-mail: super.nechkin@gmail.com

*Recently, the mass media and social networks have been discussing actively so-called unpopular reforms implemented without proper discussion and wide popular approval. The author identifies the signs and defines the concept of unpopular reform. He considers the possible ways to increase the legitimacy of such reforms, and concludes that it is necessary to use direct democracy institutions for this purpose. The author notes that the institutions of direct democracy existing in Russia are not fully suitable for legitimizing unpopular reforms. He justifies the necessity of introducing a radically new institution of direct democracy for legitimizing unpopular reforms, and lists its key features. Among them there should be the widespread use of digital technologies; the conciliatory nature of this institution; the unambiguous regulation by federal laws the issues that must pass through an approval procedure with the use of the new institution.*

*Key words: reform, unpopular reform, referendum, direct democracy, digital technologies, petition, institutions of direct democracy*

Сегодня в средствах массовой информации и социальных сетях активно обсуждается, преимущественно в негативном контексте, тема так называемых непопулярных реформ, к которым стали относить пенсионную реформу; так называемую монетизацию льгот, повлекшую замену натуральных льгот денежными компенсациями; реформу образования, связанную с введением ЕГЭ, а также двухуровневого высшего образования;

увеличение конституционно установленного срока полномочий Президента РФ с четырех до шести лет; ужесточение законодательства, регламентирующего проведение публичных мероприятий; ужесточение уголовной и административной ответственности за отдельные правонарушения; установление дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности (так называемый пакет депутата Яровой); череду налоговых реформ, связанных с фактическим повышением налогового бремени для отдельных категорий налогоплательщиков (повышение акцизов, государственной пошлины, других обязательных платежей и т. д.) и усилением валютного контроля за гражданами.

Приведенный примерный перечень так называемых непопулярных реформ позволяет выявить некоторые их признаки.

Во-первых, такие реформы затрагивают личные, политические и социально-экономические права и свободы человека и гражданина, а значит, требуют изменения существующего правового регулирования, т. е. внесения изменений, как минимум, в отраслевое законодательство (как правило, в федеральные законы).

Во-вторых, указанные реформы являются обременяющими, т. е. они прямо или косвенно увеличивают расходы гражданина, которые ему невозможно (уплата налогов и сборов, покупка продуктов питания и т. д.) или трудно (коммунальные, транспортные расходы и т. д.) минимизировать законными способами, а также накладывают иные ограничения на права и свободы человека и гражданина или же вводят дополнительные обязанности.

В-третьих, данные реформы порождают социальное несогласие или даже протест, т. е. затрагивают широкие круги населения и, по мнению подавляющего числа граждан, реализуются без должного обсуждения с ними, нередко с применением различного рода политтехнологий и ухищрений (например, «кредита доверия»<sup>1</sup>, «медийного замещения»<sup>2</sup> и т. д.) не в интересах большинства, а значит, не обеспечивают реализацию универсального принципа справедливости.

Таким образом, под непопулярной реформой в России следует понимать обременяющее для широких кругов населения изменение существующего правового регулирования реализации личных, политических и социально-экономических прав и свобод человека и гражданина, порождающее несогласие или протест в обществе.

Из рассмотренных признаков непопулярной реформы наиболее опасным для государства является порождаемое ею социальное несогласие или протест, потому как это состояние противопоставляет источник власти – народ – и государство.

Основным средством устранения или минимизации указанных последствий является достижение максимального уровня одобрения (легитимации) потенциально непопулярной реформы со стороны населения до ее реализации, т. е. до вступления в силу соответствующего нормативного правового акта. Для этих целей лучше всего подходят институты прямой демократии. Причем можно использовать как уже имеющиеся, так и новые. К уже имеющимся в России институтам демократии можно отнести в первую очередь референдум.

В России на федеральном уровне возможно проведение лишь факультативного решающего (постановляющего) референдума по крайне ограниченному кругу вопросов, в число которых не входят вопросы об изменении статуса субъекта (субъектов) РФ; о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента РФ, Государственной Думы, а также о проведении досрочных выборов Президента РФ, депутатов Государственной Думы либо о перенесении сроков проведения таких выборов; об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности РФ; о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; об избрании, о досрочном прекращении,

<sup>1</sup> Суть данного приема заключается в том, что реформа реализуется сразу же после вступления в должность вновь избранного Президента РФ или начала работы Государственной Думы нового созыва с целью минимизации последствий данной реформы.

<sup>2</sup> Суть данного приема заключается в том, что реформа реализуется параллельно с какими-либо значимыми общественно-политическими событиями, которые активно освещаются СМИ (Олимпийские игры, чемпионаты мира, военные конфликты и т. д.), чтобы минимизировать возможность формирования негативного общественного мнения.

приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором РФ, либо должностных лиц, избираемых или назначаемых на должность в соответствии с международным договором РФ, а также о создании таких органов либо назначении на должность таких лиц; о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения; отнесенные Конституцией РФ, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти<sup>1</sup>.

Крайне неопределенная формулировка о том, что на референдум РФ не могут выноситься вопросы, отнесенные Конституцией РФ, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти, по своей сути, делает данный институт малоприменимым для легитимации непопулярных реформ, потому как проводятся они как раз по таким вопросам. Следовательно, для максимальной легитимации непопулярных реформ в России на федеральном уровне, по нашему мнению, нужен либо существенно видоизмененный институт референдума, либо новые институты прямой демократии.

Безусловно, назрела необходимость в принципиальном преобразовании института референдума в России. Так, нельзя не согласиться с высказанными в литературе утверждениями о том, что использование данного института в российской конституционной практике искусственно затруднено, хотя оно позволило бы существенно демократизировать правотворчество и, как следствие, процессы управления в стране<sup>2</sup>. Также следует согласиться с тем, что на федеральном уровне полезным было бы закрепление обязательного референдума по определенному кругу вопросов<sup>3</sup>, например по вопросам, планируемое изменение правового регулирования которых обладает признаками потенциально непопулярной реформы (социально-экономические права, налогообложение и т. д.).

Однако не следует забывать, что проведение референдума на федеральном уровне в такой огромной стране, как Россия, даже при существенном упрощении его процедуры будет довольно затратным. Кроме того, маловероятно, что хотя бы одна потенциально непопулярная реформа будет всенародно поддержана. В то же время нередко непопулярные и довольно жесткие меры необходимы в интересах дальнейшего развития общества и государства, а осознание большинством их значимости и пользы происходит много позднее их реализации.

В связи с этим представляется целесообразным идти не по пути дополнения существующего в России института референдума новыми формами (например, консультативного референдума, который в силу необязательности своего решения может способствовать не легитимации непопулярной реформы, а, наоборот, усугублению социального несогласия и даже его перерастанию в протест), а по пути введения новых институтов прямой демократии наряду с упомянутым референдумом.

Источником вдохновения в данном случае могут служить, например, институты прямой демократии, существующие в России на муниципальном уровне. К таковым можно отнести публичные слушания, общественные обсуждения, собрания и конференции граждан, а также опросы граждан<sup>4</sup>. Все они направлены на выявление и учет мнения населения по очень широкому кругу вопросов. Однако явным недостатком упомянутых форм прямой демократии является их консультативный характер, т. е. отсутствие обязательной юридической силы у принимаемых в рамках их реализации решений. Нередко на практике консультативные институты прямой демократии используются формально, а иногда и как демократическое прикрытие изменений не в интересах большинства<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Часть 5 ст. 6 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ (в ред. от 18 июня 2017 г.) «О референдуме Российской Федерации».

<sup>2</sup> Толстик В. А., Трусов Н. А. Референдум как инструмент демократизации правотворчества // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 455–457.

<sup>3</sup> Руденко В. Н. Правовое регулирование участия граждан в референдуме в Российской Федерации // Научный ежегодник ИФигП УрО РАН. 2003. № 4. С. 455.

<sup>4</sup> Глава 5 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 18 апреля 2018 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

<sup>5</sup> Подробнее см.: Помазанский А. Е. Роль институтов прямой демократии в обеспечении контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2013. № 8. С. 13–24.

Говоря об институтах прямой демократии, существующих на муниципальном уровне, нельзя обойти вниманием и так называемые электронные референдумы. Они имеют мало общего с местным референдумом и по правовым последствиям более схожи с опросом граждан; они довольно успешно применяются в крупных муниципальных образованиях с развитой телекоммуникационной инфраструктурой, особенно на территории Москвы<sup>1</sup>.

Телекоммуникационные технологии являются ключевым условием функционирования и такого нового для России института прямой демократии, как интернет-петиция. Гражданам РФ, достигшим возраста 18 лет и прошедшим идентификацию и аутентификацию в специальной федеральной государственной информационной системе, предоставлена возможность направлять свои предложения по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления (общественные инициативы) с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» и голосовать за них<sup>2</sup>.

Институт интернет-петиции универсальный, так как предполагает возможность направлять общественную инициативу на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Однако на содержание таких инициатив накладываются жесткие ограничения. Так, в размещении общественной инициативы на интернет-ресурсе будет отказано, если она не содержит описания проблемы, либо в ней не предложены варианты решения проблемы, либо предлагаемые варианты не обоснованы. Представляется, что по данному основанию можно отклонить практически любую общественную инициативу еще до электронного голосования по ней. Кроме того, даже поддержанная необходимым количеством голосов общественная инициатива носит исключительно консультативный характер.

Основными и неоспоримыми достоинствами институтов интернет-петиции и электронного референдума являются их экономичность, универсальность и удобство использования. Однако данные институты остаются сугубо консультативными и не обеспечивают гарантированного учета мнения населения, а значит, для легитимации потенциально непопулярных реформ подходят не в полной мере. К тому же отдельного внимания заслуживают проблемы широкой доступности телекоммуникационных технологий, идентификации и аутентификации участников и, конечно, информационной защиты результатов волеизъявления.

Справедливости ради отметим, что проблема широкой доступности телекоммуникационных технологий для большинства граждан РФ сегодня остро не стоит. По данным Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ, доля россиян, пользующихся Интернетом, с 2012 по 2018 г. возросла с 47 до 75 % и продолжает неуклонно расти<sup>3</sup>. Проблема идентификации и аутентификации участников, а также проблема информационной защиты результатов волеизъявления могут быть оперативно решены, потому как соответствующие технологии длительное время используются, например, в банковской сфере и требуют лишь необходимой спецификации.

Модель нового института прямой демократии, пригодного для легитимации потенциально непопулярных реформ, должна, по нашему мнению, выглядеть следующим образом.

Во-первых, данный институт должен в полной мере задействовать возможности современных телекоммуникационных технологий с прицелом на их развитие и совершенствование.

Во-вторых, упомянутый институт должен быть не консультативным или решающим (постановляющим), а согласительным. Иными словами, он должен быть направлен не на выявление мнения народа (населения) до принятия уполномоченным органом со-

<sup>1</sup> Подробнее см.: *Перезолова А. С.* Городские электронные референдумы: опыт проекта «Активный гражданин» // *Власть*. 2015. № 2. С. 108–113; *Колосова Ю. О.* Перспективы местных электронных референдумов в Российской Федерации // *Символ науки*. 2017. № 12. С. 106–108.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 (в ред. от 23 июня 2014 г.) «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса „Российская общественная инициатива“».

<sup>3</sup> URL: <http://minsvyaz.ru/ru/events/37691/> (дата обращения: 10.07.2018).



ответствующего властного решения и не на принятие властного решения непосредственно народом (населением), а на принятие уполномоченным органом, прежде всего представительным, и народом (населением) основанного на консенсусе решения по итогам многоэтапных согласительных процедур, реализация которых возможна лишь с применением современных информационно-телекоммуникационных технологий.

Согласительная природа данного института прямой демократии позволит максимально легитимировать любую непопулярную реформу в глазах граждан без применения каких-либо ухищрений и одновременно избежать нарушения баланса представительной и прямой демократии, который необходим для стабильного развития демократического государства<sup>1</sup>.

В-третьих, предполагаемый институт должен быть универсальным, т. е. позволять принимать решение на федеральном, региональном и местном уровнях, а также выдвигать инициативы по самому широкому кругу вопросов в рамках единой интернет-платформы. Такого рода универсальность в свою очередь способствует совершенствованию взаимодействия государственного и муниципального управления.

В-четвертых, необходима четкая, однозначная нормативная регламентация на уровне не ниже федерального закона вопросов, которые в обязательном порядке должны проходить через согласование с применением рассматриваемого института.

В-пятых, наименование данного института прямой демократии должно точно передавать его сущность и в то же время отличать его от уже существующих институтов. Например, он может называться «универсальным институтом выдвижения, обсуждения и согласования социально-значимых инициатив и реформ».

Подводя итог, еще раз подчеркнем, что необходимость в новых институтах прямой демократии в нашей стране уже назрела, как и назрела необходимость в некоторых непопулярных реформах. Чтобы именоваться легитимными, эти реформы должны проводиться максимально открыто и с обязательного одобрения народа как единственного источника власти.

### Список литературы

Колосова Ю. О. Перспективы местных электронных референдумов в Российской Федерации // Символ науки. 2017. № 12.

Перезолова А. С. Городские электронные референдумы: опыт проекта «Активный гражданин» // Власть. 2015. № 2.

Помазанский А. Е. Роль институтов прямой демократии в обеспечении контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2013. № 8.

Руденко В. Н. Правовое регулирование участия граждан в референдуме в Российской Федерации // Научный ежегодник ИФП УрО РАН. 2003. № 4.

Толстик В. А., Трусов Н. А. Референдум как инструмент демократизации правотворчества // Юридическая техника. 2014. № 8.

Филиппова Н. А. Новые институты гражданского участия в России как национальный вариант делегативной демократии // Научный ежегодник ИФП УрО РАН. 2013. № 2.

### References

Filippova N. A. Novye instituty grazhdanskogo uchastiya v Rossii kak natsional'nyi variant delegativnoi demokratii // Nauchnyi ezhegodnik IFiP UrO RAN. 2013. № 2.

Kolosova Yu. O. Perspektivy mestnykh elektronnykh referendumov v Rossiiskoi Federatsii // Simvol nauki. 2017. № 12.

Perezolova A. S. Gorodskie elektronnye referendumy: opyt proekta «Aktivnyi grazhdanin» // Vlast'. 2015. № 2.

Pomazanskii A. E. Rol' institutov pryamoi demokratii v obespechenii kontrolya naseleniya za deyatel'nost'yu organov mestnogo samoupravleniya // Zhurnal rossiiskogo prava. 2013. № 8.

Rudenko V. N. Pravovoe regulirovanie uchastiya grazhdan v referendume v Rossiiskoi Federatsii // Nauchnyi ezhegodnik IFiP UrO RAN. 2003. № 4.

Tolstik V. A., Trusov N. A. Referendum kak instrument demokratizatsii pravotvorchestva // Yuridicheskaya tekhnika. 2014. № 8.

<sup>1</sup> Подробнее см.: Филиппова Н. А. Новые институты гражданского участия в России как национальный вариант делегативной демократии // Научный ежегодник ИФП УрО РАН. 2013. № 2. С. 101–114.