

DOI: 10.26105/SSPU.2019.57.6.020
 УДК 504:324(47)"2000"
 ББК 20.1+60.522

О.Д. БЛАТОВА

**ОБЩЕРОССИЙСКАЯ
 ОБЩЕСТВЕННАЯ КАМПАНИЯ
 ЗА ВСЕРОССИЙСКИЙ ПРИРОДООХРАННЫЙ
 РЕФЕРЕНДУМ В 2000 ГОДУ:
 ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ, ПРИЧИНЫ И ИТОГИ**

O.D. BLATOVA

**ALL-RUSSIAN PUBLIC CAMPAIGN
 IS FOR THE ALL-RUSSIA ENVIRONMENTAL
 REFERENDUM 2000:
 LEGAL FOUNDATION, CAUSES AND RESULTS**

В данной статье автор рассмотрел уникальную попытку организации всероссийского референдума по экологической тематике – единственную за всё время существования Российской Федерации, предпринятую в 2000 году. В статье исследована законодательно закреплённая процедура организации референдумов, в том числе всероссийских, выявлены причины осуществления попытки организации всероссийского референдума, рассмотрены условия, в которых реализовывалась эта инициатива и сам процесс её реализации, проанализированы основные причины неудачи данной попытки. Референдум расценивается и исследователями, и участниками общественно-экологического движения, как потенциально один из самых эффективных способов участия граждан в принятии решений. Решение, принятое на референдуме, обладает особым статусом: является обязательным и не может быть отменено никем и ничем, кроме решения другого референдума по аналогичному вопросу. Процедура организации референдума, закреплённая законодательством, довольно сложна. В случае организации всероссийского референдума закон предусматривает дополнительные требования и ограничения. Инициатива организации и проведения всероссийского природоохранного референдума в 2000 году была вызвана такими значительными событиями как ликвидация Госкомэкологии и Рослесхоза, а также активными попытками заинтересованных структур добиться законодательного разрешения ввоза отработавшего ядерного топлива на территорию России. Общественная кампания «За Всероссийский референдум» явилась ярким примером консолидации и объединения усилий огромного количества общественных экологических объединений. К сожалению, данная попытка окончилась неудачей: число подписей в поддержку данной инициативы было признано ЦИК недостаточным, и референдум не был назначен.

In this article the author has studied the unique and only one attempt of organizing the All-Russian Environmental Referendum that took place in 2000. The legally framed procedure to organize referenda, including All-Russian referenda, has been studied in the article as well as the main causes for defining this attempt, the conditions under which this initiative was being realized and the process of its realization have been reviewed, basic causes of failure in organizing this referendum have been analyzed. Experts and social environmental movement activists consider a referendum as potentially one of the most effective method of public participation in decision-making process. Indeed, the decision approved by a referendum obtains a special status: it becomes legally-binding and cannot be overruled by anyone or anything, except for a decision of another referendum on the same matter. The legally framed procedure to organize referenda is quite complicated. If an All-Russian referendum is being organized, the law provides for additional requirements and restrictions. The initiative to organize and to hold the All-Russian Environmental Referendum in 2000 was caused by such significant events like the elimination of the State Committee for Ecology (Goskomekologiya) and of the Federal Agency for Forestry (Rosleskhoz), as well as active attempts made by interested structures to achieve legislative permission to import SNF into Russia. The public campaign «For the All-Russian Referendum» was a bright example of the consolidation and of joining efforts of a huge number of public environmental organizations. Unfortunately, this attempt failed: the number of citizen's signatures in support of this initiative was considered insufficient by the Central Electoral Commission, and, as a result, the referendum was not set.

Ключевые слова: референдум, экологические референдумы, экологическое движение, инициативная группа по проведению референдума, избирком, всероссийский природоохранный референдум, ликвидация Госкомэкологии, ввоз отработавшего ядерного топлива (ОЯТ).

Key words: referendum, ecological referenda, environmental movement, referendum initiative group, election committee, All-Russian environmental referendum, Elimination of the State Committee for Ecology (Goskomekologiya), SNF import.

В начале нынешнего века - в 2000 году - состоялась одна из самых интересных и значительных кампаний российского общественного экологического движения - «За Всероссийский референдум».

Нужно отметить, что такой механизм решения экологических проблем, как референдум, довольно часто использовался (и, кстати, используется и в настоящее время) общественным экологическим движением. Так, с 1993 г. было предпринято несколько десятков попыток организации референдумов разного уровня по экологическим вопросам. Почти в каждом таком случае организаторы пытались предотвратить реализацию проектов, потенциально опасных для окружающей среды и людей. К сожалению, в своём большинстве эти попытки оказались неудачными (референдумы либо не состоялись, либо не достигли своей цели), и лишь несколько из них завершились с положительным результатом [1, 2].

Несмотря на низкую результативность, популярность такого метода как референдум вполне объяснима. Дело в том, что, согласно нормам закона, решение, принятое на референдуме, наделено особым статусом: оно является обязательным, обладает высшей юридической силой, не требует какого-либо дополнительного утверждения властными структурами и не может быть отменено никем и ничем, кроме решения другого референдума по аналогичному вопросу.

Благодаря такому правовому статусу референдум расценивался исследователями [3, 4] как один из самых трудоёмких, но одновременно потенциально и самых эффективных способов участия граждан в принятии решений, к которому экологическое движение зачастую прибегало в тех случаях, когда были испробованы, но не принесли результатов все другие методы по отмене экологически опасных проектов.

Члены инициативных групп граждан и активисты общественных экологических организаций и движений также очень часто воспринимали референдум как единственное средство, во-первых, дающее людям возможность свободно выразить реальное мнение по той или иной экологической проблеме и, во-вторых, подводящее окончательный, не подлежащий пересмотру итог данного выражения мнения.

Законодательством предусматривалась возможность организации и проведения референдумов трёх уровней: Российской Федерации (всероссийского), субъекта Российской Федерации и местного.

В общих чертах закреплённый соответствующими законами порядок реализации инициативы по организации и проведению референдума был таков: гражданам Российской Федерации, достигшим возраста 18-ти лет, необходимо было создать инициативную группу по проведению референдума. Данная инициативная группа подавала ходатайство о своей регистрации для сбора подписей за проведение референдума в соответствующую избирательную комиссию. Избирком проверял соответствие всех поданных документов требованиям законодательства и обращался в представительный орган (государственной власти или местного самоуправления, в зависимости от уровня референдума), который должен был проверить, соответствовали ли вопрос/вопросы, планировавшиеся для вынесения на референдум, требованиям закона. В зависимости от результатов этой проверки представительный орган принимал решение о соответствии либо несоответствии вопроса/вопросов ре-

ферендума требованиям законодательства. Если документы инициативной группы и вопрос/вопросы референдума соответствовали данным требованиям, избирком должен был вынести решение о регистрации группы и выдать её участникам свидетельство о регистрации. С этого момента разрешался сбор подписей в поддержку инициативы проведения референдума, который продолжался в течение определённого срока. Расходы по сбору подписей несла инициативная группа. После этого подписи сдавались для проверки в избирком. При признании подписей подлинными избирком сообщал об этом в представительный орган, и тот назначал дату проведения референдума. В определённый день проходило голосование, а потом подводились его итоги, избирком принимал решение о результатах референдума: признавал референдум состоявшимся или несостоявшимся, решение – принятым или непринятым [5, 6].

Процедура организации референдума федерального уровня была гораздо более сложной и трудоёмкой, чем для референдумов регионального и местного уровней, инициаторы такого референдума должны были соблюсти дополнительные непростые условия. Поэтому вполне объяснимо, что за всё время с 1993 г. (со времени принятия Конституции Российской Федерации) экологическими общественными объединениями была предпринята только одна попытка организации референдума федерального уровня на экологическую тематику.

Порядок организации и проведения референдумов Российской Федерации регламентирует специальный федеральный конституционный закон. Согласно такому закону, действовавшему на момент реализации попытки проведения «экологического» всероссийского референдума [7], для выдвижения инициативы проведения всероссийского референдума необходимо было создать инициативную группу в количестве не менее 100 человек (для инициирования референдумов регионального и местного уровней требовалось создание инициативной группы численностью не менее 20 и не менее 10 человек соответственно).

За регистрацией инициативная группа должна была обратиться в избирком того субъекта Российской Федерации, на территории которого проживало большинство членов инициативной группы. В течение трёх месяцев со дня получения в избиркоме свидетельства о регистрации инициативной группе нужно было собрать подписи не менее чем двух миллионов граждан Российской Федерации в поддержку инициативы проведения референдума. При этом на территории одного субъекта Российской Федерации должно было проживать не более 10% от вышеназванного числа граждан, т.е. сбор подписей должен был осуществляться как минимум на территориях 10-ти субъектов Российской Федерации.

Нужно отметить, что впоследствии вновь принятый федеральный конституционный закон, регламентирующий порядок организации и проведения референдумов Российской Федерации [8], ещё больше усложнил процедуру организации всероссийских референдумов и сделал её почти нереализуемой. Так, согласно данному закону, действующему в настоящее время, инициативная группа по проведению всероссийского референдума должна состоять из региональных подгрупп, создаваемых более чем в половине субъектов Российской Федерации. В каждую региональную подгруппу должно входить не менее 100 участников референдума, место жительства которых находится на территории того субъекта Российской Федерации, где образована региональная подгруппа. Сбор подписей в поддержку инициативы должен проходить как минимум на территориях 40 субъектов Российской Федерации в течение 45-ти дней. Инициативная группа по проведению референдума обязана создать собственный фонд референдума для организации сбора подписей, для финансирования иной своей деятельности по реализации инициативы проведения референдума, в том числе агитации по вопросам референдума. Были введены также и другие ограничения.

Всё вышесказанное подтверждает вывод о том, что всероссийский референдум был и является самой трудоёмкой и сложной для реализации процедурой, требующей максимальной координации и сосредоточения усилий его инициаторов. Очевидно, что подготовить такой референдум (и с финансовой, и с организационной точек зрения) не под силу почти никакой отдельной группе граждан или общественной экологической организации, это можно сделать только совместно, объединив усилия. Предпринятая попытка проведения всероссийского референдума по экологической тематике является примером таких совместных сплочённых действий и консолидации.

В первой половине 2000 года произошло знаковое событие, которое, во-первых, чётко обозначило окончательное закрепление курса на «деэкологизацию» государственной политики в сфере охраны окружающей среды [9], и, во-вторых, явилось непосредственным поводом для осуществления попытки организовать всероссийский референдум.

Таким событием была ликвидация специально уполномоченного федерального государственного органа по охране окружающей среды – Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды (Госкомэкологии России), а также Федеральной службы лесного хозяйства России (Рослесхоза). Соответствующий Указ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» Президент Российской Федерации издал 17 мая 2000 года, через несколько дней после своей инаугурации [10]. Функции обоих органов власти (в том числе функции Госкомэкологии в части экологической экспертизы, экологического контроля, управления особо охраняемыми природными территориями [11]) передавались Министерству природных ресурсов Российской Федерации – государственной структуре, основной задачей которой была эксплуатация природных ресурсов, а не их охрана, при этом планировавшееся количество штатных единиц для выполнения этих функций было значительно меньше, чем в ликвидированных ведомствах и их территориальных органах [12, с. 4, 8; 13, с. 9].

Нужно сказать, что государственный орган, специально уполномоченный в сфере охраны окружающей среды, был создан ещё в январе 1988 г., во исполнение Постановления ЦК КПСС и Совмина СССР от 07.01.1988 г. № 32 «О коренной перестройке дела охраны природы в стране» – союзно-республиканский Государственный комитет СССР по охране природы (Госкомприрода СССР) [14]. Его создание было воспринято экологической общественностью как одно из основных завоеваний в сфере охраны окружающей среды периода перестройки и стало своеобразным символом того, что отношение государства к экологическим проблемам, к делу охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности кардинально изменилось, что у властных структур действительно было искреннее стремление добиться значительных улучшений в данной сфере [15, с. 73–75]. Впоследствии, ещё во время существования СССР, статус Госкомприроды СССР был повышен до уровня министерства (Министерство природопользования и охраны окружающей среды СССР) [16]. В Российской Федерации сначала функционировало Министерство экологии и природных ресурсов РФ, а потом – Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ, а затем статус данного ведомства был вновь понижен до уровня комитета (Госкомэкология России), с выделением из состава бывшего министерства отдельного Министерства природных ресурсов РФ [17, 18].

В монографии В. Ларина, Р. Мнацаканяна, И. Честина, Е. Шварца «Охрана природы России: от Горбачёва до Путина» подробно рассмотрены несколько версий причин, которые могли привести к ликвидации Госкомэкологии [15, с. 265–285], в том числе и значительные недостатки в работе комитета. Однако нужно отметить, что, несмотря на то, что и к Госкомэкологии, и к Рослесхозу за всё время их функционирования и у профессиональных экологов, и у экологов-общественников накопилось достаточно весьма объективных претензий [15, с. 279–284; 12], ликвидация данных ведомств никогда не

рассматривалась ими как целесообразный, правильный шаг, способный улучшить ситуацию с государственным управлением в сфере охраны окружающей среды, а наоборот, расценивалась как непродуманное действие, способное только усугубить ситуацию.

Преобладающей версией о причинах ликвидации природоохранного комитета стала версия об определяющем влиянии на принятие данного решения крупных промышленных и иных хозяйствующих структур, национальных и транснациональных, в том числе отраслевых корпораций, заинтересованных только в собственной выгоде, которым удалось убедить власти в том, что Госкомэкология стала значительным препятствием, ненужным административным барьером на пути важных, экономически выгодных проектов, и, соответственно, на пути развития рыночной экономики в стране [15, с. 275-279; 19, с. 2; 20, 21, 22, 23, 24, 25].

Ликвидация Рослесхоза и - особенно - Госкомэкологии была крайне негативно воспринята очень многими: представителями научной общественности, профессиональными экологами, членами общественных экологических объединений и даже многими руководителями и сотрудниками федеральных и региональных органов государственной власти - и законодательной, и исполнительной, в том числе руководителями некоторых регионов [12, с. 5, 6; 26; 15, с. 286]. Все они направили огромное количество писем с требованием воссоздать самостоятельный специально уполномоченный государственный орган в сфере охраны окружающей среды.

Обширную подборку таких обращений опубликовала общероссийская экологическая газета «Зелёный мир» в № 13 (333) за 2000 г. [27], содержались подобные публикации и в последующих выпусках издания [28, 29, с. 2]. Большая часть обращений была адресована президенту Российской Федерации В.В. Путину, некоторые - председателю Правительства Российской Федерации М.М. Касьянову, секретарю Совета Безопасности Российской Федерации С.Б. Иванову, председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее - Госдума РФ) Г.Н. Селезнёву.

Среди направлявших подобные обращения были и глава администрации Кировской области В.Н. Сергеенков [27, с. 1], и председатель Госкомэкологии Ненецкого Автономного округа Н.Я. Коткин [27, с. 7], и председатель комиссии Госдумы РФ по проблемам устойчивого развития академик РАН М. Залиханов [27, с. 4; 15, с. 286], председатель комитета Госдумы РФ по экологии В.А. Грачёв и некоторые депутаты Госдумы РФ [27, с. 5], и даже Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [28, с. 4; 15, с. 286], и Патриарх Московский и Всея Руси Алексий II [13, с. 8; 15, с. 286].

Авторы обращений - противники осуществлённого «реформирования» государственного управления охраной окружающей среды - выражали абсолютную убеждённость в том, что государственный орган - природопользователь не сможет обеспечить надлежащий экологический контроль (полномочия по которому были ему переданы) за своей же собственной деятельностью (в частности, потому, что не будет в этом заинтересован). Звучали ссылки на опыт зарубежных стран, основывавшийся на отказе от совмещения в одном и том же государственном органе функций по использованию природных ресурсов и по контролю за таким использованием и охране природных ресурсов [27, с. 1-2].

Нужно отметить, что, к сожалению, все эти обращения, а также митинги, пикеты и другие публичные акции не возымели успеха [13, с. 8; 15, с. 287].

Ещё одним важным обстоятельством, повлиявшим на принятие решения об организации всероссийского референдума, стало то, что почти одновременно с ликвидацией Госкомэкологии и Рослесхоза с 1999 г. значительно активизировались лоббисты идеи законодательного разрешения ввоза иностранного отработавшего ядерного топлива (далее ОЯТ) на территорию Российской Федерации (Министерство Российской Федерации по атомной энер-

гии – Минатом). Снова, несмотря на сопротивление экологической и части научной общественности, начались подготовка соответствующих законопроектов и продвижение их в парламент страны [30–33].

Таким образом, сложившаяся к середине 2000 года обстановка сама диктовала выбор именно такого способа решения крайне актуальных экологических проблем (воссоздание самостоятельного государственного органа по охране окружающей среды и лесной службы, отказ от идеи разрешения ввоза иностранного ОЯТ на территорию России) как организация всероссийского референдума.

Итак, всероссийский референдум был инициирован гражданами России (преимущественно участниками общественного экологического движения) как крайняя мера, допускаемая законодательством России, в ответ на издание президентом Российской Федерации указа, упразднившего Госкомэкологию и Рослесхоз, а также на планы Минатома добиться законодательно-го разрешения ввоза на территорию России иностранного ОЯТ на переработку и неограниченное по времени хранение [34].

При этом, по некоторым оценкам [15, с. 288], инициаторы референдума понимали, что референдум, инициированный «снизу», скорее всего, провести не удастся, однако были уверены, что сама инициатива по организации всероссийского референдума вынудит власть пойти на переговоры и поможет решить несколько задач: восстановить самостоятельный федеральный орган по охране окружающей среды, привлечь внимание общества к охране окружающей среды и продемонстрировать необходимость учёта общественного мнения при принятии важных государственных решений.

Перед выдвижением инициативы организации всероссийского референдума агентством «Ромир» были проведены по заказу экологов опросы общественного мнения, которые показали, что более 70% опрошенных россиян считали необходимым наличие самостоятельного государственного органа по охране окружающей среды, и более 90% опрошенных категорически возражали против ввоза ОЯТ на территорию России [15, с. 289]. В средствах массовой информации сообщалось также об опросе, проведённом по заказу российского отделения Всемирного фонда дикой природы (WWF), согласно итогам которого 87% опрошенных россиян поддерживали идеи референдума [29, с. 1].

12 июня 2000 г. 177 человек, собравшиеся в зале московского кинотеатра «Иллюзион», образовали инициативную группу по проведению всероссийского референдума [15, с. 289].

Инициатива референдума была поддержана почти всеми экологическими общественными объединениями, а также молодёжными и студенческими организациями (Социально-Экологический Союз, Движение дружин по охране природы, Центр охраны дикой природы, Экологическая Вахта Сакхалина, «Зов Тайги», «Алтай – XXI век», Бюро региональных общественных кампаний, Российский Союз Молодежи, «Экозащита», Байкальская экологическая волна, Всемирный Фонд дикой природы, российское отделение Гринпис, Экоцентр «Дронт», «Зелёные Острова», Комитет спасения Печоры, «Катунь», Российский экологический союз (РЭС), Российское экологическое движение (РЭД), Ассоциация «Росэкопресс», Российский фонд «Инженерная экология», Российское движение зелёных (РДЗ) и многие другие) [35, 36]. Многие члены этих организаций вошли в состав инициативной группы, а региональные штабы референдума формировались на базе соответствующих региональных общественных экологических объединений.

Поддержали инициативу проведения референдума такие российские деятели культуры, как писатели Александр Гельман и Василий Белов, художник Юрий Аксёнов, академик Александр Исаев, многие журналисты и учёные, деятели Русской Православной церкви, представители профсоюза работников лесных отраслей, ОАО «Экспортлес», Российского общества лесоводов, политические партии «Единство», Союз правых сил, «Отечество»,

«Яблоко», КПРФ, «Россия» (Геннадия Селезнёва), командующий Балтийским флотом В. Егоров, представитель Президента Российской Федерации в ЦФО Г. Полтавченко, председатель Правительства Республики Карелия С. Катанандов, губернатор Псковской области Е. Михайлов, губернатор Алтайского края С. Суриков, мэр г. Барнаула В. Баварин, главный редактор газеты «Правда» Б. Поляков и многие другие [35, 37, 38].

Вопросы, предполагавшиеся к вынесению на референдум, в количестве трёх формулировались следующим образом: «Вы за запрет ввоза из других государств на территорию России радиоактивных материалов на хранение, захоронение или переработку?», «Вы за то, чтобы в России был федеральный государственный орган по охране окружающей среды, отдельный как от органов по использованию, так и от органов по управлению природными ресурсами?», «Вы за то, чтобы в России была юридически самостоятельная государственная лесная служба?» [12, с. 4; 19, с. 1; 36].

По некоторым сведениям, для вынесения на референдум планировался и ещё один, четвёртый вопрос: «Вы за запрет строительства новых атомных электростанций и новых реакторов на уже существующих?». Однако вокруг данного вопроса, в отличие от трёх предыдущих, разгорелась дискуссия, и он был снят с голосования, по одной версии – по причине случайного стечения обстоятельств [15, с. 289], по другой версии – в связи со сложностью вопроса и отсутствием у членов инициативной группы понимания отношения граждан к нему [34].

На следующий после собрания инициативной группы день, 13 июня 2000 г., в Москве, в Политехническом музее состоялась Всероссийская чрезвычайная конференция по охране природы, в которой, как было указано в её резолюции [26], участвовали 368 делегатов и гостей, представлявших 51 субъект Российской Федерации, федеральные и региональные органы государственной власти, высшего образования, науки, общественные неправительственные организации. Обсуждались современные проблемы охраны природы России и положение, сложившееся в результате упразднения Госкомэкологии, Рослесхоза и Госкомзема Указом Президента РФ № 867 от 17 мая 2000 г. На Пленарном заседании Конференции было принято Обращение к экологическим общественным организациям и активистам, в котором обращалось внимание на начало процедуры подготовки всероссийского референдума, и содержался призыв поддержать эту инициативу [39].

Через несколько дней все требующиеся в соответствии с законодательством документы были сданы в Московскую городскую избирательную комиссию. Но по истечении 14-ти дней, которые давались законом на проверку поступивших документов, никакого ответа инициативной группе не поступило. И лишь более чем через месяц после получения документов, 25 июля 2000 г., Мосизбирком зарегистрировал инициативную группу [15, с. 289], хотя, по некоторым сведениям [12, с. 4], вначале им была предпринята попытка отказать в регистрации инициативной группы под формальным предлогом. Это означало, что можно было начинать сбор подписей за инициативу проведения референдума и что к 25 октября 2000 г. все собранные подписи должны были быть сданы в избиркомы.

Сбор подписей в поддержку инициативы проведения всероссийского референдума проводился в 62-х субъектах Российской Федерации. Число региональных штабов референдума составило, по одним сведениям, 54 штаба [35, 37, 38], а по другим – 34 штаба [40].

В период сбора подписей осуществлялась агитация за данную инициативу. Информация о референдуме с просьбой собирать подписи публиковалась в экологических СМИ [36, 40, 41], был создан Общественный попечительский совет референдума под руководством А.И. Гельмана, члены которого, будучи известными деятелями науки, культуры, искусства и политики, рассказывали об инициативе референдума в своих публичных выступлениях на радио, телевидении, в печатных СМИ [15, с. 290; 38].

Проходили также публичные массовые мероприятия в поддержку рассматриваемой инициативы. Так, 28 июля 2000 г. на Горбатовом мосту у Дома Правительства России состоялся митинг, посвящённый началу сбора подписей за проведение референдума [15, с. 290; 42].

За всё время сбора были собраны и затем в установленный законодательством срок сданы в избиркомы 2 561 268 подписей [43]. В некоторых экологических СМИ встречается информация о том, что примерно 2 с половиной миллиона подписей (2 490 042) было сдано в избирательные комиссии, а собрано было более 3 млн подписей [15, с. 291; 44]. В любом случае число подписей, сданных в избиркомы, намного превосходило число подписей, требуемых по закону (2 млн).

Региональные избиркомы признали подлинными более чем 2,2 млн из сданных подписей [15, с. 291]. После этой проверки подписи были направлены в Центральную избирательную комиссию (ЦИК). 29 ноября 2000 г. ЦИК обнародовала результаты своей проверки. Она издала постановление №116/1188-3, в соответствии с которым 616 826 подписей были признаны недостоверными или недействительными [2, с. 75]. Эксперты признали действительными 1 873 216 подписей [43]. Председатель ЦИК А. Вешняков заявил, что необходимое количество подписей (2 000 000) не собрано, и в проведении референдума было отказано.

Инициаторы референдума отмечали, что в ЦИКе признавали, что на самом деле достоверных, подлинных подписей больше, чем 2 млн. Значительная часть их была отбракована на основании технических замечаний к оформлению подписных листов сборщиками или уполномоченными, а также на основании крайне противоречивой инструкции ЦИК по приёму и проверке подписей, нигде не опубликованной и не зарегистрированной в Минюсте РФ [43, 45].

Так, не были приняты подписи жителей посёлков, где в адресе отсутствовали названия улиц, даже если таких названий не существовало. Недействительным признавался весь подписной лист (рассчитанный на пять подписей граждан), если ошибка была обнаружена лишь в одной из пяти подписей. Большое количество подписей были признаны недействительными на основании заключений экспертов о том, что номера паспортов были ошибочными. Также недействительной считалась подпись, если в адресе гражданина, её поставившего, не был указан субъект федерации, в котором он проживает. Представители ЦИК заявляли, что они не в состоянии идентифицировать такого гражданина, несмотря на то, что в верхней части подписного листа в обязательном порядке проставлялось название субъекта федерации, в котором собирались подписи. Работники ЦИК указывали, что гражданин должен указать «полный адрес места жительства», притом что такого понятия в законодательстве не существовало. Инициаторы референдума сообщали, что при этом у представителей рабочей группы по проверке подписей не вызывало нареканий отсутствие указания субъекта федерации в адресах граждан, проживающих, например, в г. Великие Луки, потому, что был, по мнению проверяющих, «известный город». Подписи выбраковывались также и по другим «техническим» основаниям [2, с. 75, 76; 45].

Мнение о том, что отказ в назначении референдума носил формальный характер, было весьма распространённым [15, с. 291, 292; 46].

Инициаторы референдума обжаловали решение ЦИК в Верховном суде Российской Федерации. Они требовали признать решение ЦИК недействительным и обязать ЦИК признать достоверными те подписи граждан, которые, по мнению истцов, были исключены по основаниям, противоречащим действующему законодательству, не определённым действующим законодательством, а также в тех случаях, когда подписи были признаны недостоверными либо недействительными с нарушением требований законодательства и подзаконных нормативных актов. Истцы утверждали, что выбраковка была произведена с нарушением действовавших норм Конституции РФ и соответствующих федеральных законов и что инструкция ЦИК не соответство-

вала положениям Конституции РФ. Так, по мнению истцов, сборщики подписей или уполномоченные группы не могли являться субъектами, ограничивающими или отменяющими конституционное право граждан на участие в реализации инициативы проведения референдума Российской Федерации.

22 марта 2001 г. в Верховном суде Российской Федерации была рассмотрена жалоба членов инициативной группы. На стороне истцов выступали ведущие юристы – сотрудники правовых институтов при Правительстве РФ и Генеральной прокуратуре РФ. Также разъяснение в пользу правовой позиции истцов дал Комитет по законодательству Госдумы РФ. Однако Верховный суд отказался приобщить мнения экспертов к делу и отказал членам инициативной группы в удовлетворении заявленных требований [15, с. 292, 45].

Участники инициативной группы подали ходатайство в Президиум Верховного Суда Российской Федерации о принесении протеста в порядке надзора на данное решение Верховного суда РФ, но 21 мая 2002 г. это ходатайство было оставлено без удовлетворения.

В феврале 2002 г. Европейский суд по правам человека в Страсбурге принял дело, касающееся отказа в проведении всероссийского экологического референдума к рассмотрению, однако нет никакой информации о том, состоялось ли это рассмотрение и каков его результат.

Подводя итоги данного исследования, можно сказать, что, несомненно, негативные последствия того, что всероссийский референдум всё-таки не был проведён, гораздо более значительны и масштабны, чем та позитивная, информационная, эколого-просветительская роль, которую сыграла данная попытка. 6 июня 2001 г. Госдума РФ приняла поправки в законы, разрешающие ввоз иностранного ОЯТ на территорию России на переработку и захоронение. Самостоятельный федеральный государственный орган по охране окружающей среды не создан до сих пор.

Литература

1. Воробьев Д. Экологические референдумы в России // Отечественные записки. 2005. № 6. С. 8-14. Режим доступа: <http://www.strana-oz.ru/2005/6/ekologicheskie-referendумы-v-rossii> (дата обращения: 25.08.2017).
2. Блатова О.Д. История экологических референдумов в России в 1993–2009 гг. // Экологическая история России: локальные измерения и перспективы интегральных исследований: материалы Всерос. (с междунар. участием) науч. конф. (г. Череповец, 5–7 октября 2017 г.). Череповец: Череповец. гос. ун-т, 2017. С. 62–82.
3. Боголюбов С.А. Референдумы по экологически значимым проектам. М.: Центр Экологической Политики России, 1998. 48 с.
4. Оценка воздействия на окружающую среду и российская общественность: 1979–2000 годы. М.: КМК. 2006. 427 с. С. 259–261.
5. Федеральный закон от 19.09.1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 22.09.1997, № 38, ст. 4339.
6. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 17.06.2002, № 24, ст. 2253.
7. Федеральный конституционный закон от 10.10.1995 г. № 2-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 16.10.1995, № 42, ст. 3921.
8. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 05.07.2004, № 27, ст. 2710.
9. Яблоков А. Весной прошлого года В.В. Путин... // Зелёный мир. 2000. № 9–10 (329–330). С. 2.
10. Указ Президента Российской Федерации «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 17.05.2000 г. № 867 // «Собрание законодательства РФ», 22.05.2000, № 21, ст. 2168.

11. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.1997 г. № 643 «Об утверждении Положения о Государственном комитете Российской Федерации по охране окружающей среды» // «Собрание законодательства РФ», 02.06.1997, № 22, ст. 2605.
12. Захаров В., Цыпленков С., Морозов А. «От Павла I до Владимира II» // Лесной бюллетень. 2000 г. № 3 (15), сент. С. 3-8.
13. Яблоков А.В. После Всероссийской чрезвычайной конференции по охране природы // Бюллетень «На пути к устойчивому развитию России». 2000. Вып. 5 (16), нояб. С. 8-9.
14. Постановление ЦК КПСС и Совмина СССР от 07.01.1988 г. № 32 «О коренной перестройке дела охраны природы в стране» // «СП СССР», 1988, № 6, ст. 14.
15. Ларин В., Мнацаканян Р., Честин И., Шварц Е. Охрана природы России: от Горбачева до Путина. М.: КМК, 2003. 416 с. С. 73-75, 265-292.
16. Закон СССР от 01.04.1991 г. № 2073-I «О перечне министерств и других центральных органов государственного управления СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР от 10.04.1991 г. № 15, ст. 419.
17. Указ Президента Российской Федерации от 30.09.1992 г. № 1148 «О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1992, № 14, ст. 1090.
18. Указ Президента Российской Федерации «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 14.08.1996 г. № 1177 // «Собрание законодательства РФ», 19.08.1996, № 34, ст. 4082.
19. Забелин С. Никто не даст нам избавленья // Вести СоЭС. 2000, май-июнь. С. 1, 2.
20. За что «разобрались» с Госкомэкологией и Рослесхозом // «Экосводка - Обзорение». 2000. № 7. С. 1.
21. Черное вместо зеленого // Зеленый мир. 2000. № 13 (333). С. 6.
22. Шаг в сторону от цивилизованного мира // Зеленый мир. 2000 г. № 13 (333). С. 8.
23. Кому понадобилось упразднение Госкомэкологии? URL: <https://www.svoboda.org/a/24199050.html> (дата обращения: 05.10.2018).
24. Данилов-Данильян В.И. Непрофессиональность и недемократичность - традиционный стиль нашего топ-менеджмента // Зеленый мир. 2000. № 14 (334). С. 4.
25. Российские экологи... // Зеленый мир. 2000. № 17-18 (337-338). С. 1.
26. Резолюция Всероссийской чрезвычайной конференции по охране природы. Режим доступа: http://www.biodiversity.ru/news/forum/2000/konf_06-00.html (дата обращения: 05.10.2018).
27. Зеленый мир. 2000. № 13 (333). С. 1, 2, 4, 5, 7-9, 11.
28. Зеленый мир. 2000. № 14 (334). С. 2, 4, 8, 9.
29. Зеленый мир. 2000. № 15-16 (335-336). С. 1, 2.
30. Заявление российских негосударственных экологических организаций в связи с планами экспорта - импорта отработавшего ядерного топлива // Зеленый мир. 2000. № 14 (334). С. 13.
31. Челябинские депутаты просят президента сделать из России ядерную свалку // Вестник WISE. 2000. Вып. 11-12 (527-528), май-июнь. С. 6-7.
32. Ядерная помойка - престиж нации? // Вестник WISE. 2001. Вып. 17 (539-540), янв. С. 3.
33. Минатом получил ключи // Берегиня. 2000. № 2. С. 3.
34. Всероссийский природоохранный референдум. URL: <https://www.svoboda.org/a/24197755.html> (дата обращения: 05.10.2018).
35. Более 400000 человек поддержали идею проведения первого общероссийского природоохранного референдума // Берегиня. 2000. № 9. С. 4.
36. Готовимся к всероссийскому природоохранному референдуму // Зеленый мир. 2000. № 17-18 (337-338). С. 1, 27.
37. «За лес, за воду, за природу» - девиз всероссийского природоохранного референдума // Вести СоЭС. 2000, авг.-нояб. С. 4.
38. Миллион - за природу! // Берегиня. 2000. № 10. С. 1.
39. К экологическим общественным организациям и активистам. Обращение Всероссийской чрезвычайной конференции по охране природы (Москва, 13 июня 2000 г.) // Вести СоЭС. 2000, май-июнь. С. 22.

40. Региональные штабы всероссийского природоохранного референдума // Зеленый мир. 2000. № 19–20 (339–340). С. 12.
41. Шварц Е. Готовы ли вы ближайшие два месяца... // Зеленый мир. 2000. № 19–20 (339–340). С. 11.
42. Российские власти вынуждают общественность провести всероссийский референдум // Зеленый мир. 2000. № 19–20 (339–340). С. 4.
43. Зеленые – сила // Берегиня. 2001. № 1. С. 2.
44. Необходима альтернатива // Вести СоЭС. 2001. № 1 (16). С. 3.
45. Мы бесправны? // Берегиня. 2001. № 4. С. 3.
46. «Атомные законопроекты»: за и против // ЭКОС-Информ. 2001. № 2. С. 26.

References

1. Vorob'ev D. Environmental referendums in Russia. Otechestvennye zapiski [Domestic notes]. 2005, no 6, pp. 8–14. Available at: <http://www.strana-oz.ru/2005/6/ekologicheskie-referendумы-v-rossii> (Accessed 25.08.2017) (in Russian).
2. Blatova O.D. The history of environmental referendums in Russia in 1993–2009. Ekologicheskaya istoriya Rossii: lokal'nye izmereniya i perspektivy integral'nykh issledovaniy: Materialy Vserossiyskoy (s mezhdunarodnym uchastiem) nauchnoy konferentsii (g. Cherepovets, 5–7 oktyabrya 2017 g.) [Ecological history of Russia: local measurements and prospects for integrated research. Materials of the All-Russian (with international participation) scientific conference (Cherepovets, October 5–7, 2017), Cherepovets: Cherepovets. gos. un-t, 2017. pp. 62–82 (in Russian).
3. Bogolyubov S.A. Referendумы po ekologicheski znachimym proektam [Referendums on environmentally significant projects]. Moscow: Tsentr Ekologicheskoy Politiki Rossii, 1998. 48 p.
4. Otsenka vozdeystviya na okruzhayushchuyu sredu i rossiyskaya obshchestvennost': 1979–2000 gody [Environmental Impact Assessment and the Russian public: 1979–2000]. Moscow: KMK, 2006. 427 p. pp. 259–261.
5. The federal law of the Russian Federation of September 19, 1997 N 124-FZ «On basic guarantees of electoral rights and the right to participate in a referendum of citizens of the Russian Federation». «Sobranie zakonodatel'stva RF» [Collection of Russian legislation], 1997, 22 September, N 38, st. 4339 (in Russian).
6. The federal law of the Russian Federation of June 12, 2002 N 67-FZ « On basic guarantees of electoral rights and the right to participate in a referendum of citizens of the Russian Federation». «Sobranie zakonodatel'stva RF» [Collection of Russian legislation], 2002, 17 June, N 24, st. 2253 (in Russian).
7. The federal constitutional law of the Russian Federation of October 10, 1995 N 2-FKZ «On the referendum of the Russian Federation». «Sobranie zakonodatel'stva RF» [Collection of Russian legislation], 1995, 16 October, N 42, st. 3921 (in Russian).
8. The federal constitutional law of the Russian Federation of June 28, 2004 N 5-FKZ «On the referendum of the Russian Federation». «Sobranie zakonodatel'stva RF» [Collection of Russian legislation], 2004, 05 July, N 27, st. 2710 (in Russian).
9. Yablokov A. Last spring V.V. Putin... Zelenyy mir [Green peace]. 2000, N 9–10 (329–330), p. 2 (in Russian).
10. Decree of the President of the Russian Federation of May 17, 2000 N 867 «On the structure of federal executive bodies». «Sobranie zakonodatel'stva RF» [Collection of Russian legislation], 2000, 22 May, N 21, st. 2168 (in Russian).
11. Decree of the Government of the Russian Federation of May 26, 1997 N 643 «On approval of the Regulations on the State Committee of the Russian Federation on Environmental Protection». «Sobranie zakonodatel'stva RF» [Collection of Russian legislation], 1997, 02 June, N 22, st. 2605 (in Russian).
12. Zakharov V., Tsyplenkov S., Morozov A. «From Pavel I to Vladimir II». Lesnoy byulleten' [Forest Bulletin], 2000, N 3 (15), pp. 3–8 (in Russian).
13. Yablokov A.V. After the All-Russian Emergency Conference on Nature Conservation. Bulletin «Na puti k ustoychivomu razvitiyu Rossii» [Bulletin «On the way to sustainable development of Russia»], 2000, N 5 (16), pp. 8–9 (in Russian).

14. Resolution of the Central Committee of the CPSU and the Council of Ministers of the USSR of January 07, 1988 N 32 «On the fundamental restructuring of the nature conservation case in the country». «SP SSSR» [Collection of Resolutions of the USSR Government], 1988, N 6, st. 14 (in Russian).
15. Larin V., Mnatsakanyan R., Chestin I., Shvarts E. Okhrana prirody Rossii: ot Gorbacheva do Putina [Nature Protection of Russia: from Gorbachev to Putin]. Moscow: KMK, 2003. 416 p. pp. 73-75, 265-292.
16. USSR Law of April 01, 1991 N 2073-I «On the list of ministries and other central government bodies of the USSR». Vedomosti Verkhovnogo Soveta SSSR [Bulletin of the Supreme Soviet of the USSR], 1991, 10 April, N 15, st. 419 (in Russian).
17. Decree of the President of the Russian Federation of September 30, 1992 N 1148 «On the structure of central federal executive bodies». Sobranie aktov Prezidenta i Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii [Collection of acts of the President and Government of the Russian Federation], 1992, no 14, st. 1090 (in Russian).
18. Decree of the President of the Russian Federation of August 14, 1996 N 1177 «On the structure of federal executive bodies». «Sobranie zakonodatel'stva RF» [Collection of Russian legislation], 1996, August 19, N 34, st. 4082 (in Russian).
19. Zabelin S. No one will give us deliverance. Vesti SoES [News of SoES], 2000, May-June, p. 2 (in Russian).
20. What «sorted out» with the State Committee for Ecology and Rosleskhoz. «Ekosvodka - Obozrenie» [Ecosummary Review], 2000, N 7, p. 1 (in Russian).
21. Black instead of green. Zelenyy mir [Green peace], 2000, N 13 (333), p. 6 (in Russian).
22. Step away from the civilized world. Zelenyy mir [Green peace], 2000, N 13 (333), p. 8 (in Russian).
23. Who needed the abolition of the State Ecology Committee? Available at: <https://www.svoboda.org/a/24199050.html> (Accessed: 05.10.2018) (in Russian).
24. Danilov-Danil'yan VI. Unprofessional and undemocratic - the traditional style of our top management. Zelenyy mir [Green peace], 2000, no 14 (334), p. 4 (in Russian).
25. Russian environmentalists ... Zelenyy mir [Green peace], 2000, no 17-18 (337-338), p. 1 (in Russian).
26. Resolution of the All-Russian Emergency Conference on Nature Conservation. Available at: http://www.biodiversity.ru/news/forum/2000/konf_06-00.html (Accessed: 05.10.2018) (in Russian).
27. Zelenyy mir [Green peace], 2000, N 13 (333), pp. 1, 2, 4, 5, 7-9, 11 (in Russian).
28. Zelenyy mir [Green peace], 2000, N 14 (334), pp. 2, 4, 8, 9 (in Russian).
29. Zelenyy mir [Green peace], 2000, N 15-16 (335-336), p. 2 (in Russian).
30. Statement of the Russian non-governmental environmental organizations in connection with plans to export and import spent nuclear fuel. Zelenyy mir [Green peace], 2000, N 14 (334), p. 13 (in Russian).
31. Chelyabinsk deputies are asking the president to make a nuclear dump from Russia. Vestnik WISE [Bulletin of WISE], 2000, N 11-12 (527-528), pp. 6-7 (in Russian).
32. Nuclear cesspool - the prestige of the nation? Vestnik WISE [Bulletin of WISE], 2001, no 17 (539-540), p. 3 (in Russian).
33. Minatom received the keys. Bereginya, 2000, no 2, p. 3 (in Russian).
34. All-Russian environmental referendum. Available at: <https://www.svoboda.org/a/24197755.html> (Accessed: 05.10.2018) (in Russian).
35. More than 400,000 people supported the idea of holding the first All-Russian environmental referendum. Bereginya, 2000, N 9, p. 4 (in Russian).
36. Preparing for the All-Russian environmental referendum. Zelenyy mir [Green peace], 2000, N 17-18 (337-338), pp. 1, 27 (in Russian).
37. «For forest, for water, for nature» - the motto of the All-Russian environmental referendum. Vesti SoES [News of SoES], 2000, August - November, p. 4 (in Russian).
38. Million - for nature! Bereginya, 2000, N 10, p. 1 (in Russian).
39. To environmental NGOs and activists. Appeal of the All-Russian Extraordinary Conference on Nature Conservation (Moscow, June 13, 2000). Vesti SoES [News of SoES], 2000, May-June, p. 22 (in Russian).

40. Regional headquarters of the All-Russian environmental referendum. Zelenyy mir [Green peace], 2000, N 19-20 (339-340), p. 12 (in Russian).
41. Shvarts E. Are you ready for the next two months ... Zelenyy mir [Green peace], 2000, no 19-20 (339-340), p. 11 (in Russian).
42. Russian authorities are forcing the public to hold an all-Russian referendum. Zelenyy mir [Green peace], 2000, N 19-20 (339-340), p. 4 (in Russian).
43. Greens are a power. Bereginya, 2001, N 1, p. 2 (in Russian).
44. An alternative is needed. Vesti SoES [News of SoES], 2001, N 1 (16), p. 3 (in Russian).
45. We have no rights? Bereginya, 2001, N 4, p. 3 (in Russian).
46. "Atomic bills": Pros and Cons. EKOS-Inform, 2001, N 2, p. 26 (in Russian).