

Федеральное государственное автономное  
образовательное учреждение  
высшего образования  
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»  
Юридический институт  
Кафедра конституционного, административного и муниципального права

УТВЕРЖДАЮ

Заведующий кафедрой

доктор юрид. наук, профессор

 А. А. Кондрашев

подпись

инициалы, фамилия


« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2016 г.

**ДИПЛОМНАЯ РАБОТА**

**030501.65 «Юриспруденция»**

Реферendum в РФ

Научный руководитель

  
подпись, дата

К.Ю.Н., доцент  
должность, ученая степень

Е. Р. Зайцева  
инициалы, фамилия

Выпускник

  
подпись, дата

Р. А. Горбатьок  
инициалы, фамилия

Рецензент

  
подпись, дата

старший юрисконсульт  
Центра специальной связи  
и информации ФСО РФ  
в Красноярском крае  
должность, ученая степень

Ю. А. Старовойтов  
инициалы, фамилия

Красноярск 2016

## Содержание

|                                                                                                                               |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Введение.....                                                                                                                 | 2  |
| Глава 1 Понятие референдума, история становления и развития законодательства о референдуме в России и зарубежных странах..... | 6  |
| 1.1 Понятие и значение референдума.....                                                                                       | 6  |
| 1.2 Референдум за рубежом: опыт и проблемы нормативного регулирования.....                                                    | 12 |
| 1.3 Становление и развитие референдума в России.....                                                                          | 20 |
| Глава 2 Нормативно-правовое регулирование референдумов в Российской Федерации .....                                           | 28 |
| 2.1 Референдум Российской Федерации .....                                                                                     | 28 |
| 2.2 Местный референдум .....                                                                                                  | 49 |
| Заключение.....                                                                                                               | 67 |
| Список использованных источников .....                                                                                        | 70 |

## ВВЕДЕНИЕ

### **Актуальность темы**

Практическая значимость диплома заключается в обобщении законодательной практики на уровне Российской Федерации, субъектов Российской Федерации по вопросам дальнейшего развития правотворчества в области референдума, прав и свобод человека и гражданина.

Для решения этой задачи необходимо оценить состояние законодательства на федеральном и региональных уровнях; проанализировать состояние законодательства по указанной проблеме в зарубежных странах, выявить общемировые тенденции совершенствования этого правового института; проследить историю его развития; показать пробелы и несоответствия законодательства по вопросу закрепления и применения института референдума на практике.

Нетрудно заметить, сколь неравномерно развивается законодательство о референдуме на региональном уровне. Поэтому, со всей очевидностью, перед наукой конституционного права встала задача разработки научно обоснованной концепции регионального законодательства о референдуме. Эти обстоятельства и определяют растущий интерес исследователей к проблемам референдума.

**Степень изученности проблемы.** Институт референдума рассматривается в работах современных российских исследователей, таких как Б.В. Круглов, М.В. Баглай, В.А. Туманов, Ю.А. Дмитриев, В.В. Комарова, И.А. Филипова. Р.Б. Круглое, Козлова Е.И., Кутафин О.Е., Катков Д.Б. И.А. Филипова акцентировали свое внимание на проблемах конституционно-правового закрепления и регулирования указанного института права. Иные исследователи рассматривали референдум как составную часть других проблем.

Проблемами анализа референдума в зарубежных странах занимались В.Е. Чиркин, В.В. Маклаков, В.А. Туманов, А.А. Мишин, С.В. Троицкий, Б.А. Страшун. Они достаточно подробно показали его юридическую природу и основные этапы развития.

И, наконец, в научной литературе есть ряд статей, изучающих отдельные аспекты референдума. Это, например, статьи таких авторов, как М.Н. Марченко, С.Ю. Амбарнов, И.А. Старостина, Ю.А. Дмитриев, В.В. Комарова, Р.А. Сафаров и других исследователей.

В.В. Комарова в своей монографии «Референдум в системе народовластия в Российской Федерации»<sup>1</sup> подробно анализирует этот правовой институт. Она акцентирует внимание читателей на вопросах теории референдума, его отличиях от других институтов непосредственной демократии, рассматривает основные виды референдумов. Также она наиболее полно рассматривает вопросы закрепления института референдума в законодательстве федерального уровня и основные стадии его проведения.

В зарубежной литературе следует отметить работы Курти, Мунье, К. Еллинека, К. Хессе, Р. Давида, К. Жоффре-Спинози, Ж. Дюкло, Л. Дюги, Дж. Зиммермана. Они посвящены институту референдума в зарубежных странах.

Обзор научной литературы по вопросам референдума показывает, что проблема становления и развития института референдума нуждается в дальнейшей разработке. В связи с принятием федерального закона, регулирующего отношения, связанные с референдумом<sup>2</sup>, это стало еще более актуальным. Также, ни один из вышеуказанных исследователей не останавливал свое внимание на вопросах законодательства муниципального образования Российской Федерации о референдуме.

Цель настоящей работы состоит в обобщении и критическом анализе законодательства о референдуме Российской Федерации, включая региональное законодательство о референдуме, проблем его становления, развития и применения на практике. Реализуя поставленную цель, автор исходил из того неопровержимого факта, что законодательство о референдуме практически реализует принцип демократизма, закрепленный в Конституции Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Комарова В.В. Референдум в системе народовластия в Российской Федерации. М, 1995. С. 28

<sup>2</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (в ред. от 04.06.2014) // СЗ РФ. 2002. N 24. Ст. 2253.

В соответствии с поставленной целью определился и **объект исследования** - законодательство Российской Федерации и зарубежных стран о референдуме.

**Предметом исследования** стали теоретические вопросы закрепления и реализации института референдума, его современное состояние, тенденции развития и реализация его на практике. Все перечисленные проблемы рассматриваются через призму конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации, в его увязке с федеральным законодательством.

Предмет исследования определил и его **основные задачи**, которые заключаются в:

а) выявлении основных тенденций и закономерностей развития модели современного института референдума и его реализация в законодательстве Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и в правоприменительной практике;

б) определении роли и места правового института референдума в системе российского законодательства;

в) анализе законодательства, раскрывающего организацию, порядок проведения и подведения итогов референдума, степень реализации конституционного права граждан на участие в референдуме;

**Методологической основой** работы стали современные научные концепции референдума, демократические принципы их проведения и обеспечения права граждан на участие в референдуме, общепризнанные положения теории конституционного права. Поскольку институт референдума является правовым институтом конституционного права, то оно играет систематизирующую, интегрирующую и обобщающую роль в его становлении, закреплении, развитии и реализации на практике.

В качестве **методов исследования** использовались диалектический подход к анализу соотношения общего, особенного и отдельного, общенаучные и научно - научные методы исследования: системный подход, исторический, логический, сравнительно-правовой, формально-юридический и другие методы.

Основными понятиями, применяемыми в настоящем исследовании, являются термины «референдум», «непосредственная демократия» и другие.

Общеизвестно, что референдум является институтом непосредственной демократии. Для его анализа необходимо сказать о таком понятии, как народный суверенитет. Он неделим и абсолютен. Это понятие означает, что власть в государстве принадлежит только народу. Народ, в свою очередь, может осуществлять свою власть как через своих представителей (главным образом в законодательных органах власти), так и непосредственно (через выборы и референдумы). Говоря о референдуме, можно сказать, что граждане сами «творяют» законы, то есть занимаются правотворчеством, или одобряют либо отклоняют вопрос или законопроект, вынесенный на голосование. В нашей стране на федеральном уровне предусмотрен императивный референдум. Это значит, что решение, принятое на нем, вступает в законную силу после принятия, действует на всей территории России и не нуждается в дополнительном утверждении. Это отличает его от консультативного референдума и от простого опроса общественного мнения.

**Структура работы.** Настоящий диплом состоит введения, двух глав, разделенных на пять параграфов, заключения и списка используемой литературы.

# Глава 1 Понятие референдума, история становления и развития законодательства о референдуме в России и зарубежных странах

## 1.1 Понятие и значение референдума.

Референдум (от латинского – «должное быть сообщенным») – это голосование избирателей, посредством которого принимается решение государственного или самоуправленческого характера, имеющее общегосударственное или местное значение. Это решение имеет силу закона, а иногда и большую силу, чем обычный закон парламента (считается, что решение, принятое путем референдума, не следует отменять обыкновенным законом), или силу важного постановления местного самоуправления.

Понятием, близким к «референдуму» иногда считают «плебисцит» - всенародный опрос, всенародное обсуждение.

Плебисцит («то, что сказал плебс», под которым в данном случае понимался народ, а не римская аристократия) - это тоже голосование избирателей, но часто плебисцитом называют голосование по наиболее важным для страны вопросам, по территориальным, международным проблемам, по вопросам, относящимся к личности (например, при голосовании за единственную кандидатуру на должность президента).<sup>1</sup>

Впрочем, никакой четкости в этой терминологии ни на официальном, ни на неофициальном уровне нет. Выборы президента, особенно если избирателям предлагается одна кандидатура, в развивающихся странах называют и референдумом (Египет), и плебисцитом. (Пакистан). Правда, используя эти термины, нужно иметь в виду точность их перевода с иных языков, особенно неевропейских, поскольку смысловые обозначения не всегда совпадают.

Всенародный опрос предполагает выявление мнения населения всей страны, причем не обязательно путем голосования. Опрос может быть произведен той или

---

<sup>1</sup> Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М.: Норма, 2013. С. 21

иной общественной организацией, прессой. Если такой опрос не предполагает принятия решения избирателями, то он может быть проведен и путем их голосования. В этом случае он может представлять собой консультативный референдум - для этого необходимо проведение его уполномоченными государственными органами и с соблюдением необходимых процедур. Хотя Конституция РСФСР 1937 г. и называла всенародный опрос референдумом, ставя первое понятие в скобки по отношению ко второму, их не следует отождествлять: опрос по своему смыслу ограничивается выявлением мнения населения, а не принятие решения избирателями. Таким образом, юридические последствия и юридическая сила у опроса и референдума - разная.

Для обозначения референдума употребляется также термин «всенародное голосование». Но речь здесь идет не о поголовном участии в голосовании, а о голосовании лиц, обладающих избирательными правами, по вынесенному на это голосование вопросу.

«Референдум - один из важнейших способов осуществления прямой, непосредственной демократии. В принципе он имеет преимущества перед представительной демократией, т.е. такой формой, при которой волю народа выражают и облачают в законы и иные акты, избранные населением представители - депутаты парламента, члены местных органов самоуправления. Референдум дает возможность народу выразить свою волю непосредственно, путем голосования. Однако значение референдума не следует переоценивать. Вопросы, выносимые на референдум, могут быть не всегда доступными для всесторонней оценки со стороны рядовых избирателей, которые могут не оценить всех политических последствий принимаемого решения. Иногда референдум проводится в обстановке давления на психику избирателей (так неоднократно было во Франции при президенте де Голле), а в условиях авторитарных режимов - в обстановке насилия и угроз (в Пакистане при президенте Зия-уль-Хаке лицам, не явившимся на выборы для одобрения его кандидатуры, притом единственной, грозило тюремное заключение)».<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М.: Норма, 2013. С. 112



Нужно отметить, что для того, чтобы референдум не превратился в фикцию, его проведение требует полной гласности, справедливой публикации различных мнений, большой предварительной работы по разъяснению формулы референдума и его последствий. Референдум по такому сложному вопросу, как принятие конституции, проводимый без предварительного обсуждения населением, в парламенте или в иных органах, образованных из представителей различных групп населения, давал иногда отрицательные результаты: на референдуме одобрялись реакционные конституции. Референдум использовался правящей верхушкой в фашистской Германии для одобрения территориальных захватов.

Необходимо отметить, что референдум не является повсеместным и обязательным институтом. Референдум не применяется в тех англосаксонских странах, где всегда господствовала идея верховенства парламента, хотя в самой Великобритании в последние десятилетия он в единичных случаях проводился. Очень редко использовался референдум в Бельгии. Не используется референдум и во многих азиатских странах.

Референдум никогда не проводился в США на федеральном уровне, в Нидерландах и других странах, но в Швейцарии он используется очень часто (более 400 раз на федеральном уровне).<sup>1</sup>

Для проведения референдума устанавливаются определенные условия. Инициатива референдума может исходить только от некоторых высших органов государства, определенного числа депутатов парламента, установленного законом числа граждан и т.д. Во Франции инициатива референдума, как сложилось в результате толкования конституции и практики, принадлежит президенту: он объявляет референдум по своей инициативе и формулирует выносимые на референдум вопросы. В Италии для проведения референдума необходимо собрать 500 тыс. подписей избирателей, в Венгрии с такой инициативой могут выступить 50 депутатов парламента, в Италии - группа органов местного самоуправления - 5 из 20

---

<sup>1</sup> Государственное право зарубежных стран / под ред. В.В. Маклакова. М.: Бек, 2013. С. 75.

областных советов. Эта инициатива, однако, не означает, что референдум будет обязательно проведен.<sup>1</sup>

Во многих странах установлен порядок проверки соблюдения всех необходимых процедур при инициативе референдума, включая иногда проверку со стороны верховных или конституционных судов. Если необходимые условия соблюдены, в одних странах окончательное решение принимает парламент, в других - президент; все это связано с тем, что на институт референдума серьезно влияет форма правления в государстве (парламентская или президентская республика). Однако нередко парламент или президент обязаны назначить референдум, они выбирают и устанавливают лишь определенную дату референдума. Местные референдумы проводятся обычно по инициативе местных представительных органов или группы избирателей (например, в Белоруссии - 10 % избирателей данной территории).<sup>2</sup>

На референдум, как правило, выносится вопрос (реже - несколько вопросов), предполагающий положительный («да») или отрицательный; («нет») ответ избирателя. Возможен и иной вариант, когда голосующему предлагается выбор из нескольких возможных решений (такой способ практикуется, в частности, в Швейцарии). В этом случае избиратель сможет выбрать одно из решений или дать положительный ответ на несколько вариантов, решение же будет определяться большинством голосов: им считается вариант, набравший наибольшее число положительных ответов. Все остальные варианты, даже если они соберут значительное число голосов, считаются отвергнутыми.

Вопрос, выносимый на референдум, или совокупность предлагаемых вариантов называется формулой референдума. Законодательство устанавливает пределы допустимого использования института референдума. На голосование избирателей не могут выноситься вопросы чрезвычайного или безотлагательного характера, требующие специальных знаний, а также такие, ответ на которые известен заранее (например, о снижении налогов, повышении заработной платы и

---

<sup>1</sup> Мишин А.А. Конституционное государственное право зарубежных стран. М.: Юстицинформ, 2011. С. 240.

<sup>2</sup> Государственное право зарубежных стран / под ред. В.В. Маклакова. М.: Бек, 2013. С.381.

т.д.). Не могут выноситься на референдум вопросы бюджета, амнистии, кадровые вопросы, вопросы о мерах по обеспечению общественного порядка, здоровья и безопасности населения. Также, нужно отметить, что вопрос (или ряд вопросов) вынесенный на референдум должен быть четко сформулирован, не должен содержать двоякого значения, так как у населения могут возникнуть проблемы при голосовании, следовательно, решение, принятое на референдуме может иметь неудовлетворительный характер.

Референдум не может проводиться в условиях чрезвычайного, военного, осадного положения, не может проводиться дважды по одному и тому же вопросу или может быть проведен второй раз по этому вопросу только через определенный промежуток времени (например, в Испании через 3 года). Таким образом, законодательство вводит четкие ограничения для проведения референдума. Все это связано со значимостью принятого на референдуме решения, а также последствий, которые может нести это решение.

Организация референдума аналогична организации выборов (списки избирателей, избирательные комиссии или комиссии по референдуму, регулирование пропаганды и агитации по вопросам референдума, подведение итогов и т.д.), но в данном случае избиратель голосует не за какую-либо кандидатуру или список кандидатов, а за предложение, содержащее проект решения какого-либо вопроса. Как и на выборах, бесплатно предоставляется эфирное время и место в периодических изданиях политическим группировкам, выступающим за или против предлагаемого решения (время и место в изданиях предоставляется всем поровну или, как в Испании, пропорционально численности парламентских фракций)

Голосование осуществляется только с помощью официальных бюллетеней, изготовленных уполномоченными на то государственными органами (на выборах могут использоваться и неофициальные бюллетени). Прибегают также к избирательным машинам, специальным ЭВМ. Если по закону голосование на выборах является обязательным, то оно обязательно и для референдума. Санкции

аналогичны, вследствие того, что законодательство о выборах и референдумах тесно связаны, исходят, как правило, из одних принципиальных положений.

Определение итогов референдума является очень важной процедурой. Как правило, референдум признается состоявшимся, если в нем приняло участие большинство зарегистрированных избирателей, а решение считается принятым, если большинство из них (50% плюс один голос) положительно ответили на предлагаемый вопрос. Иногда, однако, для принятия решения необходимо 2/3 или даже 3/4 голосов с положительными ответами. В некоторых случаях для того, чтобы решение считалось принятым, устанавливается не процент явки избирателей, а процент позитивных ответов (например, в Великобритании на референдуме по вопросу предоставления автономии Шотландии в Уэльсу требовалось получить 40% утвердительных ответов избирателей в этих частях государства, что не удалось ни в Шотландии, ни в Уэльсе).<sup>1</sup>

Отдельные избиратели могут подавать жалобы на действия избирательных комиссий, избирательных советов, комиссий по референдуму (в разных странах употребляются различные названия), на нарушения их избирательных прав. Эти жалобы рассматриваются по той же процедуре, что и при выборах. Право опротестовывать результаты референдума предоставляется только политическим группировкам. Окончательное решение по такому протесту обычно принимает высшая судебная инстанция страны (верховный суд), во многих странах Латинской Америки - верховные (высшие) избирательные трибуналы, иногда - высшие административные суды.

Таким образом, референдум, как форма непосредственной демократии, явление далеко не новое. В мировой политической и государственно-правовой теории и практике референдум трактуется не всегда одинаково. Он нередко отождествляется с всенародным опросом и плебисцитом, однако, рассматривается как утверждение того или иного государственного решения путем народного голосования, придающего ему окончательный и обязательный характер.

---

<sup>1</sup> Конституционное право зарубежных стран / под ред. Б.А. Страшун. М.: Норма, 2014. С. 372.

## 1.2 Референдум за рубежом: опыт и проблемы нормативного регулирования

В Великобритании в связи с концепцией верховенства парламента долгое время отвергался институт референдума и впервые в истории страны он был применен в 1975 г. На голосование избирателей был вынесен вопрос о продолжении членства Великобритании в Европейском сообществе (решение избирателей было положительным). В 1979 г. были одновременно проведены (также на основе специального закона для данного случая) два региональных референдума - в Шотландии и Уэльсе - по вопросу об автономии этих регионов.

Конституционное право Франции предусматривает широкое использование этого института. Предусмотрен конституционный референдум о поправках к конституции, если закон о поправках принят по инициативе депутатов парламента (если по инициативе президента, то возможен и референдум, и утверждение поправок конгрессом парламента, т.е. на совместном заседании палат парламента).

Референдум может проводиться президентом по предложению правительства или по совместному предложению обеих палат парламента, но только по определенному кругу проблем, установленному редакцией ст. 11 Конституции 1995 г. Это организация публичной власти, реформы в экономической и социальной сферах и публичных службах, осуществляющих эту политику, ратификация международных договоров, которые могут отразиться на функционировании государственных институтов страны. Местный референдум возможен в двух случаях:

1) уступка, присоединение, обмен территории государства не могут производиться без согласия ее населения (на основе этой статьи конституции проводились референдумы в Алжире в 1962 г., на Коморских Островах в 1974 г., на острове Майотта в 1976 г.)<sup>1</sup>;

---

<sup>1</sup>Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М.: Норма, 2013. С. 528.

2) местный референдум проводится при объединении коммун. Хотя во Франции к местным референдумам относятся отрицательно, они проводятся довольно часто (по статистике, в среднем семь местных референдумов в год).

Нужно отметить, что не многие страны закрепляют институт референдума на конституционном уровне. В таких странах как Египет и Бразилия процедура референдума регулируется конституцией.

В Египте положения о референдуме содержатся в законе 1956 г. о реализации политических прав граждан, где имеется специальный раздел о референдуме. Относящиеся к этому институту вопросы регулируются также законами о Народном собрании и местных советах (в той части, где регулируется порядок их избрания). Следует учесть, что участие избирателей в референдуме, как и в выборах, в Египте обязательно, в противном случае предусмотрен штраф.

Согласно конституции, право назначать референдум предоставлено президенту. Он вправе проводить референдум по всем вопросам, связанным с национальными интересами, а также обязан провести референдум при изменении конституции и роспуске парламента. В последнем случае он приостанавливает заседания парламента и в течение 30 дней обязан провести референдум. Вопрос о том, распускается парламента или он продолжает свою деятельность, решают избиратели.

Вопросы о списке избирателей, порядке голосования, агитации за и против предложенных на референдуме мер решаются с помощью процедуры, аналогичной процедуре выборов.

В конституции Бразилии говорится о референдуме и плебисците, но не уточняются их различия. Референдум может быть проведен по решению парламента, а также по требованию избирателей. В последнем случае необходимо собрать 1 % подписей избирателей страны, но при условии, что они проживают не менее чем в пяти штатах и в каждом из них составляют не менее 0,3% электората. Как и в других странах, по ряду вопросов (налоги, бюджет и др.) референдум не может проводиться.

В 1993 г. в Бразилии проводился конституционный референдум по вопросу о форме правления. Его условия были определены самой конституцией (переходными постановлениями). Иных общегосударственных референдумов после принятия конституции 1988 г. в Бразилии не было.

В странах СНГ также используется институт референдума. Ярким примером служит Украина. Согласно конституции и Закону о всеукраинском и местных референдумах 1991 г. (с последующими изменениями), всеукраинский референдум может быть назначен Верховной радой, президентом Украины, но только в результате народной инициативы (до принятия конституции 1996 г. референдум назначался по инициативе половины членов Верховной рады). Местный референдум может назначить соответствующий совет. Вопрос о референдуме возбуждается на собрании избирателей (не менее 200 для всеукраинского референдума, 20-50 избирателей - для местного в зависимости от административно-территориальной единицы).<sup>1</sup> Собрание создает инициативную группу, которая после регистрации собирает подписи в поддержку предложения о референдуме. Для назначения всеукраинского референдума в течение не более трех месяцев необходимо собрать не менее 3 млн. подписей в 2/3 единиц областного деления и в приравненных к ним в данном отношении Крыму, Киеве и Севастополе, причем в каждой из этих единиц нужно собрать не менее 100 тыс. подписей. Подписи собираются и в поддержку местного референдума, но в течение не более 1 месяца.

На референдуме могут быть приняты или отменены законы, решения местного совета, приняты иные решения. Закон устанавливает, что акты, принятые на референдуме, имеют высшую юридическую силу по сравнению с законами Верховной рады и решениями местных советов. Они не нуждаются в каком-либо утверждении.

Референдум действителен при участии более половины зарегистрированных избирателей. Решение считается принятым, если за него голосовало более половины участвовавших в голосовании избирателей, но по вопросам досрочного прекращения полномочий Верховной рады и президента необходимо большинство в

---

<sup>1</sup> Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М.: Норма, 2013. С. 362.

2/3 (после принятия конституции, которой предусмотрена процедура импичмента президенту, эти положения закона о референдуме, видимо, не действуют).

Вопросы об изменении территории Украины, вхождении ее в федерацию или конфедерацию решаются только путем всеукраинского референдума, вопросы об изменении границ административно-территориальных единиц - только путем местного референдума. С другой стороны, всеукраинский референдум не может проводиться по вопросам налогов, бюджета и амнистии, местный - по вопросам, не относящимся к местным делам. На Украине с 1991 г. общегосударственные и местные референдумы проводились неоднократно.

Разновидностью референдума, предусмотренного законом, является совещательный опрос граждан (консультативный референдум). Он проводится для выявления мнения граждан по важным вопросам на общегосударственном и местном уровнях. Результаты совещательного опроса не обязывают государственные органы, но должны учитываться ими в их деятельности. Если все же представительный орган считает необходимым принять закон или решение, не соответствующее результатам опроса, такие акты должны быть приняты большинством в 2/3 состава представительного органа.

В украинском законе о референдуме также говорится, что могут проводиться опросы общественного мнения, но они не порождают юридических последствий, подобных консультативному референдуму. Таким образом, нужно сказать, что институт референдума достаточно прижился на Украине, о чем говорят факты его широкого применения.

К настоящему времени практически все европейские страны прошли через процедуру проведения референдумов в той или иной форме. Последняя страна, где впервые был проведен референдум, - Нидерланды (2005 год).

Существует некий показатель интенсивности проведения референдумов. В 1980-х средний показатель референдумов, проведенных в каждой европейской стране, составлял 0,18 в год. В 1990-х это число увеличилось до 0,39 референдума в год. Сейчас этот показатель составляет 0,27, но очевидно, что проявилась явная тенденция, что референдумы стали более популярными.



Абсолютное большинство референдумов (речь идет об общенациональных референдумах) в последние 30 лет было связано с вопросами о так называемом разграничении полномочий между уровнями власти.

В европейской литературе принято выделять несколько основных форм референдумов:

1. Инициативный референдум - референдумы по законодательным предположениям или уже действующим правовым нормам.
2. Народный референдум - референдумы, инициированные избирателями после сбора подписей.
3. Плебисциты - референдумы, инициированные руководителями, президентами и пр.
4. Конституционные референдумы - референдумы по изменениям в конституцию.
5. Референдумы меньшинства - референдумы, инициированные парламентским меньшинством.

Ниже приведем пример распределения форм прямого народного волеизъявления по ряду европейских стран:

| Страна             | Инициатив. референдум | Народный референдум | Плебисцит | Конституц. Референдум | Иные формы |
|--------------------|-----------------------|---------------------|-----------|-----------------------|------------|
| Albanie            |                       |                     |           | X                     | x          |
| Armenie            |                       |                     |           | X                     |            |
| Azerbaijan         | x                     | x                   | x         | X                     | x          |
| Autriche           |                       |                     |           | X                     |            |
| Belgique           |                       |                     |           |                       |            |
| Bosnie             |                       |                     |           |                       |            |
| Croatie            |                       |                     |           | X                     | x          |
| Chypre             |                       |                     |           |                       | x          |
| Republique tcheque |                       |                     |           |                       |            |
| Danemark <*>       |                       |                     |           | X                     | x          |
| Estonie            |                       |                     |           | X                     |            |
| Finlande           |                       |                     |           |                       | x          |
| France             |                       | x                   | x         |                       |            |
| Georgie            |                       |                     |           | X                     |            |

|              |   |   |   |   |   |
|--------------|---|---|---|---|---|
| Allemagne<*> |   |   | x |   |   |
| Grece        |   |   |   |   | x |
| Hongrie      | x | x |   | X | x |
| Islande      |   |   | x |   |   |
| Irlande      |   |   | x |   |   |
| Italie       |   | x |   | X | x |
| Lettonie     |   |   |   | X |   |
| Lituanie     | x | x |   | X | x |
| Luxembourg   |   |   | x | X |   |
| Macedoine    |   |   |   | X |   |
| Malte        |   |   |   | X |   |
| Moldova      |   |   | x | X |   |
| Pays-Bas     |   |   |   |   | x |
| Norvege      |   |   |   |   | x |
| Pologne      | x |   | x | X | x |
| Portugal     | x | x |   |   | x |
| Roumanie     | x |   |   |   |   |
| Russie       |   | x | x |   |   |
| Serbie       |   |   |   | X |   |
| Suede        |   |   |   |   | x |
| Suisse       | x | x |   | X |   |
| Slovaquie    |   | x |   | X | x |
| Slovenie     |   | x |   | X | x |
| Espagne      |   |   |   | X | x |
| Turquie      |   |   |   |   | x |
| Royaume-Uni  |   |   |   | X |   |
| Ukraine      | x |   | x | X | x |

Sur la base de IRI-Europe et C2D Geneve, 2006.

<\*> В Дании и Словении 1/3 членов законодательного органа может инициировать референдум.

<\*> На референдумы в Германии выносятся только вопросы изменения границ между землями (Ldnder).

Очевидно, что доминирующими темами референдумов стали вопросы конституционного развития.

На протяжении многих лет в западной литературе дискутируется проблема, связанная с осмыслением результатов референдума, как с общенациональной, так и с корпоративной точки зрения.

При этом обращается внимание на тот факт, что в значительной степени в результате референдума народ используется вслепую, как некоторое стадо, в интересах господствующего режима. Поэтому референдум рассматривается нередко как определенная консервативная сила в интересах власти. Манипулирование общественным мнением является неотъемлемой частью референдума.

В этом смысле интересным представляется анализ итогов референдумов, проведенных в послевоенный период в европейских странах.

В современной европейской литературе содержится следующая типология референдумов, исходя из их результатов.

1. Референдумы, инициированные властью и имеющие для нее позитивные результаты.

2. Референдумы, инициированные властью и имеющие для нее негативные результаты.

3. Референдумы, инициированные не властью, но имеющие для нее позитивные результаты.

4. Референдумы, инициированные не властью и имеющие для нее негативные результаты.

Это можно проиллюстрировать следующим образом.

|                                                                                     |                                                                                        |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Первый тип:</b> референдум по российской Конституции в декабре 1993 г.           | <b>Третий тип:</b> Итальянский референдум по запрещению абортов в 1979 г.              |
| <b>Второй тип:</b> референдум Президента Валенсы по вопросам приватизации в 1996 г. | <b>Четвертый тип:</b> Швейцарский референдум по вопросам отставки Президента в 2000 г. |

Анализ показывает, что:

а) большинство референдумов инициируется властью и приводит к благоприятным для нее последствиям;

б) для Центральной и Восточной Европы этот показатель составляет 55%;

в) для Западной Европы 35%.

Это дает основание экспертам сделать вывод о том, что западное общество менее подвержено влиянию власти и политических лидеров, оно более самостоятельно в принятии политических решений. При этом данные, представленные по Швейцарии, не являются репрезентативными в силу особенностей и традиций проведения референдумов.

Восточное общество более подвержено влиянию политических лидеров и государственных деятелей и находится под их влиянием при проведении акций народного волеизъявления.

Часто решения, принимаемые на референдумах, по мнению европейских экспертов, противоречат интересам самих граждан.

В качестве недемократических по своему характеру референдумов относят чаще всего референдум по вопросу о лишении гражданских прав неграждан Эстонии. Его часто отождествляют с уникальным референдумом в той же Эстонии, но в предвоенный период, о лишении евреев гражданских прав.

Однако главным результатом референдума с политической точки зрения является вопрос о достижении компромисса между противостоящими, по отношению к референдуму, сторонами.<sup>1</sup>

Таким образом, можно говорить о том, что референдум в любой стране будет политически и идеологически эффективен лишь в том случае, «...если он по природе своей как весьма важный демократический институт, будет правильно понят и поддержан широкими слоями населения, будет иметь своей целью при решении политических вопросов четко выраженную гуманную цель, если общественное мнение не будет увлечено и дезориентировано псевдodemократическими лозунгами и призывами, а также ложными социальными ценностями...»<sup>2</sup>, и наконец, если будут созданы все необходимые организационно-технические и иные условия для подготовки и проведения всенародных опросов.

---

<sup>1</sup> Референдум как институт непосредственной демократии // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 6. С. 10 .

<sup>2</sup> Марченко М.Н. Референдум как форма непосредственной демократии // Вестник Московского университета. Сер. Право. 2013. № 6. С. 14.

### 1.3 Становление и развитие референдума в России

Референдум в Российской Федерации сравнительно новое явление. Между тем он имеет и собственные российские корни. Всенародным голосованием принимались решения на вечевых собраниях в Новгороде, Пскове и Киеве, в некоторых других городах Руси.

Если обратиться к истории советского периода, то первое упоминание о референдуме содержалось в Конституции СССР 1936 года и соответственно в Конституции РСФСР 1937 года, где Президиуму Верховного Совета РСФСР предоставлялось право проводить всенародный опрос, референдум, по собственной инициативе или по требованию одной из республик.

В работах некоторых ученых – государствоведов встречаются высказывания о том, что референдумы в СССР проводились на местном уровне, они использовались для решения национально-территориальных вопросов, вопросов управления территорией.

Исходя из того, что Конституция СССР 1936 г. характеризовала референдум как всенародный опрос (ст. 49), нельзя согласиться с теми авторами, которые утверждают, что референдумов в СССР не было. Другое дело, что с точки зрения современного представления о референдуме (голосование по определенному вопросу, результат которого обладает высшей юридической силой и обязателен для применения) практики применения референдума в нашей стране действительно не существовало.

Ст. 5 Конституции СССР 1977 г. предусматривала две формы непосредственного народовластия: всенародное обсуждение и всенародное голосование (референдум). Аналогичное положение содержалось и в ст. 5 Конституции РСФСР 1978 г.<sup>1</sup> Однако долгое время законодательство не определяло механизма применения этого института, несмотря на то, что отечественные ученые настаивали на необходимости принятия специального нормативного акта,

---

<sup>1</sup> Козлов Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М.: Проспект, 2012. С. 215.

посвященного порядку проведения всенародного голосования. Делались и конкретные предложения по структуре и основным положениям будущего акта. Например, В.Ф. Коток обстоятельно рассматривал вопрос о содержании будущего нормативного акта о референдуме и предлагал принять положение об общесоюзном референдуме. Эти предложения приобретали особую важность в связи с тем, что Планом организации работ по приведению законодательства Союза ССР в соответствие с Конституцией СССР, принятым Президиумом Верховного Совета СССР 12 декабря 1977 г., были предусмотрены разработка и принятие этого акта.

В последующие годы организация и порядок проведения референдумов были регламентированы законодательством. В декабре 1990 г. Съезд народных депутатов СССР принял закон о референдуме. За несколько месяцев до этого был принят аналогичный закон в Литве, затем закон о референдуме в РСФСР. После принятия союзного закона о референдуме были приняты республиканские законы в Армении, Грузии, Азербайджане, на Украине, в Белоруссии, Молдове. Некоторые республики в составе Российской Федерации также приняли соответствующие законы. Например, проект закона о референдуме в Кабардино-Балкарской Республике был разработан на основе российского закона о референдуме, Конституции РСФСР и Конституции Кабардино-Балкарии, вынесен в мае 1991 г. на рассмотрение сессии Верховного Совета и принят в первом чтении.

Конституция РФ 1993 г. в ст. 3 провозглашает формы осуществления народом принадлежащей ему власти: непосредственно, а так же через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Декларация о государственном суверенитете РСФСР 1990 г. также провозглашает две формы осуществления народом принадлежащей ему государственной власти: непосредственную и представительную, устанавливая при этом, что вопрос о территории РСФСР может быть решен только путем волеизъявления народа, выраженного в ходе референдума.

После издания указанных законов сложилась и практика проведения референдума.

Как известно, в марте 1991 г. состоялось первое и последнее в истории СССР всенародное голосование (референдум). Его целью было выявить волю народа по одному из важнейших вопросов государственной жизни: о сохранении на территории нашей страны Союза ССР как обновленной федерации суверенных республик.

В соответствии с ч. 3 ст. 109 Конституции РСФСР 1978 г. Верховный Совет был обязан объявить референдум по решению Съезда народных депутатов РСФСР или по требованию не менее чем 1 млн. граждан РСФСР либо не менее 1/3 от общего числа народных депутатов Верховного Совета РСФСР. Более трети всех депутатов поставили свои подписи под требованием провести референдум по вопросам национально государственного устройства России, сохранения РСФСР, как суверенного государства в составе обновленного союза и реорганизации государственной власти в РСФСР с введением поста Президента РСФСР, избираемого всенародным голосованием. Исходя из этого, Верховный Совет принял решение об объявлении референдума РСФСР 17 марта 1991 г. и проведении вместе с референдумом СССР, наметил необходимые организационные меры.<sup>1</sup>

Таким образом, 17 марта 1991 года россияне решали голосованием вопрос об образовании поста российского президента. Одновременно они участвовали во Всесоюзном референдуме, предложенном М. Горбачевым по вопросу о сохранении СССР.

Однако демократические по своей сути институты прямой демократии не могли не затронуть устоев социалистического государства. Если пост президента был введен в России в результате положительного голосования на референдуме, то решение о сохранении СССР было менее эффективно. Спустя 10 месяцев страна распалась, последовав решению лидеров России, Украины, Белоруссии.

Оживление политической жизни в сфере национальных отношений на территории бывшего СССР выражалось во множественном применении референдума - он стал конституционно-правовой формой, институционализирующей

---

<sup>1</sup> Платковский В.В. Референдум в России: итоги демократических преобразований // Социологические исследования. 1995. № 10. С. 12.

волю народов, национальностей в вопросах государственного самоопределения. На территории РФ в республиках Башкортостан и Татарстан решением референдума были утверждены декларации о суверенитете, в республиках Марий Эл и Дагестан проводились референдумы по земле и т. д. Таким образом, нужно сказать, что как показала практика, в период всеобщей демократизации общества, институт референдума, как форма демократии и непосредственного участия населения в решении социально-экономических и политических вопросов прижился и стал играть заметную роль.

25 апреля 1993 г. состоялся всероссийский референдум, на который выносились следующие вопросы:

1. «Доверяете ли Вы Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину?»;
2. «Одобряете ли Вы социальную политику, осуществляемую Президентом РФ и Правительством РФ с 1992 г.»;
3. «Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов Президента РФ?»;
4. «Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов РФ?».

5 мая 1993 г. Центральная комиссия Всероссийского референдума подвела его итоги и установила на основании протоколов окружных комиссий и в соответствии со ст. 35 Закона "О референдуме РСФСР":

1. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 г. состоялся.
2. По первому и второму вопросам решения приняты, так как за них проголосовало более половины граждан, принявших участие в референдуме.
3. По третьему и четвертому вопросам решения не приняты, так как за них проголосовало менее половины граждан, имеющих право участвовать в референдуме.<sup>1</sup>

12 декабря 1993 г. Президент Российской Федерации назначил выборы депутатов Федерального Собрания и референдум по проекту новой Конституции Российской Федерации. Правда, официально голосование по проекту Конституции

---

<sup>1</sup> Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России. М.: Формула права, 2011. С. 26 .



называлось не референдумом, а просто «всенародным голосованием». Это было, вероятно, обусловлено тем, что проводилось оно не по Закону РСФСР «О референдуме РСФСР», а по Положению «О всенародном голосовании по проекту Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года», утвержденному Указом Президента Российской Федерации № 1633 от 15 октября 1993 г.<sup>1</sup>

Данное Положение, в частности, предусматривало, что Конституция будет считаться принятой, если за нее проголосует более половины от принявших участие в голосовании. Россияне оценили проект, предложенный Президентом РФ и одобренный Конституционным совещанием. Во всенародном голосовании участвовало 58 187 775 зарегистрированных избирателей (54,8%), большинство из которых - 32 937 630, или 57,1 %, проголосовало за принятие Конституции. День проведения голосования стал днем принятия новой Конституции России.

После принятия новой Конституции Российской Федерации возникла необходимость создания нового закона о референдуме. С одной стороны, новая Конституция требовала, чтобы порядок назначения референдума определялся федеральным конституционным законом. С другой стороны, Закон РСФСР от 16 октября 1990 г. «О референдуме РСФСР» не мог больше действовать уже в силу того, что не существовали органы, уполномоченные этим Законом назначать референдум.

В процессе подготовки законопроекта выявились два подхода. Большая часть участников работы над законопроектом считала, что федеральный конституционный закон должен регулировать все вопросы, связанные с референдумом Российской Федерации. По мнению же некоторых политических сил, в частности фракции «Яблоко», большинство вопросов, касающихся референдума Российской Федерации, должно регулироваться Избирательным кодексом, а федеральный конституционный закон должен определять лишь порядок его назначения.

1 ноября 1994 г. Президент Российской Федерации внес в Государственную Думу проект Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации".

---

<sup>1</sup> О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации: Указ Президента РФ от 15.10.1993 N 1633 // Собрание Актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 42. Ст. 1633.

Федерации", который был разработан совместной комиссией, созданной председателями обеих палат парламента и ЦИК РФ. Однако уже 13 ноября депутаты фракции «Яблоко» внесли вместе с проектом Избирательного кодекса проект Федерального конституционного закона «О порядке назначения федерального референдума Российской Федерации».

Оба законопроекта рассматривались на заседании 23 ноября. Поскольку большинство депутатских объединений не поддержали предложение о принятии Избирательного кодекса, альтернативный проект федерального конституционного закона также не был поддержан - за него проголосовали лишь 123 депутата.

Что касается президентского законопроекта, то Комитет по законодательству и судебно-правовой реформе Государственной Думы предложил принять его сразу с поправками. Однако за проект было подано только 282 голоса, при необходимых 300.

Наиболее острые дискуссии велись по двум вопросам. Первый вопрос касался круга возможных инициаторов референдума. В президентском законопроекте были предусмотрены 6 субъектов инициативы: 2 миллиона граждан Российской Федерации, законодательные органы государственной власти не менее 15 субъектов Федерации, Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Конституционное Собрание. Второй дискуссионный момент был связан с ограничением круга вопросов, которые можно выносить на референдум.

Была создана согласительная комиссия, которая доработала президентский законопроект. Комиссия внесла в него поправки, связанные с сокращением круга возможных инициаторов референдума до двух субъектов (Конституционное собрание и 2 миллиона граждан) и исключением нормы о невозможности вынесения на референдум вопросов, противоречащих Конституции. Преодоление разногласий о возможности вынесения на референдум вопросов о досрочном прекращении полномочий органов власти и проведении досрочных выборов были оставлены на второе чтение.

После доработки проект согласительной комиссии был 22 декабря 1994 г. вынесен на первое чтение и поддержан 372 депутатами.

Ко второму чтению большинство разногласий удалось преодолеть. Однако на заседании 19 мая 1995 г. представители фракций «Выбор России» и КПРФ продолжали отстаивать свои позиции, и в результате законопроект был отправлен на доработку.

К следующему рассмотрению законопроекта разногласия были улажены: в Законе был установлен запрет выносить на референдум не только вопрос о досрочном прекращении полномочий, но и об их продлении. В результате проект был принят 21 июня 1995 г. во втором чтении 325 голосами.

В третьем чтении Закон был принят 7 июля 337 голосами. Совет Федерации одобрил его 3 октября, 10 октября 1995 г. Закон был подписан Президентом Российской Федерации.

Приняв решение о том, что федеральный конституционный закон о референдуме должен регулировать все вопросы, связанные с проведением референдума Российской Федерации, российские законодатели в определенной степени создали несколько существенных проблем.

Во-первых, практика привела к необходимости унификации многих избирательных и референдумных процедур. За период 1995 - 2004 гг. трижды (в 1997, 1999 и 2002 гг.) кардинально обновлялся «рамочный» закон, регулирующий не только все выборы на территории Российской Федерации, но также региональные и местные референдумы. А в Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации» (в силу того, что принятие и изменение федерального конституционного закона требует квалифицированного большинства в обеих палатах Федерального Собрания) сохранялись старые нормы, в том числе касающиеся системы избирательных комиссий, порядка проведения голосования и подсчета голосов и т.п.

Другая проблема возникла в результате исключения федеральных органов государственной власти из числа возможных инициаторов референдума. Союзный Договор с Республикой Беларусь предусматривает вынесение на референдум проекта Конституционного акта Союзного государства. Но в соответствии с Федеральным конституционным законом от 10 октября 1995 г., для того чтобы

вынести этот вопрос на референдум, федеральные органы власти должны собрать 2 миллиона подписей.

В связи с этими обстоятельствами возникла необходимость принятия нового федерального конституционного закона о референдуме. В докладе Центральной избирательной комиссии РФ «О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах», представленном в октябре 2000 г., подготовка и принятие этого закона планировалась «не позднее 2001 года». Однако процесс интеграции России и Беларуси замедлился, и работа над законом о референдуме отошла на задний план.

Работа над проектом нового Закона была завершена лишь в 2004 г. Законопроект был внесен в Государственную Думу 19 мая, и уже 2 июня 2004 г. он был принят в первом чтении. На подачу поправок было отведено шесть дней. Тем не менее депутаты внесли 173 поправки, из которых профильным комитетом были поддержаны только 47. Кроме того, одна из одобренных комитетом поправок по настоянию председателя ЦИК России А.А. Вешнякова была отклонена на пленарном заседании Государственной Думы.

11 июня 2004 г. Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» был принят сразу во втором и третьем чтениях. 23 июня Закон был одобрен Советом Федерации и 28 июня 2004 г. подписан Президентом Российской Федерации.

## **Глава 2 Нормативно-правовое регулирование референдумов в Российской Федерации**

### **2.1 Референдум Российской Федерации**

Конституция отнесла к компетенции Президента право назначения всероссийского референдума. По прежней Конституции это полномочие было закреплено за Съездом народных депутатов, то есть за представительным органом.

Изменение субъекта, обладающего названным правом, обусловлено конкретными сложными условиями развития России, так как сохранение этого права за столь политически поляризованным парламентом могло бы превратить референдум не в инструмент разрешения противоречий, а в орудие политической борьбы.

Однако это не означает, что Президент становится единственным субъектом, обладающим этим правом.

В соответствии со ст. 84 Конституции, Президент Российской Федерации назначает референдум в соответствии с федеральным конституционным законом. Последний предусматривает условия обязательного назначения референдума по требованию указанных в нем органов, определенного количества депутатов, а также избирателей. В этом законе должно найти развитие положение о референдуме, как высшем непосредственном выражении власти народа, что может и явиться основанием для установления особой юридической силы, решений принятых на референдуме. Проведение референдумов на местном уровне и уровне субъектов Российской Федерации будет подчиняться нормам законодательства о референдуме субъектов Российской Федерации, принимаемого в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и конституционными нормами, регулирующими право граждан участвовать в референдуме (ст. 32 Конституции).

Часть вторая статьи 130 Конституции РФ определяет основные институты местного самоуправления, которые обеспечивают гражданам реальную самостоятельность, при принятии ими решений по вопросам местного значения. К

ним относятся местный референдум, выборы, другие формы прямого волеизъявления граждан, а также формируемые ими выборные и другие органы местного самоуправления. Таким образом, в местном самоуправлении сочетаются формы непосредственной и представительной демократии.

Федеральный конституционный закон «О референдуме» от 28 июня 2004 г. разработан «с учетом накопленного в последнее десятилетие опыта проведения избирательных компаний», о чем говорится в пояснительной записке к нему.

Согласно этому Закону, референдум РФ – всенародное голосование граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения. Референдум наряду со свободными выборами является высшим непосредственным выражением власти народа.

Отдельные, не урегулированные указанным федеральным конституционным законом вопросы проведения общероссийского референдума регламентируются Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации<sup>1</sup>».

Также, следует уделить внимание тому, что закон реализует право человека и гражданина на участие в управлении делами государства, которое закреплено в ст.32 Конституции РФ ч.1, ст.3 ч.2. Положения данной статьи непосредственно вытекают из статьи 21 Всеобщей декларации прав человека, а так же из статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, которая предписывает, что каждый гражданин, без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений, имеет право и возможность:

- принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и посредством свободно выбранных представителей;

- голосовать и быть избранным на подлинных демократических периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;

---

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (в ред. от 04.06.2014) // СЗ РФ. 2002. N 24. Ст. 2253.

- допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

Участие граждан в управлении делами своего государства, будь то непосредственно (т.е. путем референдума, выборов или личного участия в деятельности органов государства) или через избираемых ими же представителей в органах государственной власти или местного самоуправления, является выражением суверенитета народа и формой осуществления им своей власти. При анализе механизма народовластия различают две главные формы демократии: прямую (непосредственную) и осуществляемую через органы власти, прежде всего представительные учреждения и другие выборные органы. Конституция объявила референдум и выборы не вообще высшим выражением власти народа, а высшим непосредственным ее выражением, т.е. высшим среди форм непосредственной демократии.

В части третьей комментируемой статьи названы формы непосредственного осуществления народом принадлежащей ему власти, имеющие наибольшую социальную значимость: референдум и выборы.

Именно референдум обеспечивает наиболее полное участие граждан в управлении делами государства.

Законом регламентируется характер вопросов, выносимых на референдум. Так, на общероссийский референдум в обязательном порядке выносится вопрос о принятии новой Конституции Российской Федерации, если Конституционное Собрание принимает решение о вынесении на всенародное голосование проекта новой Конституции Российской Федерации. Но определенные вопросы не могут выноситься на общероссийский референдум. Среди них вопросы:

1) об изменении статуса субъекта (субъектов) Российской Федерации, закрепленного Конституцией Российской Федерации;

2) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также о проведении досрочных выборов Президента

Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации либо о перенесении сроков проведения таких выборов;

Хотелось бы сказать, что запрет выносить на референдум вопросы о досрочном прекращении и о досрочных выборах органов государственной власти обусловлен тем, что, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, изложенного в Постановлении от 10 июня 1998 г., каждая форма непосредственной демократии имеет собственное предназначение в системе народовластия, и реализация одной из них не должна препятствовать осуществлению других, необоснованно замещать их. По смыслу Конституции Российской Федерации референдум, как высшее непосредственное выражение власти народа, не может быть направлен на отрицание состоявшихся законных свободных выборов, также являющихся высшим непосредственным выражением власти народа, поскольку фактически это привело бы к пересмотру их итогов и, как следствие, - к нарушению стабильности и непрерывности функционирования органов публичной власти.<sup>1</sup>

3) об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;

4) о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;

5) об избрании, о досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором Российской Федерации, либо должностных лиц, избираемых или назначаемых на должность в соответствии с международным договором Российской Федерации, а также о создании таких органов либо назначении на должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

6) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения;

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности п. 6 ст. 4, подп. "а" п. 4 ст. 13, п. 3 ст. 19 и п. 2 ст. 58 Федерального закона от 19.09.1997: Постановление Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 № 17-П // СЗ РФ. 1998. N 25. Ст. 3002.



7) отнесенные Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти.<sup>1</sup>

Вопрос, выносимый на референдум, не должен противоречить Конституции Российской Федерации, ограничивать, отменять или умалять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод. Обязательным условием является такая формулировка вопроса, выносимого на референдум, которая бы исключала возможность его множественного толкования, чтобы на него можно было дать только однозначный ответ, и чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

Таким образом, закон ограничивает круг вопросов, которые могут быть вынесены на общероссийский референдум, указанием на то, что они не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные гарантии их реализации, и путем перечисления тех вопросов, которые не могут быть предметом всенародного голосования.

В принципе, в действующем законодательстве установлены разумные ограничения по кругу вопросов, которые можно выносить на референдум. Однако недостаточно проработаны два процессуальных момента.

Во-первых, необходимо, чтобы проверка вопроса на его соответствие закону была произведена до начала сбора подписей. Иначе может получиться, что силы и средства на сбор подписей (а они немалые) потрачены зря. Однако Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» предусматривает обращение Президента Российской Федерации в Конституционный суд Российской Федерации «с запросом о соответствии Конституции Российской Федерации инициативы проведения референдума по предложенному вопросу (предложенным вопросам) референдума» уже после того, как Центризбирком проверит подписи.

---

<sup>1</sup> О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (в ред. от 24.04.2008) // СЗ РФ. 2004. N 27. Ст. 6.

Во-вторых, очевидно, что проверка вопросов на их соответствие требованиям закона (однозначность толкования, соответствие правам и свободам и т.п.) требует высокой юридической квалификации и, кроме того, состязательного и регламентированного процесса. Все это означает, что такая проверка должна осуществляться исключительно судебными органами. Что касается проверки вопроса на его соответствие Конституции Российской Федерации, то это, действительно, вопрос для Конституционного суда.

Однако Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривает, что проверку соответствия вопроса требованиям закона для референдума субъекта Федерации осуществляет законодательный орган государственной власти субъекта Федерации, а для местного референдума – представительный орган местного самоуправления. А ведь среди членов этих органов может вообще не быть ни одного юриста.

Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» от 28 июня 2004 г. предусматривает, что проверку соответствия требованиям закона вопроса, предлагаемого для вынесения на референдум Российской Федерации, осуществляет Центризбирком Российской Федерации. Все члены Центризбиркома, в соответствии с законом, должны иметь юридическое образование или ученую степень в области права. Тем не менее, процедура рассмотрения вопросов в Центризбиркоме не обеспечивает состязательность и равенство сторон.

Кроме того, закон предусматривает порядок, при котором вопрос дважды подвергается проверке: сначала (до сбора подписей) Центризбиркомом (с возможностью обжалования в Верховный суд Российской Федерации), а потом (после сбора подписей) Конституционным судом Российской Федерации. Таким образом, положительное решение Центризбиркома и Верховного суда может быть исправлено Конституционным судом. А вот в случае, если Центризбирком и (или) Верховный суд решат, что вопрос противоречит Конституции, у Конституционного суда уже не будет возможности выразить иное мнение.

Инициатива проведения референдума Российской Федерации принадлежит:

1) не менее чем двум миллионам граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в референдуме, - при условии, что на территории одного субъекта Российской Федерации или в совокупности за пределами территории Российской Федерации находится место жительства не более 50 тысяч из них;

Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» от 10 октября 1995 г. предусматривал возможность постановки инициативы проведения референдума по требованию не менее двух миллионов граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в референдуме Российской Федерации, при условии, что на территории одного субъекта Российской Федерации или в совокупности за пределами территории Российской Федерации проживают не более 10 процентов из них (ст. 8).

В юридической литературе было проведено интересное сравнение данной нормы со ст. 10 Закона «О референдуме РСФСР» от 16 октября 1990 г., который допускал назначение референдума по требованию одного миллиона граждан РСФСР<sup>1</sup>. Для оценки характера данной нормы интересен тот факт, что население Российской Федерации за прошедшие 14 лет неуклонно сокращается. «Принятие и тем более сохранение без изменения столь высокого числа граждан, подписи которых необходимы для инициирования референдума, при устойчивой тенденции к значительному сокращению населения не только безосновательно, но и аморально. Число граждан, которые могут быть инициаторами референдума, не должно оставаться неизменно высоким, несмотря на сокращение численности населения на миллионы человек. Поэтому в ст. 8 Федерального конституционного закона численность граждан - инициаторов референдума Российской Федерации должна быть установлена на уровне не более одного миллиона человек. Ведь даже Закон РСФСР, принятый в 1990 г., когда население РСФСР на несколько миллионов человек превышало население Российской Федерации, в год принятия Федерального конституционного закона (1995), а тем более в последующие годы, предоставлял

---

<sup>1</sup>О референдуме РСФСР: Закон РСФСР от 16.10.1990 № 241-1 (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. N 21. Ст. 230.

инициативу проведения референдума одному, а не двум миллионам человек»<sup>1</sup>. По мнению Г.В. Синцова, «Россия является, по сути, единственной страной, где для проведения референдума необходимо столь внушительное количество подписей граждан»<sup>2</sup>.

Аналогичной точки зрения придерживаются Лучин В. О. и Мазуров А. В. В своей статье «Референдум в России: конституционно-правовое регулирование и практика» они говорят о том, что из двух миллионов подписей, необходимых для инициирования процедуры референдума, на один субъект РФ должно приходиться не более 50 тысяч подписей участников референдума, место жительства которых находится на территории данного субъекта Российской Федерации. Если сбор подписей осуществляется среди участников референдума, проживающих за пределами территории РФ, общее количество этих подписей не может составлять более 50 тысяч. Следовательно, подписи в поддержку проведения референдума должны быть собраны не менее чем в 40 субъектах Российской Федерации. Сбор подписей в поддержку инициативы проведения референдума осуществляется в течение 45 дней со дня, следующего за днем регистрации инициативной группы по проведению референдума. Федеральный конституционный закон от 10 октября 1995 г. на сбор подписей с момента регистрации инициативной группы предоставлял 3 месяца, то есть 90 дней. Таким образом, срок сбора подписей сокращен в два раза, что значительно усложняет задачу сбора подписей не менее 2 миллионов граждан для инициирования референдума.

Следует выделить ряд проблем, связанных со сбором подписей участников референдума. Действующее законодательство предусматривает возможность сбора подписей под несколькими вопросами одновременно. При этом ущемляются права граждан, которые поддерживают инициативу проведения референдума по одному вопросу, но не хотят оказывать поддержку другому вопросу. Например, можно было желать референдума о неучастии солдат–призывников в локальных конфликтах, но

---

<sup>1</sup> Лучин В.О., Мазуров А.В. Референдум в России: конституционно-правовое регулирование и практика // Право и политика. 2003. № 9. С. 49 .

<sup>2</sup> Синцов Г.В. Конституционно-правовой институт референдума Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2003. С. 17 – 18.

совершенно не приветствовать проведение референдума об ограничении прав президента в отношении отставки правительства.

Есть еще один минус действующего законодательства. Это проведение референдума по вопросу, который не вызывает широкого общественного интереса. В таком случае в нем, скорее всего, примет участие менее половины граждан, внесенных в списки участников референдума, в результате референдум будет признан несостоявшимся, и значительные бюджетные средства будут потрачены зря.

Как определить, вызывает ли вопрос широкий общественный интерес? Наиболее объективный способ – по подписям граждан. Если же есть сомнения в подлинности подписей, то надо создать такую процедуру, которая бы позволила осуществить соответствующую проверку.

Какое количество подписей свидетельствует, что вопрос интересует общество? Вот это – как раз то, что требует серьезного обсуждения. По всей видимости, 2% – это мало. Возможно, что наиболее правильное решение – увеличить требуемое количество подписей до 5% (с учетом того, что не все, кто готов принять участие в референдуме, захотят поставить свои подписи). Но увеличение необходимого числа подписей противоречит в первую очередь интересам Центризбиркома, которому эти подписи предстоит проверять. Поэтому это ведомство предложило другой путь: сократить сроки сбора подписей. Причем никакого вразумительного объяснения этому предложению оно не представило. По сути же вместо проверки популярности вопроса нам предлагают проверять организационные способности его инициаторов. Но ведь это не имеет никакого отношения к реализации конституционного принципа народовластия.

Представляется, что срок сбора подписей в поддержку инициативы проведения референдума вообще не должен ограничиваться или, если уж ограничиваться, то таким временным интервалом, в течение которого уже становится ясно, что подписи собраны не будут. Не должно быть и существенных ограничений на выдвижение инициативы проведения референдума. Реально подобная инициатива, даже если она не слишком серьезная, никакой опасности не

представляет. Не серьезная – значит, не смогут собрать подписи. Никаких особых расходов из бюджета при этом не потребуется.

Представляется, что задача закона – не допустить выдвижение инициативы из опасения, что любая инициативная группа необходимое число подписей соберет (или “нарисует”). По сути, это означает признание неспособности осуществить проверку подписей на их подлинность.

Хотелось бы выделить так же ряд проблем, связанных с инициированием проведения референдума гражданами. Следует признать соответствующим формальной логике положение Закона о недопустимости инициирования гражданами референдума Российской Федерации и проведения его в период избирательной кампании, осуществляемой одновременно на всей территории России. И референдум, и выборы - равноценные формы прямого изъявления воли народа, хотя и отличающиеся друг от друга предметом голосования и процедурой предварительной подготовки к нему. Норма ч. 3 ст. 3 Конституции Российской Федерации не дает основания для противопоставления референдума в качестве общего и особенного правовых явлений. Как справедливо отмечает Конституционный Суд Российской Федерации, не идет речь и об установлении «приоритета свободных выборов по отношению к референдуму»; выборы и референдум должны осуществляться согласованно, с тем чтобы «каждая из этих форм непосредственной демократии не использовалась в ущерб другой, не препятствовала ее осуществлению».

Однако, если запрет федерального законодателя на инициирование гражданами и проведение референдума Российской Федерации в обозначенный выше период избирательной кампании не вызывает сомнения, то запрет на инициирование гражданами общероссийского референдума, если его проведение приходится на последний год полномочий Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания (п. 2 ст. 14 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г.), не может быть признан однозначно логичным.

В российской действительности указание на последний год полномочий федеральных органов государственной власти, как запретный период проведения всероссийского референдума, существенно ограничивает право граждан на участие в референдуме. Не спасает ситуацию даже изящная формула Конституционного Суда Российской Федерации: «Периоды, в течение которых граждане не могут осуществлять свободное волеизъявление в одной или другой формах, должны быть соразмерны».

Известно, что под последним годом полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания подразумевается не календарный год, в который проходят выборы, а год как совокупность 12 месяцев, предшествующих дню очередных выборов названных органов. Если исходить из устоявшихся сроков проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания и Президента Российской Федерации, следующих друг за другом (к примеру, выборы - соответственно 12 декабря 2003 г. и 4 марта 2004 г.), то «последний год», следовательно, будет предшествовать дню очередных выборов депутатов Государственной Думы («второе воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва», - п. 2 ст. 5 Федерального закона от 20 декабря 2002 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

Анализ норм Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. (п. 1 - 3, 13 - 14, 19 и 22 ст. 15, п. 1 и 2 ст. 17, п. 1 и 6 ст. 18, п. 1 ст. 19, п. 2 и 3 ст. 23, п. 1 ст. 80, п. 3 и 4 ст. 82 и п. 1 ст. 83) показывает, что процедура инициирования, подготовки, проведения и определения результатов референдума Российской Федерации занимает около 11 месяцев. Однако временные границы предполагаемого референдума достаточно размыты для того, чтобы указанный срок признать однозначно. Если ориентироваться на данное Законом понятие «кампании референдума», то этот срок может включать период со дня регистрации инициативной группы по проведению референдума Центральной избирательной комиссии РФ (п. 22 ст. 15) до «дня представления Центральной избирательной комиссией Российской Федерации палатам Федерального Собрания Российской Федерации отчета о расходовании средств

федерального бюджета, выделенных на подготовку и проведение референдума» (пп. 7 п. 2 ст. 4). Он включает в себя также период около 11 месяцев. Началу периода референдума предшествует предусмотренная Законом почти трехмесячная подготовительная работа, включающая регистрацию региональной подгруппы инициаторов референдума избирательной комиссией субъекта Федерации (п. 14 ст. 15). Одновременно в течение 13 дней со дня проведения референдума Центральная избирательная комиссия обязана определить результаты референдума и официально опубликовать их. Со дня официального опубликования результатов референдума решение, принятое на нем, вступает в юридическую силу (п. 1 ст. 83). Решение состоялось, но кампания референдума, как и в случае с выборами, не завершена: в течение трех месяцев должен быть представлен финансовый отчет. Таким образом, на всю работу по подготовке и проведению референдума может уйти до 17,5 месяцев.

Следует отметить, что действующий Закон обошел молчанием возможные сроки подбора и предложения кандидатур в состав инициативных групп субъектов Федерации для их последующего утверждения на региональных собраниях и регистрации в качестве региональной подгруппы. Очевидно, ранее действовавший Закон в этой части был более четок, устанавливая, что гражданин или группа граждан, общероссийское общественное объединение не позднее 6 месяцев до обращения с инициативой о проведении референдума могут образовывать инициативную группу в количестве не менее 100 человек для сбора подписей в поддержку инициативы о проведении референдума Российской Федерации (п. 1 ст. 9 Федерального конституционного закона от 10 октября 1995 г.). Одновременно он исходил из реальности: на подбор организующего, инициативного ядра и согласование формулы вопроса, выносимого на референдум, необходимо достаточно много времени. Тем более это актуально для ныне действующего Закона, который предусмотрел необходимым формирование и предварительную регистрацию избирательной комиссией субъекта Федерации региональной подгруппы инициаторов референдума Российской Федерации, численностью не менее 100 человек, в каждом субъекте Федерации, общее количество которых должно составлять более половины субъектов Федерации (п. 2 ст. 15).



Иными словами, увеличение срока запрета на проведение референдума Российской Федерации как минимум до 16 месяцев из четырехлетнего цикла функционирования федеральных органов государственной власти и фактическое еще большее сужение по срокам возможности гражданского инициирования общероссийского референдума поставило настоящую процедуру на грань обесценивания дальнейшего смысла ее реализации.<sup>1</sup>

По мнению Лучина О. В. и Мазурова А. В. о полнейшем игнорировании Конституции и решений Конституционного суда по вопросам референдума и конституционности законов свидетельствует так же пункт 6 статьи 7 (перечень обстоятельств, исключающих назначение и проведение референдума) закона о референдуме: «Указанный в настоящей статье перечень обстоятельств, исключающих проведение референдума, является исчерпывающим и не может быть изменен иначе, как путем принятия федерального конституционного закона». Данное положение исключает действие соответствующих решений Конституционного суда. В частности, игнорируется правовая позиция Конституционного суда, выраженная в Постановлении от 11 июня 2003 года, согласно которой «период, в течении которого граждане могут выступать с инициативой о проведении референдума Российской Федерации и непосредственно участвовать в нем, должен во всяком случае составлять не менее двух лет, с тем, чтобы в пределах четырехлетнего избирательного цикла обеспечивалась возможность проведения не менее двух референдумов».<sup>2</sup>

Конституция не предоставляет гражданам права инициировать референдум о ее изменении. А часть 6 статьи 6 Закона устанавливает, что выносимый на референдум вопрос не должен противоречить Конституции. Это значит, что на референдум нельзя вынести также предложение об изменении положений Конституции, регулирующих порядок ее изменения. Поправки и пересмотр Конституции могут проводить только органы власти в соответствии с законом «О

---

<sup>1</sup> Невинский В.В. Общероссийский референдум: содержание и значение конституционно-правовых новелл 2002 и 2004 г. // Конституционное и муниципальное право. 2005. №3. С.

<sup>2</sup> Лучин В.О., Мазуров А.В. Новый закон о референдуме // Право и политика. 2004. №8. С.

Конституционном Собрании». Это единственный федеральный конституционный закон, предусмотренный Конституцией, который до сих пор не принят.

Положениями Конституции и статьи 6 Закона о референдуме народ отстранен от права высказываться, в частности, по вопросу о продлении срока полномочий Президента, поскольку он установлен Конституцией: частью 1 статьи 81. Срок полномочий действующего Президента, в результате изменения части 1 статьи 81 Конституции, может быть продлен по инициативе самого Президента (статья 134 Конституции), но не народа. Не для этого ли принят закон о референдуме? Между тем, по верному замечанию П.И. Новгородцева, именно «референдум представляет собой лучший оплот против легкомысленного изменения Конституции<sup>1</sup>».

На недостатки статьи 6 Закона о референдуме, при его обсуждении, верно указал депутат Государственной Думы В.И. Илюхин: «В статье 6 записано, что не может проводиться референдум по изменению внутренних финансовых обязательств Российской Федерации. Во-первых, почему? И тогда может ли проводиться референдум по внешним финансовым обязательствам Российской Федерации? Давайте откажемся от всех долгов России и вынесем этот вопрос на референдум».

В соответствии с Конституцией РФ, Конституционное Собрание вправе вынести на референдум проект новой Конституции РФ. Решение об этом принимается большинством голосов, от общего числа членов Конституционного Собрания, в соответствии с порядком, определенным Федеральным конституционным законом о Конституционном Собрании. Решение Конституционного Собрания о проведении референдума по проекту новой Конституции Российской Федерации направляется Президенту РФ, а также для сведения в палаты Федерального Собрания.

В соответствии со ст. 23 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации», референдум Российской Федерации назначает Президент Российской Федерации. До принятия такого решения Президент в течение 10 дней со дня поступления к нему документов направляет их в Конституционный Суд Российской Федерации с соответствующим запросом.

---

<sup>1</sup> Новгородцев П.И. Сущность кризиса современного правосознания. М., 1908. С. 171.

Конституционный Суд проверяет соблюдение требований, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, и направляет Президенту соответствующее решение, которое подлежит незамедлительному опубликованию. В случае признания Конституционным Судом соблюдения требований, предусмотренных Конституцией РФ, Президент обязан назначить референдум не позднее 15 дней со дня поступления к нему решения Конституционного Суда. В случае отрицательного решения Конституционного Суда все процедуры, предусмотренные Федеральным конституционным законом, прекращаются.

При назначении референдума Президент Российской Федерации определяет день голосования, которым может быть только воскресенье, в период от 60 до 100 дней со дня официального опубликования решения о назначении референдума.

Голосование не может быть назначено на предпраздничный и нерабочий праздничный день, день, следующий за нерабочим праздничным днем, а также на воскресенье, которое в установленном порядке объявлено рабочим днем. При этом не допускается совмещение дня голосования на референдуме с днем голосования на выборах в федеральные органы государственной власти, проводимых одновременно на всей территории Российской Федерации. Решение о назначении референдума подлежит официальному опубликованию не позднее, чем через пять дней со дня его принятия.<sup>1</sup>

Решения и действия (бездействие) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и ее должностных лиц, могут быть обжалованы в Верховный Суд РФ. Решения и действия (бездействие) комиссий по проведению референдума и их должностных лиц могут быть обжалованы в вышестоящую комиссию по проведению референдума или в соответствующий суд. Решения нижестоящей комиссии по проведению референдума могут быть отменены, а ее действия могут быть приостановлены вышестоящей комиссией по проведению референдума. При этом вышестоящая комиссия по проведению референдума Российской Федерации вправе принять самостоятельное решение по существу жалобы (заявления).

---

<sup>1</sup> О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (в ред. от 24.04.2008) // СЗ РФ. 2004. N 27. Ст. 6.

Для проведения голосования и подсчета голосов граждан, имеющих право на участие в референдуме, образуются участки референдума. Эти участки образует глава местной администрации по согласованию с соответствующей территориальной комиссией по проведению референдума не позднее, чем за 45 дней до дня проведения референдума с учетом административно-территориального деления и местных условий, в целях создания максимальных удобств для граждан, имеющих право на участие в референдуме из расчета не более 3000 граждан на каждый участок референдума<sup>1</sup>.

Законодательство о референдуме закрепляет процедуру защиты права граждан участия в референдуме Российской Федерации.

Важнейшей составной частью конституционного права на участие в референдуме является возможность агитации по вопросам референдума.

Граждане Российской Федерации, общественные объединения вправе в любых допускаемых законом формах и законными методами беспрепятственно вести агитацию за или против проведения референдума Российской Федерации, за или против участия в нем, за или против законопроекта, действующего закона или иного вопроса, выносимого на референдум. Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства.

Следует отметить, что в главе VII Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закрепляются правила проведения агитации при проведении выборов и референдумов.

В соответствии с п. 7 ст. 48 Федерального закона запрещается проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума, выпускать и распространять любые агитационные материалы:

---

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (в ред. от 04.06.2014) // СЗ РФ. 2002. N 24. Ст. 2253.

а) федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления;

б) лицам, замещающим государственные или выборные муниципальные должности, государственным и муниципальным служащим, лицам, являющимся членами органов управления организаций независимо от формы собственности;

в) воинским частям, военным учреждениям и организациям;

г) благотворительным и религиозным организациям, учрежденным ими организациям, а также членам и участникам религиозных объединений при совершении обрядов и церемоний;

д) комиссиям, членам комиссий с правом решающего голоса;

е) иностранным гражданам, за исключением случая, предусмотренного пунктом 10 статьи 4 настоящего Федерального закона, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам;

е.1) международным организациям и международным общественным движениям;

ж) представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности;

з) лицам, в отношении которых решением суда в период проводимой избирательной кампании, кампании референдума установлен факт нарушения ограничений, предусмотренных пунктом 1 статьи 56 настоящего Федерального закона.

Агитация по вопросам референдума на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях проводится в период, который начинается за 28 дней до дня голосования и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования. В день проведения референдума и в предшествующий ему день агитация запрещается. Запрещается также проведение агитации, сопровождаемой предоставлением гражданам бесплатно или на льготных условиях товаров, услуг (за исключением информационных услуг), ценных бумаг, а также выплатой денежных средств.

Комиссии по проведению референдума, поставленные в известность о распространении анонимных или подножных агитационных материалов, либо об иных нарушениях установленного порядка проведения агитации, вправе обратиться в соответствующие органы с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности. Запрещается вывешивание агитационных материалов на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, а также в помещениях комиссий по проведению референдума. Средства массовой информации, одним из учредителей которых являются государственные органы, предприятия, учреждения и организации, либо которые финансируются полностью или частично за счет государственных средств или средств местного самоуправления, обязаны обеспечить равные возможности для агитации за или против вопроса, вынесенного на референдум.

Таким образом, законодатель вводит необходимые меры защиты, чтобы избежать использования института референдума в неблагоприятных для народа целях.

Вместе с тем, Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г., устанавливает ряд не совсем логичных ограничений, в частности закон впервые предусматривает необходимость создания инициативной агитационной группы, в которую должно входить не менее 500 участников референдума (ст. 61). Участник референдума может входить только в одну инициативную агитационную группу. При этом участник референдума, входящий в инициативную группу по проведению референдума, не может входить в инициативную агитационную группу. Последнее правило вызывает сомнение. Возникает ряд вопросов. Почему гражданин, являющийся инициатором проведения референдума, не может входить в агитационную группу по поддержке этой инициативы? Имеет ли право на агитацию гражданин, который не вошел в состав инициативной агитационной группы? И зачем нужно столь детальное регулирование отношений, связанных с деятельностью общественности по подготовке и проведению референдума? Думается, что эти

отношения должны быть предметом саморегулирования общественных объединений, к числу которых можно отнести инициативную агитационную группу.

Что касается финансирования организации и проведения референдума, осуществляемого комиссиями референдума, то в Законе закреплён принцип исключительно бюджетного финансирования.

В бюллетенях для голосования на референдуме точно воспроизводится текст вынесенного на референдум вопроса и указываются варианты волеизъявления голосующего словами «за» или «против», под которыми помещаются пустые квадраты. Бюллетень для голосования на референдуме Российской Федерации должен содержать разъяснение о порядке его заполнения. При вынесении на референдум проекта закона Центральная избирательная комиссия решает вопрос о целесообразности приобретения к каждому бюллетеню для голосования текстов вынесенных на референдум проекта закона и действующего закона, который предлагается отменить или изменить. Форма и текст бюллетеня для голосования на референдуме Российской Федерации утверждаются Центральной избирательной комиссией не позднее, чем за 28 дней до дня проведения референдума.<sup>1</sup>

Центральная избирательная комиссия не позднее, чем через 10 дней со дня проведения референдума, определяет результаты референдума. Центральная избирательная комиссия признаёт референдум состоявшимся, если в голосовании приняло участие более половины граждан, имеющих право на участие в референдуме. Комиссия признаёт решение принятым, если за него в целом по Российской Федерации проголосовало более половины граждан, принявших участие в голосовании. Если на референдум выносились альтернативные варианты вопросов и ни один из указанных вариантов не получил необходимого числа голосов, то все варианты считаются отклонёнными.<sup>2</sup>

Постановлением Центральной избирательной комиссии результаты голосования в отдельных субъектах РФ могут быть признаны недействительными

---

<sup>1</sup> О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (в ред. от 24.04.2008) // СЗ РФ. 2004. N 27. Ст. 6.

<sup>2</sup> О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (в ред. от 24.04.2008) // СЗ РФ. 2004. N 27. Ст. 6.

из-за допущенных нарушений Федерального конституционного закона, существенно повлиявших на итоги голосования. В этом случае Центральная избирательная комиссия вправе поручить соответствующим комиссиям по проведению референдума, провести повторное голосование не позднее 15 дней со дня официального опубликования (обнародования) постановления Центральной избирательной комиссии.<sup>1</sup>

Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в статье 73 закрепляет юридическую силу решения, принятого на референдуме.

Принятое на референдуме решение и итоги голосования в целом по Российской Федерации подлежат официальному опубликованию (обнародованию) Центральной избирательной комиссией не позднее трех дней после определения результатов референдума Российской Федерации.

Решение, принятое на референдуме Российской Федерации, является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении. Это решение действует на всей территории Российской Федерации и может быть отменено или изменено не иначе, как путем принятия решения на новом референдуме Российской Федерации. Если для реализации решения, принятого на референдуме, требуется издание дополнительного правового акта, федеральный орган государственной власти, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме, определить срок подготовки данного правового акта.

Законодательство о референдуме закрепляет значимость, принятого на референдуме решения. Законодатель четко оговаривает процесс назначения референдума, порядок подготовки к проведению референдума Российской Федерации, а также говорит о процессе голосования на референдуме и определения результатов.

---

<sup>1</sup> О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (в ред. от 24.04.2008) // СЗ РФ. 2004. N 27. Ст. 6.



Преждевременно говорить о «завершении» процесса «развития» и «совершенствования» законодательства о выборах и референдумах. И не только потому, что конец 2004 г. принес новые законодательные предложения в области выборов, но и потому, что требуется критически взглянуть на некоторые новеллы последних лет. В частности, речь идет о введенном в последние годы ограничении права граждан на участие в референдуме Российской Федерации.

Сравнительный анализ законодательства позволяет сделать вывод, что Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года по сравнению с предшествующим Федеральным конституционным законом от 10 октября 1995 года значительно усложнил процедуру реализации конституционного права граждан РФ на участие в референдуме. Результатом этого, думается, станет превращение предусмотренного п. 2 ст. 32 Конституции РФ права гражданина на участие в референдуме в красивую декларацию, которую трудно будет реализовать на практике.

Интересное мнение о референдуме по закону 2004 года высказали Лучин В.О. и Мазуров А.В.: «По мнению А. Вешнякова, действующий в Российской Федерации порядок организации референдума является «прямой и абсолютной демократией». С ним согласен Б. Грызлов: «Это, безусловно, закон демократичный. Но мы убеждены в другом: новые условия подготовки и проведения референдума беспрецедентно ужесточены, забюрократизированы и не имеют с демократией ни чего общего. Провести в соответствии с ними референдум без согласия Президента и высших органов власти нереально. Новый закон о референдуме точнее было бы назвать «О порядке запрета референдума Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Отдельно хотелось бы отметить Государственную автоматизированную систему Российской Федерации «Выборы» – ГАС «Выборы». Согласно статьи 72 Закона о референдуме, «при подготовке и проведении референдума, в том числе при регистрации (учете) избирателей, участников референдума, составлении списков участников референдума, установлении итогов голосования и определении результатов референдума, для оперативного получения, передачи и обработки

---

<sup>1</sup> Лучин В.О., Мазуров А.В. Новый закон о референдуме // Право и политика. 2004. №8. С.

информации используется только ГАС «Выборы». В.Г. Соловьев – член Центральной избирательной комиссии – отмечает: «В ходе судебных разбирательств мы сделали для себя сенсационное открытие: нынешняя модель системы позволяет стирать из памяти компьютера все ранее введенные данные! То есть хоть по 10 раз переписывай и вводи протоколы со сфальсифицированными данными, и ни кто не узнает. Причем эта умная машина оказалась в руках одной ветви власти – исполнительной»<sup>1</sup>. Представляется целесообразным привлечение специалистов, в том числе, генерального конструктора этой системы, для устранения выявленных недостатков, а также совершенствование программного обеспечения, с целью исключения повторного ввода в систему результатов голосования.

## **2.2 Местный референдум**

Местному референдуму в конституционно-правовой системе Российской Федерации отведено значимое положение как институту, создающему правовые условия для осуществления местного самоуправления, участия жителей в процессе подготовки, обсуждения, принятия, исполнения и контроля за исполнением решений органами местного самоуправления. Частью 2 статьи 130 Конституции Российской Федерации установлено, что местное самоуправление осуществляется путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Это положение корреспондируется с нормами части 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации о праве граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

В международной практике местного самоуправления местный референдум занимает различное положение среди форм непосредственной демократии и института выборов. В некоторых странах, например Швейцарии, местный референдум является традиционной формой выявления мнения населения по

---

<sup>1</sup> Соловьев В.Г. Результаты голосования можно заказать // Родная газета. 2003. 04 апреля. С. 1.

вопросам организации и деятельности органов местной власти и решению местных проблем.

В Европейской хартии местного самоуправления этот институт упоминается как институт, дополняющий основную форму организации и деятельности местного самоуправления, каковой являются советы или собрания, состоящие из членов, избираемых путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. В части 2 статьи 3 Европейской хартии специально указывается, что наряду с осуществлением местного самоуправления через советы (собрания) и подотчетные им исполнительные органы, не исключается возможность обращения к таким формам непосредственной демократии, как собрания граждан, референдум или любым другим формам прямого участия граждан в местном самоуправлении. Возможность обращения граждан к формам непосредственной демократии должна быть установлена законом. Сравнение конституционных положений и текста Европейской хартии местного самоуправления позволяет сделать вывод о том, что в отличие от Европейской хартии, в Конституции Российской Федерации в большей степени делается акцент на непосредственные формы участия населения в осуществлении местной власти.

Положения Европейской Хартии о местном самоуправлении требуют, чтобы изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, проводилось с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума, если это предусмотрено законом. Аналогичная норма содержится и в части 2 статьи 131 Конституции Российской Федерации. В соответствии с этим положением изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.<sup>1</sup>

В Конституции Российской Федерации остается открытым вопрос о форме учета мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. Практика реализации принципа

---

<sup>1</sup> Референдум как институт непосредственной демократии // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2007. № 3 (320). С.

территориальной стабильности муниципальных образований после принятия Конституции Российской Федерации привела к необходимости толкования Конституционным Судом Российской Федерации положений Конституции Российской Федерации. В одном из Постановлений Конституционного Суда Российской Федерации выражена правовая позиция, согласно которой наиболее адекватной формой учета мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, является местный референдум<sup>1</sup>.

В силу конституционного положения о референдуме и свободных выборах, как высших и непосредственных формах выражения власти народа, решения референдума имеют высшую юридическую силу и обязательны для исполнения. Это означает, что решения местного референдума, принятые по вопросам местного значения, обязательны для исполнения как органами государственной власти и органами местного самоуправления, так и гражданами, юридическими лицами. При изменении границ, преобразовании муниципальных образований всегда затрагиваются интересы, по крайней мере, не менее двух муниципальных образований. В случае принятия противоположных решений в этих муниципальных образованиях, либо если в одном муниципальном образовании референдум не состоялся, обеспечить общеобязательный статус решения референдума невозможно. На территории одного из муниципальных образований положительное решение референдума, принятое на территории другого муниципального образования, не может быть реализовано. Только одинаковое решение референдума в муниципальных образованиях, границы которых предполагается изменять, предоставляет возможность реализовать эти решения в обоих муниципалитетах.

Поэтому в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ законодатель отказался от института местного референдума для выяснения мнения населения, при решении вопросов изменения границ территорий муниципалитетов и преобразования муниципальных образований. Статья 24 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ содержит положения о проведении голосования по

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 года № 1-П // СЗ РФ. 1997. N 5. Ст. 708.

вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования. Вопросы изменения границ территорий и преобразования муниципального образования не включены в перечень вопросов местного значения. И тем самым исключены из перечня тех вопросов, которые могут быть вынесены на местный референдум.

Поскольку Конституционный Суд Российской Федерации провел аналогию процедуры голосования по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования и процедуры референдума, в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ сделаны соответствующие отсылки к процедуре проведения местного референдума с обязательным выполнением условия получения согласия населения по вопросу изменения границ, преобразования муниципальных образований.

Формы непосредственной демократии такие, как референдум, сход, собрание, конференция в большинстве случаев, установленных Федеральным законом, рассматриваются не как формы, замещающие представительные органы местного самоуправления, а как характерная особенность деятельности местной власти. В Федеральном законе от 6 октября 2006 года № 131-ФЗ (статья 22) декларируются правовые гарантии реализации инициативы граждан по проведению местного референдума, а также гарантии реализации права граждан на участие в местном референдуме. В частности, установлены механизмы осуществления судебной защиты прав граждан по осуществлению инициативы проведения местного референдума. В Федеральном законе несколько перераспределены полномочия уровней публичной власти по нормативному правовому регулированию вопросов подготовки и проведения местных референдумов. Так, полномочия по нормативному правовому регулированию вопросов подготовки и проведения местного референдума отнесены к полномочиям субъекта Российской Федерации, которые должны осуществляться через принятие законов субъектами Российской Федерации.

Стоит отметить, что сам факт правового регулирования Законом о местном самоуправлении отношений по поводу инициирования и проведения местного

референдума (ст. 22) не соответствует принципу, закрепленному п. 1 ст. 15 Закона о гарантиях<sup>1</sup>. Согласно этому принципу, процедура местного референдума регламентируется самим Законом о гарантиях и может регулироваться законами субъектов Федерации и уставами муниципальных образований (п. 5 ст. 11, п. 1 ст. 15 Закона о гарантиях), но не другими федеральными законами. При отсутствии законов субъектов Российской Федерации или соответствующих норм уставов муниципальных образований местный референдум по смыслу п. 5 ст. 11 Закона о гарантиях проводится в порядке, установленном этим Законом или указами Президента Российской Федерации. Согласно же Закону о местном самоуправлении процедура местного референдума может регламентироваться федеральным законом и принимаемыми на его основе законами субъектов Российской Федерации.

Законы субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы проведения местных референдумов, можно классифицировать по двум группам. К первой группе относятся субъекты Российской Федерации, в которых указанные вопросы регулируются отдельными законами. Практика принятия таких специальных законов довольно разнообразна. Так, например, в Удмуртской Республике, Приморском и Ставропольском краях, Калининградской, Нижегородской, Новосибирской, Пензенской, Тульской областях и других субъектах Российской Федерации отдельными законами регулируются вопросы проведения выборов депутатов представительных органов местного самоуправления, выборы глав муниципальных образований, проведения местных референдумов. В ряде субъектов Российской Федерации, таких как Архангельская, Ленинградская, Сахалинская области, проведение местных референдумов регулируется специальными отдельными законами.

Ко второй группе субъектов Российской Федерации относятся субъекты Российской Федерации, в которых регламентация проведения местных референдумов проводится в избирательных кодексах. Избирательные кодексы приняты в Алтайском, Хабаровском краях, Владимирской области и других

---

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (в ред. от 04.06.2014) // СЗ РФ. 2002. N 24. Ст. 2253.

субъектах Российской Федерации. В Алтайском крае в избирательном кодексе регулируется также институт отзыва избирателями депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления.

Законодательная база субъектов Российской Федерации, регулирующая вопросы местного референдума, приведена в соответствие с положениями Федерального закона от 6 октября 2006 года № 131-ФЗ.

Наиболее существенными из них являются следующие.

В редакции Федерального закона установлено, что местный референдум может проводиться по вопросам местного значения (часть 1 статьи 22). На местный референдум не могут быть вынесены вопросы:

- о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;
- о персональном составе органов местного самоуправления;
- об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;
- о принятии или об изменении местного бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования;
- о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» запрещено вводить иные ограничения. Вопросы, выносимые на местный референдум, не должны также противоречить законодательству Российской Федерации и законодательству субъекта Российской Федерации, в котором расположено муниципальное образование.

Право формулировать вопрос референдума принадлежит группе, иницирующей референдум, поэтому на местный референдум может быть вынесен любой вопрос по содержанию, отнесенный к вопросам местного значения.

По смыслу ст. 22 и 34 Закона о местном самоуправлении на уровне муниципальных образований проводятся две разновидности референдума, различающиеся по порядку инициирования и кругу решаемых вопросов. Предваряя анализ указанных форм прямого народного волеизъявления, отметим, что с юридико-технической точки зрения не вполне очевидно их разграничение по процедуре.

Местный референдум для решения непосредственно населением вопросов местного значения. Согласно ч. 1 ст. 22 Закона о местном самоуправлении референдум назначает (в течение 30 дней со дня поступления документов об инициировании референдума) представительный орган местного самоуправления, соответствующая муниципальная избирательная комиссия или суд.

Необходимо отметить, что императивно установленный Законом срок (30 дней) для назначения местного референдума не учитывает необходимость соблюдения процедуры выдвижения инициативы референдума, установленной п. 2 - 9 и 11 ст. 36 Закона о гарантиях. Вместе с тем, для соблюдения названной процедуры только на решение вопросов, связанных с регистрацией инициативной группы референдума, может уйти до 50 дней: 15 дней на принятие избирательной комиссией решения о направлении в представительный орган местного самоуправления поступившего от группы ходатайства, для проверки соответствия вопроса референдума требованиям ст. 12 Закона о гарантиях (п. 5 ст. 36), 20 дней - на проверку этого соответствия (п. 6 ст. 36), 15 дней - на принятие решения о регистрации группы после проверки (п. 8 ст. 36). Согласно п. 5 ст. 37 Закона о гарантиях сбор подписей в поддержку инициативы местного референдума проводится в течение не менее 20 дней с момента регистрации инициативной группы. Итого может потребоваться до 70 дней. К сожалению, Закон о местном самоуправлении не учитывает этот срок и в то же время не устанавливает более сжатой процедуры выдвижения инициативы референдума.



Местный референдум по вопросу об определении структуры органов местного самоуправления, порядка избрания и полномочий главы муниципального образования, в случае образования нового муниципального образования на межселенной территории или в результате преобразования муниципального образования. Данная разновидность местного референдума, определенная ч. 5 ст. 34 Закона о местном самоуправлении, вызывает самые большие сомнения с точки зрения ее соответствия законодательству о выборах и технологичности.

Во-первых, инициировать этот референдум могут только жители муниципального образования. Учитывая, что соответствующая инициатива должна быть выдвинута в течение одного месяца после вступления в силу закона об установлении границ муниципального образования, неясно, успеют ли уполномоченные на то органы определить точную численность населения, провести регистрацию и составить списки избирателей (в Законе о местном самоуправлении об этом ничего не сказано, а Закон о гарантиях предусматривает регистрацию избирателей дважды в год - по состоянию на 1 января и 1 июля). Вероятнее всего, эта работа в столь короткий срок проведена не будет, а, следовательно, избиратели муниципального образования не смогут создать инициативную группу для проведения референдума.

Во-вторых, названное положение не соответствует п. 3 ст. 14 Закона о гарантиях, который предоставляет право инициирования референдума также избирательным объединениям и иным общественным объединениям, уставы которых предусматривают участие в выборах и референдумах.

Жители вновь образованного муниципального образования согласно ч. 5 ст. 34 Закона о местном самоуправлении должны образовать инициативную группу (по терминологии Закона «группу избирателей»), в количестве не менее 3% от общей численности избирателей муниципального образования (что фактически исключает проведение референдума в крупных городских поселениях и муниципальных районах, помимо уже отмеченного сомнения в оперативном составлении списков избирателей). Группа, в течение все того же месяца, со дня вступления в силу закона об установлении границ нового муниципального образования, организует сбор и

представление подписей в поддержку проведения местного референдума в избирательную комиссию, которая проверяет соответствие процедуры выдвижения инициативы референдума требованиям закона, после чего назначает референдум. Проведение референдума обеспечивается органами государственной власти.

В случае если инициатива по проведению референдума в течение месяца после определения границ нового муниципального образования не поступит, структура органов местного самоуправления определяется представительным органом местного самоуправления нового образования.

Как представляется, рассмотренные положения ч. 5 ст. 34 Закона о местном самоуправлении противоречат ряду норм Закона о гарантиях.

Во-первых, поскольку вопрос об определении структуры местного самоуправления по смыслу п. 8 ст. 12 Закона о гарантиях может решаться на местном референдуме, представляется необоснованным выделение для решения этого вопроса специальной разновидности референдума. Нормы ч. 5 ст. 34 Закона о местном самоуправлении, согласно которым структура органов местного самоуправления утверждается на местном референдуме, либо в особом порядке, установленном этой статьей (подчеркнем, что этот порядок явно усложняет процедуру выдвижения инициативы референдума), либо представительным органом местного самоуправления (без права назначения референдума в общем порядке), не согласуются с нормами Закона о гарантиях (п. 9 ст. 12; п. 4 ст. 13; п. 1 ст. 15) и могут рассматриваться как необоснованное ограничение права на участие в референдуме. Получается, что один из ключевых вопросов местного значения фактически изъят из круга вопросов, которые могут быть вынесены на местный референдум.

Большие сомнения с точки зрения соблюдения права на участие в референдуме граждан Российской Федерации и, повторимся, технологичности вызывает и сама процедура инициирования местного референдума. Так же, как и процедура выдвижения инициативы местного референдума вообще, она не согласуется по срокам с порядком, установленным в ст. 36 Закона о гарантиях (70 дней против 30). Тем более, что существенным условием назначения референдума

по новому закону является именно создание инициативной группы («группы избирателей»), а на это по Закону о гарантиях, который в данном случае будет применяться, может уйти до 50 дней. Большая часть названного срока отводится на процедуру с участием избирательных комиссий или органов власти, значит, от них и будет зависеть судьба референдума. Не говоря уже о том, что в назначении референдума инициативной группе может быть отказано по формальным основаниям, предусмотренным ст. 36 Закона о гарантиях. Как быть в этом случае, Закон о местном самоуправлении умалчивает.

Не соответствует Закону о гарантиях положение Закона о местном самоуправлении, определяющее орган, в который представляются документы об инициировании референдума. В соответствии с п. 4 ст. 14 Закона о гарантиях этот орган не может быть определен федеральным законом: это прерогатива субъектов Российской Федерации и самих муниципальных образований.

Противоречит требованиям Закона о гарантиях положение Закона о местном самоуправлении, по которому обеспечение назначения и проведения местного референдума возложено на органы государственной власти. В принципе здесь можно усматривать выполнение властными органами функций избирательных комиссий, вмешательство в деятельность или подмена которых прямо запрещены п. 2 ст. 11 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках СНГ<sup>1</sup>, вступившей в силу для России 11 ноября 2003 г., а также п. 7 ст. 3 Закона о гарантиях.

Необходимо обратить внимание и на то, что согласно ч. 5 ст. 34 Закона о местном самоуправлении местный референдум по вопросу о структуре вновь образуемого муниципального образования проводится в порядке, определяемом федеральными законами. Вместе с тем, как указывалось выше, именно федеральными законами (кроме Закона о гарантиях) вопросы назначения и проведения местного референдума регламентироваться не могут: для этого применяются нормы законов субъектов Российской Федерации и уставов

---

<sup>1</sup> Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств: заключена в г. Кишиневе 07.10.2002 // Бюллетень международных договоров. 2006. N 2. С. 18 - 34.

муниципальных образований, а в исключительных случаях издаются специальные указы Президента Российской Федерации.<sup>1</sup>

В законодательной практике местного самоуправления в статью 31 Федерального закона введен институт опроса граждан. Поскольку целью проведения опроса граждан является выявления мнения населения и учета этого мнения при принятии решений органами и должностными лицами местного самоуправления, институт опроса граждан является формой адекватной консультативному референдуму. Результаты опроса носят рекомендательно-консультативный характер при принятии решений органами публичной власти. В связи с введением института опроса граждан из законов ряда субъектов Российской Федерации исключены процедуры, предусматривающие возможность проведения местного референдума консультативного характера (местного консультативного референдума). Так, например, из Кодекса Алтайского края<sup>2</sup> о выборах, референдуме, отзыве депутатов исключен институт местного народного опроса, который ранее содержался в Кодексе. В то же время Законом Удмуртской Республики от 11 октября 2003 года № 51-ЗС регулируются вопросы проведения не только местного референдума, но и местного консультативного референдума.

Представляется, что наличие в законодательстве субъекта института консультативного референдума, а института опроса граждан на местном уровне создаст недопустимые с правовой точки зрения условия для их конкуренции. Поскольку институт опроса граждан предусмотрен федеральным законом, консультативный референдум должен быть исключен как форма участия населения в решении вопросов местного значения.

Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусмотрено, что конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом

---

<sup>1</sup> Миронов Н.М. Правовое регулирование муниципальных выборов и референдумов // Адвокат. 2004. № 8. С. 38

<sup>2</sup> Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц: Закон Алтайского края от 08.07. 2003 № 35-ЗС (в ред. от 07.12.2012) // Сборник законодательства Алтайского края. 2003. № 87 (Ч. I). С. 23.

муниципального образования могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на местный референдум. В Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ впервые в статье 56 предписано обязательное проведение референдума по вопросам, связанным с установлением и использованием разовых платежей граждан в форме самообложения для решения конкретных вопросов местного значения.

Наряду с вопросами, сформулированными субъектами права инициативы проведения местного референдума, на местный референдум ими же могут быть вынесены также проекты нормативных правовых актов по вопросам местного значения. Статья 55 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержит прямое указание на право участников референдума на своевременное ознакомление с текстом проекта нормативного правового акта, выносимого на местный референдум. В то же время на местный референдум не может быть вынесен проект устава муниципального образования, поскольку его принятие в соответствии частью 10 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ относится к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Полномочиями по назначению местного референдума наделен представительный орган муниципального образования. В случае отсутствия указанного органа или непринятия им в срок решения о назначении местного референдума, местный референдум назначается судом (часть 5 статьи 15 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

В законе расширен круг субъектов осуществления права инициировать проведение местного референдума. Таким правом наделены (часть 3 статьи 22): граждане Российской Федерации, имеющие право участвовать в местном референдуме; избирательные объединения, иные общественные объединения, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке, установленном федеральным законом;

представительный орган муниципального образования совместно с главой местной администрации.

В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», для выдвижения инициативы проведения местного референдума и сбора подписей граждан Российской Федерации в поддержку этой инициативы может быть образована инициативная группа по проведению местного референдума. Инициативную группу вправе образовать гражданин или группа граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в местном референдуме. Инициативная группа по проведению местного референдума должна состоять из граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в местном референдуме, т.е. граждан Российской Федерации, которым на день голосования на референдуме исполнится 18 лет и которые постоянно или преимущественно проживают на территории муниципального образования. Избирательное или общественное объединение должно быть зарегистрировано на местном уровне или на более высоком уровне не позднее, чем за один год до дня образования инициативной группы по проведению местного референдума.

Основные права граждан Российской Федерации на участие в местном референдуме, а также права участвовать в других действиях по подготовке и проведению местного референдума, установлены Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В соответствии с частью 10 статьи 4 этого закона на основании международных договоров Российской Федерации иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют также право участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

Для рассмотрения представительным органом муниципального образования вопроса о назначении местного референдума по инициативе граждан, избирательных объединений, иных общественных объединений в поддержку инициативы проведения местного референдума должно быть собрано не менее 5

процентов (часть 4 статьи 22) подписей от числа участников местного референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования. В соответствии с частью 4 статьи 22 Федерального закона инициатива проведения референдума, выдвинутая гражданами, избирательными объединениями, иными общественными объединениями оформляется в порядке, установленном федеральным законом. Подобная норма может толковаться в том смысле, что регламентация действий субъектов права выдвижения инициативы референдума, в том числе органов местного самоуправления, иных субъектов, участвующих в этих действиях, действий органов местного самоуправления, принимающих (представительного органа муниципального образования) и участвующих в принятии решения (избирательная комиссия муниципального образования), должна осуществляться в соответствии с нормами Главы I «Общие положения» и Главы II «Гарантии права граждан Российской Федерации на назначение референдума» Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Учитывая положения этого закона, инициативная группа, образуемая гражданами, избирательными объединениями, иными общественными объединениями, перед началом сбора подписей должна быть зарегистрирована избирательной комиссией муниципального образования. Дата регистрации инициативной группы является датой начала кампании местного референдума.

Процедура принятия решения о назначении местного референдума на основании совместной инициативы главы местной администрации и представительного органа муниципального образования может предусматривать непосредственное представление документов в представительный орган, минуя избирательную комиссию муниципального образования. В этом случае тридцатидневный срок должен исчисляться с момента представления правового акта представительного органа муниципального образования о возбуждении инициативы проведения местного референдума и соответствующего правового акта главы местной администрации. Правовой акт о выдвижении инициативы проведения местного референдума может быть оформлен в виде правового акта

представительного органа муниципального образования, подписанного главой местной администрации.

В Федеральном законе предусмотрена возможность обращения субъектов права инициативы проведения местного референдума (граждан, объединений и главы местной администрации), прокурора к судебной процедуре назначения местного референдума, если представительный орган муниципального образования не назначил в тридцатидневный срок дату проведения местного референдума. Указанная судебная процедура осуществляется в соответствии с положениями Главы 26 «Производство по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации № 138-ФЗ от 14 октября 2002 года.

В случае назначения судом местного референдума, организация проведения референдума возлагается на избирательную комиссию муниципального образования, а обеспечение его проведения на исполнительный орган государственной власти. Подобная же процедура может быть принята и в случае отсутствия представительного органа местного самоуправления, полномочия которого в этом случае могут осуществляться законодательным (представительным) органом государственной власти.

Порядок проведения кампании референдума, проведения голосования на референдуме, подведения и опубликования его итогов, должны устанавливаются законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в пределах компетенции, установленной Федеральным законом для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В соответствии с частью 8 статьи 70 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» референдум признается избирательной комиссией муниципального образования состоявшимся, если в нем приняло участие не менее половины участников референдума, внесенных в списки участников референдума на



территории проведения референдума. Решение считается не принятым, если за это решение проголосовало менее половины участников референдума, принявших участие в голосовании.

Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение должно быть опубликовано (обнародовано) избирательной комиссией муниципального образования. Требования к содержанию публикуемой информации, общих итогов местного референдума, полных данных о результатах голосования на местном референдуме установлены статьей 72 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Решение, принятое на местном референдуме, не нуждается в утверждении.

Решение, принятое на местном референдуме, реализуется органами местного самоуправления в рамках компетенции, установленной уставом муниципального образования.

Во всех случаях решение о проведении местного референдума, а также решение местного референдума может быть обжаловано в судебном порядке гражданами, органами местного самоуправления, прокурором, уполномоченными федеральным законом органами государственной власти (часть 9 статьи 22). К числу таких субъектов, имеющих право обжалования решений референдума и решений о проведении местного референдума, могут быть отнесены Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации в лице Государственной Думы и Совета Федерации, Правительство Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако, в широком значении, используемом в федеральном законодательстве, это могут быть и федеральные органы исполнительной власти. В любом случае вопрос о наделении органов государственной власти правом обжалования в судебном порядке решений местного референдума должен быть разрешен в федеральных законах.

Что интересно, вопрос возможности отмены судом решения принятого на местном референдуме был предметом рассмотрения в Конституционном суде РФ.<sup>1</sup>

В Определении от 5 октября 2000 г. N 201-О по жалобе граждан Добрецовой Т.И. и Проворовой В.Н. на нарушение их конституционных прав и свобод положениями ст. 61 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил возможность отмены судом решения, принятого на референдуме субъекта Российской Федерации, местном референдуме.

В жалобе граждан Добрецовой и Проворовой оспаривалась конституционность положений ст. 61 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", предусматривающих возможность отмены судом решения, принятого на референдуме субъекта Российской Федерации, местном референдуме. По мнению заявителей, волеизъявление народа, выраженное на референдуме, не может быть обжаловано в судебном порядке, поскольку согласно ст. 3 (ч. 3) Конституции Российской Федерации референдум наряду с выборами признан высшим непосредственным выражением власти народа, а в силу ст. 32 Конституции Российской Федерации граждане имеют право участвовать в референдуме, таким образом, оспариваемые положения противоречат Конституции Российской Федерации, ее ст. ст. 3, 9, 32, 41, 42, 54, 58, 71 (п. "в", "е") и 72 (п. "б", "в", "д", "к" ч. 1).

Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что положение ч. 3 ст. 3 Конституции Российской Федерации, согласно которой высшим непосредственным выражением власти народа наряду со свободными выборами является референдум, само по себе не означает недопустимость отмены решения о назначении референдума или отмены его результатов, если он проводится не на всей территории Российской Федерации, а в субъекте Российской Федерации, т.е. если в

---

<sup>1</sup> По жалобе граждан Добрецовой Тамары Ивановны и Проворовой Валентины Николаевны на нарушение конституционных прав и свобод положениями статьи 61 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 05.10.2000 N 201-О [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru>.

референдуме участвует не весь народ Российской Федерации, а только население данного субъекта Российской Федерации.

Указанное положение Конституции Российской Федерации следует рассматривать во взаимосвязи с иными ее положениями, составляющими основы конституционного строя Российской Федерации, в том числе о верховенстве Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации (ч. 2 ст. 4), о единстве системы государственной власти (ч. 3 ст. 5), о высшей юридической силе Конституции Российской Федерации и о всеобщей обязанности соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (ч. 1 и 2 ст. 15). Эти конституционные положения обуславливают возможность отмены, в установленном порядке, принятых на референдуме субъекта Российской Федерации решений, нарушающих указанные конституционные принципы.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Свобода выбора является важнейшим фактором интеллектуального совершенствования человека, нормального духовного и нравственного развития каждой личности. Как верно подметил английский теоретик политического либерализма Дж. Милль, идеи которого и поныне определяют развитие конституционного права, способность человека понимать, судить, различать, что хорошо и что дурно, умственная деятельность и даже нравственная оценка предметов упражняются только тогда, когда человек делает выбор. Этим следует объяснить и то обстоятельство, что для политически активных граждан референдум - это нормальная потребность и возможность выражения своей позиции.

В заключении можно отметить:

во-первых, в отдельных странах, конституции которых не содержат положений о референдуме, общенациональные референдумы формально-юридически не запрещены и поэтому могут проводиться (Дания, Канада, Финляндия);

во-вторых, общенациональный референдум возможен как в унитарном (Греция, Италия, Испания, Португалия), так и в федеративном (Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Россия, ФРГ, Швейцария) государствах;

в-третьих, среди инициаторов референдума в большинстве государств выступают граждане, их объединения, представляющие в компетентные органы для реализации инициативы референдума определенное количество подписей граждан, обладающих правом участия в референдуме;

в-четвертых, референдум может служить консолидирующим и одновременно корректирующим деятельность органов государственной власти инструментом в современном государстве.

В связи с последним обстоятельством важно отметить, что и в современном развитом «постиндустриальном» и «информационном» государстве, достаточно сдержанно относящемся к прямой демократии, авторитетные политики заявляют об очевидном дефиците плебисцитарных элементов, четкое закрепление которых в

конституции и законодательстве способствовало бы усилению корректирующей деятельности граждан.

Конституция Российской Федерации провозглашает и закрепляет единственным источником власти многонациональный народ России и признает за ним полноту верховной власти, определяет механизм ее осуществления, где лидирующее положение занимает непосредственное волеизъявление народа (прямое правление), а высшим его проявлением являются референдум и выборы.

Вышесказанное позволяет судить об изменении в приоритете форм осуществления народом принадлежащей ему государственной власти в пользу непосредственной демократии. Следует определить роль и значение референдума как самой яркой формы непосредственного волеизъявления народа.

Политическое значение института референдума состоит в том, что с его помощью граждане приобретают возможность эффективного воздействия на формирование политики государственных и иных органов власти, а последние, в свою очередь, - возможность сверять свои решения с мнением народа или отдельной ее части.

Важнейшим достижением политической жизни россиян последних двадцати лет является обновление принципов участия граждан в организации органов государственной власти и местного самоуправления, принятии решений государственного и местного значения. Прежде всего, речь идет о приближении к общедемократическим стандартам принципов участия граждан в референдуме и выборах.

На волне общедемократических преобразований начала 90-х годов 20 в. референдум и свободные выборы были признаны «высшим непосредственным выражением власти народа» (ч. 3 ст. 3 Конституции Российской Федерации). С того времени законодательство о референдумах и выборах в Российской Федерации, ее субъектах и муниципальных образованиях получило стремительное развитие, стало одной из наиболее развитых сфер российского законодательства.

Вместе с тем, как уже отмечалось выше, преждевременно говорить о «завершении» процесса развития и совершенствования законодательства о выборах и референдумах в Российской Федерации.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

### Международные правовые акты:

1. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств: Заключена в г. Кишиневе 07.10.2002 // Бюллетень международных договоров. - 2006. - N 2. - С. 18 - 34.

### Нормативно – правовые акты Российской Федерации:

2. Конституция Российской Федерации: Принята 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.
3. О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (в ред. от 24.04.2008) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004. - N 27. - Ст. 6.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (в ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2003. - № 40. - Ст. 3822.
5. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (в ред. от 04.06.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - N 24. - Ст. 2253.
6. О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации: Указ Президента РФ от 15.10.1993 N 1633 // Собрание Актов Президента и Правительства Российской Федерации. - 1993. - № 42. - Ст. 1633.
7. О референдуме РСФСР: Закон РСФСР от 16.10.1990 № 241-1 (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1990. - N 21. - Ст. 230.

Нормативно – правовые акты субъектов Российской Федерации:

8. Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц: Закон Алтайского края от 08.07. 2003 № 35-ЗС (в ред. от 07.12.2012) // Сборник законодательства Алтайского края. - 2003. - № 87 (Ч. I). - Ст. 23.

Практика высших судов Российской Федерации:

9. По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 года № 1-П // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1997. - N 5. - Ст. 708.
10. По делу о проверке конституционности п. 6 ст. 4, подп. "а" п. 4 ст. 13, п. 3 ст. 19 и п. 2 ст. 58 Федерального закона от 19.09.1997: Постановление Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 № 17-П // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - N 25. - Ст. 3002.
11. По жалобе граждан Добрецово́й Тамиры Ивановны и Проворовой Валентины Николаевны на нарушение конституционных прав и свобод положениями статьи 61 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 05.10.2000 N 201-О [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru>.

Учебная литература:

12. Баглай М.В. Конституционное право РФ / М.В. Баглай. – Москва : Норма, 2013. – 784 с.
13. Веденеев Ю.А. Избирательный процесс в Российской Федерации политико-правовой и технологические аспекты / Ю.А. Веденеев, В.И. Лысенко // Государство и право. - 2011. - № 8. - С. 5-14.
14. Государственное право зарубежных стран / под ред. В.В. Маклакова. – Москва: Бек, 2013. – 381 с.



15. Государственное право РФ / под ред. О.Е. Кутафина. – Москва : Юридическая литература, 2014. – 532 с.
16. Егоров С. А. Бедна ли Россия демократическими традициями? / С.А. Егоров // Государство и право - 2011. - №6. – С. 102-110.
17. Зимон Г. Заметки о политической культуре в России / Г. Зимон // Вопросы философии. - 2012. - № 2. – С. 27-32.
18. Катков Д.Б. Конституционное право России / Д.Б. Катков, Е.В. Корчиго - М.: Юриспруденция, 1999. – 228 с.
19. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия / Е.М. Ковешников. – Москва : Норма, 2011. – 272 с.
20. Козлова Е.И. Конституционное право России / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. – Москва: Проспект, 2012. – 215 с.
21. Комарова В.В. Референдум в системе народовластия в Российской Федерации: автореферат дис. канд. юрид. наук : 12.00.02 / В.В. Комарова. – Москва, 1995 – 27 с.
22. Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России М / В.В. Комарова. – Москва: Формула права, 2011. – 26 с.
23. Конституционное право зарубежных стран / под ред. Б.А. Страшун. - Москва: Норма, 2014. - 372 с.
24. Кривачев А.А. Роль и место выборов и референдумов в процессе становления и развития правового демократического государства в России / А.А. Кривачев // Государственная власть и местное самоуправление. - 2011. - №1. – С. 38-45.
25. Лучин В.О. Новый закон о референдуме / В.О Лучин, А.В. Мазуров // Право и политика. - 2004. - №8. – С. 5-9.
26. Лучин В.О. Референдум в России: конституционно-правовое регулирование и практика / В.О. Лучин, А.В. Мазуров // Право и политика. - 2003. - N 9. – С. 43-58.

27. Марченко М.Н. Референдум как форма непосредственной демократии / М.Н. Марченко // Вестник Московского университета. Сер. Право. - 2013. - №6. – С. 14- 17.
28. Миронов Н.М. Правовое регулирование муниципальных выборов и референдумов / Н.М. Миронов // Адвокат. - 2004. - № 8. – С. 66-70.
29. Мишин А.А. Конституционное государственное право зарубежных стран / А.А. Мишин. – Москва: Юстицинформ, 2011. - 520 с.
30. Невинский В.В. Общероссийский референдум: содержание и значение конституционно-правовых новелл 2002 и 2004г. / В.В. Невинский // Конституционное и муниципальное право. - 2005. - №3. – С. 14-17.
31. Новгородцев П.И. Сущность кризиса современного правосознания / П.И. Новгородцев. – Москва: Типолитография товарищества И. Н. Кушнерев и Ко, 1908. - 171 с.
32. Нудненко Л.А. Конституционное право гражданина Российской Федерации на референдум и международные стандарты / Л.А. Нудненко // Конституционное и муниципальное право. - 2005. - №1. – С. 20-25.
33. Платковский В.В. Референдум в России: итоги демократических преобразований / В.В. Платковский // Социологические исследования. - 1995. - № 10. – С.12 -18.
34. Референдум как институт непосредственной демократии // Государственная власть и местное самоуправление. - 2007. - №6. – С. 10.
35. Синцов Г.В. Конституционно-правовой институт референдума Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12:00:02 / Г.В. Синцов. - Москва, 2003. – 24 с.
36. Соловьев В.Г. Результаты голосования можно заказать / В.Г. Соловьев // Родная газета. – 2003. – 04 апреля. – С.1.
37. Устинов Д.Ю. Народовластие как важнейшая основа конституционного строя России / Д.Ю. Устинов // Конституционные чтения: межвуз. сб. научн. трудов. Вып. 1. - Саратов: Пагс, 2012. – С. 26-29.
38. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран / Чиркин В.Е. – Москва: Норма, 2013. – 528 с.