СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА 1. ГЕНЕЗИС КОНСТИТУЦИОННО - ПРАВОВОГО РЕФЕРЕНДУМА В РОССИИ

## 1.1. Понятие и виды референдума

1.2. Разграничение референдума и иных форм непосредственной демократии

1.3.Становление и развитие конституционно - правового института референдумав России

## ГЛАВА 2. ПРОЦЕДУРА ПРОВЕДЕНИЯ РЕФЕРЕНДУМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

* 1. Особенности проведения референдума на общефедеральном уровне

2.2. Особенности проведения референдума на региональном уровне

2.3. Особенности проведения референдума на местном уровне

ГЛАВА 3. СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОДЕРЖАНИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА РЕФЕРЕНДУМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

**ВВЕДЕНИЕ**

За последнее десятилетие в Российской Федерации произошли значительные изменения в государственной и общественной жизни, которые вызвали необходимость изменений в системе законодательства. Наша страна отказалась от прежней организации государственного управления, режимная система постепенно уступает место демократическому режиму. В сложившейся ситуации повышается роль институтов непосредственной демократии, в частности - референдума. Неотъемлемый признак демократического правового государства - принадлежащий народу суверенитет. Именно с помощью референдума граждане государства свободно осуществляют народовластие, поэтому на данном этапе развития России представляется необходимым исследование указанного правового института.

Актуальность рассматриваемой темы очевидна. Конституция РФ 1993 года объявила референдум и выборы высшим выражением власти народа, непосредственным ее проявлением.

Для того чтобы референдум точнее выражал волеизъявление народа, ему должно предшествовать свободное и всестороннее обсуждение выносимого на голосование вопроса. Отечественная правовая наука считала, что процедура народного го­лосования «создаёт оптимальные условия для навязывания народу воли реакционных кругов»[[1]](#footnote-1) Здесь есть известная доля истины: в истории, в том числе недавней, были слу­чаи, когда определённая группировка захватывает власть силой, а затем организует легализацию государственного переворота, либо же подготовленным подобием выборов или ре­ферендума, на котором граждане не в состоянии оценить проработанность обширного проекта. По­мимо того, нужно указать на такие традиционные проблемы не­посредственной демократии, как доступ к голосованию, подделка подписей, неточность в формулировках, про­блема явки и кворума, проблема осведомлённости голосующих, ослабление за счёт референдума законодательной власти, проблема учёта голосов и защита мнения несоглас­ного меньшинства, а также новоявленные проблемы по­следнего времени, как-то: не подконтрольность финансо­вых расходов; оплата за подпись при сборе подписей, об­ман при расчётах голосов; вводящие в заблуждение рек­ламные компании, вмешательство видео и теле-демократии.

Опыт показал, что оценка референдума как института прямой демокра­тии не может быть однозначной. Этот способ принятия решения имеет не­мало как сильных, так и слабых сторон. В связи с вышеизложенным, следует считать, что проблемы института референдума РФ, его роли в становлении демократических основ российской государственности чрезвычайно актуальны.

Таким образом, целью выпускной квалификационной работы является раскрытие понятия и порядка функционирования института референдума в РФ, выявление имеющихся правовых пробелов и формулирование предложений по совершенствованию механизмов института референдума.

Для достижения поставленной цели, были определены следующие задачи:

1. рассмотреть генезис конституционно-правового референдума в России;

2. раскрыть процедуру проведения референдума в Российской Федерации на федеральном, региональном и местном уровнях;

3. проанализировать современные проблемы содержания и применения конституционно- правового института референдума в Российской Федерации.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе функционирования института референдума.

Предмет исследования – конституционно-правовой институт референдума в современной России.

Методологическую основу выпускной квалификационной работы составляет комплексное применение научных методов познания - диалектического, исторического, сравнительного, формально- юридического, статистического.

Основу теоретической базы выпускной квалификационной работы составили разработки общей теории права, труды известных ученых в области конституционного права: А.А. Безуглова, О.Е. Кутафина, Е.И. Козлова, А.Н. Кокотова, М.И. Кукушкина, С.А. Солдатова и других.

Структура выпускной квалификационной работы обусловлена объектом, предметом, целью и задачами исследования. Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трех глав и заключения. В первой главе рассмотрен генезис конституционно-правового референдума в России. Вторая глава раскрывается процедура проведения референдума в Российской Федерации на федеральном, региональном и местном уровнях. В третьей главе проанализированы современные проблемы содержания и применения конституционно- правового института референдума в Российской Федерации.

**ГЛАВА 1. ГЕНЕЗИС КОНСТИТУЦИОННО - ПРАВОВОГО РЕФЕРЕНДУМА В РОССИИ**

##

## 1.1 Понятие и виды референдума

Латинское слово referendum означает «то, что должно быть со­общено». Родиной референдумов принято считать Швейцарию. На протяжении веков высшим органом власти Швейцарской конфедерации оставались народные собрания кантонов. Не­сколько раз в год собирался выборный парламент конфедерации, но решения его депутатов не имели окончательного характера - они принимались ad referendum, т.е. для сообщения народным собраниям, и только после их одобрения вступали в силу.

В политической практике демократических государств референдум не подменяет, а дополняет механизмы представительной демократии. Современный либерализм не склонен переоценивать референдум как инструмент народовластия, в отличие от радикальных демократов XVIII в - последова­тельных сторонников идей прямой демократии. Так, Ж.-Ж. Руссополагал, что ни одно политическое решение, ни один закон, не одобренные самим народом, не имеют обязательной силы.

В соответствии со ст. 1 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» от 28 июня 2004 года, референдум Российской Федерации - всенародное голосование граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения[[2]](#footnote-2).

Законодатель, давая данное определение, руководствовался основными признаками референдума, а именно:

1) референдум - это форма непосредственного осуществления народом своей власти;

2) способ выявления воли большинства населения, то есть обладающих избирательным правом, на референдуме производится только путем голосования;

3) законопроекты, принятые на референдуме, как правило, могут изменяться либо отменяться только путем принятия нового решения на референдуме;

4) решение, принятое на референдуме, не нуждается в утверждении каким-либо другим органом и вступает в силу, как правило, с момента официального опубликования результатов референдума[[3]](#footnote-3).

Классификации референдума проводятся по различным основаниям и потому многочис­ленны. Выделяют следующие виды референдума:

1) общегосударственный, региональный и местный референдум. В общегосударственном референдуме участвуют все граждане, обладающие правом на участие в референдуме. Региональные референдумы проводятся в федеративных государствах в пределах территории субъекта федерации. Местные референдумы проводятся в пределах административно-территориальных (муниципальных) единиц. Соответственно решения, принятые на референдумах, различаются по территории своего действия. В России законодательством предусмотрены референдум Российской Федерации, референдум субъекта Российской Федерации и местный референдум;

2) обязательный и факультативный референдум. В первом слу­чае конституция устанавливает, что решение по определенному вопросу может быть принято только путем референдума (например, общегосу­дарственный референдум при пересмотре конституции Швейцарии, местный референдум при объединении или разделении общин в Вен­грии). Факультативный референдум означает, что решение по предлага­емому вопросу может быть принято путем референдума, а может быть принято и иным путем;

3) конституционный и обыкновенный референ­дум. В первом случае на референдум выносится проект конституции (например, во Франции в 1958 г.) или поправка к конституции. Обыкно­венным считается референдум по иным вопросам, не имеющим конститу­ционного значения (например, в Швейцарии по вопросу о вступлении в ООН);

 4) допарламентский, послепарламентский, внепарламентский. Допарламентский референдум проводится до принятия закона парламентом, желающим выяснить мнение населения по данному вопросу путем голосования избирате­лей, послепарламентский - после того, как закон принят парламентом и вынесен им на утверждение путем референдума, внепарламентский - когда законы принимают­ся на референдуме при отсутствии или в обход парламента, поскольку президент не уверен в его поддержке (так делалось во Франции при президенте де Голле);

 5) утверждающий референдум (путем референду­ма избиратели утверждают решение парламента) и отменяющий (напри­мер, в Италии после соответствующего сбора подписей избирателей, требуемых законом, неоднократно проводились референдумы об отмене принятых ранее законов парламента);

6) решающий и консультативный референдум (в последнем случае путем голосования выявляется мнение избирателей, которое парламент учитывает, а может и не учесть, напри­мер при принятии закона).

Есть и иные классификации: конституцион­ный, законодательный, международно-правовой референдум (обычно по вопросам границ, участия в международных организациях), администра­тивный референдум (по вопросам, не связанным с принятием, изменением или отменой нормативно-правовых актов). Эти классификации часто переплетаются: один и тот же референдум может быть общегосударственным, обыкно­венным, послепарламентским, отменяющим, решающим и т.д. В некоторых странах, например в Японии и Китае, института референдума на законодательном уровне не предусмотрено.

Правовые последствия могут наступить после любого вида референ­дума, но обязательные правовые последствия связаны только с референ­думом, имеющим решающий характер, поскольку всякий консультатив­ный референдум, независимо, например, от того, будет он допарламентским или послепарламентским, представляет собой лишь выяснение мнения избирателей[[4]](#footnote-4). Конечно, парламент, иные органы государства на практике учитывают волю избирателей, выраженную путем консульта­тивного референдума, они не должны игнорировать общественное мне­ние, да еще выраженное таким образом, хотя юридически они не обязаны это делать. Обязательную силу для всех органов государства, должност­ных лиц, учреждений, граждан и их объединений имеют акты решающего референдума. При этом юридическая сила таких актов, как представля­ется, выше силы закона, принятого парламентом. Референдумом можно изменить закон парламента и отменить его, как это показывает практика отменяющих референдумов в Италии. Однако это правило не безуслов­но, поскольку во многих странах в конституцию, принятую путем рефе­рендума, парламент может вносить изменения своим законом, чаще всего принятым квалифицированным большинством.

Результаты референдума оформляются в итоге подсчета голосов и определения результатов голосования по вынесенному вопросу (вопросам). Нередко никаких иных актов о собственно референдуме не принимается: на основе его результатов издаются необ­ходимые законы и акты исполнительной власти, вносятся определённые положения в конституцию или учитываются его итоги при подготовке проекта. Иногда результаты референдума оформляются как закон парла­мента, принятый от его собственного имени, но с упоминание о рефе­рендуме (особенно это относится к допарламентскому референдуму). В отдельных случаях парламент издает закон, который не исходит собст­венно от парламента, а имеет своим прямым источником волю избирате­лей. В этом случае обычно указывается, что закон принят путем референ­дума. В Белоруссии решения, принятые республиканским референду­мом, в соответствии с конституцией 1996 г. подписываются президентом республики.

Таким образом, нужно отметить, что в разных странах мира референдум может иметь разнообразные формы, различное юридическое значение и последствия. Во многих странах Западной Европы референдум может быть использован, к примеру, как средство решения вопроса по изменению территориального устройства.

В соответст­вии с конституцией ФРГ и законом 1949 года референдум проводится в двух или нескольких землях и возможен только в связи с изменениями границ земель и образованием новой земли. Это изменение производится феде­ральным законом, который и выносится на референдум, проводимый в землях или на территориях, из коих должна быть образована новая земля. Избиратель должен определенно ответить на четко поставленный вопрос: выступает он за сохранение прежних границ или за образование новой земли. Варианты при таком референдуме (в отличие, например, от швейцарской практики) не предлагаются. Общегосударственные рефе­рендумы в ФРГ не проводятся.[[5]](#footnote-5)

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 новой 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) когда 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.)[[6]](#footnote-6);

2) 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 раз­
дел 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 парламент 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 года 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 года в Бразилии не было.

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.

**1.2. Разграничение референдума и иных форм непосредственной демократии**

В соответствии со ст. 3 Конституции РФ, демократические, свободные и периодические выборы в органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также референдум являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти. Государством гарантируются свободное волеизъявление граждан Российской Федерации на выборах и референдуме, защита демократических принципов и норм избирательного права и права на участие в референдуме.

В зависимости от формы волеизъявления народа различаются представительная и непосредственная демократия.

Представительная демократия выражается в осуществлении народом власти через выборных полномочных представителей, которые принимают решения, выражающие волю тех, кого они представляют: весь народ - население, проживающее на той или иной территории. Выборное представительство является важнейшим средством, обеспечивающим подлинное народовластие, и образует избираемые народом государственные органы и органы местного самоуправления. Непосредственная демократия - это форма непосредственного волеизъявления народа или каких-либо групп населения.

Конституция РФ 1993 года придает исключительное значение референдуму, дважды упоминая его в главах первой и второй, что составляет отличительную особенность ее содержания. Это можно объяснить стремлением разработчиков Конституции Российской Федерации подчеркнуть демократичность ее содержания, значением референдума как общечеловеческой ценности, формы выражения общественного мнения, способа принятия важных нормативно-правовых актов, инструмента реализации народовластия как основы конституционного строя.

В отличие от выборов, где избиратели выбирают своих представителей в законодательный орган государственной власти для решения от имени народа важных вопросов государственной жизни, референдум позволяет самому народу напрямую решать эти вопросы. А. де Токвиль писал, что «мы никогда не найдем по-настоящему сильного общества, не опирающегося на свободное волеизъявление людей. В мире не существует ничего иного, кроме патриотизма или религии, что могло заставить самых различных граждан в течение долгого времени стремиться к общей цели»[[7]](#footnote-7). Участие в референдуме «способно пробудить и направить в нужное русло неосознанный инстинкт любви к отечеству, который фактически никогда не покидает человеческое сердце, и, соединив этот инстинкт с определенными взглядами, чаяниями»[[8]](#footnote-8), превратить его в осознанный выбор.

Роль референдума как высшего непосредственного выражения воли и власти народа подтверждается императивным характером принимаемых на референдуме решений, которые являются общеобязательными и не нуждаются в дополнительном утверждении. В связи с этим порядок реализации референдума регулируется не обычным федеральным законом, а федеральным конституционным законом. Это еще один убедительный аргумент в подтверждение ведущей роли референдума по сравнению с выборами.

Понятиями, близкими к «референдуму» можно считать плебисцит, всенародный оп­рос, всенародное обсуждение. Все эти четыре понятия связаны с выявлением воли избирателей, но методы такого выявления не всегда одинаковы.

Следует отметить, что для обозначения референдума нередко используется в качестве синонима и понятие плебисцит (от лат. plebs — простой народ и scitum — решение, постановление). Очень часто понятия референдум и плебисцит используются как однозначные, хотя встреча­ются и попытки их разграничения, в том числе и на конституционном уровне. Одни связывают плебисцит с решением лишь особо важных, судьбоносных, прежде всего территориальных проблем; другие подчер­кивают консультативный характер плебисцита (хотя в иных случаях, наоборот, референдум признается консультативным, а плебисцит ре­шающим); третьи видят специфику в опросной форме волеизъявления избирателей и т.д. Сама же процедура проведения плебисцита практи­чески ничем не отличается от процедуры проведения референдума. В одних странах предпочитают использовать понятие «референдум» (Франция, Италия, Испания, Россия, Словакия и др.), а в других (Чили, Эквадор, Коста-Рика и др.) «плебисцит».[[9]](#footnote-9)

 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)[[10]](#footnote-10).

 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 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.

 Для обозначения референдума и плебисцита употребляется также термин «всенародное голосование». В данном случае речь идет не об участии абсолютно всех граждан в голосовании, а о голосовании лиц, обладающих избирательны­ми правами, по вынесенному вопросу.

С точки зрения демократии, референдум имеет преимущества перед представительной демократией, т.е. такой формой, при которой волю народа выражают и облекают 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).

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.

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).[[11]](#footnote-11)

Для проведения референдума устанавливаются определенные условия. Инициатива референдумаможет 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 областных советов. Эта инициатива, однако, не означает, что референдум будет обязательно проведен.[[12]](#footnote-12)

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).[[13]](#footnote-13)

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.

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 референдумааналогична 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).[[14]](#footnote-14)

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.

**1.3. Становление и развитие конституционно- правового института референдума в России**

Формирование института референдума в нашей стране началось в советский период. Ст. 49 Конституции СССР 1936 года гласила, что «Президиум Верховного Совета СССР производит всенародный опрос (референдум) по своей инициативе или по требованию одной из союзных республик»[[15]](#footnote-15), т.е. референдум характеризовался лишь как всенародный опрос. Однако практики проведения в СССР и таких референдумов не было. Ст. 5 Конституция СССР 1977 г. предусматривала, что «наиболее важные вопросы государственной жизни выносятся на всенародное обсуждение, а также ставятся на всенародное голосование (референдум)[[16]](#footnote-16)».

Аналогичное положение содержа­лось и в ст. *5* Конституции РСФСР 1978 года.[[17]](#footnote-17) Однако долгое время за­конодательство не определяло механизма применения этого институ­та, несмотря на то, что отечественные ученые настаивали на необ­ходимости принятия специального нормативного акта, 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 года, были предусмотрены разработка и принятие этого акта. В последующие годы организация и порядок проведения ре­ферендумов были регламентированы законодательством. В декабре 1990 года Съезд народных депутатов СССР принял закон о референдуме.

Однако, долгое время текущее законодательство не определяло механизма применения этого института. В настоящее время организация и порядок проведения референдума регламентированы законодательством. Появилась и практика их проведения.

Институт референдума в России был впервые законодательно закреплен 16 октября 1990 года. Этот акт является во многом противоре­чивым. Он, например, предоставлял право требовать проведения референдума со стороны 1 млн. граждан Рос­сийской Федерации, но в то же время оказывалось, что это право не безусловно, ибо Закон позволял Съезду на­родных депутатов отклонять требования о назначении ре­ферендума. Только Съезд был вправе принимать решение о всенародном референдуме, но поскольку обязательные референдумы не предусматривались, он, обладая всей пол­нотой власти по важнейшим вопросам, был не заинтересо­ван в их проведении.

Все это предопределило сравнительно редкое использование референдума, несмотря на то, что в начале 90-х гг. в стране проходили глубокие реформы, и власти се­рьезно нуждались в выявлении воли народа.

 Необходимо отметить, именно законом «О референдуме РСФСР», принятым 16 октября 1990 года[[18]](#footnote-18), было проведено 17 марта 1991 года всенародное голосование. Была поставлена задача выявить волю народа по одному из важнейших вопросов государственной жизни: о сохранении на территории нашей страны Союза как обновленной федерации суверенных республик и введение поста Президента в России.

25 апреля 1993 года состоялся всероссийский референдум, на который выносились следующие вопросы: «Доверяете ли Вы Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину?», «Одобряете ли Вы социальную политику, осуществляемую Президентом РФ и Правительством РФ с 1992 г.?», «Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов Президента РФ?», «Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов РФ?». 5 мая 1993 г. Центральная комиссия Всероссийского референдума подвила 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.[[19]](#footnote-19)

12 декабря 1993 года на основании Указа Президента РФ от 15 октября 1993 года № 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции РФ 12 декабря 1993 года»[[20]](#footnote-20) состоялся всероссийский референдум. Особенность референдума, проведенного 12 декабря 1993 года состояла в том, что одновременно с принятием новой Конституции проходили выборы в Федеральное Собрание, предусмотренное еще не принятой Конституцией. Однако возможность того, что проект может быть не принят избирателями, была учтена Президентом, который ранее (21 сентября 1993 года) издал Положение о федеральных органах власти на переходный период. Следовательно, для выборов в Федеральное Собрание существовала правовая база. Таким же путем (Указы об уточнении Положений о выборах депутатов Госу­дарственной Думы и Совета Федерации в 1993 года) было установ­лено, что выборы считаются состоявшимися, если число действи­тельных бюллетеней составит не менее 25% от числа зарегистриро­ванных избирателей.

Избирательная кампания 1993 года проходила в сложный период -трагический финал конституционного кризиса наложил отпечаток на
всю политическую жизнь. Однако, несмотря на мрачные пророчества
оппозиции, все оппозиционные партии получили право
на ведение избирательной кампании и участие в выборах, постепенно
возобновили выпуск изданий антипрезидентские по своей направлен­ности средства массовой информации. Политический режим сохранял
прежний демократический характер, общество осознавало необходимость политической стабильности и создания прочной конституционной законности.

Принятие новой Конституции России 1993 года означало также легализацию тех действий президента Б.Н. Ельцина, которые он совершил, выходя за рамки своих полномочий: приостановление действия Конституции 1978 года, по существу, роспуск высшего представительного органа – Съезда народных депутатов и созданного им Верховного Совета Российской Федерации, изменение порядка выборов во вновь создаваемые высшие представительные органы и другие мероприятия такого рода, осуществленные указами Президента.[[21]](#footnote-21)

Конституция РФ предусмотрела необходимость приня­тия конституционного закона о референдуме. 10 октября 1995 года Президентом РФ был подписан Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»[[22]](#footnote-22). Согласно этому Закону, референдум РФ — всенародное го­лосование граждан РФ по законопроектам, действующим законам и другим 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 от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участии в референдуме граждан Российской Федерации[[23]](#footnote-23).

28 июня 2004 года был принят Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», регулирующий данный круг общественных отношений, связанных с реализацией конституционного права гражданина на участие в референдуме. Данный закон существенно ужесточил и осложнил условия проведения референдума.

В соответствии с Конституцией РФ и вышеуказанными нормативными актами, референдум в РФ проводится на всей территории на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном го­лосовании. Каждый участник референдума РФ обла­дает одним голосом. К участникам референдума РФ предъявляются те же требования, что и к избирателям (достижение 18-летнего воз­раста, дееспособность и т.д.). На референдум РФ в обязательном порядке выносится вопрос о принятии новой Конституций РФ, если Конституционное Собрание принимает решение о вынесении на всенародное го­лосование проекта новой Конституции РФ. Решение, принятое на референдуме РФ, является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении. Такое решение действует на всей территории РФ и может быть отменено или изменено не иначе как путем принятия решения на новом референдуме РФ.

Таким образом, можно сделать вывод, 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 псевдодемократическими лозунгами и призывами, а также ложными социальными ценностями…»[[24]](#footnote-24), и наконец, если будут созданы все необходимые организационно-технические и иные условия для подготовки и проведения всенародных опросов.

**ГЛАВА 2. ПРОЦЕДУРА ПРОВЕДЕНИЯ РЕФЕРЕНДУМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**2.1. Особенности проведения референдума на общефедеральном уровне**

Статьей 2 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» от 28 июня 2004 года предусмотрены основные принципы проведения референдума[[25]](#footnote-25):

1. референдум проводится на основе всеобщего равного прямого и свободного волеизъявления граждан Российской Федерации при тайном голосовании;

2. граждане Российской Федерации имеют право участвовать в референдуме независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств;

3. граждане Российской Федерации участвуют в референдуме на равных основаниях, каждый участник референдума обладает равным числом голосов.

4. гражданин Российской Федерации голосует за вынесенный (вынесенные) на референдум вопрос (вопросы) или против него (них) непосредственно;

5. участие гражданина Российской Федерации в референдуме является свободным и добровольным, никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в референдуме, в выдвижении инициативы проведения референдума, в подготовке и проведении референдума, а также препятствовать его свободному волеизъявлению;

6. голосование на референдуме является тайным, исключающим возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина Российской Федерации, в том числе наблюдения за заполнением участником референдума бюллетеня для голосования на референдуме в месте для тайного голосования.

В референдуме имеют право участвовать правоспособные граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет.

Не имеет права участвовать в референдуме гражданин Российской Федерации, признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда. Гражданин Российской Федерации, проживающий или находящийся за пределами ее территории, обладает в полном объеме правом на участие в референдуме. Дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации обязаны оказывать содействие гражданину Российской Федерации в реализации его права на участие в референдуме.

Исходя из исключительной важности вопросов, выносимых на референдум, для реализации основ конституционного строя Российской Федерации, Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года «О референдуме Российской Федерации» запрещает участие иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц, международных организаций и международных общественных движений в осуществлении деятельности, способствующей либо препятствующей подготовке и проведению референдума.

Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[[26]](#footnote-26) установлено прямое действие его норм и их верховенство по отношению к нормам иных федеральных законов. В случае противоречия федеральных законов, а также законов субъектов РФ, уставов муниципальных образований Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской федерации» применяются нормы названного Федерального закона (пункт 7 статьи 1). Таким образом, чтобы не возникало пробелов и коллизий в праве, Закон является своеобразным арбитром в решении вопросов, касающихся проведения референдума как на Федеральном, так и на местном уровне.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской федерации» устанавливает стабильность нормативно-правовой базы выборов и референдума: принятые в установленном законом порядке изменения и дополнения в законы, иные нормативные акты о выборах или референдуме вступают в силу только после окончания избирательной кампании, проведения референдума (пункт 6 статьи 1).

Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» от 28 июня 2004 года регулирует предмет республиканского референдума исходя из принципа «можно все, что не запрещено законом».

В соответствии с названной тенденцией на референдум согласно ст. 6 названного Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 года не могут быть вынесены 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;

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 о назначении на должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

6) о принятии и об изменении федерального бюджета, исполнении и изменении внутренних финансовых обязательств Российской Федерации;

7) о введении, об изменении и отмене федеральных налогов и сборов, а также об освобождении от их уплаты;

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

9) об амнистии и помиловании.

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.

Так, Верховный суд РФ от 02.06.2005 года рассмотрев гражданское дело по заявлениям уполномоченных Московской городской региональной подгруппы инициативной группы по проведению референдума Российской Федерации Л., С., У., членов региональной подгруппы З., И., К., К., М., Р. об отмене Постановления ЦИК России от 20 апреля 2005 г. № 143/981-4 в части несоответствия ряда вопросов, предлагаемых для вынесения на референдум Российской Федерации Московской городской региональной подгруппой инициативной группы по проведению референдума Российской Федерации, требованиям Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации», установил, что решение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации является законным и не нарушает права граждан на участие в референдуме. В частности по вопросу № 5: «Согласны ли Вы с тем, что Жилищный кодекс Российской Федерации, ухудшающий условия реализации конституционного права на жилище, должен утратить силу по истечении одного месяца со дня проведения референдума?» ЦИК России установила несоответствие вопроса требованиям пункта 6 части 5 и частей 6 и 7 статьи 6 ФКЗ «О референдуме Российской Федерации».

В соответствии с частью 1 статьи 2 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» с 1 марта 2005 года полностью или частично признаны утратившими силу 34 нормативных правовых акта, в соответствии с которыми регулировались жилищные отношения. В случае положительного ответа на вопрос № 5 будет признан утратившим силу Жилищный кодекс, однако из содержания вопроса однозначно не следует, что Жилищный кодекс РСФСР будет регулировать жилищные отношения, и, следовательно, образуется правовой вакуум в регулировании жилищных отношений, что недопустимо.

Кроме того, указанная ситуация неизбежно приведет к тому, что граждане не смогут реализовать свое право на жилье, лишатся правовых гарантий, что также недопустимо в соответствии с частью 6 статьи 6 ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»[[27]](#footnote-27).

Конституционное право граждан на участие в референдуме является комплексным правом, включающим в свой состав ряд субъективных прав по участию в референдуме. При этом часть из них закреплена в Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации» от 28 июня 2004 года прямо, другая - косвенно.

К числу субъективных прав гражданина по участию в референдуме, сформулированных в данном законе, получивших прямое закрепление, относятся: право на инициирование референдума (ст. 15, 17); право подписи в поддержку одной и той же инициативы проведения референдума (п. 6 ст. 17); право быть членом комиссии референдума с решающим или совещательным голосом (ст. 27); право на участие в финансировании референдума (ст. 51); право на участие в агитационной деятельности (ст. 60, 61); право быть наблюдателем на участке референдума (ст. 36); право быть уполномоченным представителем инициативной группы (ст. 34); право обжаловать решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, политических партий и иных общественных объединений, комиссий референдума, их должностных лиц, нарушающих право на участие в референдуме (п. 2, 4 ст. 44, ст. 87); право голоса, включая возможность досрочного голосования, получения открепительного талона (ст. 71, 73).

Косвенное закрепление в Федеральном конституционном законе «О референдуме» от 28 июня 2004 года получило право на информирование о ходе и результатах референдума. Оно вытекает из содержания ст. 34, 44, 82 анализируемого Федерального конституционного закона, закрепляющих гласность как принцип организации и проведения референдума Российской Федерации.

Приведенный перечень возможностей гражданина по участию в референдуме позволяет выделить функциональные роли гражданина в процедуре подготовки и проведения референдума. Гражданин РФ может быть: участником инициативной группы; членом агитационной инициативной группы; уполномоченным представителем инициативной группы; членом комиссии референдума с правом решающего и совещательного голоса; наблюдателем; рядовым участником референдума, голосующим за или против вопроса, вынесенного на референдум; участником судебного процесса в связи с рассмотрением жалобы на нарушение права участвовать в референдуме.

Важнейшим условием реализации конституционного права на участие в референдуме является гласность, которая предполагает право граждан Российской Федерации как участников референдума на информирование о его ходе и результатах. Нормы Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 года, закрепляющие гарантии гласности в процедуре проведения референдума, соответствуют предписанию п. 14 Резолюции 1121 Парламентской Ассамблеи Совета Европы «Об инструментах участия граждан в представительной демократии» 1997 года о том, что государства - члены Совета Европы должны определить правила, гарантирующие надлежащее информирование граждан обо всех вопросах, связанных с проведением референдума[[28]](#footnote-28). При этом специфика реализации права на информацию зависит от роли гражданина в процессе реализации референдума.

Граждане РФ, активно участвующие в процессе организации и деятельности референдума в качестве членов комиссий референдума, членов или уполномоченных представителей инициативной группы, агитационной инициативной группы по проведению референдума, вправе присутствовать без дополнительного разрешения на всех заседаниях комиссий референдума, агитационных мероприятиях, а также при подсчете голосов участников референдума и осуществлении соответствующей участковой, территориальной комиссией работы со списками участников референдума, с бюллетенями, открепительными удостоверениями, протоколами и со сводными таблицами об итогах голосования, о результатах референдума.

Граждане Российской Федерации, назначенные наблюдателями, вправе присутствовать на заседаниях комиссий референдума в день голосования, день проведения досрочного голосования, при определении результатов референдума, составлении протоколов об итогах голосования, о результатах референдума, а также при повторном подсчете голосов участников референдума и до получения сообщения о принятии вышестоящей комиссией референдума протокола об итогах голосования.

Рядовые граждане - участники референдума, интересующиеся ходом проведения и подведения итогов референдума, вправе получить соответствующую информацию двумя путями.

Первый состоит в возможности любого участника референдума обратиться в комиссию референдума и незамедлительно после подписания протоколов об итогах голосования получить данные по каждому участку референдума, каждой территории, каждому субъекту в объеме данных, содержащихся в протоколах комиссий референдума об итогах голосования.

Второй путь информирования граждан РФ как участников референдума состоит в получении информации через средства массовой информации. В целях полного, объективного и своевременного освещения подготовки и проведения референдума представители средств массовой информации наделены следующими правами: присутствовать на заседаниях комиссий референдума, знакомиться с протоколами об итогах голосования, присутствовать на агитационных мероприятиях, освещать их проведение; находиться в помещении для голосования в день голосования, а также в дни досрочного голосования.

Центральная избирательная комиссия РФ направляет предварительные данные о результатах референдума редакциям средств массовой информации по мере поступления этих данных в ЦИК РФ. Официальное опубликование результатов референдума осуществляется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в течение трех дней со дня подписания ею протокола о результатах референдума. Одновременно Центральная избирательная комиссия РФ опубликовывает данные, содержащиеся в протоколе о результатах референдума.

В соответствии со ст. 14 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» от 28 июня 2004 года, инициатива проведения референдума принадлежит 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; Конституционному Собранию - в случае, предусмотренном частью 3 статьи 135 Конституции Российской Федерации; федеральным органам государственной власти - в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации и вышеуказанным Федеральным конституционным законом.

 В случае успешной реализации инициативы проведения референдума гражданами РФ возникает возможность реализации остальных субъективных прав, вытекающих из конституционного права на участие в референдуме.

В соответствии со ст. 24 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» от 28 июня 2004 года, подготовку и проведение референдума, обеспечение реализации и защиты права на участие в референдуме осуществляют избирательные комиссии, созданные и действующие на постоянной основе в соответствии с законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах, а также специальные территориальные комиссии референдума и участковые комиссии референдума.

Систему комиссий референдума составляют следующие комиссии, перечисленные в порядке от вышестоящих к нижестоящим:

1) Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;

2) избирательные комиссии субъектов Российской Федерации;

3) территориальные избирательные комиссии или избирательные комиссии муниципальных образований, действующие в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах, в качестве территориальных избирательных комиссий, а также специальные территориальные комиссии референдума в случае их сформирования;

4) участковые комиссии референдума.

Решение вышестоящей комиссии референдума, принятое в пределах ее компетенции, обязательно для нижестоящих комиссий референдума. Решение комиссии референдума, противоречащее закону либо принятое с превышением установленной компетенции, подлежит отмене вышестоящей комиссией референдума или судом. При этом вышестоящая комиссия референдума вправе принять решение по существу вопроса или направить нижестоящей комиссии референдума, решение которой было отменено, соответствующие материалы на повторное рассмотрение. В случае, если нижестоящая комиссия референдума повторно не рассмотрит вопрос, решение по существу данного вопроса вправе принять вышестоящая комиссия референдума. Комиссии референдума в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Новеллой Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 года в регулировании конституционного права гражданина РФ на участие в референдуме является появление возможности быть членом нового вида комиссий референдума - специальных территориальных комиссий, которые не были предусмотрены ранее действовавшим Федеральным конституционным законом от 10 октября 1995 года «О референдуме Российской Федерации». Избирательная комиссия субъекта РФ вправе сформировать одну либо несколько специальных территориальных комиссий для руководства деятельностью участковых комиссий, сформированных на участках референдума, которые образованы на судах, находящихся в плавании, и полярных станциях. Такие специальные территориальные комиссии формируются с соблюдением общих условий формирования комиссий, а также порядка формирования территориальных комиссий, установленных законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах[[29]](#footnote-29).

Член комиссии с правом совещательного голоса обладает равными правами с членом комиссии с правом решающего голоса по вопросам подготовки и проведения референдума, за исключением права:

а) выдавать и подписывать бюллетени, открепительные удостоверения;

б) участвовать в сортировке, подсчете и погашении бюллетеней;

в) составлять протокол об итогах голосования, о результатах референдума;

г) участвовать в голосовании при принятии решения по вопросу, отнесенному к компетенции соответствующей комиссии, и подписывать решения комиссии.

Граждане РФ - члены комиссии с правом решающего и с правом совещательного голоса:

- заблаговременно извещаются о заседаниях соответствующей комиссии;

- вправе выступать на заседании комиссии, вносить предложения по вопросам, отнесенным к компетенции соответствующей комиссии, и требовать проведения по данным вопросам голосования;

- вправе задавать другим участникам заседания комиссии вопросы в соответствии с повесткой дня и получать на них ответы по существу;

- вправе знакомиться с документами и материалами, непосредственно связанными с референдумом (за исключением бюллетеней, открепительных удостоверений, списков избирателей, участников референдума, подписных листов, иных документов и материалов, содержащих конфиденциальную информацию, отнесенную к таковой в порядке, установленном федеральным законом), требовать заверения указанных копий;

- вправе удостовериться в правильности подсчета по спискам избирателей, участников референдума числа лиц, принявших участие в голосовании, в правильности сортировки бюллетеней по вариантам ответа на вопрос референдума;

- вправе обжаловать действия (бездействие) комиссии в соответствующую комиссию или в суд.

В отличие от Федерального конституционного закона от 10 октября 1995 года, Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года устанавливает, что использование в агитационных материалах изображения физического лица, высказываний физического лица по вопросам референдума возможно только с письменного согласия данного физического лица. Документ, подтверждающий такое согласие, представляется в комиссию референдума вместе с экземплярами агитационных материалов.

Данное ограничение не распространяется:

1) на использование изображений членов инициативной группы по проведению референдума, инициативных агитационных групп и их высказываний по вопросам референдума;

2) на использование публично высказанных и обнародованных мнений по вопросам референдума с указанием даты (периода времени) обнародования таких мнений и наименования средства массовой информации, в котором они были обнародованы;

3) на цитирование высказываний, обнародованных в агитационных материалах, изготовленных и распространяемых в соответствии с Федеральным конституционным законом от 28 июня 2004 года.

Гарантиями реализации права голоса гражданина на участие в референдуме являются возможность досрочного голосования, получения открепительного удостоверения, а также голосования вне специально отведенного для этого помещения.

Впервые Федеральным конституционным законом от 28 июня 2004 года предусмотрена возможность повторного голосования граждан на референдуме, если допущенные при проведении голосования и подсчете голосов нарушения не позволяют с достоверностью определить волеизъявление граждан РФ.

Необходимо отметить, что инициатива проведения ре­ферендума Российской Федерации принадлежит:

1) не менее чем двум миллионам граждан Российской Федерации, имеющим право на участие в референдуме, при условии, что на территории одного субъекта РФ или в сово­купности за пределами территории Российской Федерации проживают не более 10 процентов из них;

2) Конституционному Собранию в случае, предусмотрен­ном ч. 3 ст. 135 Конституции РФ.[[30]](#footnote-30)

Каждый гражданин или группа граждан РФ, имеющие право на участие в референдуме, а равно общероссийское общественное объединение, устав которого предусматрива­ет участие в выборах федеральных органов государственной власти и зарегистрирован Министерством юстиции РФ не позднее, чем за шесть месяцев до обращения с инициати­вой о проведении референдума Российской Федерации, мо­гут образовать инициативную группу в количестве не менее 100 человек для сбора подписей в поддержку инициативы о проведении референдума.

Необходимо отметить, что Федеральный закон регулирует порядок организации инициативной группы и ее работу[[31]](#footnote-31). Инициативная группа обращается в избирательную комиссию соответствующего субъекта РФ, на территории которого проживает большинство членов инициативной груп­пы, с ходатайством о регистрации группы. Избирательная комиссия субъекта РФ, установив соответствие ходатайства инициативной группы и приложенных к нему документов требованиям Федерального конституционного закона, в течение 15 дней со дня поступления ходатайства принимает решение о регистрации инициативной группы, выдает ей регистрационное свидетельство и извещает об этом Центральную избирательную комиссию РФ и избирательные ко­миссии тех субъектов РФ, которые инициативная группа указала в ходатайстве. Отказ в регистрации может быть об­ жалован в суд или в Центральную избирательную комиссию РФ. Однако основанием для отказа в регистрации инициа­тивной группы может быть только нарушение инициативной, группой положений Конституции РФ и Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Фе­дерации».

С момента получения регистрационного свидетельства инициативная группа вправе добровольно и самостоятельно собирать подписи в поддержку инициативы проведения ре­ферендума. Подписи собираются посредством внесения их в подписные листы, содержащие формулировку вопроса, вы­носимого на референдум. В случае вынесения на референдум законопроекта лицо, проводящее сбор подписей, должно представлять гражданину по первому его требованию текст этого законопроекта. Подписные листы передаются в избирательную комиссию субъекта РФ, на территории которого собирались подписи. Данная избирательная комиссия проверяет соблюдение требований Федерального конституционного за­кона, принимает и в течение 15 дней направляет подписные листы, экземпляр итогового протокола инициативной груп­пы и копию своего постановления в Центральную избиратель­ную комиссию Российской Федерации.

Центральная избирательная комиссия РФ проверяет со­ответствие всех поступивших документов требованиям Федерального конституционного закона и в течение 15 дней со дня последнего поступления подписных листов направляет их со своим заключением Президенту Российской Федерации, одновременно информируя об этом палаты Федераль­ного Собрания Российской Федерации и инициативную груп­пу. Если в результате проверки будет установлено, что число действительных подписей не отвечает требованиям Федерального конституционного закона, выносится поста­новление Центральной избирательной комиссии об отказе в проведении референдума. В этом случае данная инициатив­ная группа не может выступать повторно с предложением о проведении референдума Российской Федерации.

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. 12 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. Конституцион­ный Суд проверяет соблюдение требований, предусмотрен­ных Конституцией Российской Федерации, и в течение ме­сяца 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.

Президент РФ издает Указ о назначении референдума, в котором определяет дату его проведения, при этом голо­сование может быть назначено на любой выходной день в период от двух до трех месяцев со дня опубликования Ука­за. Проведение выборов Президента РФ, федеральных органов государственной власти, органов государственной вла­сти субъектов Российской Федерации, органов местного са­моуправления одновременно с проведением референдума не допускается. Решения и действия (бездействие) Централь­ной комиссии референдума 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).

Закон обязывает суды и органы прокуратуры организо­вывать свою работу (в том числе и в выходные дни) таким образом, чтобы обеспечить своевременное рассмотрение жалоб (заявлений) по вопросам, связанным с проведением референдума.

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. Списки участков референдума с указанием их границ, адресов и номеров телефонов участковых комиссий по про­ведению референдума подлежат обязательному опублико­ванию (обнародованию) не позднее чем за 35 дней до дня проведения референдума.

Список граждан, имеющих право на участие в рефе­рендуме, по участку референдума составляется участковой комиссией по проведению референдума на основании данных, предоставляемых по установленной форме главой ме­стной администрации. Данные о гражданах, имеющих право на участие в референдуме, глава местной администра­ции направляет в участковую комиссию по проведению ре­ферендума не позднее чем за 40 дней до дня проведения референдума. Предусмотрен особый порядок составления списков военнослужащих и других граждан, находящихся ко времени проведения референдума вне территории свое­го участка.

 Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской федерации» введено понятие «регистрация участников референдума» (статья 17). Согласно пункту 8 статьи 22 Центральная избирательная комиссия Российской Федерации совместно с федеральными органами государственной власти, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления организует государственную систему регистрации (учета) избирателей, участников референдума и участвует в осуществлении этих функций.

В целях устранения «двойного учета» уточнен порядок составления участников референдума. Так, в соответствии с пунктом 5 статьи 18 Федерального закона основанием для включения гражданина РФ в эти списки на конкретном участке является факт его постоянного или преимущественного проживания на территории этого участка, определяемый в соответствии с федеральным законодательством. Здесь необходимо отметить значение понятия «преимущественного проживания»: оно является дискуссионным, потому как, не совсем ясна его сущность. По-моему мнению, таких понятий следует избегать и не применять в законодательстве.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие граждан в референдуме Российской Федерации» достаточно четко регулирует процедуру образования участков референдума, раскрывает процедуру составления списков граждан, участвующих в референдуме.

В соответствии с частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что права и свободы человека могут быть ограничены Федеральным законом только в той части, в какой это необходимо в целях защиты прав и законных интересов других лиц, в пункте 6 статьи 18 Закона применительно к проведению референдума включено положение о том, что при их проведении военнослужащие, проходящие воинскую службу по призыву в воинских частях, расположенных на территории соответствующего муниципального образования, в списки не включаются, если они не являлись жителями данного муниципального образования на момент призыва (пункт 6 статьи 18).

Списки граждан, имеющих право на участие в рефе­рендуме представляются для всеобщего ознакомления не позднее чем за 20 дней до дня проведения референдума. Каждому гражданину Российской Федерации предоставля­ется право заявить в участковую комиссию по проведению референдума о невключении его в список граждан, имею­щих право на участие в референдуме, а также о любой ошибке или неточности в указанном списке. Участковая ко­миссия обязана проверить заявление и устранить ошибку или неточность либо не позднее чем через 24 часа выдать заяви­телю ответ в письменной форме с изложением мотивов при­нятого решения. Решение участковой комиссии может быть обжаловано в вышестоящую комиссию по проведению рефе­рендума или в суд, которые обязаны рассмотреть жалобу (за­явление) в трехдневный срок, а за три дня до дня проведения референдума и в день проведения референдума— немедлен­но. Вносить изменения в списки граждан, имеющих право на участие в референдуме Российской Федерации, после начала подсчета голосов запрещается.

Таким образом, законодательство о референдуме закрепляет процедуру защиты права граждан участия в референдуме Российской Федерации.

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 V 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. Запрещается проводить агитацию, распространять лю­бые агитационные материалы:

1) федеральным органам государственной власти, орга­нам государственной власти субъектов РФ, органам местно­го самоуправления, а также их должностным лицам при исполнении ими служебных обязанностей;

2) воинским частям, военным учреждениям и организа­циям;

3) благотворительным организациям и религиозным объе­динениям;

4) членам избирательных комиссий, членам комиссий по проведению референдума Российской Федерации.

Агитация заканчивается в ноль часов по местному вре­мени накануне дня, предшествующего дню проведения ре­ферендума Российской Федерации. 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 денеж­ным 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 ила против вопроса, вынесенного на референдум.

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

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в статье 19 закрепляет, что избирательные округа должны образовываться при соблюдении принципа их примерного равенства по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10 процентов, а в труднодоступных и отдаленных местностях – не более чем на 15 процентов, при образовании избирательных округов на территориях компактного проживания коренных малочисленных народов допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей может превышать указанный предел, но не более, чем на 30 процентов.

Нормы Федерального закона, касающиеся вопросов статуса кандидатов, зарегистрированных кандидатов, агитации и финансирования при проведении референдумов, призваны исключить возможность злоупотреблений при проведении агитации, финансировании кандидатами, зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, блоками своих избирательных кампаний, а также злоупотреблений должностным и служебным положением кандидатов, зарегистрированных кандидатов.

Что касается финансирования организации и проведения референдума, осуществляемого комиссиями референдума, то в Законе закреплен принцип исключительно бюджетного финансирования. В случае отсутствия бюджетного финансирования предусмотрен механизм получения соответствующими комиссиями кредитов банков (пункты 4 и 5 статьи 46 Федерального закона).

Правовое обеспечение равных условий доступа к агитации через средства массовой информации содержится в статьях 39, 40, 41 Федерального закона: предоставление бесплатного эфирного времени, равные условия доступа к платному эфирному времени, печатным площадям периодических печатных изданий.

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 комиссия решает вопрос о целесообразности приобретения к каждому бюллетеню для голосования текстов вынесении на референдум проекта закона и действующего закона, который предлагается отменить или изменить. Форма и текст бюллетеня для голосования на референдуме Российс­кой Федерации утверждаются Центральной комиссией референдума не позднее чем за 28 дней до дня проведения референдума.

На основании протоколов комиссий субъектов Российской Федерации по проведению референдума Российской Федерации об итогах голосования по соответствующему субъекту Федерации и протоколов об итогах голосования участковых комиссий по проведению референдума Российс­кий Федерации, образованных за пределами территории Российской Федерации, путем суммирования содержащих­ся в них данных Центральная комиссия референдума не позднее чем через 10 дней со дня проведения референдума определяет результаты референдума. Центральная комис­сия референдума признает референдум состоявшимся, если в голосовании приняло участие более половины граждан, имеющих право на участие в референдуме. Комиссия при­знает 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 отклоненными.

Постановлением Центральной комиссии результаты го­лосования в отдельных субъектах РФ могут быть признаны недействительными из-за допущенных нарушений Федераль­ного конституционного закона, существенно повлиявших на итоги голосования. В этом случае Центральная комиссия впра­ве поручить соответствующим комиссиям по проведению референдума провести повторное голосование не позднее 15 дней со дня официального опубликования (обнародова­ния) постановления Центральной комиссии.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в статье 61 закрепляет юридическую силу решения, принятого на референдуме. Принятое на референдуме решение и итоги голосова­ния в целом по Российской Федерации подлежат официаль­ному опубликованию (обнародованию) Центральной комис­сией не позднее трех дней после определения результатов референдума Российской Федерации. Центральная комиссия в тот же срок опубликовывает (обнародует) для всеобщего сведения итоги голосования по каждому субъекту РФ,

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. Таким образом, законодательство о референдуме закрепляет значимость, принятого на референдуме решения.

Необходимо отметить, что лица, препятствующие свободному осуществлению граж­данином РФ его права на участие в референдуме путем под­купа, обмена, применения физического насилия или угрозы его применения, подлога документов референдума, заведо­мо неправильного подсчета голосов граждан, имеющих пра­во на участие в референдуме, или иным путем либо препят­ствующие работе избирательных комиссий или комиссий по проведению референдума и работе членов указанных комиссий, а также законной деятельности инициативной группы, наблюдателей или условиям проведения агитации, либо препятствующие выполнению решения, принятого на референдуме, несут административную или уголовную ответствен­ность в соответствии с федеральными законами[[32]](#footnote-32).

Таким образом, необходимо отметить, что процедура референдума РФ закреплена законодательно, причем законодатель четко оговаривает процесс назначения референдума, порядок подготовки к проведению референдума Российской Федерации, а также говорит о процессе голосования на референдуме и определения результатов. Нужно также заметить, что законодатель закрепляет ответственность за нарушение законодательства о референдуме.

Однако, необходимо также отметить, что законодательство, касающиеся института референдума еще не достаточно совершенно.

**2.2. Особенности проведения референдума на региональном уровне**

Конституция Российской Федерации (ст. 138), а также Феде­ральный закон РФ от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» предусматривают местный референдум как форму непосредствен­ной демократии[[33]](#footnote-33).

В указанном Федеральном законе закреплены только основные принципы проведения местного референдума, тогда как поря­док его назначения и проведения, принятия и изменения его решений должен устанавливаться уставами муниципальных об­разований (ст. 22). Положительно оценивая этот факт, необхо­димо отметить, что очень важно найти разумный правовой ба­ланс между региональным и местным правотворчеством, со­блюсти принцип равноправия граждан. При этом следует учесть, что большинство полномочий в сфере нормативно-пра­вового регулирования этих отношений на региональном и мест­ном уровне сосредоточено, в соответствии с современным под­ходом к организации федеративных отношений и местного самоуправления, закрепленным действующей Конституцией РФ, в руках представительных органов власти субъектов Федерации и местного самоуправления.

Учитывая огромную важность развития института местного референдума в России, отсутствие централизованного федерально­го закона, регламентирующего принципы его проведения, а также наличие автономно развивающегося регионального законодатель­ства, целесообразно подробнее остановиться на характеристике ре­гионального законодательства о местных референдумах.

Возможность проведения местных референду­мов закрепляется в нормативно-правовых актах всех субъектов РФ, но степень проработанности этого вопроса различна. Боль­шинство субъектов РФ предусматривают существование специ­ального закона, регламентирующего порядок проведения мест­ных референдумов[[34]](#footnote-34). При этом необходимо заметить, что, исходя из двойственной природы городов федерального значения — субъектов федерации и территорий муниципальных образований, на их территории приняты и действуют законы, регламентирующие проведение как региональных, так и местных референдумов. Так, в Москве и Московской области приняты: Закон «О местном референдуме в Московской области» от 28 декабря 1994 г., Закон г. Москвы от 14 февраля 1996 г. № 4 «О референдуме города Москвы»[[35]](#footnote-35), в Санкт-Петербурге действуют законы Санкт-Петербурга «О референдуме Санкт-Петербурга» от 18 июня 1996 г. № 72-29[[36]](#footnote-36), «О местном референдуме в Санкт-Петербурге» от 6 июля 1996 , № 80-36[[37]](#footnote-37). Уставом города. Москвы также предусмотрен местный референдум, однако закон, регламентирующий его проведение еще не принят.

С незначительными изменениями дали определение местному референдуму законодатели городов федерального значения:

 ст. 1 Закона «О референдуме города Москвы»: «Референдум города Москвы — голосование жителей Москвы по вопросам, отнесенным к предметам ведения города Москвы... является высшим непосредственным выражением власти жителей Москвы — проводится на всей территории города Москвы»[[38]](#footnote-38);

 ст. 1 Закона Санкт-Петербурга «О местном референдуме в Санкт-Петербурге»: «местный референдум — форма непосредственного волеизъявления граждан, проживающих на территории муниципального образования, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, уставом муниципального образования и настоящим Законом»[[39]](#footnote-39);

 ст. 1 Закона Санкт-Петербурга «О референдуме Санкт-Петербурга»: «референдум Санкт-Петербурга — голосование граждан, обладающих избирательным правом на выборах органов государственной власти Санкт-Петербурга, по важнейшим вопросам жизни Санкт-Петербурга, за исключением вопросов, которые в соответствии с настоящим Законом не подлежат вынесению на референдум»[[40]](#footnote-40).

Необходимо отметить, что до принятия Фе­дерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Россий­ской Федерации», была распространена практика путем референдума продлевать сроки полномо­чий выборных органов и должностных лиц местного само­управления, досрочно их прекращать, давать согласие на освобождение от должности - и все это согласно действо­вавшим законам о местном референдуме, принятым, в ряде субъектов Федерации. Однако, в вышеуказанном нормативно - правовом акте, на местный референдум могут быть вынесены во­просы, находящиеся в ведении местного самоуправления, причем законами субъекта Федерации, нормативными ак­тами представительных органов могут быть установлены конкретные вопросы, подлежащие вынесению на референ­дум. В то же время согласно п. 3 ст. 2 Феде­рального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Россий­ской Федерации» на местный референдум не могут быть вынесены вопросы:

а) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий. приостановлении осуществления полномочий органов местного самоуправления, а также о проведении досрочных выборов органов местного самоуправления или об отсрочке этих выборов;

 б) о формировании состава органов местного само­управления, персональном составе этих органов;

в) о принятии или об изменении бюджета и изменении финансовых обязательств муниципального образования;

г) о принятии чрезвычайных или срочных мер по обес­печению здоровья и безопасности населения.

На местный референдум не могут быть также вынесе­ны вопросы, не находящиеся в ведении соответствующего муниципального образования.

И хотя Федеральный закон сформулировал круг во­просов, которые могут быть вынесены на местный рефе­рендум, спор по этому поводу продолжается - уже в Кон­ституционном Суде. Член Совета Федерации И.П. Алексан­дров и Председатель палаты Республики Законодательного Собрания Республики Карелия Н.В. Коцюба оспорили в Конституционном Суде конституционность положения Фе­дерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Россий­ской Федерации» о том, что на местный референдум не могут быть вынесены вопросы о досрочном прекращении полномочий органов местного самоуправления и о проведе­нии досрочных выборов органов местного самоуправления[[41]](#footnote-41).

Аргументируя конституционность оспариваемых поло­жений, Конституционный Суд[[42]](#footnote-42) отметил, что ограничение круга вопросов, выносимых на местный референдум, Фе­деральным законом обусловлено тем, что каждая форма непосредственной демократии имеет собственное предназ­начение в системе народовластия и реализация одной из них не должна препятствовать осуществлению других, необоснованно замещать их. Референдум как высшее непо­средственное выражение власти народа, по смыслу Кон­ституции РФ, не может быть направлен на отрицание со­стоявшихся выборов, также являющихся высшим выраже­нием власти народа, поскольку фактически это приводило бы к пересмотру их итогов и как следствие - к нарушению стабильности и непрерывности функционирования органов публичной власти.

Запретом выносить на местный референдум вопросы о досрочном прекращении полномочий и о досрочных выбо­рах органов местного самоуправления не ограничивается право граждан на осуществление контроля за деятель­ностью органов местного самоуправления и их должност­ных лиц в установленных законом формах, включая отзыв населением депутата, члена выборного органа или выборного должностного лица местного самоуправления, если возможность такого отзыва предусмотрена уставом муни­ципального образования в соответствии с законом субъекта Федерации.

Вопросы, выносимые на местный референдум, не могут ограничивать или отменять общепризнанные права и сво­боды человека и гражданина, конституционные гарантии их реализации, а также должны исключать возможность их множественного толкования. Вопрос, выносимый на ре­ферендум, должен быть сформулирован так, чтобы на него можно было дать лишь однозначный ответ. Эти вопросы не должны противоречить законодательству Российской Фе­дерации и законодательству субъектов Федерации.

Важные моменты при проведении местного референ­дума – от кого исходит инициатива его назначения и кем производится его назначение, то есть кто выступает субъектом назначения.

Инициаторов местного референдума можно подразделить на три группы.

Первая – инициативная группа граждан. Анализируя законодательство о местном референдуме, можно отметить усложненные требования, предъявляемые к инициативной группе в московском законе, по сравнению с соответствующим законом Санкт-Петербурга. Правда, последним установлена более высокая численность инициативной группы (не менее 150 тысяч человек, проживающих на территории Санкт-Петербурга и обладающих избирательным правом, в то время как в Москве — не менее 100 тысяч жителей), но зато в московском законе выдвинуто дополнительное условие на территории одного административного округа должно проживать не более 15 процентов жителей, входящих в инициативную группу. Инициатива проведения местного референдума в Санкт-Петербурге принадлежит не менее 5 процентам граждан, обладающих в соответствии с законодательством избирательным правом и проживающих на территории соответствующего муниципального образования.

 Вторая группа субъектов права назначения местного референ­дума — представительный орган местного самоуправления: Московская городская Дума и одна треть депутатов Законодательной собрания Санкт-Петербурга. Однако в московском законе о референдуме не закреплена процедура реализации права на инициативу Московской городской Думой, тогда как Закон «О референдуме Санкт-Петербурга» достаточно полно регламентирует порядок реализации инициативы депутатов Законодательного собрания о проведении референдума Санкт-Петербурга.

 Третья группа - главы городов федерального значения: мэр Москвы и губернатор Санкт-Петербурга.

 В отличие от московского закона, порядок реализации инициативы губернатора Санкт-Петербурга о проведении референдума законодательно закреплен.

Инициатива проведения местного референдума в Санкт-Петербурге принадлежит органу местного самоуправления.

Согласно исследуемому законодательству, право назначения референдума принадлежит: главе местного образования — мэру Москвы и главе местной администрации (главе местного самоуправления); представительному органу — Московской городской Думе, Законодательному собранию Санкт-Петербурга, представительному органу местного самоуправления, и в соответствии со ст. 76 Устава г. Москвы решение о проведении местного референдума при­нимает районное собрание, выполняющее полномочия представи­тельного органа в районной управе.

В связи с правом местных образований самостоятельно устанавливать положения об организации местного самоуправления, порядка деятельности их органов и должностных лиц при анализе законодательства о местных референдумах выявлены закономер­ные различия.

Так, например, Московской городской Думе принадлежит исключительное право назначения референдума по вопросу об отрешении от должности мэра Москвы, а мэру Москвы принадлежит исключительное право назначения референдума по вопросам, поступившим в порядке гражданской инициативы. Таким образом, соблюдается принцип сдержек и противовесов ветвей власти.

 По вопросам назначения референдума Московская городская Дума принимает постановление, а мэр Москвы издает распоряжение. В случае, если мэр Москвы не назначит проведение референдума и не направит инициативной группе мотивированный отказ в установленный срок, референдум назначает и устанавливает дату его проведения Московская городская Дума.

Если на референдум выносится вопрос об отрешении от долж­ности мэра, Дума принимает постановление о проведении город­ского референдума не менее чем 2/3 голосов от общего числа де­путатов.

В Санкт - Петербурге назначение местного референдума произ­водится:

- решением представительного органа местного самоуправле­ния — по собственной инициативе или по требованию не менее 5 процентов граждан, обладающих правом участия в референдуме;

- главой местной администрации (местного самоуправления); случае, если в муниципальном образовании представительный орган местного самоуправления не сформирован, — по требова­нию граждан в количестве не менее 5 процентов от числа избира­телей соответствующего муниципального образования.

Назначение референдума Санкт-Петербурга происходит только Законодательным собранием: решение считается принятым, если а него проголосовало более половины от общего числа депутатов. Отсюда следует, что исполнительная власть не может напрямую использовать референдум как некое властное средство для решения собственных задач, минуя представительный орган.

В соответствии со ст. 12 закона Саратовской области от 22 октября 1996 г. «О референдумах в Саратовской области»[[43]](#footnote-43) инициатива проведения местного референдума принадлежит гражданам, представительным органам, а также главе муниципального образования, главе администрации города, района.

Решение о назначение местного референдума в Саратовской области в соответствии со ст. 13 закона Саратовской области от 22 октября 1996 г. «О референдумах в Саратовской области» принимает представительный орган местного самоуправления большинством голосов от установленного численного состава депутатов. Следует отметить, что необоснованный отказ представительного органа местного самоуправления в проведении местного референдума может быть обжалован в судебном порядке или опротестован в порядке прокурорского надзора (п. 2 ст. 13).

Федеральным законом РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»[[44]](#footnote-44) закреплены только основные принципы вступления в юридическую силу решения, принятого на референдуме: решение, принятое на местном референдуме, не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, госу­дарственными должностными лицами или органами местного самоуправления; принятое на местном референдуме решение и итоги голосования подлежат официальному опубликованию (обнародованию): орган местного самоуправления, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан принять нормативно-правовой акт, требуе­мый для реализации решения, принятого на местном референдуме.

 Законодательство субъектов Федерации повторяет и конкретизирует данные положения. Так, московский закон[[45]](#footnote-45) повторяя положения федерального закона, закрепляет, что «принятое на референдуме решение и результаты голосования в целом по городу подлежат опубликованию», и устанавливает срок: «не позднее трех дней после определения результатов референдума Москвы». Далее идет порядок вступления в юридическую силу решения — «принятое на городском референдуме решение вступает в силу со дня его официального опубликования, если иное не предусмотрено в формулировке вопроса, принятого на референдуме».

 Кроме того, московский закон[[46]](#footnote-46) закрепляя положения федерального закона («Решение, принятое на референдуме, является об­щеобязательным и не нуждается в утверждении органами зако­нодательной и исполнительной власти»), дополнительно уста­навливает территорию действия и порядок изменения и отмены решения: «Решение, принятое на референдуме, действует на всей территории города Москвы и может быть отменено или
изменено не иначе как путем принятия решения на новом референдуме». Законодатель обязывает компетентный орган государственной власти не только принять дополнительный правовой акт, если таковой необходим для реализации решения, но и установить срок для его принятия: «Если для реализации решения, принятого на референдуме, требуется издание дополнительного правового акта, орган власти, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан в течение 15 дней после вступления,
в силу решения, принятого на референдуме, определить cpoк подготовки данного правового акта».

Отдельно оговорена процедура вступления в юридическую силу закона г. Москвы в случае положительного решения на референдуме: «Внесенный на референдум проект Закона города. Москвы в случае положительного решения считается принятым и подписывается мэром Москвы».

Закон «О местном референдуме в Санкт-Петербурге» (ст. 12), воспроизводя положение федерального закона о том, что решение принятое на местном референдуме, не нуждается в дополнительном утверждении, закрепляет, во-первых, его обязательность и перечисляет субъекты, на которые распространяет свое действие решение референдума: «Решение, принятое на референдуме, обязательно для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями, органами местного самоуправления и гражданами...» Во-вторых, обозначает территорию действия решения: «Решение, принятое на референдуме, действует на всей территории муниципального образования». В третьих, устанавливает порядок измене­ния или отмены решения местного референдума: оно «может быть сменено или изменено путем принятия решения на новом референдуме, либо признано недействительным в установленном законом порядке по решению суда, арбитражного суда».

В соответствии со ст. 39 закона Саратовской области от 22 октября 1996 г. «О референдумах в Саратовской области» решение принятое на областном или местном референдуме является общеобязательными и не нуждаются в дополнительном утверждении какими – либо органами государственной власти или местного самоуправления. Решение, принятое на областном или местном референдуме действует на территории всей области и может быть отменено или изменено не иначе как путем принятия решения на новом областном референдуме (п. 2, п. 3 ст. 39).

Несомненно, детальное регламентирование вступления в за­конную силу решения местного референдума — одна из гарантий его реализации.

Ст. 31 Закона Санкт-Петербурга «О референдуме Санкт-Петербурга», помимо установления обязательности решения референдума, закрепления перечня субъектов, на которые распро­страняет свое действие решение референдума, отсутствия необ­ходимости в дополнительном его утверждении, регламентации порядка его изменения или отмены, обязывает компетентный орган государственной власти установить срок для принятия до­полнительного правового акта, если таковой необходим для реализации решения: «Если для реализации решения, принятого на референдуме, требуется издание дополнительного правового акта, орган государственной власти Санкт-Петербурга, 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».

В ст. 29 закрепляется обязанность Санкт-Петербургской из­бирательной комиссии в определенный законом срок опубликовать решение референдума: «Принятое на референдуме Санкт-Петербурга решение и итоги голосования в целом по Санкт-Петербургу подлежат официальному опубликованию (обнародо­ванию) Санкт-Петербургской избирательной комиссией не «позднее трех дней после определения результатов референдума».

Устанавливается также порядок вступления в юридическую силу решения: «Принятое на референдуме Санкт-Петербурга решение ступает в силу со дня его официального опубликования (обнародования) Санкт-Петербургской избирательной комиссией, если иное не предусмотрено в формулировке вопроса, приня­то на референдуме».

Следует отметить, что действующее законодательство субъектов РФ о местных референдумах не вполне отвечает потребностям сегодняшнего дня, месту, занимаемому референдумом в механизме обеспечения народовластия, а также уровню развития теоретических исследований в данной области.

**2.3. Особенности проведения референдума на местном уровне**

Местный референдум - это осуществляемое в пределах муниципального образования по­средством голосования прямое волеизъявление граждан, проживающих в границах муници­пального образования, направленное на решение (обязательный референдум) или обсужде­ние (консультативный референдум) вопросов местного значения, отне­сенных к компетенции местного самоуправления, которое проводится в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований[[47]](#footnote-47).

Понятие местного референдума, равно как и понятие других форм осуществления местного самоуправления, обладает своими отличительными признаками.

Первый признак - это непосредственное осуществление гражданами муниципальных образований власти, источником которой в соответст­вии с Конституцией Российской Федерации является народ всей страны. Власть реализуется в данном случае путем прямого волеизъявления по­средством голосования. При этом каждый гражданин, имеющий право решающего голоса, участвует в референдуме лично.

Второй признак состоит в том, что в референдуме принимают участие только те граждане, которые проживают на территории данного муниципального образования.

Третий признак указывает на локальность территории, где проводит­ся местный референдум.

Четвертый признак ограничивает сферу влияния референдума вопро­сами местного значения. Ибо законодательство о местных референдумах, о местном самоуправлении прямо указывает, что на местных референду­мах решаются (обязательный референдум) или обсуждаются (консульта­тивный референдум) вопросы местного значения[[48]](#footnote-48).

Принципы проведения местных референдумов установлены Конституцией РФ, Федеральными законами «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ». В соответствии со ст. 3 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», принятого Государственной Думой 5 сентября 1997 г. (в редакции ФЗ от 30 марта 1999 г.), гражданин Российской Федерации участвует в референдуме на основе всеобщего рав­ного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Участие гражда­нина в референдуме является свободным и добровольным. Никто не впра­ве оказывать воздействие на граждан с целью принудить их к участию или неучастию в референдумах, а также на их свободное волеизъявление. За­кон в ст. 5 закрепляет за всеми гражданами равное право на участие в ре­ферендуме. Учтены в законе принципы гласности и законности.

1. Право граждан на участие в местном референдуме является непреложным правилом при его проведении. В соответствии со ст. 4 Федераль­ного закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на учас­тие в референдуме граждан Российской Федерации» граждане Российской Федерации, достигшие 18 лет, вправе голосовать на местном референдуме, участвовать в предусмотренных законом и проводимых законными метода­ми иных действиях по подготовке референдума. При этом гражданин мо­жет участвовать в местном референдуме независимо от пола, расы, нацио­нальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общест­венным объединениям.

Не имеют права участвовать в местном референдуме граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

2. Непосредственное участие граждан в референдуме. Этот принцип закреплен в ч. 3 ст. 22 названного Федерального закона. В соответствии с указанной статьей «граждане участвуют в местном референдуме непосредственно». В данной норме закреплен механизм прямого волеизъяв­ления, который предоставляет каждому гражданину право участвовать во всех мероприятиях по подготовке и проведению местного референдума лично. Каждый выражает свою волю самостоятельно, принимая то или иное решение во время, например, голосования. Граждане действуют не через какие-либо создаваемые органы или формируемые съезды, конфе­ренции, а самостоятельно.

3. Принцип добровольного участия граждан в местном референдуме закреплен в ч. 3 ст. 22 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В соответ­ствии с указанным законом граждане участвуют в местном референдуме на добровольной основе. Законы о местном самоуправлении, о местных референдумах субъектов Российской Федерации в большинстве своем раскрывают понятие этого принципа таким образом: «никто не вправе оказывать принудительное воздействие на участие или неучастие граж­данина в референдуме».

Участие в референдуме предполагает наличие у гражданина только права, но не обязанности. Поэтому принуждение к участию или неучас­тию в референдуме считается незаконным действием.

4. Принцип свободного волеизъявления означает, что каждый гражданин, обладающий правом на участие в местном референдуме, голосует по своему собственному усмотрению, руководствуясь внутренним убеж­дением. Никто не вправе принуждать граждан голосовать вопреки их во­ле. Выбор решения - это право каждого гражданина, и реализует он это право самостоятельно, без вмешательства других субъектов правоотно­шений.

5. Принцип тайного голосования тесно связан с принципом свободного волеизъявления. Тайное голосование обеспечивает гарантию реали­зации свободного волеизъявления.

В соответствии с ч. 4 ст. 22 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» голосование на местном референдуме осуществляется тайно, контроль за волеизъявлением граждан не допускается.

6. Принцип гласности осуществляется всеми органами и на всех этапах подготовки и проведения местного референдума.

Осуществление принципа гласности при проведении референдума означает, что вся деятельность ведется открыто и что граждане муниципаль­ного образования систематически и всесторонне информируются о реше­ниях, принимаемых различными органами. Реализация принципа гласности способствует обеспечению законности при проведении местно­го референдума. Изучение гражданами принятых решений и осуществляе­мых мер по подготовке и проведению референдума дает им возможность зафиксировать факты нарушений законов, уставов муниципальных обра­зований и потребовать от соответствующих органов и должностных лиц их устранения. В случае невыполнения требований граждане вправе обра­титься в суд за восстановлением нарушенного права. Это право закрепле­но в ст. 45 Конституции Российской Федерации.

7. Принцип законностиозначает, что местный референдум проводится в строгом соответствии с действующим законодательством. Законодатель выступает одной из главнейших гарантий подлинного народовластия, имеет огромное значение для обеспечения конституционного права граж­дан на участие в управлении государственными и общественными делами. Принцип законности закреплен в Конституции Российской Федерации. Его действие распространяется на все государственные органы, органы местного самоуправления, должностных лиц различных организаций, объединений. Часть 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации, опреде­ляя главенствующую роль закона в обществе, провозглашает, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы[[49]](#footnote-49).

Решение о проведении местного референдума, согласно ч. 2 ст. 22 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принимается представительным органом местного самоуправления по собственной инициативе или по требованию населения в соответствии с уставом муниципального образования.

Часть 3 ст. 1 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закрепляет норму, согласно которой местный референдум назначается органом местного самоуправления. При этом не указывается, каким именно органом - представительным или исполнительным. Эта коллизия, созданная федеральным законодательством, дает основание органам власти субъектов Российской Федерации устанавливать в законах о местном самоуправлении, о местном референдуме свой порядок назначе­ния местного референдума. Назначение местного референдума представительным органом местного самоуправления предусмотрено в законах о местном самоуправлении большинства субъектов Российской Федерации[[50]](#footnote-50).

Для подготовки и проведения местного референдума формируются комиссии местного референдума и участковые комиссии.

В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ст. 23) комиссии референдума формируются представитель­ным органом местного самоуправления. Аналогичный порядок форми­рования предусмотрен в законах субъектов Российской Федерации о ме­стном референдуме. Выборный орган местного самоуправления, согласно закону, обязан назначить не менее одной трети состава комис­сии местного референдума. Кроме того, он должен принять решение о включении в состав комиссии местного референдума исходя из посту­пивших предложений избирательных объединений, избирательных бло­ков, фракций представительного органа местного самоуправления по од­ному представителю от общественных объединений и блоков[[51]](#footnote-51).

Таким образом, в соответствии с действующими конституционными нормами концепция государственного устройства Российской Федерации базируется на трехуровневой организации публичной власти. Народ Российской Федерации непосредственно осуществляет свои властные полномочия путем федеральных, региональных и местных выборов, референдумов, иных форм прямого волеизъявления. В РФ, наряду с общегосударственными интересами признаются общие интересы населений отдельных территориально обособленных частей государства (субъектов РФ и муниципальных образований) и гарантируется защита этих интересов. При этом из норм Конституции о государственном устройстве РФ следует, что интересы населения субъектов РФ и муниципальных образований признаются и гарантируются в качестве самостоятельных интересов, не являющихся ни соподчиненными, ни подчиненными общефедеральным интересам.

**ГЛАВА 3. СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОДЕРЖАНИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА РЕФЕРЕНДУМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Действующий в настоящее время Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года «О референдуме Российский Федерации» ужесточил и осложнил условия проведения референдума. 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 года, который допускал назначение референдума по требованию одного миллиона граждан РСФСР[[52]](#footnote-52). 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 инициативу проведения референдума одному, а не двум миллионам человек»[[53]](#footnote-53). По мнению Г.В. Синцова, «Россия является, по сути, единственной страной, где для проведения референдума необходимо столь внушительное количество подписей граждан»[[54]](#footnote-54).

Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года, сохраняя требование о необходимости сбора инициативной группой двух миллионов подписей граждан для инициирования процедуры референдума, значительно усложняет порядок реализации инициативы проведения референдума дополнительными условиями по сравнению с аналогичной нормой Федерального конституционного закона от 10 октября 1995 года.

В связи с вышеизложенным, считаю необходимым внести поправку в ст. 8 Федерального конституционного закона «О референдуме Российский Федерации» о численности граждан - инициаторов референдума Российской Федерации на уровне не более одного миллиона человек.

Также Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года устанавливает, что граждане РФ, желающие поставить вопрос о проведении референдума, должны образовать инициативную группу по проведению референдума, состоящую из региональных подгрупп, создаваемых более чем в половине субъектов Российской Федерации. В каждую региональную подгруппу инициативной группы по проведению референдума должно входить не менее 100 участников референдума, место жительства которых находится на территории того субъекта Российской Федерации, где образована региональная подгруппа (ст. 15). Однако в реальности в субъектах Российской Федерации численность населения неодинакова. Для малонаселенных с некомпактным проживанием граждан субъектов Российской Федерации требование о численности инициативной группы в 100 граждан трудно выполнимо.

Поэтому предлагаю в ст. 15 ФКЗ «О референдуме Российский Федерации» установить численность региональной подгруппы инициативной группы по проведению референдума в 50 человек.

Предложение об образовании инициативной группы по проведению референдума может исходить как от отдельного гражданина, так и от группы граждан РФ. Согласно ст. 9 Федерального конституционного закона от 10 октября 1995 г. таким правом, кроме того, обладало общероссийское общественное объединение, устав которого предусматривал участие в выборах в федеральные органы государственной власти и был зарегистрирован Министерством юстиции не позднее чем за 6 месяцев до обращения с инициативой о проведении референдума.

Гражданин РФ не позднее чем за пять дней до дня проведения собрания участников референдума для решения вопроса об образовании региональной подгруппы уведомляет в письменной форме избирательную комиссию соответствующего субъекта РФ о месте и времени проведения собрания, а также о вопросе референдума.

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 года 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.

Беспрецедентным в истории правовой регламентации институтов непосредственной демократии в России является требование п. 5 ст. 15 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 года о необходимости нотариального удостоверения подписей указанных участников референдума в протоколе их регистрации на собрании региональной подгруппы, данное требование необходимо отменить.

По Федеральному конституционному закону от 10 октября 1995 года инициативная группа была вправе добровольно и самостоятельно собирать подписи в поддержку инициативы проведения референдума Российской Федерации. Такая формулировка не исключала возможность привлечения других лиц к сбору подписей. Согласно п. 3 ст. 17 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 года, право сбора подписей в поддержку инициативы проведения референдума принадлежит исключительно членам инициативной группы по проведению референдума, входящим в региональную подгруппу, зарегистрированную избирательной комиссией субъекта Российской Федерации, на территории которого осуществляется сбор подписей. Подобная формулировка исключает возможность привлечения лиц, не входящих в состав инициативной группы, к сбору подписей в поддержку проведения референдума. Тем самым на этой важной стадии подготовки референдума отсекаются те граждане, которые хотя не входят в состав инициативной группы, но поддерживают данную идею и желают помочь в сборе подписей[[55]](#footnote-55).

Еще одно ограничение на осуществление гражданами инициативы в проведении референдума состоит в установлении запрета на проведение референдума в последний год полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации на основании решения уполномоченного федерального органа.

Данное ограничение означает невозможность проведения референдума на протяжении примерно двух с половиной лет из четырех. Иными словами, прямое волеизъявление народа - высшая, нежели выборы, форма народовластия - приостановлено, как минимум на 2,5 года. В случае же принятия решения о прямых выборах Совета Федерации в полном составе при несовпадении дат выборов палат Федерального Собрания и Президента возможен практически перманентный запрет на реализацию конституционного права гражданина РФ на референдум.

Следует согласиться с мнением В.О. Лучина и А.В. Мазурова о том, что:

1) утверждение, согласно которому одновременное проведение референдума и выборов способно исказить волеизъявление граждан, является безосновательным. Почему совпадение агитационных периодов может только исказить волеизъявление, а не способствовать его формированию? Народ достоин большего уважения и доверия. Он в состоянии не исказить свое волеизъявление на референдумах и выборах. Примером является одновременное проведение 12 декабря 1993 г. выборов в Государственную Думу и Совет Федерации и референдума по принятию Конституции Российской Федерации;

2) проведение референдума в отведенное законом время означает введение прямой зависимости народного волеизъявления от Государственной Думы, Совета Федерации и Президента Российской Федерации, является неопределенно длительным ограничением, поскольку предполагает проведение референдумов по «остаточному» от времени проведения выборов принципу;

3) право на референдум является неотчуждаемым правом народа. Ограничение этого права означает присвоение принадлежащих только народу властных полномочий, что запрещено ч. 4 ст. 3 Конституции Российской Федерации и должно преследоваться по федеральному закону;

4) существенно ограничив время для проведения референдума, реализацию конституционного права гражданина на участие в референдуме, федеральный законодатель умалил демократические начала Российской Федерации, нарушил одну из основ конституционного строя России - народовластие, которое нельзя рассматривать как фрагментарное право отдельного гражданина и российского многонационального народа в целом в остаточное от выборов время непосредственно осуществлять свою власть[[56]](#footnote-56).

 Кроме того, в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Приведенные основания для ограничения конституционного права гражданина РФ на участие в референдуме не подпадают под действие нормы ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

В соответствии со ст. 29 Федерального закона от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», членами комиссий с правом решающего голоса не могут быть: лица, не обладающие правом на участие в референдуме; депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления; выборные должностные лица; судьи, прокуроры; члены и уполномоченные представители инициативных групп по проведению референдума; лица, выведенные из состава комиссий по решению суда; лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость, а также лица, подвергнутые в судебном порядке административному наказанию за нарушение законодательства о референдумах - в течение одного года со дня вступления в силу решения (постановления) суда о назначении административного наказания

Круг ограничений, предъявляемых к членам комиссий референдума с совещательным голосом, установленных статьей 27 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 года, значительно уже. В нем не упомянуты лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость, подвергнутые в судебном порядке административному наказанию за нарушение законодательства о референдумах, таким образом, исходя из смысла данного закона, данные лица могут быть членами комиссий с правом совещательного голоса, используя которое они в состоянии влиять на характер решений, принимаемых комиссиями референдума. Подобное решение вопроса представляется неаргументированным и нецелесообразным. Я считаю, что требования, предъявляемые к членам комиссий референдума с правом как решающего, так и совещательного голоса, должны быть идентичны.

Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. впервые предусматривает необходимость создания инициативной агитационной группы, в которую должно входить не менее 500 участников референдума[[57]](#footnote-57). 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 представляется не вполне логичным и обоснованным. 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.

К избыточному нормативному регулированию и соответственно неуместному государственному вмешательству, субъектами которого могут быть политические партии и граждане Российской Федерации, может быть отнесена регламентация создания агитационной инициативной группы. Реализация такой инициативы политической партией возможна на ее съезде, на котором определяется и персональный состав инициативной агитационной группы. Граждане РФ для создания инициативной агитационной группы должны провести собрание, на котором должно быть не менее 500 участников референдума. При этом на собрании определяется персональный состав инициативной агитационной группы. Подписи участников референдума в протоколе регистрации участников собрания удостоверяются нотариально. Трудно представить процедуру проверки и удостоверения нотариусом подписей 500 участников собрания в течение одного дня.

Стремление зарегулировать все нюансы деятельности общественности, выступающей с инициативой проведения референдума, прослеживается в установлении обязанности назначения уполномоченных представителей по финансовым вопросам инициативной агитационной группы, а также лиц, уполномоченных представлять указанную группу по иным вопросам только на съезде политической партии или собрании участников референдума.

Таким образом, институт референдума занимает особое место в политической жизни, исход референдума во многом определяет дальнейшее развитие государства на несколько лет. Референдум может изменить если не характер государственной власти, то характер и направление ее деятельности. На референдуме могут решаться ключевые вопросы жизни и одобрение на референдуме какого-то проекта решения придает ему высшую юридическую силу, ибо речь идет о прямом волеизъявлении народа. Одновременно это означает и поддержку существующей государственной власти, ее легитимацию, факт удостоверения ее соответствия чаяниям и интересам народа, большинства населения. В современных условиях стержнем для формирования и эффективного действия института референдума, должно стать обеспечение политической свободы каждого гражданина, его права выбирать. Нельзя допускать, чтобы референдум заменял институты политического представительства и противопоставлялся им как прямое выражение воли народа ее искаженной передаче парламентариями.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Проведенное исследование общественных отношений конституционно- правового института референдума в современной России, позволяет сделать следующие основные выводы и предложения.

В демократических государствах, к числу которых относится и Россия, проведение референдума является одной из основных форм участия народа в контроле за осуществлением государственной власти.

Референдум является, одним из важнейших средств прямой, непосредственной демократии и 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, они могут не просчитать всех политических последствий принимаемого решения. Проведение референдума 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, может дать отрицательный результат: на референдуме может быть одобрена реакционная конституция.

Действующий в настоящее время Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года «О референдуме Российский Федерации» ужесточил и осложнил условия проведения референдума. Данный закон сохраняет требование ст. 10 Закона «О референдуме РСФСР» от 16 октября 1990 года о необходимости сбора инициативной группой двух миллионов подписей граждан для инициирования процедуры референдума, однако население Российской Федерации за прошедшие 14 лет неуклонно сокращается и число граждан, которые могут быть инициаторами референдума, не должно оставаться неизменно высоким. В связи с вышеизложенным, считаю необходимым внести поправку в ст. 8 Федерального конституционного закона «О референдуме Российский Федерации» о численности граждан - инициаторов референдума Российской Федерации на уровне не более одного миллиона человек.

Также вышеуказанный закон устанавливает, что граждане РФ, желающие поставить вопрос о проведении референдума, должны образовать инициативную группу по проведению референдума, состоящую из региональных подгрупп, создаваемых более чем в половине субъектов Российской Федерации. В каждую региональную подгруппу инициативной группы по проведению референдума должно входить не менее 100 участников референдума, место жительства которых находится на территории того субъекта Российской Федерации, где образована региональная подгруппа[[58]](#footnote-58). Однако в реальности в субъектах Российской Федерации численность населения неодинакова. Для малонаселенных с некомпактным проживанием граждан субъектов Российской Федерации требование о численности инициативной группы в 100 граждан трудно выполнимо. Поэтому предлагаю в ст. 15 ФКЗ «О референдуме Российский Федерации» установить численность региональной подгруппы инициативной группы по проведению референдума в 50 человек.

Беспрецедентным в истории правовой регламентации институтов непосредственной демократии в России является требование п. 5 ст. 15 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 года о необходимости нотариального удостоверения подписей указанных участников референдума в протоколе их регистрации на собрании региональной подгруппы, поэтому считаю, что данное требование необходимо отменить.

В соответствии со ст. 29 Федерального закона от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», членами комиссий с правом решающего голоса не могут быть: лица, не обладающие правом на участие в референдуме; депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления; выборные должностные лица; судьи, прокуроры; члены и уполномоченные представители инициативных групп по проведению референдума; лица, выведенные из состава комиссий по решению суда; лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость, а также лица, подвергнутые в судебном порядке административному наказанию за нарушение законодательства о референдумах - в течение одного года со дня вступления в силу решения (постановления) суда о назначении административного наказания. Круг ограничений, предъявляемых к членам комиссий референдума с совещательным голосом, установленных статьей 27 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 года, значительно уже. В нем не упомянуты лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость, подвергнутые в судебном порядке административному наказанию за нарушение законодательства о референдумах, таким образом, исходя из смысла данного закона, данные лица могут быть членами комиссий с правом совещательного голоса, используя которое они в состоянии влиять на характер решений, принимаемых комиссиями референдума. Подобное решение вопроса представляется неаргументированным и нецелесообразным. Я считаю, что требования, предъявляемые к членам комиссий референдума с правом как решающего, так и совещательного голоса, должны быть идентичны.

Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года впервые предусматривает необходимость создания инициативной агитационной группы, в которую должно входить не менее 500 участников референдума[[59]](#footnote-59) . 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 представляется не вполне логичным и обоснованным. Получается, что гражданин, являющийся инициатором проведения референдума, не может входить в агитационную группу по поддержке этой инициативы, гражданин, который не вошел в состав инициативной агитационной группы не имеет права на агитацию. Думается, что эти отношения должны быть предметом саморегулирования общественных объединений, к числу которых можно отнести инициативную агитационную группу.

Таким образом, институт референдума занимает особое место в политической жизни, его исход во многом определяет дальнейшее развитие государства на несколько лет. Референдум может изменить если не характер государственной власти, то характер и направление ее деятельности. На референдуме могут решаться ключевые вопросы жизни и одобрение на референдуме какого-то проекта решения придает ему высшую юридическую силу, ибо речь идет о прямом волеизъявлении народа. Одновременно это означает и поддержку существующей государственной власти, ее легитимацию, факт удостоверения ее соответствия чаяниям и интересам народа, большинства населения. В современных условиях стержнем для формирования и эффективного действия института референдума, должно стать обеспечение политической свободы каждого гражданина, его права выбирать. Нельзя допускать, чтобы референдум заменял институты политического представительства и противопоставлялся им как прямое выражение воли народа ее искаженной передаче парламентариями.

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**

**Нормативные правовые акты**

1. Конституция Российской Федерации. Официальный текст.- М.: Юрид. лит., 2006. - 64 с.
2. Федеральный конституционный закон от 10 октября 1995 года № 2-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ. -1995.-№ 42.- Ст. 3921.
3. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ, 05.07.2004, № 27, ст. 2710
4. Федеральный закон от 19 сентября 1997 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 30 марта 1999 года) // СЗ РФ.1997.№ 38. Ст. 4339.
5. Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 25.02.2004)// СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.
6. Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» (в ред. 12.06.2006)//СЗ РФ. 2001. № 29 ст. 2950
7. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131- ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации»//СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822

Постановление Конституционного Суда РФ от 19.09.1997 года «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 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3002

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.06.2003 года № 10-П «По делу о проверке конституционности федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»//СЗ РФ, 23.06.2003.- № 25.-Ст. 2564.
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2004 года № 4-П «По делу о проверке конституционности пункта 10 статьи 75 федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и части первой статьи 259 ГПК РФ в связи с запросом ВС РФ»//СЗ РФ, 01.03.2004, № 9, ст. 831

Закон Республики Саха (Якутия) от 22.12.92 года «О республиканском ре­ферендуме» //Справочная правовая система «Гарант», 2006.

Закон Тверской области, от 22.09.94 года «О местных референдумах в Тверской области»// Справочная правовая система «Гарант», 2006.

Закон Тверской области от 21.03.96 года «Об областном референдуме»//Справочная правовая система «Гарант», 2006.

Закон Тюменской области от 06.07.95 года «О референдуме Тюменской области» //Справочная правовая система «Гарант», 2006.

Закон Тюменской области» от 29.11.95 года «О местном референдуме в Тюменской области //Справочная правовая система «Гарант», 2006.

Закон Архан­гельской области от 28.05.96 года «О местном референдуме в Архангельской об­ласти //Справочная правовая система «Гарант», 2006.

 Закон Пермской области от 21.02.96 года «О референдумах в Пермской области»// Справочная правовая система «Гарант», 2006.

1. Закон Московской области «О местном референдуме в Московской области» от 28 декабря 1994 года //Тверская, 13.- 1996.- №. 12.
2. Закон Москвы «О референдуме города Москвы» от 14 февраля 1996 года //Тверская, 13. – 1996.- №. 12.

Закон Санкт-Петербурга «О референдуме Санкт-Петербурга» от 18 июня 1996 года //Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 1996. № 10. С. 3.

1. Закон «О местном референдуме в Санкт-Петербурге» от 6 июля 1996 года //Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 1996. № 12. С. 5.
2. Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 года) (в редакции от 10 декабря 1992 года). //СПС «Гарант», 2006
3. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 года) (в редакции от 26 декабря 1990 года).// СПС «Гарант», 2006
4. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (утверждена постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 года) (в редакции от 11 декабря 1975 года). //СПС «Гарант», 2006
5. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 года). //СПС «Гарант» , 2006

**Сборники документов и материалы практики ВС РФ**

Сборник законодательных актов РСФСР о государственном суверенитете, союзном договоре и референдуме // М. Советская Россия: Верховный Совет РСФСР. 1991.

1. Решение Верховного Суда РФ № ГКПИ05-589, 628 от 02.06.2005 года «В удовлетворении заявления об отмене постановления Центральной избирательной комиссии РФ от 20.04.2005 N 143/981-4 в части несоответствия ряда вопросов, предлагаемых для вынесения на референдум Российской Федерации, требованиям Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» отказано, поскольку решение ЦИК РФ является законным и не нарушает права граждан на участие в референдуме// СПС «Консультант», 2006.

**Учебная и научная литература**

1. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2003. – 800 с.
2. Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право РФ. М.: Инфра, 1996.- 375с

Веденеев Ю.А. Лысенко В.И. Избирательный процесс в Российской Федерации политико-правовой и технологические аспекты.// Государство и право. 1997. № 8.

1. Габричидзе Б. Н., Елисеев В. Н. Конституционное право современной России: Учебник для вузов. М.,2001.
2. Головистикова А. Н., Груцына Л. Ю. Конституционное право России в схемах и таблицах. М., 2006.
3. Государственное право РФ. / Под ред. О.Е. Кутафина. М.: Юрид. лит. 1996. 532с

Егоров С. А. Бедна ли Россия демократическими традициями?//Государство и право. 1997.№ 6.

1. Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. Конституционное право: Учебник. М: Юристъ, 2000. 492с.

Зимон Г. Заметки о политической культуре в России. // Вопросы философии. 1998.№ 2. – С. 27-32.

Катков Д.Б. Конституционное право России М. «Юриспруденция». 1999.С.108

1. Ковешников Е. М. Конституционное право Российской Федерации. М., 2002.
2. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. – М.: Юристъ, 2001. – 520 с.
3. Комарова В.Ф. Формы непосредственной демократии в России. – М.: ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998. – 208 с.
4. «Конституционное право гражданина Российской Федерации на референдум и международные стандарты» (Л.А. Нудненко)// Конституционное и муниципальное право. 2005..№ 1. С. 26-29
5. «Конституционное право гражданина Российской Федерации на референдум и международные стандарты» (Л.А. Нудненко)// Конституционное и муниципальное право. 2005.№ 2. С. 28-31
6. Конституция Российской Федерации: научно-практический комментарий / Под ред. Б.Н. Топорнина – М.: Юристъ, 1999. – 287 с.
7. Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий / Отв. ред. Четвернин В.А. – М.: Юрид. лит., 1997. – 310 с.
8. Конституционное право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Том 3. / Отв. ред. Страшун Б.А. – М.: БЕК, 1999. – 764 с.
9. Конституционное право России. Учебно-методическое пособие. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2000. – 408 с.

Катков Д.Б. Конституционное право России М. «Юриспруденция». 1999.С.111.

1. Лучин В.О., Мазуров А.В. Референдум в России: конституционно-правовое регулирование и практика // Право и политика. 2003. N 9. С. 49.

Маклаков В.В. Государственное право зарубежных стран М., БЕК, 1997. 415с.

1. Мартышин О.В. Российская Конституция 1993 года и становление новой политической системы // Государство и право. 1994. №10.
2. Марченко М. Н. Общая теория государства и права. - М.: Зерцало, 1998.
3. Марченко М.Н. Референдум как форма непосредственной демократии // Вестн. Моск.ун-та. сер.11, Право., 1991. №6, С.14.

Мишин А.А. Конституционное государственное право зарубежных стран:. М., «Белые альвы», 1996. 400с.

1. Михайлева Н. А. Конституционное право России. М., 2006.
2. Народовластие в России – очерк истории и современного состояния / Под ред. Ю.А. Дмитриева Гл. 3. – М.: Юристъ, 1997. – 293 с.
3. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В.В. Лазарев – М.: Юристъ, 1998. – 220 с.
4. «Научно- практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (постатейный)/ Под ред. А.А. Вешнякова, В.И. Лысенко. – М., НОРМА, 2003. – 165 с.

Платковский В.В. Референдум в России: итоги демократических преобразований // Социс. 1995. № 10. С. 12.

Синцов ГОДАВ. Конституционно-правовой институт референдума Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2003. С. 17 - 18.

1. Смоленский М. Б. Конституционное право Российской Федерации: история и современное состояние: Учеб. пособие/ Рост. гос. экон. акад.- Ростов н/Д, 2000.
2. Токвиль де А. Демократия в Америке.- М., 1992.
3. Федеральное конституционное право России: основные источники / Сост. Страшун Б.А. – М.: Юристъ, 1996. – 375 с.
4. Усанов В. Е., Хмелевский С. В. Конституционное (государственное) право Российской Федерации. М., 2003.
5. Чиркин В.Е., Конституционное право зарубежных стран. – М.: Юристъ, 2001. – 568 с.
6. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М.: Зерцало, 1998. – 448 с.
7. Чиркин В.Е.. Основы государственной власти. - М.: Юристъ, 1996.
1. Веденеев Ю.А. Лысенко В.И. Избирательный процесс в Российской Федерации политико-правовой и технологические аспекты.// Государство и право. - 1997. № 8. С. 5. [↑](#footnote-ref-1)
2. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ, 2004, № 27, ст. 2710 [↑](#footnote-ref-2)
3. См.: Катков Д.Б. Конституционное право России М.. 1999.С.108 [↑](#footnote-ref-3)
4. Катков Д.Б. Конституционное право России М. «Юриспруденция». 1999.С.111. [↑](#footnote-ref-4)
5. Конституционное право зарубежных стран. / Под ред. Б.А. Страшуна. М., « БЕК», 1996. С. 453 [↑](#footnote-ref-5)
6. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран М., «Юрист» 1998. С. 349. [↑](#footnote-ref-6)
7. Токвиль де А. Демократия в Америке.- М., 1992.- С. 88. [↑](#footnote-ref-7)
8. Там же. - С. 88 - 89. [↑](#footnote-ref-8)
9. Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. Конституционное право: Учебник. -М, 2000.-С. 97 [↑](#footnote-ref-9)
10. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран.- М., 1998 г. -С. 227 [↑](#footnote-ref-10)
11. Маклаков В.В. Государственное право зарубежных стран.- М., 1997.- С. 375. [↑](#footnote-ref-11)
12. Мишин А.А. Конституционное государственное право зарубежных стран-. М., 1996. -С. 240. [↑](#footnote-ref-12)
13. Маклаков В.В. Государственное право зарубежных стран.- М., 1997.-С. 381. [↑](#footnote-ref-13)
14. Конституционное право зарубежных стран. / Под ред. Б.А. Страшуна.- М., 1996. -С. 372. [↑](#footnote-ref-14)
15. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 года) (в редакции от 26 декабря 1990 года).// СПС «Гарант» [↑](#footnote-ref-15)
16. Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 года) (в редакции от 10 декабря 1992 года).// СПС «Гарант» [↑](#footnote-ref-16)
17. Козлова Е.И. Кутафин О.Е. Конституционное право России.- М. 1995. - С. 215. [↑](#footnote-ref-17)
18. Сборник законодательных актов РСФСР о государственном суверенитете, союзном договоре иреферендуме // М. Советская Россия : Верховный Совет РСФСР. 1991. [↑](#footnote-ref-18)
19. Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России.- М., 1998.- С. 26. [↑](#footnote-ref-19)
20. Собрание Актов Президента и Правительства РФ, 1993. № 42. Ст. 1633. [↑](#footnote-ref-20)
21. См.: Мартышин О.В. Российская Конституция 1993 года и становление новой политической системы // Государство и право. 1994.- №10.- С.36. [↑](#footnote-ref-21)
22. Федеральный конституционный закон от 10 октября 1995 г. «О референдуме Российской Федерации»// СЗ РФ. 1995. -№42.- Ст. 3921. [↑](#footnote-ref-22)
23. Федеральный закон от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 25.02.2004)// СЗ РФ. 2002.- № 22. -Ст. 2031 [↑](#footnote-ref-23)
24. Марченко М.Н. Референдум как форма непосредственной демократии // Вестн. Моск.ун-та. сер.11, Право., 1991. -№6.-С.14. [↑](#footnote-ref-24)
25. См. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ, 05.07.2004.- № 27.- ст. 2710 [↑](#footnote-ref-25)
26. Федеральный закон от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 30 марта 1999 года) // СЗ РФ.1997.-№ 38. -Ст. 4339. [↑](#footnote-ref-26)
27. См.: Решение Верховного суда РФ № ГКПИ05-589, 628 от 02.06.2005 года//СПС «Консультант», 2006. [↑](#footnote-ref-27)
28. См.: Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к положениям Конституции Российской Федерации. Избранные права. -С. 403. [↑](#footnote-ref-28)
29. «Конституционное право гражданина Российской Федерации на референдум и международные стандарты» (Л.А. Нудненко)// Конституционное и муниципальное право. 2005..-№ 1.- С. 27. [↑](#footnote-ref-29)
30. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ.- 05.07.2004.-№ 27- ст. 2710 [↑](#footnote-ref-30)
31. Ст. 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19 сентября 1997 г. ( в ред. от 30 марта 1999 г.) // СЗ РФ. 1997. -№ 38.- Ст. 4339. [↑](#footnote-ref-31)
32. Ст. 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19 сентября 1997г. ( в ред. от 30 марта 1999г.) // СЗ РФ. 1997. -№ 38.- Ст. 4339. [↑](#footnote-ref-32)
33. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131- ФЗ«Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации»//СЗ РФ. 2003. -№ 40. -Ст. 3822 [↑](#footnote-ref-33)
34. См.: Закон Республики Саха (Якутия) от 22.12.92 г. «О республиканском ре­ферендуме»; Закон Волгоградской области от 06.02.95 г. «О референдумах на территории Волгоградской области»; Закон Тверской области, от 22.09.94 г. «О местных референдумах в Тверской области»; Закон Тверской области от 21.03.96 г. «Об областном референдуме»; Закон Тюменской области от 06.07.95 г. «О референдуме Тюменской области»; Закон Тюменской области» от. 29.11.95 г. «О местном референдуме в Тюменской области»; Закон Архан­гельской области от 28.05.96 г. «О местном референдуме в Архангельской об­ласти»; Закон Пермской области от 21.02.96 г. «О референдумах в Пермской области» // Справочная правовая система «Гарант», 2006. [↑](#footnote-ref-34)
35. Закон «О местном референдуме в Московской области» от 28 декабря 1994., Закон г. Москвы «О референдуме города Москвы» от 14 февраля 1996.//Тверская, 13, №. 12, 1996. [↑](#footnote-ref-35)
36. Закон Санкт-Петербурга «О референдуме Санкт-Петербурга» от 18 июня 1996.//Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 1996. №10. С. 3. [↑](#footnote-ref-36)
37. Закон «О местном референдуме в Санкт-Петербурге» от 6 июля 1996.//Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 1996. № 12. С. 5. [↑](#footnote-ref-37)
38. Закон г. Москвы «О референдуме города Москвы» от 14 февраля 1996 № 4// Тверская, 13, №. 12, 1996 [↑](#footnote-ref-38)
39. Закон «О местном референдуме в Санкт-Петербурге» от 6 июля 1996.//Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 1996. № 12. С. 5. [↑](#footnote-ref-39)
40. Закон Санкт-Петербурга «О референдуме Санкт-Петербурга» от 18 июня 1996.//Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 1996. №10. С. 3. [↑](#footnote-ref-40)
41. Емельянов Н.А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения. Москва - Тула: ТИГИМУС, 1997 С.265. [↑](#footnote-ref-41)
42. Постановление Конституционного Суда РФ «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 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3002 [↑](#footnote-ref-42)
43. Закон Саратовской области от 22 октября 1996 г. «О референдумах в Саратовской области» // Собрание законодательства Саратовской области, 1999. -№ 10 -Ст. 884 [↑](#footnote-ref-43)
44. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131- ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации»//СЗ РФ. -2003. № 40.- Ст. 3822 [↑](#footnote-ref-44)
45. См. ст. 28 Закона г. Москвы «О референдуме города Москвы» от 14 февраля 1996 № 4// Тверская, 13.- №. 12. 1996 [↑](#footnote-ref-45)
46. См. там же.- Ст. 30 [↑](#footnote-ref-46)
47. Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России: Учебник для вузов.- М., 2003.- С. 261 [↑](#footnote-ref-47)
48. Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России: Учебник для вузов- М., 2003.- С. 261 [↑](#footnote-ref-48)
49. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. – М., 1997. -С. 263 [↑](#footnote-ref-49)
50. Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России: Учебник для вузов- М., 2003.- С. 291 [↑](#footnote-ref-50)
51. Постовой Н.В. Муниципальное право России: Учебник.- 2-е изд. испр. и доп.- М., 2000. -С. 265 [↑](#footnote-ref-51)
52. См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. -№ 21. -Ст. 230. [↑](#footnote-ref-52)
53. См.: Лучин В.О., Мазуров А.В. Референдум в России: конституционно-правовое регулирование и практика // Право и политика. 2003. -№ 9.- С. 49. [↑](#footnote-ref-53)
54. Синцов Г.В. Конституционно-правовой институт референдума Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. канд. юрид. наук. -М., 2003.- С. 17 - 18. [↑](#footnote-ref-54)
55. См.: Лучин В.О., Мазуров А.В. Референдум в России: конституционно-правовое регулирование и практика // Право и политика, 2003. -№ 9. - С. 49. [↑](#footnote-ref-55)
56. См.: Лучин В.О., Мазуров А.В. Референдум в России: конституционно-правовое регулирование и практика // Право и политика. 2003. -№ 9. -С. 49-50. [↑](#footnote-ref-56)
57. Ст. 61 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ, 05.07.2004.- № 27.- Ст. 2710 [↑](#footnote-ref-57)
58. Ст. 15 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ, 05.07.2004.- № 27. Ст. 2710 [↑](#footnote-ref-58)
59. Ст . 61 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ// СЗ РФ, 05.07.2004.- № 27. Ст. 2710 [↑](#footnote-ref-59)