

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой
_____ С. В. Чердаков
« _____ » _____ 2019 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Проблемы организации и проведения референдума в Российской Федерации

Исполнитель студент группы 421-3б	_____	С. П. Спиридонов
Руководитель доцент, к.ю.н.	_____	Т.Ю. Ныркова
Нормоконтроль	_____	О. В. Громова

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ
Зав. кафедрой
_____ С. В. Чердаков
« » _____ 2019 г.

З А Д А Н И Е

К бакалаврской работе студента: Спиридонова Сергея Павловича

1. Тема бакалаврской работы: Проблемы организации и проведения референдума в Российской Федерации

(утверждена приказом от 11.04.2019 г. № 796-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы: 30 мая 2019 года.

3. Конституция РФ, ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», специальная юридическая литература, правоприменительные акты.

4. Содержание дипломной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): понятие и виды референдума, правовое регулирование института референдума, порядок организации и проведения референдума, особенности региональных и муниципальных референдумов.

5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): нет

6. Консультанты по бакалаврской работе (с указанием относящихся к ним разделов): нет

7. Дата выдачи задания: 30 марта 2019 года.

Руководитель бакалаврской работы: Ныркова Татьяна Юрьевна, доцент, кандидат юридических наук.

Задание принял к исполнению (дата): 30 марта 2019 года. _____
(подпись студента)

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 61 с., 51 источник.

ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ, ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, РЕФЕРЕНДУМ, ПОЛНОМОЧИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ, ВОПРОСЫ РЕФЕРЕНДУМА, МЕСТНЫЙ РЕФЕРЕНДУМ

Развитие институтов прямой демократии обеспечивает устойчивое развитие государственной власти и местного самоуправления. Референдум является важным институтом в системе народовластия, он определяет направления развития общества и государства, обеспечивает свободное волеизъявление граждан по широкому кругу вопросов. Следовательно, проблемы института референдума РФ, его роли в становлении демократических основ российской государственности чрезвычайно актуальны.

Целью бакалаврской работы является раскрытие понятия и порядка функционирования института референдума в РФ, выявление имеющихся правовых пробелов и формулирование предложений по его совершенствованию.

Объект исследования бакалаврской работы представляют общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации демократических прав граждан через проведения референдума.

Предметом исследования являются правовые нормы, регулирующие процедуру проведения референдума в Российской Федерации.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
1 Теоретические основы референдума в Российской Федерации	8
1.1 Понятие и виды референдума	8
1.2 Правовое регулирование института референдума в России	12
1.3 История становления и развития конституционного института референдума в России	17
2 Процедура проведения референдума	29
2.1 Инициатива и порядок назначения референдума	29
2.2 Порядок подготовки и проведения референдума	37
2.3 Особенности регионального и местного референдума	41
Заключение	
Библиографический список	53
	56

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

ДФО – Дальневосточный федеральный округ;

Конституция РФ – Конституция Российской Федерации;

ФКЗ о референдуме – Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»;

ФЗ – Федеральный закон;

ЦИК – Центральная избирательная комиссия.

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время конституции многих государств предусматривают возможность или обязательность в ряде случаев проведения референдумов. Инициатива проведения референдума предоставляется главе государства, правительству, общественным организациям. На общенациональный референдум могут выноситься важнейшие вопросы политической жизни страны – принятие конституции и поправок к ней, изменение формы государственного устройства или формы правления, принятие новых или отмена каких-либо действующих законов, вступление страны в международную организацию, присоединение к межгосударственному соглашению.

В Конституции Российская Федерация признана демократическим федеративным правовым государством. Формирование демократического общества в России сопровождалось развитием народовластия и форм участия населения в управлении делами государства и решении вопросов местного значения. В ч.3 ст.3 Конституции закреплено положение о том, что народ реализует свою власть через референдум и свободные выборы. Гражданин РФ участвует в референдуме на основании всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Развитие институтов прямой демократии обеспечивает устойчивое развитие государственной власти и местного самоуправления. Референдум является важным институтом в системе народовластия, он определяет направления развития общества и государства, обеспечивает свободное волеизъявление граждан по широкому кругу вопросов.

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.

Целью бакалаврской работы является раскрытие понятия и порядка функционирования института референдума в РФ, выявление имеющихся правовых пробелов и формулирование предложений по его совершенствованию.

Для достижения поставленной цели следует решить ряд задач:

- раскрыть понятие референдума
 - рассмотреть механизм правового регулирования референдума в России;
 - показать процесс становления и развития института референдума;
- проанализировать процедуру проведения референдума в России;
дать оценку политической и правовой эффективности института референдума в РФ.

Объект исследования представляют общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации демократических прав граждан через референдум.

Предмет бакалаврской работы представляют правовые нормы, регулирующие процедуру проведения референдума в Российской Федерации.

Референдум исследовали многие ученые-правоведы, философы, политтехнологи. Референдум рассматривался с разных сторон, затрагивались всевозможные аспекты, что само по себе не означает прекращение научного поиска взаимосвязей и взаимозависимости института референдума с иными явлениями политико-правовой действительности, выявления его правотворческого потенциала, определения проблематики его проведения, закрепления результата и многим другим вопросам. В частности, к исследованию данного правового института обращались А.С. Автономов, В.В. Комарова, А.Н. Костюков, Л.А. Нудненко, В.В. Пылин, Д.Ю. Устинов, А.А. Сергеев, Е.С. Шугрина.

Теоретической основой исследования является совокупность общенаучных, частных и специальных методов познания: диалектического, логического, системного, типологического, сравнительно-правового, исторического, формально-юридического, и других методов, применяемых как по отдельности, так и в сочетании друг с другом.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЕФЕРЕНДУМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1 Понятие и виды референдума

Референдум – это осуществляемое путем тайного голосования утверждение (или неутверждение) гражданами проекта какого-либо документа или решения, согласие (или несогласие) с теми или иными действиями парламента, главы государства или правительства¹. Следовательно, референдум является важнейшей основой демократически организованного управления, проводником воли народа и непосредственного волеизъявления граждан, воплощает идею участия народа в осуществлении власти в реальную действительность.

Первый в истории референдум был проведен в Берне (Швейцария) в 1439 году. Широкое распространение сначала в Европе, а потом и во всем мире эта процедура получила с конца XVIII века². В настоящее время практика применения референдума разнообразна: в одних государствах использование этой процедуры является исключительным случаем, в других частью политической жизни страны.

Наибольшее количество общенациональных референдумов проводится в Швейцарии, с 1848 года их прошло 543³. Так, в результате референдума 1971 года женщины Швейцарии получили избирательные права, в 1991 году был снижен минимальный возраст для голосования до 18 лет, а в 2013 году был принят комплекс ограничений на выплаты «золотых парашютов» топ-менеджерам компаний по уходу их в отставку. Таким образом, жители активно участвуют как в законотворчестве, так и в управлении делами государства посредством участия в референдуме⁴.

Институт референдума не является новым и для отечественной конституционной практики, поскольку в общем виде был определен еще в Конституции

¹ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. М., 2015. С. 89.

² Комарова В. В. Референдум в системе народовластия в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 5. С. 5.

³ Маклаков В. В. Референдум в зарубежных странах: учебное пособие. М.: ИНИОН РАН, 2014. С. 24.

⁴ Данилов С. Ю. Референдумы в современном мире: сравнительный анализ предметов и последствий // Современное право. 2015. № 9. С. 24.

СССР 1936 года как всенародный опрос. В Конституции СССР 1977 года были установлены уже две формы непосредственного народовластия: всенародное обсуждение и всенародное голосование (референдум). Аналогичное положение содержалось и в статье 5 Конституции РСФСР 1978 года. В соответствии с этими нормами на всенародное голосование (референдум) могли ставиться наиболее важные вопросы государственной жизни.

За семидесятилетний период существования СССР всенародное голосование было проведено лишь однажды – 17 марта 1991 года. Был вынесен вопрос о сохранении на территории страны Союза как обновленной федерации суверенных республик, но в декабре 1991 года СССР прекратил свое существование. Таким образом, референдум 1991 года был единственным, первым и последним референдумом в истории СССР.

Точно таким же, был референдум РСФСР о необходимости введения поста Президента РСФСР, избираемого всенародным голосованием, проведенного 17 марта 1991 года.

В Российской Федерации прошло два референдума, первый – 25 апреля 1993 года, на него были вынесены четыре вопроса: о доверии Президенту РФ, политике Правительства РФ, досрочных выборах Президента РФ и народных депутатов, а посредством общероссийского референдума 12 декабря 1993 года – была принята Конституция РФ.

На современном этапе референдум является конституционно-правовой формой, выражающей волю всего многонационального народа Российской Федерации и народов и национальностей, проживающих в отдельных субъектах Российской Федерации, а также жителей муниципальных образований по наиболее важным вопросам общественной жизни и государственному строительству. Хотя, данный институт активно не используется. Согласимся с И. В. Гранкиным, который считает, что огромный массив законодательных норм, которые регулируют вопросы организации референдумов федерального уровня, остаются невостребованными, а «важнейший канал прямой демократии не ис-

пользуется для решения принципиальных государственных вопросов и для развития

политической и правовой культуры граждан РФ»⁵.

Региональных референдумов было проведено около десятка. Они связаны в основном с территориальными преобразованиями. Согласно Федеральному конституционному закону «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» вопрос об образовании нового субъекта Российской Федерации подлежит вынесению на референдумы заинтересованных субъектов Российской Федерации. На основании его в 2003 – 2007 годах в ряде регионов прошли референдумы об их объединении, в результате чего субъектный состав Российской Федерации сократился с 89 (до 1 декабря 2005 года) до 83 субъектов (с 1 марта 2008 г.), а затем увеличился на 2 субъекта и сейчас (с 18 марта 2014г.) в России – 85 субъектов.

Конечно местных референдумов прошло больше – за прошедшие 10 лет чуть более 300 местных референдумов, очевидно, это крайне мало для огромной страны⁶. В основном на местный референдум выносятся вопросы о территориальных преобразованиях или о введении самообложения граждан. То есть мы видим, что в России незначительная практика участия населения в осуществлении власти путем референдума.

Изучение, обобщение и анализ конституционно-правового регулирования и практики проведения референдумов в различных странах позволили государствоведческой науке обосновать их классификацию по следующим основным критериям: по юридической силе принятых решений – императивные (обязательные для исполнения) и консультативные (выявление общественного мнения); по месту (территории) проведения – общегосударственные, региональные, местные; по содержанию вопросов – конституционные, законодательные, международно-правовые, административно-правовые, административно-террито-

⁵ Гранкин И. В. Законодательное обеспечение прямой демократии на муниципальном уровне // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 36.

⁶ Комарова В. В. Референдум в системе народовластия в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 5. С. 6.

риальные, финансовые; по порядку назначения – обязательные и факультативные; в зависимости от субъекта инициативы – по инициативе органов публичной власти (государственные и муниципальные органы) и по инициативе граждан (петиционный и отклоняющий, то есть «народное вето»)⁷.

На референдум Российской Федерации в обязательном порядке выносятся вопросы о принятии новой Конституции РФ, если Конституционное Собрание принимает решение о вынесении на всенародное голосование проекта новой Конституции РФ, и проект нормативного акта или вопрос, обязательное вынесение на референдум которых предусмотрено международным договором Российской Федерации.

В соответствии со ст. 6 ФКЗ о референдуме на всероссийский референдум не могут выноситься вопросы:

- 1) об изменении статуса субъекта (субъектов) Российской Федерации, закрепленного Конституцией Российской Федерации;
- 2) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента РФ, Государственной Думы, а также о проведении их досрочных выборов либо о перенесении сроков проведения таких выборов;
- 3) об избрании, 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, досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором Российской Федерации, либо должностных лиц, избираемых или назначаемых на должность в соответствии с международным договором Российской Федерации, а также о создании таких органов либо назначении на

⁷ Руденко В. Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург: УрО РАН, 2013. С. 54.

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

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

7) отнесенные Конституцией России, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти.

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.

Статья 7 ФКЗ о референдуме устанавливает ограничения по проведению референдума. Референдум не проводится в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории Российской Федерации, либо на территории, на которой предполагается проводить референдум, либо на части этой территории, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения.

Повторный референдум Российской Федерации с такой же формулировкой вопроса не проводится в течение двух лет с момента официального опубликования результатов предыдущего общероссийского референдума.

Референдум не проводится в последний год полномочий Президента РФ, Государственной Думы, а также в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории России на основании решения уполномоченного федерального органа, за исключением случаев проведения референдума по проекту Конституции и проекту нормативного акта или вопроса, обязательное вынесение на референдум которого предусмотрено международным договором РФ, установление иных ограничений не допускается.

1.2 Правовое регулирование института референдума в России

Конституция Российской Федерации, Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основ-

ных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» являются основными нормативно-правовыми актами, которые регулируют институт референдума.

В ч. 3 ст. 3, ч. 2 ст. 32, п. «в» ст. 84, ч. 2 ст. 130 Конституции РФ закреплены исходные начала референдума. При анализе ФКЗ о референдуме и Закона об основных гарантиях важно отметить тот факт, что с формально юридической точки зрения ФКЗ о референдуме обладает большей юридической силой, чем Закон об основных гарантиях. Однако ФКЗ о референдуме занимает особое место в системе законодательства в области референдума, так как в данном федеральном конституционном законе закреплены основные гарантии реализации конституционного права граждан России на участие в референдуме общегосударственного значения⁸.

Нормативно-правовые акты трактуют понятие референдум РФ разными формулировками. Так, согласно ст.1 ФКЗ о референдуме: референдум Российской Федерации - всенародное голосование граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения⁹. Закон об основных гарантиях в п.55 ст.2 определяет референдум РФ как референдум, проводимый в соответствии с Конституцией РФ, ФКЗ о референдуме и Законом об избирательных правах среди обладающих правом на участие в референдуме граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено на территории Российской Федерации, а также граждан Российской Федерации, проживающих или находящихся за пределами территории Российской Федерации¹⁰.

В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержится как общее определение референдума как института непосредственного воле-

⁸ Конституция Российской Федерации от 25 декабря 1993 года (в ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

⁹ Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (ред. от 18.06.2017) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

¹⁰ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. С. 2253.

изъявления, так и определения основных разновидностей референдума: общенационального – референдума РФ, регионального – референдума субъекта РФ и местного.

В соответствии с ФКЗ о референдуме референдум РФ – это всенародное голосование граждан России, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения. В соответствии с п. 53 ст. 2 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», референдум – это форма прямого волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме. Основная специфика общенационального, референдума субъектов РФ и местного референдума состоит в месте проживания граждан, которые вправе принять участие в том или ином референдуме. При этом вне зависимости от вида референдума они могут быть проведены только лишь или «по наиболее важным вопросам государственного значения», или «по наиболее важным вопросам местного значения».

Определения региональных референдумов практически идентичны с определением общенационального референдума России. Например, в соответствии с Законом Амурской области от 08.04.2013 №164-ОЗ «О референдуме Амурской области»¹¹ – это «форма прямого волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам государственного значения, осуществляемого посредством голосования граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, и проводимого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», иными федеральными законами, Уставом (основным Законом) Амурской области среди обладающих правом на участие в референдуме

¹¹Закон Амурской области от 08.04.2013 № 164-ОЗ «О референдуме Амурской области» (ред. от 11.03.2019) // Амурская правда. 2013. 8 апреля. № 165.

граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено на территории Амурской области». При этом местный референдум – это форма прямого волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам местного значения.

В определении института референдума можно выделить спорные вопросы. Первый связан с формулировкой «наиболее значимые вопросы». Если есть таковые, значит должны быть и «наименее значимые вопросы», при этом критериев разделения на наиболее и наименее значимые вопросы нет. Учитывая данный факт, полагаем возможным законодательно отказаться от формулировки «наиболее значимые», как это сделано в определении референдума РФ в соответствии с ФКЗ о референдуме¹².

Второй связан с невозможностью вынесения на референдум вопросов, пусть и наиболее значимых, но общественного значения. Учитывая, что государство всего лишь политическая форма организации исторически сложившегося дифференцированного общества, то наиболее широким определением предмета будет указание именно на вопросы общественного значения. Законодательное же закрепление формулировки предмета референдума как вопросов государственного значения пусть и потенциально, но все-таки искусственно сужает возможный объем вопросов, могущих стать предметом референдума. В этой связи, полагаем, что определение предмета референдума можно было бы сформулировать как «вопросы государственного и общественного значения»¹³.

Третий вопрос связан с имеющимся противоречием между двумя базовыми законодательными актами, регулирующими, с одной стороны – отношения, связанные с организацией и проведением референдума в России, а с другой стороны, отношения, связанные с организацией и функционированием на территории Российской Федерации местного самоуправления. Как уже было указано, в соответствии с ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» местный ре-

¹² Комарова В.В. Институт референдума в современной России // Сборник выступлений III Всероссийской научно-практической конференции Воронеж. 2014. № 2. С. 143.

¹³ Там же. С. 144.

ферендум проводится по наиболее важным вопросам местного значения. А в соответствии с ч. 1 ст. 22 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁴ местный референдум проводится в целях решения населением всех вопросов местного значения, не дифференцируя на наиболее важные и наименее важные. Данное положение, вводит в заблуждение правоприменителя, который должен разобраться в степени важности выносимых на местный референдум вопросов. В соответствии с тем же нормативно – правовым актом на местный референдум могут выноситься любые вопросы местного значения, перечень которых содержится в его статьях 14, 15 и 16. В том числе это вопросы формирования, утверждения, исполнения местного бюджета и контроль за его исполнением. Однако, в соответствии с п. «г» ч. 8 ст. 12 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», именно этот вопрос не может быть предметом местного референдума¹⁵.

При разрешении указанных противоречий следует руководствоваться ч. 6 ст. 1 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в соответствии с которой все нормативные правовые акты о выборах и референдумах, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить настоящему Федеральному закону. Если федеральный закон, конституция (устав), закон субъекта Российской Федерации, иной нормативный правовой акт о выборах и (или) референдуме противоречат настоящему Федеральному закону, применяются нормы настоящего Федерального закона. Коллизию данная норма преодолеть позволяет, но само противоречие не снимает, а значит, дискуссия по отмеченным выше вопросам остается.

Итак, правовым основанием проведения общероссийского референдума

¹⁴ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. С. 3822.

¹⁵ Комарова В.В. Институт референдума в современной России // Сборник выступлений III Всероссийской научно-практической конференции Воронеж. 2014. № 2. С. 145.

является Конституция РФ, ФКЗ о референдуме, а положения, не урегулированные данным Законом, регулируются Федеральным законом от 12.06. 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Таким образом, институт референдума имеет довольно полное нормативное регулирование, однако, он не нашел широкого применения на практике. Отчасти это связано с тем, что процедура проведения референдума сопровождается трудностями, которые имеют правовую природу.

1.3 История становления и развития конституционного института референдума в России

Большинство теоретиков выделяют следующие основные этапы в развитии конституционного законодательства о референдуме:

- 1) советский (1936 г. - апрель 1985 г.);
- 2) период распада СССР (апрель 1985 г. - декабрь 1991 г.);
- 3) постсоветский (декабрь 1991 г. - сентябрь 1993 г.);
- 4) переходный к современному (сентябрь 1993 г. - декабрь 1993 г.);
- 5) современный (декабрь 1993 г. - по настоящее время)¹⁶.

Советский этап подразделяется на два периода. В Конституции СССР 1936 г. была включена норма об общесоюзном референдуме: «Президиум Верховного Совета СССР: производит всенародный опрос (референдум) по своей инициативе или по требованию одной из союзных республик». В конституции союзных республик также была включена норма о республиканских референдумах. В частности, в соответствии с п. «в» ст. 33 Конституции РСФСР 1937 г. «Верховный Совет РСФСР... производит всенародный опрос (референдум)». В общесоюзной и республиканских советских конституциях не конкретизировался порядок подготовки и проведения всенародных опросов (референдумов), поскольку, очевидно, предполагалось принятие специальных законов. Однако в

¹⁶ Крамаренко С. В. Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты. М., 2013. С. 78.

течение 1936 - 1977 гг. они не были изданы, соответственно отсутствовала и практика проведения референдумов¹⁷.

Можно утверждать, что советские референдумы предназначались исключительно для выявления общественного мнения граждан СССР и вследствие этого могли быть только «консультативными». В зависимости от места или территории его проведения можно выделить общесоюзные (общегосударственные) и республиканские (региональные). Инициатива проведения являлась прерогативой высшего общесоюзного и республиканского органа государственной власти и граждане СССР (объединения граждан) таким правом не обладали.

Таким образом, советские референдумы в 1936-1977 гг. являлись консультативными, союзными и республиканскими; субъекты инициативы – исключительно органы государственной власти. Другие юридические вопросы (порядок назначения и содержание вопросов) не были урегулированы.

Во втором периоде развития (1977 г. - апрель 1985 г.) институт референдума сохраняется в союзной и республиканских конституциях, однако содержание конституционных норм изменилось. В частности, согласно ст.5 Конституции СССР 1977 г. «наиболее важные вопросы государственной жизни ставятся на всенародное голосование (референдум)»; «граждане СССР имеют право участвовать в управлении государственными и общественными делами, в принятии законов и решений общегосударственного и местного значения»; «законы СССР принимаются Верховным Советом СССР или всенародным голосованием (референдумом), проводимым по решению Верховного Совета СССР». Таким образом, правом инициировать и назначать референдум СССР был наделен исключительно Верховный Совет СССР. На союзный референдум могли выноситься вопросы о законах СССР, а также «наиболее важные вопросы государственной жизни». Участие граждан СССР в референдуме ограничивалось голосованием. Иные вопросы Конституцией СССР 1977 г. не регулировались¹⁸.

¹⁷ Степанова А. А. Заметки о референдуме // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 2. С. 30.

¹⁸ Крамаренко С. В. Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-

Институт референдума был закреплен и в конституциях союзных республик. При этом их соответствующие нормы были идентичны нормам союзной Конституции. Как и на этапе 1936 - 1977 г., закон СССР и республиканские законы о референдуме не были приняты и, соответственно, референдумы не проводились. Таким образом, советские референдумы в 1977 - 1985 гг. могли быть проведены исключительно по инициативе высших органов власти; они подразделялись на союзные и республиканские; по порядку назначения являлись обязательными; по содержанию выносимых на голосование вопросов – законодательными; по юридической силе решений – императивными. В связи с краткостью, неопределенностью конституционных норм и отсутствием конкретизирующих их законов не представляется возможным определить перечень вопросов референдумов, порядок их подготовки, процедуру голосования, права граждан и т. д.

Второй исторический этап развития референдума – период «распада СССР» - «перестройка». Сначала в 1989 - 1990 гг. были изменены некоторые конституционные нормы о референдуме СССР в связи с учреждением нового высшего органа государственной власти – Съезда народных депутатов СССР, к которому перешли основные полномочия Верховного Совета СССР, в том числе о назначении референдума СССР. 27 декабря 1990 г. был принят Закон СССР «О всенародном голосовании (референдуме СССР)». В нем в ст. 1 референдум определялся как «способ принятия гражданами СССР всенародным голосованием законов СССР и иных решений по наиболее важным вопросам государственной жизни». Инициаторами проведения референдума являлись: граждане СССР (требовалось не менее 2 млн. подписей участников референдума), СНД СССР, Верховный Совет СССР, Совет Союза и Совет Национальностей, Президент СССР, республики в лице их высших органов государственной власти.

В Законе определялись вопросы, которые могли выноситься на голосование:

- 1) принятие нового закона СССР;
- 2) изменение закона СССР или его отдельных положений;
- 3) отмена закона СССР или его отдельных положений;
- 4) принятие решения, предопределяющего основное содержание законов СССР и других актов;
- 5) выявление общественного мнения по иным наиболее важным вопросам, находящимся в ведении СССР¹⁹.

На референдум не могли выноситься вопросы о границах СССР и республик, об изменении статуса и территориальной целостности республик, автономных областей и округов, об обеспечении обороны и безопасности государства, о принятии чрезвычайных и неотложных мер по охране общественного порядка, защите здоровья и безопасности граждан, а также вопросы, связанные с назначением и освобождением должностных лиц, назначение и освобождение которых относится к компетенции СНД СССР и Верховного Совета СССР; касающиеся выполнения обязательств, вытекающих из международных договоров СССР²⁰.

В голосовании по вопросам референдума имели право принимать граждане СССР, достигшие 18-летнего возраста (участники референдума), за исключением психически больных, признанных судом недееспособными; лиц, содержащихся под стражей в местах лишения свободы; лиц, в отношении которых в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством избрана мера пресечения - содержание под стражей. Решение на референдуме СССР считалось принятым, если в голосовании участвовало более половины граждан, внесенных в списки. Решение считалось одобренным, если за него проголосовало более половины из числа пришедших голосовать. Закон устанавливал, что принятые решения имеют обязательную силу на всей территории СССР и могут быть (изменены) только на референдуме.

¹⁹ Эбзеев Б. С. Конституция, государство и личность в России: философия российского конституционализма // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 14.

²⁰ Крамаренко С.В. Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты. М., 2013. С. 33.

Таким образом, Закон о всенародном голосовании (референдуме СССР) не только урегулировал основные этапы проведения референдума, но и впервые предоставил гражданам СССР право инициировать его проведение. Это свидетельствует о принципиальных и позитивных изменениях в регулировании прав граждан СССР при проведении общесоюзного референдума.

Исходя из классификации референдумов, референдум СССР по порядку назначения был одновременно и обязательным, и факультативным; по месту проведения – общегосударственным; по юридической силе решений - императивным; субъектами инициативы его проведения являлись граждане и органы власти; на голосование могли выноситься все общегосударственные вопросы за рядом ограничений, например, предметом референдума не могло быть изменение Конституции.

Первый референдум СССР был проведен 17 марта 1991 г. по вопросу: «Считаете ли Вы необходимым сохранение СССР как обновленной федерации равноправных суверенных республик, в которой будут в полной мере гарантированы права и свободы человека любой национальности?». В голосовании участвовали девять республик. Большинство, а именно 76,4 % участников референдума, высказались за сохранение СССР. Одновременно с референдумом в этот же день, проводился первый референдум РСФСР, но на основании специально принятого Закона РСФСР от 16 октября 1990 г. «О референдуме РСФСР». Всероссийский референдум определялся в нем как «всенародное голосование по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни Республики». На референдум был вынесен вопрос об учреждении поста Президента РСФСР. Правовое регулирование и практика проведения общесоюзного и всероссийского референдумов позволяет считать как СССР, так и РСФСР государствами с развивающейся демократией. При этом в РСФСР граждане практически в полном объеме обладали правами непосредственно воздействовать на Конституцию, правовые акты и органы власти²¹.

²¹ Крамаренко С.В. Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты. М., 2013. С. 36.

Постсоветский этап развития референдума в России от прекращения существования СССР (декабрь 1991 г.) до издания Указа Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации». Конституционно-правовое регулирование референдума РФ оставалось неизменным, поскольку продолжали действовать нормы Конституции РСФСР 1978 г. и Закон о референдуме РСФСР 1990 г.

Первый всероссийский референдум был проведен 25 апреля 1993 г. На голосование решением СНД РФ выносились четыре вопроса:

- 1) Доверяете ли Вы Президенту РФ Б.Н. Ельцину?;
- 2) Одобряете ли Вы социально-экономическую политику, осуществляемую Президентом РФ и Правительством РФ с 1992 года?;
- 3) Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов Президента РФ?;
- 4) Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов депутатов Российской Федерации?²²

В переходный от постсоветского к современному период (21 сентября 1993 г. - 25 декабря 1993 г.) существенно изменяется правовое регулирование референдума РФ, Указом от 15 октября 1993 г. № 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации» Президент РФ назначил голосование на 12 декабря 1993 г. и утвердил Положение о его проведении²³.

После публикации 11 ноября 1993 г. проекта конституции РФ 12 декабря 1993 г. состоялись всенародное голосование и выборы депутатов Государственной Думы РФ и депутатов Совета Федерации РФ. В референдуме приняли участие 58 187 755 граждан, или 54,8%, за принятие Конституции РФ проголосовали 32 937 640 граждан (58,43%), против – 23 431 333 гражданина (39%). Центральная комиссия референдума РФ 20 декабря 1993 г. официально объяви-

²² Крамаренко С. В. Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты. М., 2013. С. 42.

²³ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. М., 2015. С. 126.

ла о принятии всенародным голосованием новой Конституции РФ. 25 декабря 1993 г. ее текст был официально опубликован и она вступила в силу.

Современный этап развития института референдума в России подразделяется на три периода²⁴.

Первый – декабрь 1993 г. – 1995 г. правовое регулирование референдума РФ осуществлялось Конституцией РФ и Законом «О референдуме РСФСР» 1990 г. В соответствии с Конституцией РФ референдум РФ назначает Президент РФ; на голосование может быть вынесен проект новой конституции РФ, но только по инициативе Конституционного Собрания; граждане РФ имеют право голосовать на референдуме; проведение референдума РФ регулируется, кроме норм Конституции РФ, федеральным конституционным законом; референдумы в РФ по месту проведения разделяются на федеральные и местные. Иные вопросы, связанные с проведением референдумов, в Конституции РФ не регулировались, в том числе касавшиеся инициаторов референдума, статуса комиссий всех территориальных уровней, юридической силы решений и т. д. Кроме того, имела место неопределенность в возможности проведения референдумов субъектов РФ, поскольку в Конституции РФ упоминаются только федеральный и местные референдумы. Конкретизировать порядок проведения референдума РФ должен был федеральный конституционный закон, однако в течение 1994 – 1995 гг. он не был принят, при этом продолжал действовать Закон «О референдуме РСФСР» 1990 г., нормы которого противоречили Конституции РФ. В результате, несмотря на учреждение института референдума в Конституции РФ, его проведение было заблокировано федеральным законодателем по причине непринятия в течение почти двух лет федерального конституционного закона о референдуме РФ, в силу чего граждане были лишены права непосредственно выражать свою власть²⁵.

Второй период – с 1995 по 2004 гг. характеризуется принятием 10 октября 1995 г. ФКЗ о референдуме Российской Федерации. В нем референдум РФ

²⁴ Степанова А. А. Заметки о референдуме// Конституционное и муниципальное право. 2017. № 2. С. 30.

²⁵ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. М., 2015. С. 127.

определялся как всенародное голосование граждан РФ, во-первых, по законопроектам, во-вторых, по действующим законам, в-третьих, по другим вопросам государственного значения. Инициатива проведения референдума РФ предоставлялась только двум субъектам: не менее 2 млн граждан РФ, имеющим право голосовать, при условии, что на территории одного субъекта РФ или в совокупности за территорией РФ проживают не более 10 % из них (т.е. 200 тыс.); Конституционному Собранию в случае принятия им решения о вынесении проекта новой Конституции РФ на всенародное голосование. На референдум разрешалось выносить любые вопросы, за исключением касавшихся: изменения статуса субъектов РФ; досрочного прекращения или продления полномочий Президента РФ, Совета Федерации РФ, Государственной Думы РФ, а равно их досрочных выборов или их отсрочки, досрочного формирования Совета Федерации и т.д.; принятия и изменения федерального бюджета, исполнения и изменения внутренних финансовых обязательств государства; введения, изменения и отмены федеральных налогов и сборов, а также освобождения от их уплаты; принятия чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения; амнистии и помилования. Предусматривались обстоятельства, при которых референдум не проводится, в частности: в условиях военного и чрезвычайного положения, введенного на всей территории РФ; в течение трех месяцев после их отмены; повторный референдум с такой же по содержанию или по смыслу формулировкой не проводится в течение одного года после первого. В голосовании имели право принимать участие все граждане РФ, достигшие 18-летнего возраста и не ограниченные в активном избирательном праве, т.е. не признанные судом недееспособными и не находящиеся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда. Референдум РФ признавался несостоявшимся, если в голосовании приняло участие менее половины граждан, внесенных в списки. Решение считалось принятым, если за него проголосовало более половины граждан, принявших участие в голосовании.

Решение референдума являлось общеобязательным и не нуждалось в дополнительном утверждении²⁶.

В 2002 г. ФКЗ референдуме был внесен ряд изменений, в частности, уточнено определение референдума, а также введены новые ограничения, при наличии которых референдум не может быть инициирован, назначен и проведен: в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории РФ в соответствии с решением, принятым уполномоченным федеральным органом; если проведение референдума приходится на последний год полномочий Президента РФ и Государственной Думы РФ²⁷.

Формально-юридический анализ вышеназванного Закона позволяет классифицировать референдум РФ следующим образом:

1) по содержанию – конституционный, законодательный, но с существенными ограничениями в вопросах об органах власти и в финансово-экономической сфере;

2) по порядку назначения – обязательный;

3) по юридической силе решений – императивный;

4) субъекты инициативы его проведения – граждане и органы власти.

Третий период, или новейшая история развития института референдума РФ, начинается с принятия нового Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. «О референдуме Российской Федерации» и продолжается по настоящее время. Закон 2004 г. не вносит принципиальных изменений в правовое регулирование референдума РФ, сохраняет преемственность основных институтов, сложившихся в период 1995-2004 гг., и в этом смысле является новой редакцией ФКЗ 1995 г. В нем находит отражение основная тенденция в развитии законодательства о референдуме РФ, заключающаяся в постепенном, поэтапном ограничении прав граждан, усложнении процедуры проведения референдума, ужесточении контроля за реализацией гражданами РФ своих прав при

²⁶ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. М., 2015. С. 128.

²⁷ Невинский В. В. Общероссийский референдум: содержание и значение конституционно-правовых новелл 2002 и 2004 гг. // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 3. С. 12.

подготовке референдума²⁸.

Во-первых, в новом Законе референдум РФ определяется законодателем как всенародное голосование граждан РФ исключительно по вопросам государственного значения, вследствие чего граждане РФ с 2004 г. не имеют права инициировать голосование по действующим законам и по проектам законов. Во-вторых, по сравнению с Законом 1995 г. существенно расширен перечень вопросов, которые косвенно или прямо запрещено выносить на голосование по инициативе граждан.

Новый закон запретил выносить на референдум вопросы, «отнесенные Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти»²⁹. Из анализа данной нормы во взаимосвязи с нормами Конституции РФ и тем, что референдум проводится по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, следует, что граждане не вправе инициировать проведение голосования ни по одному государственному вопросу. Этот вывод основывается на том, что в соответствии с ч. 1 и 2 ст. 76 Конституции РФ по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, которые, в свою очередь, имеют исключительное право принимать федеральный законодатель в лице Государственной Думы и Совета Федерации РФ.

Таким образом, любой вопрос, любая область общественных отношений, отнесенные согласно ст. 71 и 72 Конституции РФ к ведению Российской Федерации и к совместному ведению Федерации и ее субъектов, не могут быть предметом инициативы граждан на референдуме. В этой связи очевидно, что все установленные законодателем запрещенные вопросы, кроме основного запрета, не имеют самостоятельного юридического значения, поскольку относятся к предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Феде-

²⁸ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. М., 2015. С. 130.

²⁹ Овчинников В. А., Соколов Е. П. Насколько нужен сегодня России региональный референдум? // Управленческое консультирование. 2016. № 3. С. 12.

рации и ее субъектов. Заключение о невозможности определения государственных вопросов, которые могут быть инициированы гражданами РФ для проведения голосования, означает косвенный юридический запрет референдума РФ по инициативе граждан РФ.

Кроме установления косвенных и прямых запретов, законодатель значительно усложнил процедуру реализации инициативы граждан, которая должна включать следующие основные этапы: образование инициативных региональных подгрупп не менее чем в половине субъектов РФ (43 из 85) с численностью 100 и более человек в каждой с предварительным уведомлением ЦИК России и ИК субъекта РФ; регистрация вопроса и региональной подгруппы в ИК субъекта РФ с возможным отказом; образование инициативной группы из представителей региональных подгрупп и ее регистрация в ЦИК России с возможным отказом, в том числе по причине несоответствия вопроса Конституции РФ и Закону о референдуме РФ; образование инициативной агитационной группы численностью не менее 500 человек с одновременным назначением уполномоченных по финансовым вопросам; сбор не менее 2 млн. подписей исключительно членами инициативной группы и подгрупп (на один субъект РФ не более 50 тыс.) в течение 45 дней (согласно Закону 1995 г. - три месяца); проверка подписных листов в ЦИК России; направление заключения ЦИК России Президенту РФ; направление Президентом РФ документов по инициативе в Конституционный Суд РФ для проверки на соответствие Конституции РФ; назначение референдума Президентом РФ при положительном заключении Конституционного Суда РФ³⁰.

Анализ норм Конституции РФ и ФКЗ о референдуме РФ позволяет утверждать, что граждане РФ не имеют права:

1) инициировать голосование по изменению конституционных норм; им также не принадлежит исключительное право принимать новую Конституцию РФ на референдуме РФ;

³⁰ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. М., 2015. С. 138.

2) инициировать голосование и голосовать по отмене действующих законов и принятию новых, законопроектам и иным государственным вопросам;

3) инициировать голосование и голосовать в отношении органов власти, в том числе о досрочном прекращении, приостановлении, продлении полномочий и как избираемых ими, так и назначаемых органов власти.

Таким образом, рассматриваемый Закон путем установления прямых и косвенных запретов, усложненной процедуры фактически упразднил права граждан РФ по своей инициативе голосовать на референдуме РФ по вопросам, касающимся органов власти, Конституции РФ, правовых актов, регулирующих все виды общественных отношений, т.е. непосредственно осуществлять политическое самоуправление в форме всенародного голосования. Поэтому в настоящее время референдум РФ представляет собой голосование граждан РФ, которое проводится исключительно по инициативе и с разрешения органов власти. Этот вывод подтверждается практикой ЦИК России, отказывающей в регистрации вопросов и инициативных групп граждан, инициирующих проведение референдума РФ, а также решениями Конституционного Суда РФ³¹.

Таким образом, становление института референдума в России имеет свою историю и определенные традиции, способствует демократическому развитию государства.

³¹ Невинский В. В. Общероссийский референдум: содержание и значение конституционно-правовых новелл 2002 и 2004 гг. // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 3. С. 14.

2 ПРОЦЕДУРА ПРОВЕДЕНИЯ РЕФЕРЕНДУМА

2.1 Инициатива и порядок назначения референдума

Процесс подготовки и проведения референдума Российской Федерации (референдумный процесс) включает несколько стадий:

- 1) выдвижение инициативы проведения референдума и сбор подписей в ее поддержку;
- 2) назначение референдума;
- 3) образование участков, формирование комиссий референдума, составление списков участников референдума;
- 4) проведение агитации;
- 5) голосование и определение результатов референдума;
- 6) вступление в силу решения, принятого на референдуме³².

Остановимся на характеристике основных этапов проведения референдума. Инициатива проведения референдума РФ 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 ч.3 ст.135 Конституции РФ; федеральным

³² Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (ред. от 18.06.2017) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

органам государственной власти в случаях, предусмотренных международным договором РФ и ФКЗ.

Инициатива проведения референдума гражданами включает три этапа: легализацию инициативной группы референдума; сбор подписей в поддержку инициативы проведения референдума; решение ЦИК РФ по инициативе граждан.

На первом этапе происходит образование инициативной группы он распадается на четыре подэтапа, поскольку требует предварительного образования региональных подгрупп инициативной группы более чем в половине субъектов РФ в составе не менее 100 участников референдума каждая.

Первый подэтап – создание региональной подгруппы. Гражданин (граждане) РФ, выдвинувший (выдвинувшие) предложение об образовании инициативной группы, не позднее чем за пять дней до дня проведения собрания участников референдума для решения вопроса об образовании региональной подгруппы письменно уведомляет (уведомляют) избирательную комиссию своего субъекта РФ о месте и времени проведения собрания, а также о вопросе (вопросах) референдума. Собрание подгруппы проводится на территории того субъекта РФ, где находится место жительства участников референдума, принимающих участие в собрании. Собрание правомочно, если в нем принимают участие не менее 100 участников референдума, место жительства которых находится на территории данного субъекта РФ. Подписи указанных участников референдума в протоколе их регистрации на собрании региональной подгруппы удостоверяются нотариально. На собрании региональной подгруппы вправе присутствовать представитель избирательной комиссии субъекта РФ, на территории которого проводится собрание, а также представитель ЦИК РФ. Граждане, создающие региональную подгруппу за пределами РФ, уведомляют об этом ЦИК РФ³³.

В случае поддержки предложения об образовании инициативной группы и вопроса (вопросов) референдума собрание региональной подгруппы принимает решение о создании региональной подгруппы, а также решения: об утвер-

³³ Степанова А.А. Заметки о референдуме // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 2. С. 29.

ждении формулировки вопроса (вопросов) референдума; об образовании инициативной группы; о назначении из числа членов региональной подгруппы ее уполномоченных представителей. Решения эти считаются принятыми, если за них проголосовали более половины участников собрания. Результаты голосования отражаются в протоколе собрания.

Второй подэтап – регистрация региональной подгруппы. Уполномоченные представители региональной подгруппы обращаются в избирательную комиссию своего субъекта РФ с ходатайством о регистрации подгруппы, в котором указывается утвержденная на собрании формулировка вопроса (вопросов) референдума³⁴.

Избирательная комиссия субъекта РФ, получив ходатайство о регистрации региональной подгруппы, незамедлительно уведомляет ЦИК РФ о вопросе (вопросах) референдума, указанном (указанных) в ходатайстве, с тем, чтобы ЦИК РФ имела возможность в течение 10 дней проверить соответствие его (их) законодательным требованиям. Если ЦИК РФ установила несоответствие вопроса (вопросов) референдума законодательным требованиям, она мотивирует это в своем заключении и незамедлительно доводит его до сведения всех избирательных комиссий субъектов РФ. После получения этого заключения избирательные комиссии субъектов РФ не вправе регистрировать региональные подгруппы, обратившиеся с ходатайством о регистрации. Параллельно избирательная комиссия субъекта РФ в течение 15 дней со дня получения ходатайства о регистрации региональной подгруппы сама проверяет соответствие ходатайства и приложенных к нему документов законодательным требованиям. В итоге она принимает решение о регистрации региональной подгруппы либо об отказе в ее регистрации (в т.ч. при наличии соответствующего заключения ЦИК РФ). Отказ в регистрации может иметь место только по соображениям законности. Решение о регистрации региональной подгруппы, созданной за рубежом, принимает ЦИК РФ.

³⁴ Степанова А. А. Заметки о референдуме // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 2. С. 30.

Решение избирательной комиссии субъекта РФ об отказе в регистрации может быть обжаловано в региональный суд общей юрисдикции. Решение ЦИК РФ, которым утверждено ее заключение о несоответствии вопроса (вопросов) референдума законодательным требованиям, может быть обжаловано в Верховный Суд РФ.

Третий подэтап – создание инициативной группы. После регистрации избирательной комиссией субъекта РФ региональной подгруппы начинается создание аналогичных подгрупп в других субъектах РФ. С момента регистрации таких подгрупп более чем в половине субъектов РФ их уполномоченные представители вправе на своем собрании принять решение об обращении в ЦИК РФ с ходатайством о регистрации инициативной группы. Такое ходатайство должно быть направлено в ЦИК РФ не позднее чем через два месяца со дня регистрации первой региональной подгруппы³⁵.

На собрании также принимаются решения о назначении из числа участников собрания уполномоченных представителей инициативной группы по проведению референдума и ее уполномоченных представителей по финансовым вопросам. Инициативная группа создает собственный фонд референдума, исключительно через который осуществляет все расходы по инициированию референдума, агитационной работе. В ходатайстве инициативной группы указываются: формулировка вопроса (вопросов) референдума; наименования субъектов РФ, иностранных государств, в которых зарегистрированы региональные подгруппы и на территориях которых предполагается сбор подписей.

Четвертый подэтап – регистрация инициативной группы. Если ЦИК РФ установит соответствие ходатайства инициативной группы и приложенных к нему документов законодательным требованиям, ЦИК РФ в течение 10 дней со дня поступления ходатайства принимает решение о регистрации инициативной группы, ее уполномоченных представителей и дает разрешение на открытие специального счета фонда референдума, а также выдает инициативной группе регистрационное свидетельство. В регистрационном свидетельстве указывается

³⁵ Степанова А. А. Заметки о референдуме // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 2. С. 31.

дата окончания срока сбора подписей в поддержку инициативы проведения референдума. Если ЦИК РФ приняла решение об отказе в регистрации инициативной группы, ей выдается мотивированное постановление, после чего процедуры по реализации инициативы проведения референдума прекращаются. Основанием для отказа в регистрации инициативной группы являются только соображения законности. Решение об отказе в регистрации может быть обжаловано в Верховный Суд РФ³⁶.

Если в течение двух месяцев со дня регистрации первой региональной подгруппы в ЦИК РФ не поступит ходатайство инициативной группы, ЦИК РФ принимает решение о прекращении процедур по реализации инициативы проведения референдума. Инициативная группа по проведению референдума до официального опубликования решения о назначении референдума вправе отозвать свою инициативу путем представления в ЦИК РФ протоколов собраний более чем половины входящих в ее состав региональных подгрупп об отзыве инициативы проведения референдума. Решение об отзыве указанной инициативы считается принятым, если на собрании региональной подгруппы за него проголосовали более половины членов региональной подгруппы. По результатам рассмотрения представленных документов ЦИК РФ принимает решение о прекращении процедур по реализации инициативы проведения референдума.

На втором этапе осуществляется сбор подписей в поддержку референдума. Инициативная группа обязана собрать в поддержку инициативы проведения референдума не менее двух миллионов подписей участников референдума. При этом на один субъект РФ должно приходиться не более 50 тысяч подписей участников референдума, место жительства которых находится на территории данного субъекта. Если сбор подписей осуществляется за пределами РФ, общее количество таких подписей не может составлять более 50 тысяч. Сбор подписей осуществляется в течение 45 дней со дня, следующего за днем регистрации инициативной группы.

³⁶ Остапович И. Ю. Перспективы совершенствования деятельности судебного конституционного контроля в Российской Федерации в сфере организации и проведения референдума // Российский судья. 2014. № 12. С. 45.

Право сбора подписей принадлежит исключительно членам инициативной группы, входящим в региональную подгруппу, зарегистрированную избирательной комиссией субъекта РФ, на территории которого осуществляется сбор подписей. Данная норма несоизмерима с реалиями, так как создание инициативной группы количеством в 100 человек для субъектов с малозаселенными территориями практически невозможно. К тому же нотариальное закрепление подписи участников референдума в протоколе и их регистрация на собрании региональной группы требует дополнительных временных и финансовых затрат (п. 5 ст. 15 ФКЗ о референдуме). Подписи могут собираться только на территориях тех субъектов РФ, избирательными комиссиями которых были зарегистрированы региональные подгруппы. Участник референдума вправе поставить подпись в поддержку одной и той же инициативы проведения референдума только один раз³⁷.

После завершения сбора подписей, но не позднее даты окончания срока сбора подписей, указанной в регистрационном свидетельстве, инициативная группа подсчитывает количество подписей, собранных по каждому субъекту РФ, количество подписей, собранных за рубежом, а также общее количество собранных подписей. По результатам подсчета составляется протокол об итогах сбора подписей, который подписывается уполномоченным представителем инициативной группы. Подписные листы, пронумерованные и сброшюрованные в виде папок по субъектам РФ, иностранным государствам, протокол об итогах сбора подписей, первый финансовый отчет инициативной группы об использовании средств фонда референдума передаются уполномоченным представителем инициативной группы в ЦИК РФ не позднее 18 часов по московскому времени дня, в который истекает срок сбора подписей. Количество подписей участников референдума, содержащихся в подписных листах, представляемых в ЦИК РФ, может превышать необходимое количество подписей не более чем на 5 процентов.

³⁷ Степанова А.А. Заметки о референдуме // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 2. С. 32.

На третьем этапе принимается решение ЦИК РФ по инициативе граждан. ЦИК РФ в течение 30 дней со дня приема документов проверяет соблюдение порядка сбора подписей, оформления подписных листов, достоверность сведений об участниках референдума, содержащихся в подписных листах, и их подписей, а также соблюдение инициативной группой порядка финансирования своей деятельности и правил проведения агитации по вопросам референдума. По итогам проверки ЦИК РФ принимает решение о результатах выдвижения инициативы проведения референдума. Если количества достоверных подписей участников референдума достаточно для назначения референдума и при этом количество недостоверных и (или) недействительных подписей составило менее 5 процентов от общего количества подписей, отобранных для проверки, ЦИК РФ указывает это в своем решении о результатах выдвижения инициативы проведения референдума. Данное решение ЦИК РФ не позднее чем через пять дней со дня его принятия направляет Президенту РФ и одновременно уведомляет о своем решении палаты Федерального Собрания РФ. Если количества достоверных подписей участников референдума недостаточно для назначения референдума либо если количество недостоверных и (или) недействительных подписей составило 5 и более процентов от общего количества подписей, отобранных для проверки, ЦИК РФ указывает это в своем решении о результатах выдвижения инициативы проведения референдума. После принятия данного решения процедуры по реализации инициативы проведения референдума прекращаются. Инициативная группа в течение 10 дней после получения копии отрицательного решения ЦИК РФ вправе обжаловать его в Верховный Суд РФ.

Если ЦИК РФ принимает отрицательное решение, не обжалованное в Верховный Суд РФ или признанное им законным, соответствующая инициативная группа, входящие в нее граждане в течение года со дня принятия решения ЦИК РФ не могут повторно инициировать проведение референдума с такой же по смыслу или содержанию формулировкой вопроса (вопросов).

Изложенная процедура гражданского инициирования референдума крайне сложна, трудна в использовании. Мотив подобного законодательного

решения - ограничение инициатив, не имеющих широкой поддержки населения³⁸.

Инициатива проведения референдума принадлежит и Конституционному Собранию РФ в случае разработки проекта новой Конституции РФ, который может выноситься на всенародное голосование. Порядок такой инициативы должен определяться особым федеральным конституционным законом, который в настоящее время не принят.

Также инициаторами проведения референдума выступают федеральные органы власти. Если в соответствии с международным договором РФ проект нормативного акта или вопрос государственного значения подлежит вынесению на референдум РФ, такой референдум назначается по инициативе федерального органа (федеральных органов) государственной власти, к компетенции которого (которых) международным договором РФ отнесено рассмотрение проекта нормативного акта или вопроса государственного значения. Указанная инициатива оформляется решением соответствующего федерального органа (соответствующих федеральных органов) государственной власти.

Назначение референдума РФ – исключительная прерогатива Президента РФ, который назначает его своим указом. Не позднее чем через 10 дней со дня поступления документов, на основании которых назначается референдум, Президент РФ направляет их в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции РФ инициативы проведения референдума. Конституционный Суд рассматривает данное обращение, принимает по нему решение и направляет его Президенту. Решение суда подлежит незамедлительному опубликованию.

Если Конституционный Суд признал инициативу проведения референдума соответствующей Конституции РФ, Президент не позднее чем через 15 дней со дня поступления решения Конституционного Суда назначает референдум. В случае если указанная инициатива признана не соответствующей Конституции

³⁸ Сычев В. Б. Особенности рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации дел о соответствии Конституции России вопроса, предлагаемого на референдум Российской Федерации // *Lex russica*. 2018. № 3. С. 78.

РФ, процедуры по ее реализации прекращаются с момента вступления в силу решения Конституционного Суда.

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

Таким образом, Президент РФ обладает исключительным правом на назначение референдума РФ, однако он не может назначить референдум по собственному усмотрению. Президент также не вправе отказать в назначении референдума, если соблюдена предусмотренная законом процедура инициирования референдума и выносимый на референдум вопрос (законопроект) отвечает законодательным требованиям.

По мнению С. А. Авакьяна Закон о референдуме изменили так, что фактически ни один вопрос не будет вынесен на федеральный референдум³⁹.

Согласно ст.14 ФКЗ о референдуме инициатива о проведении референдума, должна исходить не менее чем от 2 млн. граждан 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. Важно отметить, что сам срок сбора подписей (2 млн. чел) инициативной группой в поддержку организации референдума сократился до 45 дней (ч. 2 ст. 17 ФКЗ о референдуме), что значительно осложняет процесс подготовки референдума, так как ранее этот срок составлял 3 месяца.

Теперь инициативные группы должны быть созданы минимум в половине субъектов РФ в ограниченный срок (ранее требовалась одна инициативная группа численностью в 100 человек). К тому же ч. 3 ст. 17 ФКЗ о референдуме запрещает привлекать к сбору подписей посторонних лиц, незарегистрированных в инициативной группе, при том, что сроки сбора подписей сокращены до минимума.

2.2 Порядок подготовки и проведения референдума

³⁹ Авакьян С. А. Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 18.

Подготовку и проведение референдума РФ осуществляют:

- 1) Центральная избирательная комиссия РФ, действующая в качестве Центральной комиссии референдума РФ;
- 2) избирательные комиссии субъектов РФ, действующие в качестве комиссий субъектов Российской Федерации по проведению референдума РФ;
- 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, формируемые ЦИК РФ, ИК субъектов РФ в случаях, предусмотренных законом;
- 4) участковые комиссии по проведению референдума России.

После принятия решения о назначении референдума РФ граждане РФ, а также общественные объединения вправе в любых допустимых формах и законными методами беспрепятственно вести агитацию: за или против проведения референдума РФ; за или против участия в референдуме; за или против законопроекта или иного вопроса, выносимого на референдум.

Проведение агитации по вопросам референдума начинается со дня регистрации инициативной группы по проведению референдума и создания соответствующего фонда референдума и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования.

Решения комиссий по проведению референдума Российской Федерации публикуются в печати и передаются другим средствам массовой информации. Голосование на референдуме проводится в установленный день с 8 до 20 часов по местному времени в помещениях участковых комиссий. Каждый гражданин голосует лично.

ЦИК РФ признает референдум состоявшимся, если в голосовании приняли участие более половины участников референдума, внесенных в списки участников референдума. Число участников референдума, принявших участие в голосовании, определяется по числу бюллетеней установленной формы, обна-

руженных в ящиках для голосования. ЦИК РФ признает результаты референдума недействительными, если итоги голосования признаны недействительными на части участков референдума, на которых списки участников референдума на момент окончания голосования в совокупности включают в себя не менее чем 25 % от общего числа участников референдума, включенных в списки участников референдума на момент окончания голосования.

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

Решение, принятое на общероссийском референдуме, является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении. Оно действует на всей территории России и может быть изменено не иначе как путем принятия решения на новом референдуме.

Если для реализации принятого решения на референдуме требуется издание дополнительного правового акта, федеральный орган государственной власти, в чью компетенцию входит решение этого вопроса, обязан в течение 15 дней с момента вступления в силу решения референдума определить сроки подготовки данного акта.

Таким образом, референдум является одной из центральных форм непосредственной демократии, отличается сложностью процедуры проведения и имеет много сходств с избирательным правом.

Анализ изменений и дополнений, которые в последние годы были внесены в законодательство, регламентирующее порядок организации и проведения референдумов, приводит нас к выводу, что в подавляющем большинстве такие изменения направлены на усложнение порядка проведения референдума. Так, если анализировать порядок организации и проведения общенационального референдума, то можно увидеть, как инициатива проведения референдума сначала принадлежала 1 млн. граждан, впоследствии стала принадлежать 2 млн. граждан. Если сбор подписей в субъектах РФ сначала был ограничен 200 тыс. подписей участников референдума (10 %), то впоследствии ограничение было

уменьшено до 50 тысяч. К тому же и сам срок сбора 2 млн. подписей был сокращен с трех месяцев до 45 дней, а вместо одной инициативной группы в 100 человек Федеральный конституционный закон стал требовать создание таких групп как минимум в половине субъектов РФ да еще и в ограниченные сроки⁴⁰.

Указанные изменения привели к тому, что возможности инициировать проведение общенационального референдума непосредственно гражданами Российской Федерации стали сильно ограничены. Сегодня для инициирования референдума РФ «носителем суверенитета» требуются значительные организационные ресурсы и большие финансово – материальные затраты⁴¹.

Полагаем, что действующий порядок проведения общероссийского референдума весьма существенно ограничивает конституционное право граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства и с этой точки зрения нуждается в соответствующей коррекции.

Анализ института референдума в современной России позволяет заключить, что при достаточно широкой нормативной базе, регламентирующей порядок организации и проведения референдумов, практическое использование данного института в реальной конституционной практике затруднено. Связано это как с наличием дефектов (недостатков и коллизий) в правовом регулировании самого рассматриваемого института, так и нежеланием властей идти на уступки и самим инициировать проведение референдума.

Таким образом, следует констатировать, что для современной России возможности референдума как инструмента демократизации правотворчества остаются не раскрытыми. Не реализованным остается как правотворческий потенциал данного института, так и его возможности по стимулированию демократизации процессов управления в государстве.

Аналогичная ситуация складывается и по региональным референдумам и по местным референдумам. В частности, И. В. Гранкин справедливо указывает

⁴⁰ Авакьян С. А. Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 19.

⁴¹ Гранкин И. В. Законодательное обеспечение прямой демократии на муниципальном уровне // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 7. С. № 36.

на то, что в поддержку инициативы о проведении местного референдума необходимо собрать подписи местных жителей. Точное количество подписей устанавливается законом субъекта РФ, но их не должно быть более 5 %. По мнению И. В. Гранкина, это «создает условия для того, чтобы субъекты РФ могли легко заблокировать проведение местных референдумов в городах – миллионниках или других крупных городах. Это можно сделать, сохранив в региональном законе необходимость сбора 5 % подписей от числа участников референдума, для того чтобы считать, что инициатива проведения местного референдума поддержана гражданами. Ведь собрать такое количество подписей по строго определенной форме вряд ли реально»⁴². К тому же срок сбора подписей в поддержку инициативы проведения местного референдума крайне ограничен (20 дней), чему вряд ли можно найти объективные объяснения и причины.

Традиционный формат проведения референдума достаточно затратен. Однако в ближайшем будущем при удачном развитии современных технологий будет возможным проведение референдума в дистанционном формате. Так в России уже имеется опыт проведения интернет-выборов, впервые такой формат был опробован избирательной комиссией Волгоградской области в 2009 году на выборах в Урюпинске. В качестве альтернативы традиционному варианту дистанционный формат достаточно удобен в подсчете голосов и для людей с ограниченными возможностями, а также он экономичен. Но отсутствие правового закрепления и отлаженной (проработанной) системы создает барьеры на пути развития нового формата.

2.3 Особенности регионального и местного референдума

С одной стороны, региональный референдум является логическим продолжением, федерального референдума – одного из важнейших правовых и общественных институтов и наряду с федеральным референдумом способствует реализации принципа федерализма, заложенного в Конституции России. Именно в форме референдума реализуется на практике суверенитет народа

⁴² Гранкин И. В. Законодательное обеспечение прямой демократии на муниципальном уровне // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 7. С. № 37.

России как носителя и источника власти. Следуя тем же принципам, референдум субъекта Российской Федерации должен признаваться высшим непосредственным выражением власти народа (населения) того или иного субъекта Российской Федерации, но в пределах, установленных Конституцией России и действующим федеральным законодательством.

Тем не менее, назначение и проведение регионального референдума (референдума субъекта Российской Федерации) сопряжены с определенными сложностями, возникновение которых предопределено рядом неразрешенных на сегодняшний день проблем конституционно-правовой науки.

Так, А. А. Степанов высказывает предположение о возможном разделении вопросов, предлагаемых к вынесению на референдум субъекта Российской Федерации, на две условные категории – «допустимых» и «недопустимых» вопросов регионального референдума, исходя из того, способствует или нет референдум созданию и развитию ситуации социальной напряженности⁴³. Данный подход к вопросу об оценке целесообразности проведения регионального референдума не является новым, ранее похожие взгляды высказывались, к примеру, С. А. Авакьяном⁴⁴.

Федеральное законодательство, как и законодательство субъектов Российской Федерации, не содержит однозначных критериев отнесения вопросов референдума к одной из двух указанных выше категорий, исходя из принципа целесообразности. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает градацию вопросов референдума в вертикальной плоскости, исходя из разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами, не оперируя при этом такой категорией, как целесообразность.

Закон Амурской области в ст.11 закрепляет перечень вопросов, которые могут быть вынесены на региональный референдум. К ним относятся только

⁴³ Степанова А. А. Заметки о референдуме // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 2. С. 30.

⁴⁴ Авакьян С. А. Нужна ли конституционная реформа России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 6.

вопросы, находящиеся в ведении области или в совместном ведении Российской Федерации и области, если указанные вопросы не урегулированы Конституцией Российской Федерации, федеральным законом⁴⁵.

Помимо этого ограничения перечня вопросов, выносимых на референдум субъекта Российской Федерации, основанного на установленном Конституцией России разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами, действует прямой запрет на вынесение на референдум ряда вопросов исходя из предмета правового регулирования. Это вопросы, перечисленные в ч. 5 ст. 6 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. «О референдуме Российской Федерации» и, что особенно актуально для проведения регионального референдума, вопросы, прямо упомянутые в ч.8 ст.14 Закона № 67-ФЗ. Законом Амурской области к таким запретам отнесены вопросы: о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов государственной власти области, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы государственной власти области либо об отсрочке указанных выборов; о персональном составе органов государственной власти области; об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности; о принятии областного бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств; о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Оценка целесообразности проведения регионального референдума, если таковая проводится специально уполномоченным на то субъектом-носителем государственно-властных полномочий, осуществляется на основании принципов и фундаментальных положений Конституции России, конституций и уставов субъектов Российской Федерации, а также положений федеральных законов и, наконец, законов субъектов Российской Федерации.

⁴⁵ Закон Амурской области от 08.04.2013 № 164-ОЗ «О референдуме Амурской области» (ред. от 11.03.2019) // Амурская правда. 2013. 8 апреля. № 165.

Нормативная база, регулирующая вопросы проведения референдума в субъектах Российской Федерации, не ограничивается только Законом № 5-ФКЗ и Законом № 67-ФЗ, частью 2 ст. 11 Закона № 67-ФЗ предусматривается возможность правового регулирования вопросов референдума не только федеральным, но и региональным законодательством.

У России есть собственное понимание необходимости референдумов и свои методы механизма их реализации. Сегодня это методы запретов и ограничений при формальном допущении: «...при достаточно широкой нормативной базе, регламентирующей порядок организации и проведения референдумов, практическое использование данного института в реальной конституционной практике затруднено»⁴⁶. Не случайно после принятия Конституции в 1993 г. не было проведено ни одного общероссийского референдума⁴⁷. Что касается референдумов субъектов Федерации, то они проводились, в основном это были объединительные референдумы – в 11 субъектах РФ, о принятии Конституции – 2, о принятии поправок к конституциям – 3, также в некоторых субъектах о введении поста выборного Президента, о наименовании главы субъекта, о количестве депутатов, деятельность которых оплачивается за счет бюджета субъекта, - в отдельных субъектах.

Первый в стране экологический референдум был проведен в Костромской области 8 декабря 1996 г., где решался вопрос о закрытии Костромской АЭС. Против строительства АЭС высказалось подавляющее большинство жителей области (87,43 %) от общего числа проголосовавших (58,11 %). Однако механизм реализации решения, принятого на референдуме в России, недостаточно проработан, и решение костромского референдума осталось не выполненным и по сей день⁴⁸.

Была попытка проведения референдума на территории Республики Саха

⁴⁶ Толстик В. А., Трусов Н. А. Референдум в России: основы, опыт, критика // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2013. № 24. С. 36.

⁴⁷ Руденко В. Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии. М.: Юрайт, 2016. С. 208.

⁴⁸ Живодрова Н. А. Конституционно-правовое регулирование референдума субъекта Российской Федерации. М. 2006. С. 72.

(Якутия) после принятия Федерального закона о «дальневосточном гектаре»⁴⁹. Две группы избирателей, в марте 2016 г., попытались инициировать проведение референдума с вопросами «Считаете ли вы, что Закон о «дальневосточном» гектаре при вступлении в законную силу нарушит ваши конституционные права, предусмотренные ч.1 ст.9 Конституции РФ (Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории)?» и «Вы поддерживаете принятие Закона «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков в Дальневосточном федеральном округе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»?» эти группы обратились в Комиссию по республиканскому референдуму с ходатайством об их регистрации. Комиссия в целом провела семь заседаний (за это время Федеральный закон был уже принят и вступил в силу). Изначально Комиссия отказала инициативным группам в регистрации. Однако Верховный суд Республики Саха (Якутия) по жалобам обеих групп признал решения Комиссии незаконными: во-первых, на том основании, что инициативными группами были представлены все необходимые документы, во-вторых, Комиссия не имела права рассматривать соответствие предлагаемых на референдум вопросов требованиям законодательства. В соответствии с п.5 ст.36 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» суд обязал Комиссию направить ходатайства Государственному Собранию (Ил Тумэн) РС (Я) – законодательному органу республики.

В связи с этим нелишне напомнить, что ранее уже возникали сомнения в логике регулирования порядка проверки формулировки вопросов, предлагаемых на референдум. На федеральном уровне проверка возложена на ЦИК РФ. На уровне субъекта РФ – на законодательный (представительный) орган субъекта, и на уровне муниципального образования – на представительный орган

⁴⁹ Куклина Т. С. Проблемы организации референдума в субъектах РФ (на примере Дальневосточного федерального округа). М.: Юрайт, 2015. С. 96.

муниципального образования (п. 6 ст. 36 ФЗ об основных гарантиях). В 2007 г. Конституционный Суд РФ рассматривал жалобу граждан, оспаривающих, в числе прочих, ч. 13 ст. 15 ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», наделяющую ЦИК РФ полномочиями проверять соответствие вопроса (вопросов) референдума требованиям, предусмотренным ст. 6 указанного ФКЗ, и принимать соответствующее решение. Конституционный Суд в своем решении, признавая оспоренное положение не противоречащим Конституции РФ, указал, что ЦИК РФ осуществляет лишь предварительную проверку⁵⁰. Между тем ЦИК не только проверяет, но также по результатам проверки принимает «соответствующее решение». В случае отсутствия жалобы при принятии отрицательного решения именно ЦИК де-факто становится единственным органом, осуществляющим первую (и она же последняя) проверку и принимающим окончательное решение.

Таковыми полномочиями избирательные комиссии субъектов и муниципальных образований не наделены. Различное распределение полномочий комиссий в зависимости от их уровня при определении механизма реализации одного и того же института представляется весьма не логичным.

Определенное неравенство при проведении федерального и регионального референдума наблюдается и при назначении референдумов: федеральный референдум назначается главой государства, а референдумы субъектов РФ и местные референдумы – ьпредставительными органами. Наверное, законодатель исходил из того, что единственным высшим органом государственной власти в России является Президент (глава государства), который правомочен решать все вопросы, отнесенные к ведению государства. Тем не менее, вполне логично и соответствует представлениям о народовласти, если на федеральном уровне высший представительный орган власти народа будет решать вопросы, связанные с другой высшей формой проявления народовластия.

⁵⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 14. Ст. 1741.

Законодательный орган Республики Саха (Якутия) в лице своего Совета признал формулировки вопросов, предлагаемых на референдум, не отвечающими требованиям федерального и республиканского законодательства в связи с тем, что на референдум могут быть вынесены только вопросы, находящиеся в ведении Республики Саха (Якутия) или совместном ведении России и региона, если они не урегулированы Конституцией РФ и федеральным законом, а вопрос о предоставлении земельных участков на территориях регионов ДФО урегулирован федеральным законом о «дальневосточном гектаре».

Далее следует отметить узость круга вопросов, выносимых на референдум. В России, население интересуют прежде всего социальные, экономические, экологические проблемы. Однако существующие законодательные запреты не позволяют гражданам решать эти проблемы на референдуме. Но иницируя заведомо «непроходные» референдумы, граждане пытаются обратить внимание властей на отсутствие решения этих проблем.

В субъектах Федерации особо актуальными становятся вопросы охраны окружающей среды и использования природных ресурсов. Думается, некоторые вопросы, связанные с экологической безопасностью, можно было бы решать на консультативных референдумах, тем более если вопросы экологической безопасности охватывают всю территорию субъекта. Особенно это касается вопросов обеспечения экологической безопасности от радиационного воздействия при размещении, проектировании и строительстве ядерных установок, в том числе атомных станций. Здесь речь идет о здоровье людей, более того, о здоровье будущих поколений. Поэтому мнение людей все же стоит учитывать. Решение же экономических и финансовых вопросов на референдуме чревато тем, что может привести к расколу общества, противостоянию социальных групп⁵¹. Здесь можно согласиться с мнением С.А. Авакьяна, который полагает, что в таких случаях стоит отказаться от референдумов⁵².

⁵¹ Накашидзе Б. Д. О перспективах развития института референдума субъекта Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2015. № 11. С. 36.

⁵² Авакьян С. А. Нужна ли конституционная реформа России? // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 9. С. 7.

В 1990-е годы местные референдумы проводились в основном по экологическим вопросам. В исследовании И.Ю. Зитевой приводится перечень экологических референдумов, которые инициировались гражданами, но не были проведены, и которые состоялись (26 референдумов), но их результаты не были учтены органами власти⁵³. Что еще раз подтверждает, что вопросы экологической безопасности серьезно волнуют граждан. В начале 2000-х годов местные референдумы проводились в основном по вопросам преобразования и изменения статуса муниципальных образований. Так, в период 1990 - 2009 гг. на территории Новгородской и Псковской областей были проведены только четыре референдума. Причем из-за низкой явки только один из них был признан состоявшимся - местный референдум Медведского сельского поселения Шимского района Новгородской области 2 марта 2008 г.⁵⁴.

С середины 2000-х годов появляются синхронизированные референдумы. 27 марта 2005 г. на всей территории Республики Башкортостан во всех муниципальных районах и городских округах были проведены референдумы с идентичными, за исключением наименований муниципальных образований, вопросами. К примеру, в муниципальном образовании «Архангельский район» Республики Башкортостан вопрос был сформулирован следующим образом: «Согласны ли Вы с тем, чтобы в соответствии с требованиями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», инициированного Президентом Российской Федерации В.В. Путиным, была установлена следующая структура органов местного самоуправления муниципального образования Архангельский район: представительный орган муниципального образования (Совет), председателем которого является избираемый из его состава глава муниципального образования (председатель Совета); местная администрация муниципального образования (Администрация) во главе с главой местной администрации (глава Администрации)?». Результаты референдумов были положительные.

⁵³ Зитева И. Ю. Конституционное право гражданина на местный референдум. М.: Юрайт, 2009. С. 114.

⁵⁴ Никитенко М. Н. Конституционно-правовые основы местного референдума. М.: Юрайт, 2009. С. 126.

Основное требование к формулировке вопросов местного референдума - запрет на множественность их толкования, сформулированный в ч.7 ст.12 Закона № 67-ФЗ. В силу указанной нормы запрет на множественность толкования подразумевает, что:

- 1) на вопрос местного референдума можно дать только однозначный ответ;
- 2) исключается неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

В качестве примера множественности толкования вопроса можно привести вопрос, который был предложен Совету депутатов Балашихинского района Московской области в 2011 году: «Согласны ли Вы с многоэтажной жилой застройкой территории городского парка в дубовой роще между западной стороной мкр. Дзержинского и мкр. Никольско-Архангельский?»⁵⁵. Очевидно, что как в случае положительного, так и в случае отрицательного голосования по данному вопросу никаких конкретных решений не может быть принято. Местный референдум по данному вопросу проводиться не может, поскольку голосование по указанному вопросу фактически представляло бы собой социологический опрос населения, а не являлось бы реальным инструментом принятия решений непосредственно населением.

Важно также при формулировке вопроса, выносимого на местный референдум, чтобы ответом на указанный вопрос могло быть однозначно лишь «да» и «нет». В противном случае вопрос не может быть вынесен на местный референдум.

С 2008 г. на местных референдумах повсеместно начинается решение вопросов о самообложении. Одними из первых такой референдум провели жители муниципального образования «Камешкирский район» Пензенской области. 12 октября 2008 г. был проведен референдум по вопросу «Согласны ли Вы на введение разовых платежей в порядке самообложения для граждан, достигших

⁵⁵ Павлушкин А. В. Вопросы защиты права на проведение местного референдума в судебной практике: комментарий судебной практики. М.: КОНТРАКТ; ИНФРА-М, 2013. С. 83.

18 лет, в размере 600 рублей в год с рассрочкой платежа по 50 рублей в месяц для решения вопросов по строительству, реконструкции и содержанию дорог местного значения сроком на 5 лет?». В 2012 г. из 165 местных референдумов 162 были по вопросам самообложения⁵⁶. К концу 2016 г. такие референдумы были проведены практически во всех муниципальных образованиях Республики Татарстан, Пермского края и Кировской области.

Синхронизированные референдумы проводятся при активном участии органов местной власти. Местные проблемы наиболее близки избирателям, и граждане наиболее активны по голосуемым вопросам. Но местные референдумы, как в целом все референдумы в России, находятся под серьезными запретами и ограничениями. Отметим, что и уставы муниципальных образований (местные конституции) запрещено принимать на референдумах. К тому же многие местные проблемы оказываются и вовсе не местными, и их решение на местном уровне оказывается невозможным.

Федеральное и региональное законодательство, а также муниципальные акты содержат различные подходы к определению вопросов, выносимых на местный референдум.

Часть 3 ст. 12 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривает, что на местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения. Аналогичная норма содержится в ч.1 ст. 22 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которая предусматривает, что местный референдум проводится в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения.

Конституционный Суд РФ определял вопросы местного значения как вопросы, «которые могут быть решены... поселением самостоятельно, под свою ответственность»⁵⁷, обеспечивающие «удовлетворение основных жизненных

⁵⁶ Крамаренко С. В. Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты. М.: Юрайт, 2013. С. 132.

⁵⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 29.03.2011 № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного само-

потребностей населения муниципальных образований как субъекта права на самостоятельное осуществление - непосредственно и через органы местного самоуправления - муниципальной власти, по своей природе являющейся властью местного сообщества». Согласно официальной позиции Конституционного Суда «самостоятельность местного самоуправления определяется его компетенцией, которая устанавливается на основании Конституции Российской Федерации в законе и включает в себя предметные сферы деятельности местного самоуправления и полномочия по решению вопросов местного значения».

В п. 53 ст. 2 Закона № 67-ФЗ обозначено, что референдум – форма прямого волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам государственного и местного значения. Примечательно, что российские суды и правовая доктрина не раскрыли в достаточной мере содержание ограничителя «наиболее важные вопросы»; отсутствие особой важности в вопросе до настоящего времени не являлось основанием для признания вопроса местного референдума судом недопустимым.

Думается, что российскому законодателю либо высшим органам судебной власти для устранения правовой неопределенности следует раскрыть содержание понятия «наиболее важных вопросов», либо вовсе убрать данный критерий при определении перечня вопросов. Стоит отметить, что критерий «важности» возник только после принятия ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 1997 года; ранее на местный референдум могли выноситься любые вопросы местного значения⁵⁸.

Также федеральному законодателю следует рассмотреть возможность предоставления муниципалитетам права раскрывать содержание понятия «наиболее важные вопросы» в контексте местного референдума. Такое решение позволило бы в наибольшей степени учесть интересы жителей различных му-

управления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования городского округа «Город Чита» // *Собрание законодательства РФ*. 2011. № 15. Ст. 2190.

⁵⁸ Крамаренко С. В. Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты. М.: Юрайт, 2013. С. 136.

ниципальных образований, каждое из которых имеет свои особенности.

Особое внимание следует обратить на проблему возможности вынесения на местный референдум вопроса о распоряжении муниципальной собственностью⁵⁹.

Согласно п. 2 ст. 12 Закона об основных гарантиях на референдум уровня субъекта РФ накладываются дополнительные ограничения, которые связаны с предметами ведения РФ и ее субъектов. Данное положение сужает круг вопросов для проведения референдума, из-за чего инициативы могут быть отклонены или даже опротестовываться прокурорами в судебном порядке.

К сожалению, государство, регулируя отношения, связанные с референдумом, на наш взгляд, опасается предоставления больших свобод гражданам, создавая механизмы реализации форм непосредственной демократии, государство действует вполне авторитарно. Поэтому референдум необходим, даже если он является относительно невостребованным. Как декларированный в Конституции институт демократии, он является гарантией причастности народа к власти. Кроме того, он побуждает к ответственности: властей перед гражданами, а граждан – за свою судьбу.

Институт референдума в России переживает сложное время, так как с одной стороны, законодатели сделали все возможное, чтобы усложнить процесс организации референдума, а с другой стороны, низкая электоральная активность населения. Для того, чтобы референдум состоялся необходима явка 50 %, а она по прежнему остается низкой. Таким образом, возникает проблема рациональности проведения референдума и нет смысл переводить финансовые средства на референдум, в котором не заинтересовано население.

Будет ли развиваться референдум в РФ дальше, зависит только от политики государства и от заинтересованности самого народа. Ведь если общество еще не готово в полной мере участвовать в управлении делами государства, любые меры направленные на развитие данного института будут бессмысленны.

⁵⁹ Крамаренко С. В. Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты. М.: Юрайт, 2013. С. 137.

Политическое самоуправление граждан в демократическом государстве предполагает не только учреждение института референдума, понимаемого в узком смысле, как предоставление гражданам права голосовать по тем или иным вопросам, но – и это главное – определение прав граждан при его назначении, подготовке, проведении и принятии решений по регулированию политических, экономических, социальных и идеологических (культурных) общественных отношений, а также установление прав, обязанностей и ответственности органов публичной власти.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Референдум – это осуществляемое путем тайного голосования утверждение (или неутверждение) гражданами проекта какого-либо документа или решения, согласие (или несогласие) с теми или иными действиями парламента, главы государства или правительства. Он является важнейшей основой демократически организованного управления, проводником воли народа и непосредственного волеизъявления граждан, воплощает идею участия народа в осуществлении власти в реальную действительность.

Конституция Российской Федерации, Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» являются основными нормативно-правовыми актами, которые регулируют институт референдума в Российской Федерации.

В определении института референдума, данного в различных нормативно – правовых актах можно выделить спорные вопросы. Первый связан с формулировкой «наиболее значимые вопросы», при этом критериев разделения на наиболее и наименее значимые вопросы нет. Учитывая данный факт, полагаем возможным законодательно отказаться от формулировки «наиболее значимые», в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» как это сделано в определении референдума РФ в соответствии с ФКЗ о референдуме.

Второй связан с невозможностью вынесения на референдум вопросов, пусть и наиболее значимых, но общественного значения. Учитывая, что государство всего лишь политическая форма организации исторически сложившегося дифференцированного общества, то наиболее широким определением предмета будет указание именно на вопросы общественного значения. Законодательное же закрепление формулировки предмета референдума как вопросов государственного значения пусть и потенциально, но все-таки искусственно сужает возможный объем вопросов, могущих стать предметом референдума. В

этой связи, полагаем, что определение предмета референдума можно было бы сформулировать как «вопросы государственного и общественного значения».

Третий вопрос связан с имеющимся противоречием между двумя базовыми законодательными актами, регулирующими, с одной стороны – отношения, связанные с организацией и проведением референдума в России, а с другой стороны, отношения, связанные с организацией и функционированием на территории Российской Федерации местного самоуправления. В соответствии с ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» местный референдум проводится по наиболее важным вопросам местного значения. А в соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местный референдум проводится в целях решения населением всех вопросов местного значения, не дифференцируя на наиболее важные и наименее важные. Данное положение, вводит в заблуждение правоприменителя, который должен разобраться в степени важности выносимых на местный референдум вопросов. В соответствии с тем же нормативно – правовым актом на местный референдум могут выноситься любые вопросы местного значения. В том числе это вопросы формирования, утверждения, исполнения местного бюджета и контроль за его исполнением. Однако, в соответствии с п. «г» ч. 8 ст. 12 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», именно этот вопрос не может быть предметом местного референдума. Считаем необходимым внести корректировки на законодательном уровне.

Определенное неравенство при проведении федерального и регионального референдума наблюдается и при назначении референдумов: федеральный референдум назначается главой государства, а референдумы субъектов РФ и местные референдумы – представительными органами. Наверное, законодатель исходил из того, что единственным высшим органом государственной власти в России является Президент (глава государства), который правомочен решать все вопросы, отнесенные к ведению государства. Тем не менее, вполне логично

и соответствует представлениям о народовластии, если на федеральном уровне высший представительный орган власти народа будет решать вопросы, связанные с другой высшей формой проявления народовластия.

Проанализировав порядок проведения общероссийского референдума, мы полагаем, что он существенно ограничивает конституционное право граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства и с этой точки зрения нуждается в соответствующей коррекции. При достаточно широкой нормативной базе, регламентирующей порядок организации и проведения референдумов, практическое использование данного института в реальной конституционной практике затруднено. Связано это как с наличием дефектов (недостатков и коллизий) в правовом регулировании самого рассматриваемого института, так и нежеланием властей идти на уступки и самим инициировать проведение референдума.

Политическое самоуправление граждан в демократическом государстве предполагает не только учреждение института референдума, понимаемого в узком смысле, как предоставление гражданам права голосовать по тем или иным вопросам, но – и это главное – определение прав граждан при его назначении, подготовке, проведении и принятии решений по регулированию политических, экономических, социальных и идеологических (культурных) общественных отношений, а также установление прав, обязанностей и ответственности органов публичной власти.

Таким образом, следует констатировать, что для современной России возможности референдума как инструмента демократизации правотворчества остаются не раскрытыми. Не реализованным остается как правотворческий потенциал данного института, так и его возможности по стимулированию демократизации процессов управления в государстве.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации. Принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

2 Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (ред. от 18.06.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 27. – Ст. 2710.

3 Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 24. – С. 2253.

4 Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – С. 3822.

5 Устав (Основной Закон) Амурской области 13.12.1995. № 40-ОЗ (ред. от 03.09.2018) // Амурская правда. – 1995. – 13 декабря. – № 234.

6 Закон Амурской области от 08.04.2013 № 164-ОЗ «О референдуме Амурской области» (ред. от 11.03.2019) // Амурская правда. – 2013. – 8 апреля. – № 165.

7 Закон Амурской области от 08.07.1998 № 82-ОЗ «Об избирательной комиссии Амурской области» (ред. от 07.11.2018) // Амурская правда. – 1998. – 8 июля. – № 234.

II Специальная литература

8 Авакьян, С. А. Нужна ли конституционная реформа России? / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 9. – С. 2 - 9.

9 Авакьян, С. А. Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 1. – С. 12 - 20.

10 Агашкина, З. Г. Вопросы местного референдума: нормативные требования в России и зарубежных странах / З. Г. Агашкина // Административное и муниципальное право. – 2018. – № 8. – С. 56 - 59.

11 Баглай, М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов / М. В. Баглай. – 4-е изд. – М.: Юрайт, 2015. – 390 с .

12 Брежнев, О. В. Судебный конституционный контроль при реализации инициативы проведения референдума Российской Федерации: проблемы правового регулирования / О. В. Брежнев // Государство и право. – 2014. – № 3. – С. 5 - 12.

13 Витрук, Н. В. Актуальные проблемы модернизации конституционного правосудия в Российской Федерации / Н. В. Витрук // Журнал российского права. – 2014. – № 10. – С. 119 - 134.

14 Витрук, Н. В. Производство в конституционном суде Российской Федерации по рассмотрению дела о соответствии Конституции Российской Федерации инициативы проведения референдума Российской Федерации по поставленному вопросу (поставленным вопросам) референдума / Н. В. Витрук // Журнал конституционного правосудия. – 2012. – № 2. – С. 10 - 12.

15 Витрук, Н. В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс / Н.В. Витрук. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма; Инфра-М, 2015. – 592 с.

16 Гранкин, И. В. Законодательное обеспечение прямой демократии на муниципальном уровне / И. В. Гранкин // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 7. – С. 34 - 40.

17 Гриценко, Е. Роль конституционного суда в обеспечении прямого действия Конституции в Германии и России / Е. Гриценко // Журнал Конституционного правосудия. – 2015. – № 1. – С. 14 - 29.

18 Дагуев, А. В. К вопросу о рассмотрении Конституционным Судом РФ инициативы проведения референдума Российской Федерации / А. В. Дагуев // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 8. – С. 24 - 26.

19 Данилов, С. Ю. Референдумы в современном мире: сравнительный

анализ предметов и последствий / С. Ю. Данилов // Современное право. – 2015. – № 9. – С. 24 - 30.

20 Демидов, В. Н. Конституционная (уставная) юстиция субъектов Российской Федерации как институт защиты прав и свобод человека и гражданина / В. Н. Демидов. – М.: Юрайт, 2015. – 478 с.

21 Живодрова, Н. А. Конституционно-правовое регулирование референдума субъекта Российской Федерации / Н. А. Живодрова. – М.: Юрайт, 2006. – 300 с.

22 Зитева, И. Ю. Конституционное право гражданина на местный референдум / И. Ю. Зитева. – М.: Юрайт, 2009. – 270 с.

23 Комарова, В. В. Референдум в системе народовластия в Российской Федерации / В. В. Комарова // Административное право и процесс. – 2014. – № 5. – С. 5 - 9.

24 Комарова, В. В. Институт референдума в современной России / В. В. Комарова / В. В. Комарова // Сборник выступлений III Всероссийской научно-практической конференции Воронеж. – 2014. – № 2. – С. 142 - 149.

25 Крамаренко, С. В. Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты / С. В. Крамаренко. – М.: Проспект, 2013. – 318 с.

26 Куклина, Т. С. Проблемы организации референдума в субъектах РФ (на примере Дальневосточного федерального округа) / Т. С. Куклина. – М.: Проспект, 2015. – 270 с.

27 Копин, Д. В. Полномочия органов конституционной юстиции субъектов Российской Федерации по рассмотрению дел о соответствии вопросов, выносимых на региональный референдум, конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации / Д. В. Копин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 4. – С. 31 - 35.

28 Маклаков, В. В. Референдум в зарубежных странах: учеб. пособие / В. В. Маклаков. – М.: ИНИОН РАН, 2014. – 127 с.

29 Мальцева, И. В. Проблемы осуществления народовластия через мест-

ные референдумы и местные выборы (на примере Республики Карелия) / И.В. Мальцева // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 2. – С 34 - 40.

30 Накашидзе, Б. Д. О перспективах развития института референдума субъекта Российской Федерации / Б. Д. Накашидзе // Евразийский юридический журнал. – 2015. – № 11. – С. 35 - 39.

31 Невинский, В. В. Общероссийский референдум: содержание и значение конституционно-правовых новелл 2002 и 2004 гг. / В. В. Накашидзе // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 3. – С.12 - 17.

32 Никитенко, М. Н. Конституционно-правовые основы местного референдума / М. Н. Никитенко. – М.: Юрайт, 2009. – 318 с.

33 Овчинников, В. А. Насколько нужен сегодня России региональный референдум? / В. А. Овчинников, Е. П. Соколов // Управленческое консультирование. – 2016. – № 3. – С.12 - 18.

34 Остапович, И. Ю. Перспективы совершенствования деятельности судебного конституционного контроля в Российской Федерации в сфере организации и проведения референдума / И. Ю. Остапович // Российский судья. – 2014. – № 12. – С. 45 - 49.

35 Павлушкин, А. В. Вопросы защиты права на проведение местного референдума в судебной практике: комментарий судебной практики / А. В. Павлушкин. – М.: КОНТРАКТ; ИНФРА-М, 2013. – 270 с.

36 Проблемы теории государства и права / под ред. М. Н. Марченко. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 520 с.

37 Руденко, В. Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты / В. Н. Руденко. – Екатеринбург: Ур РАН, 2013. – 476 с.

38 Руденко, В. Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе / В.Н. Руденко. – М.: Юрайт, 2013. – 420 с.

39 Степанова, А. А. Заметки о референдуме / А. А. Степанова // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 2. – С. 28 - 33.

40 Сычев, В. Б. Особенности рассмотрения Конституционным Судом

Российской Федерации дел о соответствии Конституции России вопроса, предлагаемого на референдум Российской Федерации / В. Б. Сычев // *Lex russica*. – 2018. – № 3. – С. 76 - 85.

41 Толстик, В. А. Референдум в России: основы, опыт, критика / В. А. Толстик, Н. А. Трусов // *Вестник Нижегородской академии МВД России*. – 2015. – № 4. – С. 23 - 27.

42 Толстик, В. А. Референдум как инструмент демократизации правотворчества / В. А. Толстик, Н. А. Трусов // *Юридическая техника*. – 2014. – № 8. – С. 25 - 29.

43 Худолей, К. М. Нужен ли конституционный (уставный) суд в субъекте РФ? / К. М. Худолей // *Вестник Пермского университета*. – 2016. – № 4. – С. 391 - 401.

44 Эбзеев, Б. С. Конституция, государство и личность в России: философия российского конституционализма / Б. С. Эбзеев // *Конституционное и муниципальное право*. – 2013. – № 11. – С. 14 - 23.

III Правоприменительные акты

45 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.03.2011 № 5 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // *Бюллетень Верховного Суда РФ*. – 2011. – № 3.

46 Определение Конституционного Суда РФ от 25.02.2016 № 405-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Агафонова Андрея Георгиевича, Агафоновой Натальи Игоревны и других на нарушение их конституционных прав положением статьи 51 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*. – 2016. – № 2. – С. 264.

47 Постановление Конституционного Суда РФ от 20.12.2010 № 22-П «По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федера-

ции или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой администрации города Благовещенска» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 1. – С. 264.

48 Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Российская газета. – 1997. – 6 февраля. – № 25.

49 Постановление Конституционного Суда РФ от 29.03.2011 № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования городского округа «Город Чита» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 15. – Ст. 2190.

50 Постановление Конституционного Суда РФ от 13.04.2007 № 3 – П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобами граждан В. И. Лакеева, В. Г. Соловьева и В.Д. // Российская газета. – 2007. 30 марта. – № 36.

51 Постановление Конституционного Суда от 22.04.2013 № 2-П «По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта «з» пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.В. Андропова, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других // Российская газета. – 2013. – 30 апреля. – № 48.