

ПРАВОВЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ ИНИЦИИРОВАНИЯ, НАЗНАЧЕНИЯ И ПРОВЕДЕНИЯ РЕФЕРЕНДУМОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПОНЯТИЕ И СИСТЕМА

© 2010 г. Наталия Валерьевна Петухова¹

Краткая аннотация: в статье на основе анализа отечественного законодательства о референдумах исследуется один из важнейших элементов института референдума – правовые ограничения его инициирования, назначения и проведения – через призму выявления их признаков, определения понятия, а также систематизации по различным критериям.

Annotation: in article on the basis of the analysis of the domestic legislation on referenda one of the major elements of institute of a referendum – legal restrictions of its initiation, appointment and carrying out – through a prism of revealing of their signs, concept definition, and also ordering by various criteria is investigated.

Ключевые слова: референдум; инициирование, назначение и проведение референдумов; правовое ограничение; систематизация.

Key words: referendum; initiation, appointment and carrying out of referendum; legal restriction; ordering.

Референдум – эффективный инструмент, обеспечивающий участие граждан в решении важнейших вопросов государственного и общественного значения, а также укрепляющий законность и правопорядок. В соответствии с Конституцией РФ 1993 г. референдум является одной из форм высшего непосредственного выражения власти народа (ч. 2 ст. 3), посредством которой граждане реализуют конституционное право на участие в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32). Как отмечает В.В. Комарова, “политическое значение референдума состоит в том, что с его помощью граждане приобретают возможность императивного решения определенных вопросов и эффективного воздействия на формирование политики государственных и иных органов власти... последние, в свою очередь, – возможность сверять свои решения с мнением народа или отдельной его части”².

Вместе с тем этот инструмент народовластия характеризуется известными недостатками: выступает в качестве ограниченного проявления народного суверенитета, подрывает основы парламентаризма, не допускает возможности корректировки выносимых на голосование вопросов и достижения какого-либо согласия между политическими силами, решение референдума зачастую является результатом воздействия внешних сил на избирателя и др.³ Именно этим фактом обусловлена необходимость установления правовых ограничений, не допускающих в ряде случаев применения референдума для решения важнейших вопросов государственного значения. “Без использования правовых механиз-

мов, сдерживающих произвольное применение института референдума, стирается грань между прямой демократией и популизмом, что грозит дезорганизацией общества”⁴.

Таким образом, закрепляемые конституционным законодательством современных демократических государств ограничения инициирования, назначения и проведения референдумов являются одним из существенных элементов сложносоставного института референдума. Однако в связи с этим перед законодателем возникает проблема решения достаточно сложной юридической задачи: с одной стороны, следует установить правовые рамки, сдерживающие необоснованное применение института референдума, с другой – обеспечить, чтобы подобного рода нормативные запреты не повлекли ликвидации правового поля для реализации конституционного права граждан на участие в референдуме. Как указал Конституционный Суд РФ в постановлении «По делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона “О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»» от 11 июня 2003 г.⁵, федеральный законодатель, определяя условия и порядок проведения референдума, не может отменять или урезать принадлежащее гражданам РФ право на участие в референдуме, вводить несоразмерные его ограничения. Помимо этого законодатель при установлении правовых ограничений должен учитывать, что именно референдум как форма прямой демократии отражает общие тенденции к демократизации различных аспектов жизни общества⁶.

На основе анализа конституционных норм европейских государств В.Н. Руденко выделяет следующие правовые ограничения принятия гражданами публично-властных решений: сокращение круга вопросов, которые могут быть вынесены на референдум более высокого уровня; установление дополнительных требований к принятию гражданами публично-властных решений на обязательном референдуме; установление ограничений перечня вопросов, кото-

¹ Соискатель ученой степени кандидата юридических наук на кафедре конституционного и международного права Юридического института Томского государственного университета (E-mail: anatali1981@mail.ru; тел. моб.: 8-908-648-76-14).

² Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (Система и процедуры). М., 2006. С. 79.

³ См.: Маклаков В.В. Референдум в буржуазном государстве // Правоведение. 1975. № 3. С. 102; Марченко М.Н. Референдум как форма непосредственной демократии // Вестник МГУ. Сер. 11 “Право”. 1991. № 6. С. 10; Руденко В.Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 29; Stoddart J.T. Against the Referendum. London, 1910; The Initiative and Referendum; arguments pro and con by a special committee of the National economic league. Boston, 1912. P. 33–47.

⁴ Руденко В.Н. Указ соч. С. 30.

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 25. Ст. 2564.

⁶ См.: Конституционное право государств Европы. Учебн. пособие для студентов юрид. вузов и фак-тов / Отв. ред. Д.А. Ковачев. М., 2005. С. 113.

рые могут быть предметом факультативного референдума, и др.

Как показывает анализ норм отечественного законодательства о референдумах: Федеральный конституционный закон “О референдуме Российской Федерации” от 28 июня 2004 г.⁷ (в ред. от 24 апреля 2008 г.) (далее – Закон о референдуме), Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” от 12 июня 2002 г.⁸ (в ред. от 1 июля 2010 г.) (далее – Закон об основных гарантиях), Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г.⁹ (в ред. от 5 апреля 2010 г.) (далее – Закон от 6 октября 2003 г.) (в части регламентации местного референдума), – к правовым ограничениям инициирования, назначения и проведения референдумов в России могут быть отнесены:

1) ограничения предмета референдума (установление круга вопросов, которые могут быть вынесены на референдум, и требований к ним, а также перечня вопросов, не подлежащих вынесению на референдум);

2) ограничения по времени инициирования, назначения и проведения референдумов, в том числе повторных референдумов (установление временных периодов, в течение которых не допускается инициирование, назначение и проведение референдума, например чрезвычайное положение, последний год полномочий Президента РФ и др.);

3) установление сложного порядка реализации права граждан РФ на инициирование референдума, а также ограничения этого права.

Выявленные ограничения характеризуются следующими существенными признаками:

выступают в качестве важного элемента института референдума;

устанавливаются законодательством о референдумах;

выражаются в форме запрещающих и обязывающих нормативных предписаний относительно вопросов референдума, сроков его инициирования, назначения и проведения, а также порядка реализации права граждан РФ на инициирование референдума;

имеют своей целью сдержать необоснованное использование референдума для решения вопросов государственного и общественного значения;

пределы правовых ограничений должны отвечать принципам обоснованности, необходимости и соразмерности.

Исходя из обозначенных признаков, предлагаем определить правовые ограничения инициирования, назначения и проведения референдумов как *элемент института референдума, представляющий установленные законодательством о референдумах запрещающие и обязывающие нормативные предписания относительно вопросов референдума, сроков его инициирования, назначения и проведения, а также порядка реализации права граждан РФ на инициирование референдума, отвечающие принципам обоснованности, необходимости и соразмерности и имеющие целью сдержать необоснованное использование референдума для решения наиболее важных вопросов государственного и общественного значения.*

Важное значение для исследования правовых ограничений инициирования, назначения и проведения референдумов в России имеет их систематизация. Так, по *уровню проведения референдума* исследуемые ограничения могут быть сгруппированы на нормативные предписания, ограничивающие возможность инициирования, назначения и проведения *референдума Российской Федерации* (закрепляются Законом о референдуме, Законом об основных гарантиях); *референдума субъекта РФ* (закрепляются Законом об основных гарантиях); *местного референдума* (закрепляются Законом об основных гарантиях, Законом от 6 октября 2003 г.). В зависимости от *стадии референдумного процесса* правовые ограничения подразделяются на ограничивающие возможность *инициирования* референдумов (ограничения предмета референдума; усложненный порядок выдвижения инициативы проведения референдума гражданами; временные периоды, в течение которых инициирование референдума не допускается); *назначения и проведения* референдумов (временные периоды, в течение которых назначение референдума невозможно).

Помимо этого правовые ограничения инициирования, назначения и проведения референдумов могут быть классифицированы на *общие*, свойственные референдумам всех уровней, и *специальные*, характерные для референдумов конкретного уровня. Так, в качестве *общих* ограничений *предмета референдума* выступают:

требование на соответствие вопросов, выносимых на референдум, Конституции и законодательству: референдум Российской Федерации не может быть использован в целях принятия решений, противоречащих Конституции РФ (преамбула Закона о референдуме); вопросы референдума субъекта РФ не должны противоречить законодательству Российской Федерации, вопросы местного референдума не должны противоречить законодательству Российской Федерации, законодательству соответствующего субъекта РФ (п. 6 ст. 12 Закона об основных гарантиях);

требование соблюдения прав и свобод человека и гражданина и гарантий их реализации: референдум Российской Федерации не может быть использован в целях ограничения, отмены или умаления общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, конституционных гарантий реализации таких прав и свобод (преамбула Закона о референдуме); вопросы референдума не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод (п. 5 ст. 12 Закона об основных гарантиях);

требования к формулировке вопроса: вопрос референдума должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, т.е. на него можно было бы дать только однозначный ответ, а также чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения (ч. 7 ст. 6 Закона о референдуме; п. 7 ст. 12 Закона об основных гарантиях).

Специальными ограничениями предмета референдума являются:

требования к содержанию вопросов (обусловленные разграничением компетенции Российской Федерации и ее субъектов).

На референдум Российской Федерации могут быть вынесены следующие вопросы: проект новой Конституции РФ; проект нормативного акта или вопрос, обязательное вынесение на референдум которых предусмотрено международным договором Российской Федерации; иные вопросы государ-

⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

ственного значения; вопросы, отнесенные Конституцией РФ к ведению Российской Федерации, а также к совместному ведению Федерации и субъектов РФ (ч. 1–4 ст. 6 Закона о референдуме).

В соответствии с Законом об основных гарантиях на референдум субъекта РФ могут быть вынесены только вопросы, находящиеся в ведении субъекта РФ или в совместном ведении Федерации и субъектов РФ, если указанные вопросы не урегулированы Конституцией РФ, федеральным законом (п. 2 ст. 12); на местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения (п. 3 ст. 12);

установление перечня вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум.

На основании Закона о референдуме на референдум Российской Федерации не могут быть вынесены следующие вопросы: об изменении статуса субъекта (субъектов) РФ, закрепленного Конституцией РФ (п. 1 ч. 5 ст. 6); о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента РФ, Государственной Думы ФС РФ, а также о проведении досрочных выборов Президента РФ, депутатов Государственной Думы ФС РФ либо о перенесении сроков проведения таких выборов (п. 2 ч. 5 ст. 6); об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности РФ (п. 3 ч. 5 ст. 6); о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов (п. 4 ч. 5 ст. 6); об избрании, о досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором Российской Федерации, либо должностных лиц, избираемых или назначаемых на должность в соответствии с международным договором РФ, а также о создании таких органов либо назначении на должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором РФ (п. 5 ч. 5 ст. 6); о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения (п. 8 ч. 5 ст. 6); отнесенные Конституцией РФ, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти (п. 10 ч. 5 ст. 6).

В соответствии с Законом об основных гарантиях на референдум субъекта РФ и местный референдум не могут быть вынесены следующие вопросы: о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления (п/п. “а” п. 8 ст. 12); о персональном составе органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления (п/п. “б” п. 8 ст. 12); 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 (п/п. “в” п. 8 ст. 12); о принятии или об изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств субъекта РФ, муниципального образования (п/п. “г” п. 8 ст. 12); о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения (п/п. “д” п. 8 ст. 12).

Общим для всех уровней референдума ограничением по времени инициирования, назначения и проведения референдумов являются военное или чрезвычайное положение, вве-

денное на территории Российской Федерации либо на территории, на которой предполагается проводить референдум, или на части этой территории, а также период в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения (п. 1 ст. 13 Закона об основных гарантиях); в этих же условиях не может быть выдвинута инициатива проведения референдума РФ (ч. 1 ст. 7 Закона о референдуме). В качестве *общего ограничения временного характера* выступает также временной период, исчисляемый со дня официального опубликования (обнародования) результатов референдума, в течение которого не допускается проведение повторного референдума (п. 3 ст. 13 Закона об основных гарантиях, ч. 5 ст. 7 Закона о референдуме).

В качестве *специальных ограничений временного характера*, свойственных референдуму всероссийского уровня, выступают следующие:

период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации на основании решения уполномоченного федерального органа, а также в случае, если проведение референдума приходится на последний год полномочий Президента РФ, Государственной Думы ФС РФ, в течение которого не может быть выдвинута инициатива проведения референдума, принадлежащая гражданам РФ (ч. 2 ст. 14 Закона о референдуме);

период между официальным опубликованием решения о назначении референдума и официальным опубликованием (обнародованием) его результатов, в течение которого не может быть выдвинута инициатива проведения референдума Российской Федерации в порядке, предусмотренном ст. 15 Закона о референдуме (ч. 4 ст. 7 Закона о референдуме);

одногодичный период, исчисляемый со дня принятия ЦИК России решения, указанного в ч. 3 ст. 20 Закона о референдуме, которое не было обжаловано в Верховный Суд РФ, а в случае обжалования не было признано им незаконным, в течение которого соответствующая инициативная группа по проведению референдума, а также граждане РФ, входящие (входившие) в состав этой инициативной группы, не могут повторно выдвинуть инициативу проведения референдума с такой же по смыслу или содержанию формулировкой вопроса (вопросов) референдума (ч. 6 ст. 20 Закона о референдуме);

последний год полномочий Президента РФ, Государственной Думы ФС РФ, а также период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Федерации на основании решения уполномоченного федерального органа, в течение которого референдум Российской Федерации не проводится (ч. 3 ст. 7 Закона о референдуме).

В отношении референдума субъекта РФ и местного референдума *специальных ограничений временного характера* законодательством не предусматривается.

Важно отметить, что помимо усложненного порядка реализации *право граждан на инициирование референдума* характеризуется определенными ограничениями. Так, в качестве *общих* ограничений выступают общепринятые ограничения цензового характера: не имеют права голосовать на референдуме, участвовать в подготовке и проведении референдума граждане РФ, не достигшие возраста 18 лет (ч. 1 ст. 5 Закона о референдуме; п. 1 ст. 4 Закона об основных гарантиях), а также граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (ч. 2 ст. 5 Закона о референдуме; п. 3 ст. 4 Закона об основных гарантиях).

В соответствии с Законом о референдуме законодательством установлены также *специальные ограничения права*

граждан на инициирование референдума Российской Федерации, реализация которого не допускается в следующих случаях:

в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных Законом о референдуме, а также в течение трех месяцев со дня отмены военного или чрезвычайного положения (ч. 1 ст. 7);

в период между официальным опубликованием решения о назначении референдума и официальным опубликованием (обнародованием) его результатов (ч. 4 ст. 7);

в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации на основании решения уполномоченного федерального органа, а также в случае, если проведение референдума приходится на последний год полномочий Президента РФ, Государственной Думы ФС РФ (ч. 2 ст. 14);

инициативная группа по проведению референдума, а также граждане РФ, входящие (входившие) в состав этой инициативной группы, не могут повторно выдвигать инициативу проведения референдума с такой же по

смыслу или содержанию формулировкой вопроса (вопросов) референдума в течение одногодичного периода, исчисляемого со дня принятия ЦИК России решения, указанного в ч. 3 ст. 20 Закона о референдуме, которое не было обжаловано в Верховный Суд РФ, а в случае обжалования не было признано им незаконным (ч. 6 ст. 20).

Итак, правовые ограничения инициирования, назначения и проведения референдумов в России являются одним из важнейших элементов института референдума. Однако при установлении рамок указанных ограничений законодатель должен особо тщательно подходить к выбору соответствующих правовых приемов, что обусловлено необходимостью обеспечения реальной возможности осуществления гражданами РФ права на участие в референдуме, в связи с чем любое такое ограничение должно отвечать принципам обоснованности, необходимости и соразмерности.

Итоги проведенного исследования позволяют констатировать, что установленные российским законодательством правовые ограничения института референдума (в особенности референдума РФ) излишне ужесточены, что несоразмерно сужает правовые рамки реализации конституционного права граждан России на участие в референдуме.