

Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарева

Д.Б. ОСТАНКОВ

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ГРАЖДАН НА УЧАСТИЕ  
В РЕФЕРЕНДУМЕ И ПРОБЛЕМЫ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Под редакцией доктора юридических наук, профессора,  
заслуженного деятеля науки Республики Мордовия

*А.Р. ЕРЕМИНА*

Саранск

2011

УДК 342.81  
ББК Х400  
О–76

Р е ц е н з е н т ы:

Доктор юридических наук, профессор *В.В. Гошуляк*  
Кандидат юридических наук, доцент *Н.А. Федякова*

**Останков Д.Б.**

О–76 Конституционное право граждан на участие в референдуме и проблемы его реализации в Российской Федерации / Под ред. А.Р.Еремина – Саранск, 2011.- 155 с.  
ISBN

В монографии рассматривается конституционное право граждан на участие в референдуме и проблемы его реализации в Российской Федерации. Определено содержание и формы реализации права граждан на участие в референдуме, раскрыты особенности конституционно-правового развития института референдума в Российской Федерации. Особое место отведено анализу ограничений конституционного права граждан на участие в референдуме.

Книга рассчитана на преподавателей, студентов и аспирантов юридических факультетов и вузов, представляет интерес для депутатов, должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, а также всех интересующихся проблемами прав и свобод человека и гражданина.

**УДК 342.81**  
**ББК Х400**

ISBN

© Останков Д.Б., 2011

## Введение

Референдум является высшим непосредственным выражением власти народа, что подтверждается императивным характером принимаемых на референдуме решений, которые являются общеобязательными и не нуждаются в дополнительном утверждении. Решение, принятое на всенародном референдуме, действует на всей территории государства. Оно не может быть отменено или изменено иначе, как путем принятия решения на новом референдуме, если в самом решении, принятом на референдуме, не указан иной порядок отмены или изменения такого решения. В связи с этим порядок проведения референдума регулируется не обычным федеральным законом, а федеральным конституционным законом.

Со времени принятия предшествующего Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» (1995 г.) не прошло и десяти лет, а 28 июня 2004 г. уже был принят другой Федеральный конституционный закон, регулирующий круг общественных отношений, связанных с реализацией конституционного права гражданина на участие в референдуме. Причем и этот закон уже успел подвергнуться неоднократным изменениям и проверкам на предмет конституционности содержащихся в нем положений.

Подобная ситуация наглядно подтверждает чрезвычайную важность регулируемых данным законодательным актом общественных отношений. Референдум, являясь одной из форм непосредственной демократии, имеет большое значение для организации демократического государства.

Особенность развития этого государственно-правового института состоит в том, что на первом этапе его развития теория преобладала над практикой, а на современном - практика обгоняет теорию. В результате этого теряется смысл референдума как властного веления народа, принижается его значение как решения высшей юридической силы, ограничивается самостоятельное участие граждан в подготовке решений референдума путём народной инициативы. Результатом такого отношения к этому важнейшему институту

А

народовластия является высокий абсентеизм граждан, их равнодушие к участию в референдумах.

Современный этап развития института референдума в России отличается от предыдущих двумя обстоятельствами. Первое: новая Конституция РФ впервые прямо закрепила право граждан на участие в референдуме. Эта новелла требует теоретического осмысления, необходимо выявить и обосновать конкретные правомочия граждан, вытекающие из этой конституционной нормы, найти им адекватное правовое решение. Второе новое явление - это смещение института референдума на региональный и местный уровень. Положительно оценивая это событие, необходимо найти разумный правовой баланс между региональным и местным правотворчеством и соблюдением принципа равноправия граждан. При этом необходимо учесть, что большинство полномочий в сфере нормативно-правового регулирования этих отношений на региональном и местном уровне сосредоточено, в соответствии с современным подходом к организации федеративных отношений и местного самоуправления, закреплённым действующей Конституцией Российской Федерации, в руках представительных органов государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления.

Подробный анализ содержания отечественных нормативно-правовых актов, регулирующих институт референдума, особенно в сравнении с зарубежным законодательством, показывает несовершенство некоторых положений отечественного законодательства, выявляет недоработки и коллизии в отношении предмета проведения референдума, механизма исполнения его решений, ответственности за их неисполнение и др.

В предлагаемой читателю работе предпринята попытка продолжить научную дискуссию по проблеме ограничения предмета референдума Российской Федерации. В задачу автора входило:

- опираясь на исторические свидетельства и накопленный опыт проведения референдумов, исследовать историю и проблемы законодательного регулирования института референдума в Российской Федерации;
- на основе анализа результатов доктринальных исследований, а также положений действующего законодательства рассмотреть юридическую природу референдума как института непосредственной демократии, изучить его место в механизме функционирования демократического государства, исследовать условия и порядок выдвижения инициативы проведения референдума, определить порядок проведения всенародного голосования, закрепления и реализации, принятых на нем решений;
- изучить содержание конституционного права граждан Российской Федерации на участие в референдуме, определить его структуру, исследовать составляющие его элементы;
- выявить наиболее распространенные в Российской Федерации формы реализации конституционного права граждан Российской Федерации на участие в референдуме, определить их сходные и дифференцирующие признаки; обосновать необходимость их существования и применения на практике;
- уделить отдельное внимание исследованию права граждан Российской Федерации на участие в местном референдуме;
- выработать критерии классификации существующих в российском законодательстве о референдуме ограничений конституционного права граждан Российской Федерации на участие в референдуме;
- рассмотреть по отдельности каждую из выявленных групп ограничений конституционного права граждан Российской Федерации на участие в референдуме.

## Глава 1

# ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА РЕФЕРЕНДУМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### *1.1. Референдум в Российской Федерации: история и проблемы законодательного регулирования*

За прошедшие с момента принятия первого Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» годы выявилось множество острых вопросов, связанных с законодательным регулированием референдума в нашей стране. Неудачные попытки инициирования ряда референдумов в 1999-2002 гг., изменения, вносимые в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» 1995 г., принятие нового закона в 2004 году, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированные по результатам проверки конституционности положений нового закона потребовали нового осмысления, данного конституционно-правового института.

Мы предпримем попытку проанализировать историю законодательного регулирования и проведения референдумов в Российской Федерации.

Несмотря на то, что советские конституции предусматривали возможность проведения референдума, содержащиеся в них положения о референдуме, были чистой декларацией. За все время существования советской власти не было принято ни одного закона, хоть сколько-нибудь детально регламентирующего процедуру проведения референдума. Сегодня можно с уверенностью заявлять, что советской власти данный инструмент демократии был абсолютно не нужен. Соответственно и не было необходимости вводить какое-либо регулирование.

Позднее с развитием процесса демократизации в 1989-1990 гг. вопрос о возможности проведения референдума, то есть непосредственного выяснения