

На правах рукописи

Останков Дмитрий Борисович

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

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. 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»¹ не прошло и десяти лет, а 28 июня 2004 г. уже был принят другой Федеральный конституционный закон², регулирующий круг общественных отношений, связанных с реализацией конституционного права гражданина на участие в референдуме. Причем и это 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

¹ Федеральный конституционный закон от 10.10.1995 N 2-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, N 42, ст. 3921.

² Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 N 5-ФКЗ (ред. от 24.04.2008) «О референдуме Российской Федерации» // Российская газета, N 137-д, 30.06.2004.

значение как решения высшей юридической силы, ограничивается самостоятельное участие граждан в подготовке решений референдума путём народной инициативы. Результатом такого отношения к этому важнейшему институту народовластия является высокий абсентеизм граждан, их равнодушие к участию 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 этой ситуации представляется целесообразным продолжить научную дискуссию по проблеме ограничения предмета референдума Российской

А
Федерации. Указанная проблема, существенно влияющая на роль и значение важнейшего института непосредственной демократии, должна анализироваться как с доктринальных, так и с конкретно-юридических позиций. Результатом исследования должны стать рекомендации по внесению конкретных предложений по совершенствованию действующего и законодательства в этой сфере.

Степень научной разработки проблемы.

В российском обществе, в СМИ неоднократно поднимались вопросы о значении института референдума для становления в России реального демократического государства, обсуждались вносимые в законодательство изменения, оценивались результаты проводимых референдумов и актуальность выдвигаемых инициатив.

Как показывает анализ юридической литературы, проблема осуществления народом прямого правления была предметом внимания российских правоведов ещё до революции 1917 г. Среди этих учёных прежде всего необходимо назвать имя К.М. Тахтарева, посвятившего исследованию этого вопроса отдельную работу. В числе прочих к рассмотрению вопроса народовластия обращались А.И. Васильчиков, Б.А. Кистяковский, Н.М. Коркунов, Б.Н. Чичерин и др.

В то же время, необходимо особо отметить классические работы Г. Еллинека, Н.М. Коркунова, П.И. Новгородцева, Г.В. Шершеневича, А.С. Яценко, которые внесли существенный вклад в развитие российской юридической науки и послужили основой для разработки теоретико-методологической части нашего исследования.

Наибольшее развитие исследование этого института приобрело в послереволюционный период. Большое значение в теоретическом обосновании этого института в советский период сыграли работы Н.Е. Андрианова, Г.В. Барабашева, В.Т. Кабышева, В.Ф. Котока, А.Г. Мурашина, С.В. Полениной, Р.А. Сафарова, В.Н. Суворова, М.В. Цвика, Д.Ю. Шапсугова, К.Ф. Шеремета

В своей работе мы можем опираться на труды видных отечественных специалистов в области конституционного права: С.А. Авакьяна, А.Б. Агапова, В.В. Альхименко, И.А. Андреева, С.Н. Бабурина, М.В. Баглая, Г.В. Барабашева, Ю.М. Батурина, Д.Н. Бахраха, А.А. Безуглова, Н.А. Богдановой, О.Н. Булакова, В.И. Васильева, Ю.А. Веденеева, А.А. Вешнякова, Н.В. Витрука, Л.Д. Воеводина, О.А. Гаврилова, Ю.А. Дмитриева, Т.Д. Зражевской, А.В. Иванченко, В.Т. Кабышева, В.Т. Ковалёва, А.Д. Керимова, С.Д. Князева, Е.И. Козловой, А.И. Ковлера, А.Н. Кокотова, В.В. Комаровой, В.А. Копылова, О.Е. Кутафина, М.И. Кукушкина, В.В. Лапаевой, А.К. Лучина, В.И. Лысенко, В.В. Маклакова, М.Н. Марченко, М.С. Матейковича, Н.А. Михалевой, А.А. Мишина, Л.А. Окунькова, С.В. Полениной, А.Н. Постникова, Ф.М. Рудинского, В.П. Серебрянникова, Б.А. Страшуна, А.П. Сунцова, Н.А. Трайнина, В.А. Туманова, И.А. Умновой (Конюховой), В.И. Фадеева, В.Е. Чиркина, Л.М. Энтина и ряда других ученых.

На сегодняшний день доктриной конституционного права так и не выработан единый подход к изучению института референдума. Учитывая огромное значение института референдума можно с уверенностью заявить, что проблемам референдума в российской юридической литературе сегодня уделяется недостаточно внимания. Первая специальная монография была издана в 1995 году³. Затем появились еще несколько исследований⁴. Количество же диссертационных исследований, посвященных непосредственно теме референдума довольно невелико⁵.

³ Дмитриев Ю.А., Комарова В.В. Референдум в системе народовластия. М., 1995.

⁴ Баглай М.В., Туманов В.А. Референдум: малая энциклопедия конституционного права. М., 1998. Какоткин Н.С. Избирательные права граждан Российской Федерации и их право на участие в референдуме: основные гарантии реализации. Тверь, 1998. Устинов Д.Ю. Референдум и выборы как формы прямого народовластия граждан при осуществлении местного самоуправления в Российской Федерации. Саратов, 2000. Комарова В.В. Референдумный процесс в Российской Федерации. М., 2004.

⁵ Комарова В.В. Референдум в системе народовластия в Российской Федерации. - Дис. на соискание учен. степ. канд. юрид. наук. М., 1995. Круглов Р.Б. Референдум как высшая форма непосредственной демократии. Дис. на соискание учен. степ. канд. юрид. наук. М., 1998; Мамичев В.Н. Референдум в законодательстве зарубежных стран и России. Дис. на соискание учен. степ. канд. юрид. наук. Ставрополь, 2000; Устинов Д.Ю. Референдум и выборы как формы прямого народовластия граждан при осуществлении местного самоуправления в Российской Федерации: Дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук. Саратов, 2000; Филипова И.А. Конституционно-правовое регулирование референдума в Российской

После принятия действующей Конституции Российской Федерации, изменившей подходы к народовластию, свои работы непосредственной демократии посвятили А.А. Аванесян, Л.И. Волова, Б.С. Гадоев, Р.Ю. Горлачев, Т.В. Калитанова, В.В. Комарова, С.А. Кондратьев, С.М. Кременецкий, Ю.А. Кудрявцев, М.М. Курячая, В.Н. Мамичев, В.В. Пылин, В.Н. Руденко, Г.В. Синцов, Д.Ю. Устинов, И.А. Филиппова, Д.В. Шомникова и другие.

Формы непосредственной демократии на местном уровне и их специфические особенности исследовали в своих работах А.Н. Нифанов, Л.А. Нудненко, В.В. Пылин, Д.Д. Рагулин, М.С. Семенова, О.В. Чернова.

Помимо теоретических исследований, источниками настоящей работы стали нормы отечественного законодательства. Проведён анализ социологических данных, а также накопленный за несколько лет опыт практической организации и проведения референдумов в России.

Предметом настоящего исследования является изучение содержания и условий реализации конституционного права граждан Российской Федерации на участие в референдуме.

В вспомогательных целях дополнительным предметом настоящего исследования выступает система нормативно-правового регулирования механизма выдвижения инициативы, организации и проведения референдума, исполнения его решений.

Объектом исследования стали положения, действующего отечественного законодательства, сложившаяся судебная практика судов общей юрисдикции и органов конституционного контроля.

Федерации. Дис. на соискание учен. степ. канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2000; Руденко В.Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе: Дис. на соискание уч. степени д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2003; Синцов Г.В. Конституционно-правовой институт референдума. Дис. на соискание учен. степ. канд. юрид. наук. М., 2003; Аванесян А.А. Референдум как конституционно-правовой институт в современной России: Дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук. Волгоград, 2004; Курячая М.М. Право граждан Российской Федерации на референдум: Дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук. М., 2004; Живодрова Н.А. Конституционно-правовое регулирование референдума субъекта Российской Федерации: Дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук. М., 2006; Комарова В.В. Высшее непосредственное выражение власти народа в Российской Федерации: проблемы теории и практики: Дис. на соискание уч. степени д-ра юрид. наук. М., 2006; Шмелев А.В. Референдум как объект теоретико-правового исследования: Дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук. Саратов, 2006.

В соответствии с предметом диссертационного исследования, его **основная цель** состоит в том, чтобы в результате анализа теоретических положений, а также сложившейся практики проведения референдумов, изучить конституционное право граждан Российской Федерации на участие в референдуме и разработать практические предложения по совершенствованию его нормативно-правового регулирования.

Достижение поставленной цели обеспечивается путём решения следующих **задач**:

1) опираясь на исторические свидетельства и накопленный опыт проведения референдумов, исследовать историю и проблемы законодательного регулирования института референдума в Российской Федерации;

2) 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 и закрепления и реализации принятых на нем решений;

3) изучить содержание конституционного права граждан Российской Федерации на участие в референдуме, определить его структуру, исследовать составляющие его элементы;

4) 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;

5) уделить отдельное внимание исследованию права граждан Российской Федерации на участие в местном референдуме;

б) выработать критерии классификации существующих в российском законодательстве о референдуме ограничений конституционного права граждан Российской Федерации на участие в референдуме;

7) рассмотреть по отдельности каждую из выявленных групп ограничений конституционного права граждан Российской Федерации на участие в референдуме.

Методологической основой данного исследования стали современные научные концепции и методы познания, выявленные юридической наукой и апробированные практикой, а также правовые теории конституционного права, создающие основу для развития института референдума и являющиеся его теоретической базой.

Работа основана на использовании положений современных учений о методологии научного исследования: диалектический подход к анализу соотношения общего, особенного и отдельного в законодательстве стран мира о референдуме, общенаучные и частнонаучные методы исследования: системный подход, исторический, логический, сравнительно-правовой, формально-юридический и другие методы.

Научная новизна работы состоит в том, что в ней анализируются самые последние изменения, вносимые в нормы отечественного законодательства о референдуме, исследован комплекс полномочий, составляющих конституционное право граждан Российской Федерации на участие в референдуме, на каждом из этапов реализации этого права. Отдельное внимание уделено исследованию различных законодательных ограничений конституционного права граждан Российской Федерации на участие в референдуме. Впервые предложена классификация ограничения данного права.

С учетом современного этапа государственного и политического развития России и соответствующего ему уровня развития конституционно-правового регулирования дана общая характеристика содержания правового института референдума и его законодательного регулирования.

Кроме того, в исследовании сформулированы и обоснованы новые теоретические положения, практические выводы, предложения и рекомендации, которые и **выносятся на защиту**:

1) История становления и развития института референдума в российском государстве подтверждает, что этот важный институт непосредственной демократии, являющийся неотъемлемым атрибутом истинного демократического государства, нередко используется противоборствующими политическими силами для достижения собственных конъюнктурных целей. Истинное значение всенародного голосования нередко уходит на второй план, уступая место политическим играм.

2) Референдум – одна из форм непосредственной демократии, содержанием которой является прямое волеизъявление установленного законом числа граждан на установленной законом территории по конкретным общественно значимым вопросам, кроме тех, которые не могут по закону быть вынесены на референдум, обязательно выясняемое в предусмотренном законом случае либо назначаемое по инициативе соответствующего уполномоченного субъекта-инициатора, имеющее высшую юридическую силу и обязательное для исполнения органами, организациями и гражданами либо носящее консультативный характер.

3) В действующем законодательстве, регулирующем нормы, входящие в институт референдума, есть ряд недостаточно проработанных моментов: проверка Конституционным Судом РФ вопроса, выносимого на референдум, на его соответствие закону должны быть произведена до начала сбора подписей граждан, иначе силы и средства на сбор подписей могут быть потрачены зря; проверка вопросов, выносимых на референдум субъекта РФ и на местный референдум, на их соответствие требованиям закона должна проводиться не представительным органом власти, а судебными органами; проверка же вопроса, выносимого на референдум, Конституции РФ должна осуществляться Конституционным Судом РФ. Минусом действующего законодательства является возможность сбора подписей под несколькими

вопросами одновременно. При этом ущемляются права граждан, которые поддерживают инициативу проведения референдума по одному вопросу, но не хотят оказывать поддержку другому вопросу.

4) Необходима коррекция норм Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» от 28 июня 2004 года в соответствии с нормами статей 3 и 32 Конституции Российской Федерации с тем, чтобы гражданин Российской Федерации не только имел конституционное право на участие в референдуме, но и мог его осуществить на практике. Практическая реализация гражданами конституционного права на участие в референдуме способна укрепить доверие граждан к власти, консолидировать гражданское общество.

5) Понятием «конституционное право граждан на участие в референдуме» охватывается сложный комплекс как конституционных, так и производных от них иных прав граждан, обеспечивающих путем свободного волеизъявления реализацию принадлежащей народу власти, непосредственное решение наиболее важных вопросов государственного и местного значения.

6) Основное различие между референдумом и плебисцитом виднейшие отечественные и зарубежные ученые видят в предмете голосования, вопросе, выносимом на утверждение народом. Все это позволяет сделать вывод, что плебисцит – это вид референдума по предмету. Предметом плебисцитарного референдума является политическая линия, государственная политика президента (правительства) в целом, парламента. Она может иметь как внутригосударственное значение, так и международное (например, присоединение территории).

7) Анализ законодательства позволяет говорить о голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, как об обязательном референдуме на местном уровне. В связи с этим, было бы целесообразно внести изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного

А

самоуправления в Российской Федерации» 2003 г., переименовав процедуру «голосование» в правомерную в данном случае форму - «референдум», с добавлением характеристики «местный».

8) Для удобства изучения все существующие в законодательстве ограничения конституционного права граждан Российской Федерации можно разделить на три группы: процедурные ограничения, предметные ограничения, временные ограничения. Подобное деление осуществляется не на основе какого-либо единого, общего критерия, а проводится исключительно как группировка имеющихся ограничительных положений по сходным признакам.

9) Оценивая нынешнее законодательное регулирование процедуры проведения референдума и, следовательно, процесса реализации конституционного права граждан Российской Федерации на участие в референдуме, можно выявить довольно обширную группу положений, так или иначе препятствующих выдвижению инициативы проведения референдума – процедурные ограничения.

10) Вопросы, по которым не может быть проведен референдум представляют собой предметные ограничения конституционного права граждан Российской Федерации на участие в референдуме. Подобные ограничения предмета проведения референдума нередко встречаются в законодательстве многих стран должны быть оправданными, т.е. служить достижению конкретной конституционно значимой цели; необходимыми, т.е. должна исключаться возможность достижения соответствующей цели более простым путем, без введения ограничения; соразмерными - положительный результат законодательного решения должен явно превалировать над его издержками.

11) К числу временных ограничений конституционного права граждан Российской Федерации на участие в референдуме относятся следующие обстоятельства, исключающие назначение и проведение референдума: последний год полномочий Президента РФ и Государственной Думы

Федерального Собрания; период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации; период военного и/или чрезвычайного положения на территории всей Российской Федерации либо ее отдельных местностях; период между официальным опубликованием решения о назначении референдума и официальным опубликованием (обнародованием) его результатов; двухлетний период со дня официального опубликования результатов референдума по аналогичному вопросу.

В работе вносятся ряд других предложений, направленных на совершенствование законодательства о референдуме.

Материалы исследования могут служить основой для последующих научных изысканий в данной области, а также могут быть использованы в учебном процессе, как в процессе преподавания учебного курса «Конституционное право Российской Федерации», так и при чтении специальных курсов «Формы непосредственной демократии» и «Теория народного представительства».

Теоретические положения и выводы, полученные в ходе анализа положений отечественного законодательства, будут способствовать дальнейшему накоплению теоретических знаний о референдумах и других институтах непосредственной демократии, приведут к совершенствованию и развитию понятийного аппарата науки конституционного права.

Практические предложения, сформулированные в работе, могут быть использованы в ходе нормотворческой деятельности как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях.

Апробация результатов исследования. Основные идеи, теоретические и практические положения, изложенные в диссертации, нашли отражение в публикациях, подготовленных её автором.

Структура диссертации отражает логику диссертационного исследования и обеспечивает последовательное изложение анализируемого материала и формулируемых выводов. Диссертация состоит из введения,