

Глава 2. Право граждан на участие в референдуме

2.1. Что необходимо знать о референдуме?

2.1.1. Объем прав и виды референдумов

Согласно части 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации, «высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы». Это положение определяет место референдума в системе российского народовластия.

Хотя за время, прошедшее после принятия Конституции РФ, общероссийские референдумы не проводились ни разу, в предшествующий период, когда происходило становление российской государственности, они играли важнейшую роль. Именно путем референдума 12 декабря 1993 г. была принята действующая Конституция, что позволило преодолеть кризис власти и завершить период нестабильности. Еще раньше, 17 марта 1991 г., референдум позволил ввести пост Президента России, что сыграло немаловажную роль в сохранении суверенитета и целостности Российской Федерации.

Значительную роль играют также референдумы субъектов Федерации и местные референдумы. Так, в 2003–2005 гг. прошли три кампании референдума по укрупнению субъектов Федерации и ликвидации так называемых вложенных субъектов: они позволили начать объединение Пермской области с Коми-Пермяцким автономным округом, Красноярского края с Эвенкийским и Таймырским (Долгано-Ненецким) автономными округами, Камчатской области с Корякским автономным округом. Путем референдума в ряде регионов были приняты важные решения: например, в Удмуртской Республике через голосование на референдуме 26 марта 2000 г. был введен пост президента республики. Во многих муниципальных образованиях на референдуме принимались уставы этих образований.

Часть 2 статьи 32 Конституции РФ провозглашает право граждан не только «избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления», но и «участвовать в референдуме».

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» следующим образом расшифровывает понятие «право граждан на участие в референдуме» – это «конституционное право граждан Российской Федерации голосовать по вопросам референдума, а также участвовать в других действиях по подготовке и проведению референдума».

Анализ законодательства позволяет говорить о том, что во время подготовки и проведения референдума граждане могут:

- 1) выдвигать инициативу проведения референдума;
- 2) собирать подписи в поддержку инициативы проведения референдума;
- 3) поддерживать своей подписью инициативу проведения референдума;
- 4) агитировать по вопросам референдума;
- 5) финансировать кампанию по проведению референдума;
- 6) участвовать в деятельности комиссий референдума;
- 7) осуществлять общественный контроль за соблюдением закона при проведении референдума.

В соответствии с тремя уровнями организации публичной власти в Российской Федерации отечественное законодательство различает три вида референдума:

- 1) общероссийский референдум (референдум Российской Федерации), проводимый на всей территории страны;
- 2) региональный референдум (референдум субъекта Федерации), проводимый на территории соответствующего субъекта Федерации;
- 3) местный референдум, проводимый на территории соответствующего муниципального образования.

2.1.2. Что общего и какие различия между выборами и референдумом?

Как уже отмечалось, и выборы, и референдум Конституция РФ провозглашает высшим непосредственным выражением власти народа. Также в одном пункте Конституция объединяет избирательные права и право на участие в референдуме.

Главное, что объединяет и выборы, и референдум, – в обоих случаях воля граждан выражается путем голосования. Сходство процедур дает возможность унифицировать значительное число норм закона, сделать их схожими или во многих случаях абсолютно идентичными как для выборов, так и для референдума. Это особенно важно в тех довольно частых случаях, когда голосование на выборах и референдуме совмещается.

Поскольку нет никаких различий между активным избирательным правом и правом граждан на участие в референдуме, единой является и система регистрации (учета) избирателей (участников референдума¹). Списки избирателей и списки участников референдума составляются по одним и тем же правилам. Более того, при совмещении голосования на выборах и референдуме используется единый список избирателей – участников референдума.

Единой является и система органов, на которые законом возложена организация и проведение выборов и референдумов. Правда, называются они по-

¹ Понятие *участник референдума* эквивалентно понятию *избиратель*: в обоих случаях имеются в виду граждане, обладающие правом голосовать на соответствующих выборах или референдуме.

разному: в одном случае – избирательными комиссиями, в другом – комиссиями референдума. Но это могут быть одни и те же органы. Поскольку российское законодательство предусматривает большое число избирательных комиссий, действующих на постоянной основе, эти комиссии с началом кампании референдума действуют и в качестве комиссий референдума.

Так, на Центральную избирательную комиссию Российской Федерации возлагаются полномочия по организации и проведению общероссийского референдума. Избирательная комиссия субъекта Федерации организует и проводит референдум субъекта Федерации и участвует в проведении общедерального референдума. Территориальная избирательная комиссия действует в качестве территориальной комиссии референдума при проведении общедерального референдума и референдума соответствующего субъекта Федерации. Избирательная комиссия муниципального образования организует и проводит местный референдум.

Если голосование на референдуме не совмещается с голосованием на выборах, то для организации голосования и подсчета голосов создаются участковые комиссии референдума. Они создаются и работают по тем же правилам, что и участковые избирательные комиссии. Если же голосование на референдуме совмещается с голосованием на выборах, то закон дает комиссии, организующей выборы или референдум, право принять решение о совмещении участковыми комиссиями полномочий избирательных комиссий и комиссий референдума. На практике так всегда и происходит, и нам не знакомы случаи, когда бы такое решение не принималось.

Процедуры голосования и подсчета голосов на выборах и референдуме практически одинаковы². Отличие заключается в основном в содержании бюллетеня. Если на выборах избиратель ставит знак в квадрате, относящемся к кандидату (списку кандидатов) или к позиции «против всех», то на референдуме его участнику предлагается отметить один из вариантов ответа на вопрос референдума, например «да» или «нет».

Много сходного и в порядке законодательного регулирования вопросов агитации и финансирования при проведении выборов и референдума, хотя в этих вопросах уже частично проявляется и специфика данных процессов.

Общими являются и процедуры сбора подписей для поддержки выдвижения кандидатов (списков кандидатов) и поддержки выдвижения инициативы проведения референдума, а также процедуры проверки подписных листов. Однако следует отметить, что на выборах сбор подписей уже не является единст-

² Учитывая сходство процедур и организационных основ, в этой главе мы не будем уделять специального внимания вопросам участия граждан в работе комиссий референдума, контроля за списками участников референдума, проведением голосования и подсчетом голосов и т.п. Необходимую информацию по этим вопросам можно найти в главе 1.

венным способом поддержки выдвижения: с 1999 г. подписи можно заменять избирательным залогом, а с 2002 г. от подписей и залога освобождаются кандидаты, выдвинутые парламентскими партиями. Что касается референдума, то инициатива граждан или общественных объединений обязательно должна быть подкреплена определенным количеством подписей граждан, проживающих на соответствующей территории.

Итак, мы видим, что сходство выборов и референдума носит в основном технический характер. По сути же это разные виды волеизъявления граждан. На выборах избиратели решают, кто будет *представлять их* в органах власти, кто будет принимать решения *вместо них*, но (и в этом заключается главный смысл выборов) *в их интересах*. Референдум же представляет акт *прямого народовластия* – граждане сами принимают решение по каким-либо важным вопросам, затрагивающим их интересы.

Обе формы народовластия не должны подменять одна другую. Недопустимо проводить референдум для решения кадровых вопросов. Например, в ряде государств на постсоветском пространстве были проведены референдумы по продлению полномочий действующих президентов (т.е., по сути, безальтернативные выборы). Российское законодательство подобные референдумы не допускает (см. раздел 2.1.4).

В то же время, если граждане по какой-либо причине считают, что органы власти, правомочные решать волнующий их вопрос, не в состоянии решить его в интересах избирателей, они вправе вынести этот вопрос на референдум, даже если он уже решен выборными органами или находится в состоянии решения. Так, пункт 2 статьи 15 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» гласит: «Принятие органом государственной власти, иным государственным органом, органом местного самоуправления решения по существу вопроса, который может быть вынесен на референдум, не является обстоятельством, исключающим возможность проведения референдума по данному вопросу».

По нашему мнению, несостоятельными являются аргументы тех, кто ратует за ограничение права проводить референдум незадолго до избирательной кампании: мол, пройдут выборы, и новая власть решит ваш вопрос без вашего непосредственного участия. Недопустимо лишать граждан права на осуществление прямого народовластия.

Важным отличием выборов от референдума является то, что проведение выборов является обязательным и периодическим. Референдум же проводится только в тех случаях, когда возникает потребность в нем. В связи с этим в российском законодательстве существенно различаются правила определения результатов выборов и референдума.

Низкая активность избирателей на выборах, особенно региональных и местных, привела к тому, что почти повсеместно установлен низкий порог явки – для того, чтобы выборы можно было считать состоявшимися и выборные органы власти могли функционировать. Лишь на выборах Президента РФ порог явки составляет 50%, для других выборов «базовый» порог уже снижен до 20%, а в ряде регионов муниципальные выборы считаются состоявшимися при любой явке. В отличие от этого любой референдум считается состоявшимся только в том случае, если в нем приняло участие более половины граждан, имеющих право голоса.

На российских выборах преобладает мажоритарная система относительного большинства, когда для избрания достаточно получить больше голосов, чем другие кандидаты. На референдуме решение считается принятым, если за него проголосовало более половины граждан, участвовавших в референдуме.

2.1.3. Где можно найти информацию о правилах проведения референдума?

Статья 84 Конституции РФ предусматривает, что Президент РФ «назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом». Таким образом, порядок назначения общероссийского референдума в соответствии с требованиями Конституции должен регулироваться федеральным конституционным законом. Часть правоведов полагает, что на этом предмет регулирования федерального конституционного закона должен исчерпываться, а вопросы проведения референдума должны регулироваться федеральным законом.

Споры по этой проблеме возникли еще в 1994 г., когда готовился первый после принятия действующей Конституции РФ закон о референдуме. Фракция «Яблоко» предлагала принять федеральный конституционный закон «О порядке назначения федерального референдума Российской Федерации», а вопросы организации и проведения референдума объединить вместе с вопросами назначения, организации и проведения выборов в Избирательном кодексе РФ. Однако представители Президента РФ, Центральной избирательной комиссии РФ и большинство депутатов Государственной Думы не согласились с этим подходом, и в результате в 1995 г. был принят Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», который регулировал все вопросы, связанные с общероссийским референдумом.

Такое решение привело к ряду негативных последствий. Как уже отмечалось, организация и выборов, и референдума возложена на одну и ту же систему комиссий, а значительное число процедур при организации и проведении выборов и референдума сходны, и поэтому желательна их унификация.

На протяжении 1997–2002 гг. избирательное законодательство несколько раз менялось (главным образом в отношении процедур, а также порядка формирования избирательных комиссий), в то же время аналогичные нормы закона о референдуме оставались неизменными, но сохраняли свой приоритет.

Дело в том, что в соответствии со статьей 76 Конституции РФ федеральные конституционные законы имеют высшую силу по отношению к федеральным законам («федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам»), при этом статья 108 Конституции предусматривает особый порядок принятия федеральных конституционных законов: они должны быть одобрены большинством не менее трех четвертей членов Совета Федерации и двух третей депутатов Государственной Думы. Поэтому принятый в 1995 г. Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» оставался неизменным в течение длительного времени.

В 2004 г. принят новый Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»³, более подробно регулирующий процедуры, связанные со всеми стадиями референдумного процесса. Одним из главных его отличий от предыдущего закона стало чрезвычайное усложнение процесса выдвижения и поддержки инициативы общероссийского референдума со стороны граждан (подробнее об этом см. раздел 2.2.1).

В 1997 г. появился Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в котором были зафиксированы общие нормы, связанные с назначением, организацией и проведением в Российской Федерации референдумов любого уровня. В 2002 г. была принята новая версия этого закона⁴, в которую в 2005 г. было внесено значительное число изменений⁵ (фактически создана новая редакция закона).

Нормы этого закона должны действовать и при проведении общероссийского референдума, но только в части, не противоречащей Федеральному конституционному закону «О референдуме Российской Федерации»⁶. В отношении же региональных и местных референдумов нормы данного федерального закона имеют прямое действие. Законы субъектов Федерации и иные нормативные правовые акты о референдуме не должны противоречить данному фе-

³ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 27. Ст. 2710.

⁴ См.: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

⁵ См.: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30. Ст. 3104.

⁶ Такая формулировка присутствовала в законе 1997 г. В действующем законе данной формулировки нет, но, по сути, это так и есть.

деральному закону. Если же они ему противоречат, то действуют нормы федерального закона.

Следует отметить, что структура Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» довольно неудобна, особенно в том, что касается вопросов референдума. В законе есть отдельная глава II, которая называется «Гарантии права граждан Российской Федерации на назначение референдума» и включает четыре статьи:

- 1) статья 12 «Вопросы референдума»;
- 2) статья 13 «Обстоятельства, исключающие назначение и проведение референдума»;
- 3) статья 14 «Инициатива проведения референдума»;
- 4) статья 15 «Назначение референдума».

Помимо этой главы, в других главах содержатся еще четыре статьи, относящиеся исключительно к референдуму:

- 1) в главе V статья 36 «Порядок реализации инициативы проведения референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума»;
- 2) в главе VI статья 42 «Статус членов инициативной группы по проведению референдума и иных групп участников референдума»;
- 3) в главе VII статья 55 «Гарантии права участников референдума на своевременное ознакомление с текстом проекта закона, иного нормативного правового акта, выносимого на референдум»;
- 4) в главе IX статья 73 «Юридическая сила решения, принятого на референдуме».

Нормы, имеющие отношение к порядку организации и проведения референдума, присутствуют и во многих других статьях закона.

Особенно неудачно в законе распределены нормы, связанные с инициированием и назначением референдума. В статье 14 содержатся общие положения, связанные с образованием инициативной группы. Статья 36 описывает порядок выдвижения инициативы и регистрации инициативной группы, при этом нормы статей 14 и 36 не вполне согласуются друг с другом. Статья 37 регулирует порядок сбора подписей в поддержку инициативы проведения референдума. Статья 38 в своем названии содержит слова «порядок назначения референдума», но включает в основном нормы, регламентирующие действия комиссии референдума по проверке подписей и принятию соответствующего решения. Сам же порядок назначения референдума регламентируется статьей 15.

Нормы Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» носят в значительной степени «рамочный» характер, и на основании только этого

закона невозможно проводить региональные и местные референдумы. Поэтому в каждом субъекте Федерации принимаются специальные законы, регулирующие порядок проведения референдума субъекта Федерации и местного референдума.

Форма таких законов может быть различна. В большинстве регионов приняты два различных закона – один о региональном и один о местном референдуме. Названия этих законов чаще всего типовые, например «О референдуме Ленинградской области» и «О местном референдуме в Ленинградской области».

В некоторых субъектах Федерации (Москва, Краснодарский край, Костромская область, Свердловская область, Томская область и др.) принят единый закон, регулирующий вопросы как регионального, так и местного референдума. Эти законы имеют близкие названия: «О референдумах в городе Москве», «О референдуме в Томской области», «Кодекс о референдумах в Костромской области»⁷.

В ряде регионов принят единый кодифицированный акт, регулирующий вопросы проведения и выборов, и референдума (а также обычно и отзыва выборных лиц). Такими актами являются, например, «Избирательный кодекс Белгородской области», «Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц», Закон Воронежской области «Кодекс о выборах, референдуме и отзыве выборных лиц», Закон Республики Коми «О выборах, референдумах, опросах и отзыве в Республике Коми».

Ряд норм, связанных с порядком проведения местного референдума, содержатся в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁸. В первую очередь это относится к референдумам по таким специфическим вопросам (см. раздел 2.4), как преобразование или изменение границ муниципальных образований (статьи 12, 13 и 24), а также определение структуры органов вновь создаваемых муниципальных образований (статья 34). Есть в этом законе и специальные статьи, преимущественно касающиеся референдума: статья 22 («Местный референдум») и статья 45 («Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан»).

Некоторые статьи данного закона (в том числе статьи 12, 13 и 34) уже вступили в силу. Большая часть статей (в том числе статьи 22 и 45) должны вступить в силу с 1 января 2009 г.

⁷ Хотя костромской закон именуется кодексом, его структура принципиально не отличается от структуры законов Москвы, Краснодарского края, Свердловской и Томской областей.

⁸ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

2.1.4. Какие вопросы могут выноситься на референдум?

Российское законодательство содержит значительное число требований и ограничений в отношении вопросов, которые можно выносить на референдум. Эти требования и ограничения можно разделить на три группы.

Первая группа ограничений связана с компетенцией соответствующего уровня. На общероссийский референдум могут выноситься вопросы, отнесенные Конституцией РФ к ведению Российской Федерации, а также к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ. На референдум субъекта РФ могут быть вынесены только вопросы, находящиеся в ведении субъекта РФ или в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, если указанные вопросы не урегулированы Конституцией РФ или федеральным законом. На местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения⁹.

К этой же группе ограничений можно отнести и требование, согласно которому вопросы референдума не должны ограничивать, отменять или умалять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод. Кроме того, вопрос, выносимый на общероссийский референдум, не должен противоречить Конституции РФ, вопрос, выносимый на референдум субъекта РФ, не должен противоречить федеральному законодательству, а вопрос, выносимый на местный референдум, не должен противоречить ни федеральному законодательству, ни законодательству соответствующего субъекта РФ.

Вторая группа требований относится к формулировке вопроса. Вопрос, выносимый на референдум, должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, чтобы на него можно было дать только однозначный ответ и чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

Третья группа ограничений – это перечень конкретных вопросов, которые не могут выноситься на референдум. Для регионального и местного референдумов это следующие вопросы:

- 1) 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 либо об отсрочке указанных выборов;
- 2) о персональном составе органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления;

⁹ Перечень вопросов местного значения определяется Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

- 3) об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;
- 4) о принятии или об изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств субъекта РФ, муниципального образования;
- 5) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Для общероссийского референдума действуют аналогичные запреты (в отношении федеральных органов власти, федерального бюджета и финансовых обязательств Российской Федерации), но добавляются еще несколько дополнительных. Не могут быть вынесены на референдум вопросы:

- 1) об изменении статуса субъекта (субъектов) Российской Федерации, закрепленного Конституцией Российской Федерации;
- 2) 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 должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;
- 3) о введении, изменении и отмене федеральных налогов и сборов, а также об освобождении от их уплаты;
- 4) об амнистии и помиловании.

Большинство этих ограничений оправданны. Как отмечалось в разделе 2.1.2, референдум не должен подменять выборы и с его помощью не должен торпедироваться принцип обязательности и периодичности проведения выборов. Очевидна также недопустимость использования референдума для ущемления прав меньшинств, а также вмешательства с его помощью в компетенцию другого уровня, как более высокого, так и более низкого. Что касается требования об однозначности ответа на вопрос референдума и определенности правовых последствий принятого решения, то в этом должны быть заинтересованы и инициаторы референдума – если они действительно заинтересованы в решении определенного вопроса, а не пытаются использовать кампанию референдума в целях саморекламы.

Однако из перечня требований становится понятно, что решить, удовлетворяет ли вопрос референдума этим требованиям, не всегда просто и во многих случаях такое решение не будет очевидным. Поэтому важнейшее значение имеет *процедура проверки вопроса на его соответствие предусмотренным законом требованиям.*

Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» предусматривает двойную проверку вопроса, выносимого на общероссийский референдум. Сразу же после того, как первая региональная подгруппа инициативной группы обращается в избирательную комиссию субъекта РФ с ходатайством о своей регистрации, последняя уведомляет об этом Центральную избирательную комиссию РФ, которая в течение 10 дней должна решить, соответствует вопрос требованиям закона или нет. Признание того, что вопрос требованиям закона не соответствует, означает запрет на регистрацию всех региональных подгрупп данной инициативной группы. Это решение может быть обжаловано в Верховный Суд РФ.

Однако если вопрос будет признан соответствующим требованиям закона, ему предстоит еще одна проверка – уже после того, как инициативная группа соберет подписи и количество этих подписей будет признано достаточным. Теперь проверку будет осуществлять Конституционный Суд РФ. Он должен решить (в какой срок, в законе не установлено), соответствует ли инициатива проведения референдума по предложенному вопросу Конституции РФ. По всей видимости, Конституционный Суд должен проверить, относится ли вопрос к ведению Российской Федерации или к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ, не противоречит ли он Конституции РФ, не ограничивает ли он, отменяет или умаляет общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод, – т. е. частично то же самое, что проверяла ранее Центральная избирательная комиссия РФ. Решение Конституционного Суда, как известно, окончательное и обжалованию не подлежит.

Иной порядок проверки вопросов предусмотрен Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» для регионального и местного референдумов. Проверка проводится один раз – после обращения инициативной группы в соответствующую избирательную комиссию с ходатайством о своей регистрации. Однако проверку в данном случае проводит не избирательная комиссия, а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ (для регионального референдума) или представительный орган муниципального образования (для местного референдума)¹⁰. Если соответствующий представительный орган решит, что вопрос, выносимый на референдум, не соответствует требованиям закона, избирательная комиссия отказывает в регистрации инициативной группы. Отказ в регистрации может быть обжалован в соответствующий суд.

В некоторых региональных законах установлена более детальная процедура проверки вопроса, выносимого на референдум. Так, «Кодекс о референду-

¹⁰ Это весьма сомнительная норма, если учесть, что в представительном органе может не оказаться ни одного юриста.

мах в Костромской области» предусматривает проведение лингвистической экспертизы формулировки вопроса, которую должна провести группа специалистов, формируемая соответствующей комиссией референдума. В случае если формулировка вопроса, предлагаемого инициативной группой, не отвечает установленным законом требованиям, комиссия или представительный орган муниципального образования может согласовать с инициативной группой новую формулировку, не изменяющую основного содержания вопроса. При этом право изменения формулировки вопроса, выносимого на референдум, принадлежит исключительно инициативной группе.

Отдельного внимания заслуживает вопрос о вынесении на референдум проекта закона или иного нормативного правового акта. Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» этот вопрос замалчивает, не отвечая на него ни да, ни нет¹¹. Правоприменительная практика также пока не дала на него ответа. Поэтому возможны две точки зрения. Согласно одной, порядок принятия федеральных законов и федеральных конституционных законов исчерпывающим образом определен статьей 105 Конституции РФ, поэтому они не могут приниматься иным способом, в том числе путем референдума. Согласно иной точке зрения, статья 3 Конституции РФ (которая имеет приоритет перед статьей 105), определяющая референдум как высшее непосредственное выражение власти народа, подразумевает, что народ может непосредственно принимать и законы. Тем более что федеральный конституционный закон не содержит прямого запрета, а Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» такую возможность предусматривает.

Что касается вынесения проекта нормативного акта на региональный или местный референдум, то такая возможность в законе закреплена. Однако федеральный закон не регулирует исчерпывающим образом связанные с этим проблемы, поэтому им должно быть уделено дополнительное внимание в законах субъектов Федерации.

Так, в пункте 9 статьи 63 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» говорится: «Если на референдум вынесен проект нормативного акта, то в бюллетене воспроизводится его текст либо указывается наименование этого нормативного акта»¹². Очевидно, что в бюллетене невозможно воспроиз-

¹¹ Прежний Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» (1995 г.) предусматривал возможность вынесения законопроектов на общероссийский референдум. В действующем законе вынесение на общероссийский референдум проекта нормативного акта регламентировано только для случая, когда это предусмотрено международным договором РФ.

¹² До изменений, внесенных в закон в 2005 г., данный пункт содержал другую формулировку: «...либо однозначно определяется содержание этого текста». Эта же формулировка, вероятно, сохраняется в тех законах субъектов РФ, которые еще не были изменены после июля 2005 г.

вести текст большого нормативного акта, однако необходимо определить, в каких случаях должен воспроизводиться текст, а в каких – указываться наименование. Если этот вопрос не будет урегулирован в законе субъекта РФ, его придется решать соответствующей избирательной комиссии.

2.2. Порядок организации и проведения референдума

2.2.1. Как происходит выдвижение и оформление инициативы проведения референдума?

Инициаторами референдума могут быть либо граждане, либо органы власти. Инициатива может также принадлежать общественному объединению, однако и в этом случае инициаторами можно считать граждан – как по процедуре, так и по сути.

Органы государственной власти могут инициировать референдум в некоторых строго оговоренных случаях. Так, в соответствии с частью 3 статьи 135 действующей Конституции РФ общероссийский референдум по принятию новой Конституции может быть инициирован Конституционным Собранием. Инициирование общероссийского референдума федеральными органами власти должно осуществляться также в тех случаях, когда обязательное вынесение на референдум проекта нормативного акта или вопроса предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Согласно Федеральному конституционному закону «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» (в редакции Федерального конституционного закона от 31 октября 2005 г. № 7-ФКЗ¹³), инициатива проведения референдума по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта принадлежит высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) заинтересованных субъектов РФ.

Что касается органов местного самоуправления, то законодательство дает им право инициативы по любому вопросу, который может быть вынесен на местный референдум. Действующий пока Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предоставляет право инициировать референдум представительному органу муниципального образования. Новый Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ с тем же названием, который вступит в силу 1 января 2009 г., разрешает лишь совместную инициативу представительного органа муниципального образования и главы местной администрации.

¹³ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 45. Ст. 4581.

Далее мы рассмотрим только порядок выдвижения инициативы проведения референдума гражданами.

Процесс инициирования референдума гражданами включает два этапа. Первый этап – образование и регистрация инициативной группы, второй – сбор подписей в поддержку инициативы проведения референдума. Если второй этап проходит успешно, то уполномоченный орган власти принимает решение о назначении референдума.

Для инициирования регионального или местного референдума первый этап больших сложностей не представляет. Инициативная группа может быть образована двумя способами.

Первый способ – провести собрание граждан, имеющих право на участие в референдуме на соответствующей территории (т.е. достигших 18 лет, дееспособных и имеющих постоянную регистрацию на этой территории). Участники собрания и образуют инициативную группу. Затем эта инициативная группа обращается с ходатайством о своей регистрации в избирательную комиссию субъекта РФ (если речь идет о региональном референдуме) или избирательную комиссию муниципального образования (если речь идет о местном референдуме). В ходатайстве инициативной группы по проведению референдума должен содержаться вопрос, предлагаемый для вынесения на референдум¹⁴, должны быть указаны фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, серия, номер и дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, с указанием наименования или кода выдавшего его органа, а также адрес места жительства каждого члена инициативной группы и лиц, уполномоченных действовать от ее имени на территории, где предполагается провести референдум. Ходатайство инициативной группы должно быть подписано всеми членами указанной группы. К ходатайству должен быть приложен протокол собрания инициативной группы по проведению референдума, на котором было принято решение о выдвижении инициативы проведения референдума.

В отношении численного состава инициативной группы Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержит противоречивые положения. Согласно пункту 1 статьи 36, «каждый гражданин Российской Федерации или группа граждан, имеющие право на участие в соответствующем референдуме, вправе образовать инициативную группу по проведению референдума в количестве не менее 20 человек, имеющих право на участие в референдуме, для выдвижения инициативы проведения референдума субъекта Российской

¹⁴ В федеральном законе не сказано, что в случае вынесения на референдум проекта нормативного акта этот проект также должен быть приложен к ходатайству, однако очевидно, что его необходимо приложить.

Федерации и не менее 10 человек – для выдвижения инициативы проведения местного референдума». В то же время в пункте 3 статьи 14 говорится, что «количественный состав инициативной группы по проведению референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума устанавливается законом субъекта Российской Федерации в соответствии с пунктом 1 статьи 36 настоящего Федерального закона».

Формулировку пункта 1 статьи 36 можно понять так, что 20 человек – достаточное количество для образования инициативной группы. Однако вместе с нормой пункта 3 статьи 14 эта формулировка начинает трактоваться иначе: как право регионального законодателя устанавливать сколь угодно высокий минимальный размер инициативной группы, но не менее 20 и 10 человек соответственно для регионального и местного референдумов. Именно такой трактовкой воспользовались законодатели города Москвы, установив в Законе «О референдумах в городе Москве» минимальные размеры инициативной группы – 300 человек для референдума города Москвы и 100 человек для местного референдума¹⁵. Закон Нижегородской области установил для областного референдума минимальную численность инициативной группы в 100 человек, закон Томской области – 30 человек для местного референдума и 50 человек – для областного. Однако в подавляющем большинстве регионов минимальная численность инициативной группы установлена в соответствии с нормой федерального закона – 20 человек для референдума субъекта Федерации и 10 человек для местного референдума.

Второй способ образования инициативной группы предусматривает выдвижение инициативы проведения референдума общественным объединением. Право выдвижения такой инициативы закон предоставляет общественному объединению, устав которого предусматривает участие в выборах и (или) референдумах и которое зарегистрировано на уровне, соответствующем уровню референдума, или на более высоком уровне не позднее чем за один год до дня образования инициативной группы по проведению референдума. В этом случае руководящий орган этого объединения либо руководящий орган его регионального отделения или иного структурного подразделения (соответственно уровню референдума) выступает в качестве инициативной группы по проведению референдума – независимо от его численности.

Образованная таким образом инициативная группа также должна обратиться с ходатайством о своей регистрации с приложением аналогичных документов. Здесь, правда, следует обратить внимание на один «подводный камень». Решение руководящий орган принимает большинством голосов, и при принятии решения могут не присутствовать все члены этого органа. Однако

¹⁵ Московский городской суд и Верховный Суд РФ признали эту норму не противоречащей федеральному законодательству.

закон предусматривает, что инициативную группу образует руководящий орган целиком и ходатайство подписывается всеми членами инициативной группы. Таким образом, данный способ выдвижения инициативы проведения референдума возможен, только если все члены руководящего органа общественного объединения (или его структурного подразделения) на месте и поддерживают инициативу.

Некоторые региональные законы содержат дополнительные препятствия для выдвижения инициативы проведения референдума, хотя правомерность таких препятствий сомнительна. Так, в Законе «О референдумах в городе Москве» (в порядке подражания федеральному конституционному закону) содержится требование нотариального удостоверения подписей членов инициативной группы.

Значительно сложнее обстоит дело с инициированием общероссийского референдума. Согласно требованиям федерального конституционного закона, этот процесс является длительным и многостадийным. Инициативная группа должна состоять из региональных подгрупп, создаваемых более чем в половине субъектов РФ. В каждую региональную подгруппу инициативной группы должно входить не менее 100 граждан, место жительства которых находится на территории того субъекта РФ, где образована региональная подгруппа.

При этом желательно не ограничиваться предусмотренным законом минимумом, а создать как можно больше подгрупп и включить в них как можно больше граждан, поскольку это будет иметь значение на следующем этапе: подписи могут собираться только в тех регионах, где зарегистрированы подгруппы, и собирать их могут только члены инициативной группы.

Процесс создания региональной подгруппы включает следующие стадии.

1. Граждане, выдвинувшие предложение об образовании инициативной группы, не позднее чем за пять дней до дня проведения собрания уведомляют в письменной форме избирательную комиссию соответствующего субъекта РФ о месте и времени проведения собрания, а также о вопросе (вопросах) референдума.

2. Проводится собрание, которое правомочно, если в нем принимают участие не менее 100 граждан, место жительства которых находится на территории того субъекта РФ, где проводится собрание. Подписи указанных граждан в протоколе их регистрации на собрании удостоверяются нотариально.

3. Решение собрания региональной подгруппы считается принятым, если за него проголосовало более половины участников собрания.

4. В случае поддержки предложения об образовании инициативной группы по проведению референдума и вопроса (вопросов) референдума собрание региональной подгруппы принимает решение о создании региональной подгруппы, образовании инициативной группы по проведению референдума,

утверждении формулировки вопроса (вопросов) референдума, назначении из числа членов региональной подгруппы уполномоченных представителей региональной подгруппы. Решения собрания отражаются в его протоколе.

5. Уполномоченные представители региональной подгруппы обращаются в избирательную комиссию соответствующего субъекта РФ с ходатайством о регистрации региональной подгруппы, в котором указывается формулировка вопроса (вопросов) референдума, утвержденная на собрании региональной подгруппы. К ходатайству о регистрации региональной подгруппы должны быть приложены: протокол собрания региональной подгруппы, а также протокол регистрации участников референдума на собрании региональной подгруппы; доверенности, оформленные на уполномоченных представителей региональной подгруппы; список членов региональной подгруппы и уполномоченных представителей региональной подгруппы в печатном и машиночитаемом виде по форме, установленной Центральной избирательной комиссией РФ (в списке указываются фамилия, имя и отчество, дата рождения, серия, номер и дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, адрес места жительства каждого из указанных лиц, а для уполномоченных представителей региональной подгруппы – также номер телефона каждого из них); письменные заявления членов региональной подгруппы о согласии быть членами инициативной группы по проведению референдума.

Если будут выполнены все требования закона, региональная подгруппа должна быть зарегистрирована. Отказ в регистрации может быть обжалован в суд соответствующего субъекта РФ¹⁶.

В случае регистрации региональных подгрупп более чем в половине субъектов РФ уполномоченные представители региональных подгрупп более чем половины субъектов Российской Федерации вправе на своем собрании принять решение об обращении в Центральную избирательную комиссию РФ с ходатайством о регистрации инициативной группы. На данном собрании также принимаются решения о назначении из числа участников собрания уполномоченных представителей инициативной группы по проведению референдума и уполномоченных представителей по финансовым вопросам. После этого инициативная группа обращается с указанным ходатайством в Центральную избирательную комиссию РФ.

Особо следует отметить крайне сжатые сроки для осуществления всех описанных действий: инициативная группа должна успеть обратиться с ходатайством в Центральную избирательную комиссию РФ *не позднее чем через два месяца со дня регистрации первой региональной подгруппы*. В противном слу-

¹⁶ Если отказ обусловлен решением ЦИК РФ о несоответствии вопроса требованиям закона, это решение ЦИК РФ обжалуется в Верховный Суд РФ.

чае Центральная избирательная комиссия РФ принимает решение о прекращении процедур по реализации инициативы проведения референдума.

После регистрации инициативной группы наступает второй этап – сбор подписей в поддержку инициативы проведения референдума. Порядок сбора подписей в основном такой же, как и в случае выдвижения кандидата на выборах. Однако, как отмечалось ранее, в отношении общероссийского референдума есть два дополнительных ограничения: подписи могут собираться только в тех регионах, где зарегистрированы подгруппы, и собирать их могут только члены инициативной группы.

Кроме того, при сборе подписей в поддержку выдвижения инициативы проведения общероссийского референдума есть малозаметная особенность, которая может сыграть (и уже не раз играла) роковую роль. Если по Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (нормы которого приоритетны для любых выборов, а также для региональных и местных референдумов) гражданин, ставящий свою подпись, должен указывать *год рождения* (и лишь 18-летние должны дополнительно указывать день и месяц рождения), то Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» обязывает указывать в подписном листе *дату рождения!* Если же будут указаны лишь годы рождения, такие подписи будут признаны Центральной избирательной комиссией РФ недействительными.

Для того чтобы был назначен общероссийский референдум, инициативная группа обязана собрать в поддержку инициативы проведения референдума не менее двух миллионов подписей. При этом на один субъект РФ должно приходиться не более 50 тысяч подписей граждан, место жительства которых находится на территории данного субъекта РФ. Срок сбора подписей (в который включается не только сам сбор, но и брошюровка подписных листов, пересылка в Москву, составление протокола об итогах сбора подписей и т.п.) составляет всего 45 дней – со дня, следующего за днем регистрации инициативной группы.

Число подписей, необходимых для назначения регионального и местного референдумов, а также предельный срок сбора подписей должны устанавливаться законами субъектов РФ. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» задает лишь рамки для этих норм. Согласно этому закону, число подписей, которое необходимо собрать в поддержку инициативы проведения референдума субъекта РФ, не может превышать 2%, а в поддержку проведения местного референдума – 5% от числа участников референдума, зарегистрированных на территории проведения референдума (но не менее 25 подписей). Установленный законом субъекта РФ период сбора подписей должен со-

ставлять не менее 30 дней для регионального референдума и не менее 20 дней для местного референдума.

В большинстве законов субъектов РФ установлены максимально допустимые нормы для необходимого числа подписей (2 и 5%) и минимально допустимые сроки сбора подписей (30 и 20 дней). В качестве исключений назовем Алтайский край, где необходимое число подписей – 1 и 3% соответственно, а срок сбора подписей в поддержку местного референдума составляет 30 дней; Санкт-Петербург, где для местного референдума нужно собрать 2% подписей за 30 дней; Воронежскую область, где срок сбора подписей для областного референдума составляет 45 дней. Еще в нескольких регионах сроки сбора подписей увеличены на 5–10 дней.

2.2.2. В какие сроки происходит подготовка и проведение референдума?

Начиная готовить инициативу проведения референдума, необходимо оценить время, которое займет весь процесс – от выдвижения инициативы до дня голосования. Это непросто, поскольку ряд действий должны выполнить те или иные органы власти (к которым можно смело отнести и комиссии референдума). Тем не менее, исходя из требований закона и определенного опыта, можно сделать некоторый прогноз.

При выдвижении инициативы общероссийского референдума такие расчеты необходимы прежде всего потому, что федеральный конституционный закон установил очень существенные ограничения в отношении времени, когда можно проводить кампанию референдума (об этом речь впереди). При выдвижении инициативы регионального или местного референдума расчеты времени могут быть особенно важны в тех случаях, когда есть желание совместить голосование на референдуме с голосованием на выборах, дата которых обычно заранее известна.

Попробуем сначала оценить время, которое может занять подготовка общероссийского референдума.

1. Избирательная комиссия субъекта РФ должна быть извещена не менее чем за 5 дней до проведения собрания региональной подгруппы.

2. Избирательная комиссия субъекта РФ должна принять решение о регистрации региональной подгруппы в течение 15 дней после получения ходатайства.

3. В течение двух месяцев после регистрации первой региональной подгруппы должно быть подано в ЦИК РФ ходатайство инициативной группы.

4. ЦИК РФ обязана в течение 10 дней после получения ходатайства зарегистрировать инициативную группу.

Если исходить из того, что комиссия субъекта РФ и ЦИК РФ будут использовать предоставленные им сроки по максимуму, что инициативной

группе для проведения собраний в десятках регионов потребуется также максимальное время, а также то, что на подготовку ходатайства после первого собрания должно уйти несколько дней, получаем, что от уведомления о первом собрании до регистрации инициативной группы должно пройти около трех месяцев.

5. Сбор подписей (а также их брошюровка, составление протокола, доставка в ЦИК РФ) осуществляется в течение 45 дней после регистрации инициативной группы. Будем считать, что столько времени и потребуется.

6. ЦИК РФ проверяет подписи и другие документы в течение 30 дней. По окончании проверки составляется протокол, который должен быть передан инициативной группе не позднее чем за 5 дней до заседания. Исходя из этого, будем считать, что у ЦИК РФ есть 35 дней на принятие решения.

7. В случае принятия положительного решения ЦИК РФ направляет его Президенту РФ в течение 5 дней.

8. Президент РФ направляет документы в Конституционный Суд РФ не позднее чем через 10 дней со дня их поступления (будем считать, что они поступают к нему в тот же день, когда ЦИК РФ их направил).

Таким образом, срок от регистрации инициативной группы до поступления документов в Конституционный Суд РФ составляет 95 дней (здесь разумно все сроки считать по максимуму), а от начала процесса – около шести месяцев.

9. В федеральном конституционном законе не указан срок, в течение которого Конституционный Суд РФ должен принять решение. Будем исходить из срока, установленного прежним законом, – один месяц.

10. Президент РФ обязан назначить референдум не позднее чем через 15 дней со дня получения положительного решения Конституционного Суда РФ.

11. Решение о назначении референдума публикуется не позднее чем через 5 дней со дня принятия.

12. Голосование на референдуме должно быть назначено на воскресенье; день голосования не может быть ранее чем через 60 дней и позднее чем через 100 дней со дня официального опубликования указа Президента РФ о назначении референдума.

Таким образом, от поступления документов в Конституционный Суд РФ до дня голосования на референдуме может пройти от 3,5 до 5 месяцев, а в целом от начала процесса до дня голосования – от 9,5 до 11 месяцев.

Как уже отмечалось, Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» содержит два существенных ограничения на время проведения общероссийского референдума. Согласно пункту 3 статьи 7, референдум по инициативе граждан не проводится в последний год полномочий Президента РФ или Государственной Думы, а также в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории

РФ¹⁷. Согласно пункту 2 статьи 14, инициатива проведения референдума, принадлежащая гражданам РФ, не может быть выдвинута в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации, а также в случае, если проведение референдума приходится на последний год полномочий Президента РФ или Государственной Думы.

Требование закона о том, что инициатива не может быть выдвинута в последний год полномочий или в период избирательной кампании, по крайней мере понятно. Гораздо сложнее решить, придется ли проведение референдума на последний год полномочий Государственной Думы¹⁸.

Как видно из приведенного выше анализа, в момент выдвижения инициативы невозможно с большой точностью определить, сколько времени займут все необходимые для назначения референдума процедуры. Это дает органам, принимающим решение о регистрации инициативной группы и ее региональных подгрупп, большой простор для произвола. Поэтому процесс инициирования референдума следует начинать с запасом. В частности, полномочия нынешнего созыва Государственной Думы истекают 7 декабря 2007 г., поэтому уже в начале 2006 г. инициировать общероссийский референдум оказывается невозможно. И этот мораторий, если все федеральные выборы пройдут в положенные сроки, будет длиться до июня 2008 г., когда официально завершится кампания по выборам Президента РФ.

Что касается расчета сроков для регионального и местного референдумов, то такие расчеты необходимо делать для каждого региона в отдельности, поскольку сроки, предусмотренные законами субъектов РФ, могут существенно различаться. В качестве примера приведем расчет для референдума города Москвы и местного референдума в городе Москве.

Для инициирования, подготовки и проведения референдума города Москвы установлены следующие сроки.

1. Городская комиссия в течение 15 дней со дня поступления ходатайства инициативной группы обязана рассмотреть ходатайство и приложенные к нему документы и принять решение о направлении документов в Московскую городскую Думу или об отказе в регистрации инициативной группы.

2. Московская городская Дума в течение 20 дней со дня поступления документов обязана рассмотреть их и принять решение о соответствии или несоответствии вопроса, предлагаемого для вынесения на референдум города Москвы, требованиям закона. Регламент Думы требует, чтобы проекты реше-

¹⁷ Имеются в виду не только выборы Президента РФ или Государственной Думы, но и, например, возможные выборы в парламент объединения России с Беларусью.

¹⁸ При сложившемся в настоящее время избирательном цикле именно попадание в последний год полномочий Государственной Думы является лимитирующим фактором. Последний год полномочий президента и период общероссийской избирательной кампании наступают позже.

ний были подготовлены не позднее чем за две недели до заседания, поэтому реальный срок и будет составлять около 20 дней (с учетом того, что обычно заседания городской избирательной комиссии проходят по четвергам, а заседания Думы – по средам).

3. Если Московской городской Думой принято решение о том, что вопрос, предлагаемый для вынесения на референдум, соответствует требованиям закона, городская комиссия в течение 15 дней со дня принятия указанного решения регистрирует инициативную группу и выдает ей регистрационное свидетельство. В данном случае можно предполагать, что городская комиссия примет решение в более короткий срок, например через 8 дней после принятия Думой решения.

Таким образом, от обращения инициативной группы в городскую комиссию с ходатайством до выдачи ей регистрационного свидетельства должно пройти 7–8 недель.

4. Сбор подписей осуществляется в течение 30 дней. Срок довольно жесткий, поэтому можно полагать, что досрочно собрать подписи и сброшюровать подписные листы не удастся.

5. Городская комиссия в течение 14 дней со дня представления инициативной группой подписных листов принимает решение о соответствии порядка выдвижения инициативы проведения референдума требованиям закона или об отказе в проведении референдума. Поскольку принятию данного решения должна предшествовать трудоемкая процедура проверки подписей, этот срок тоже можно оценивать по максимуму.

6. Городская комиссия обязана направить свое решение и другие документы в городскую Думу в течение суток. Московская городская Дума не позднее чем через 15 дней после поступления к ней этих документов обязана принять решение о назначении референдума города Москвы.

Таким образом, от получения инициативной группой регистрационного свидетельства до назначения референдума должно пройти около двух месяцев.

7. Голосование на референдуме города Москвы проводится в срок не ранее чем за 65 дней и не позднее чем за 90 дней со дня принятия Московской городской Думой решения о назначении референдума города Москвы¹⁹.

Итак, по нашим расчетам получается, что от момента обращения инициативной группы с ходатайством о регистрации до дня голосования на рефе-

¹⁹ К сожалению, во многих региональных законах не указаны сроки, в которые должен быть проведен референдум. Часто лишь дублируются положения федерального закона о том, что решение о назначении референдума должно быть опубликовано не позднее чем через 5 дней со дня его принятия и не позднее чем за 60 дней до дня голосования на региональном референдуме (или не позднее чем за 45 дней до голосования на местном референдуме). Из этих норм вытекает минимальный срок от назначения референдума до дня голосования, но максимальный срок формально может быть сколь угодно большим. В таких случаях трудно делать какие-либо прогнозы.

референдуме города Москвы может пройти от 25 до 29 недель (т.е. примерно 6–7 месяцев).

Для местного референдума в городе Москве установлены те же сроки, за исключением двух:

- 1) срок сбора подписей составляет 20 дней;
- 2) голосование на местном референдуме проводится не ранее чем за 50 дней и не позднее чем за 80 дней со дня принятия муниципальным Собранием решения о назначении референдума.

Таким образом, от момента обращения инициативной группы с ходатайством о регистрации до дня голосования на местном референдуме в городе Москве может пройти от 21 до 26 недель (т.е. примерно 5–6 месяцев).

2.2.3. Как создать агитационную группу участников референдума?

Согласно законодательству, агитация по вопросам референдума начинается со дня регистрации инициативной группы по проведению референдума.

На выборах основными субъектами агитационной деятельности являются кандидаты и избирательные объединения, которым разрешено создавать избирательные фонды и из средств этих фондов финансировать предвыборную агитацию. При проведении референдума основными субъектами агитационной деятельности являются так называемые группы участников референдума.

Если референдум инициирован гражданами, то с начала кампании референдума существует одна такая группа – *инициативная группа по проведению референдума*. Эта группа имеет свой фонд референдума²⁰, который она использует для финансирования сбора подписей в поддержку своей инициативы, а также агитации и иной деятельности, направленной на получение положительного результата на референдуме.

Очевидно, что граждане, которые выступают против проведения референдума и (или) против положительного ответа на вопрос референдума, также должны иметь возможность вести свою агитацию. Кроме того, если инициативная группа выносит на референдум несколько вопросов, то могут быть граждане, разделяющие позицию инициативной группы по одному вопросу, но оппонирующие ей по другому. У таких граждан тоже должна быть возможность агитировать за свою точку зрения.

Для таких случаев закон предусматривает право граждан и (или) общественных объединений образовывать группы участников референдума. В Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации»

²⁰ Федеральный закон предусматривает, что законом субъекта РФ может быть разрешено не создавать фонд референдума при инициировании местного референдума в небольших муниципальных образованиях (не более 5 тыс. участников референдума). В остальных случаях образование фонда обязательно.

такая группа именуется *инициативной агитационной группой*. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» называет данные группы *иными группами участников референдума*. Этот же термин используется и во многих региональных законах. В законах некоторых субъектов РФ придуманы другие наименования: например, в «Кодексе Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц» такие группы называются «группами участников референдума в качестве стороны по проведению референдума». Далее мы будем использовать обобщенное название *агитационные группы участников референдума*.

Право создания агитационных групп участников референдума обычно является после регистрации инициативной группы по проведению референдума. Крайний срок создания таких групп в разных законах регулируется различным образом. Так, согласно Федеральному конституционному закону «О референдуме Российской Федерации», агитационная группа может быть создана не позднее чем через 20 дней со дня официального опубликования решения о назначении референдума. Согласно Закону города Москвы «О референдумах в городе Москве», агитационная группа может обратиться в комиссию, организующую референдум, с ходатайством о своей регистрации не позднее чем за 40 дней до дня голосования. В некоторых региональных законах крайний срок создания агитационной группы не установлен.

При проведении общероссийского референдума в агитационную группу должно входить не менее 500 участников референдума. Группа может быть создана либо на собрании (в котором должно принимать участие не менее 500 участников референдума), либо на съезде политической партии. Участник референдума может входить только в одну агитационную группу. Участник референдума, входящий в инициативную группу по проведению референдума, не может входить в агитационную группу. В случае вынесения на референдум нескольких вопросов данное ограничение не распространяется на группы, созданные для проведения агитации по разным вопросам референдума.

В ряде региональных законов также предусмотрено создание агитационных групп на собраниях граждан. Так, законами Нижегородской области предусмотрено, что агитационная группа, созданная гражданами, должна включать не менее 100 участников референдума для областного референдума и не менее 10 участников для местного референдума.

Однако во многих регионах право создания агитационных групп участников референдума предоставляется только общественным объединениям (устав которых предусматривает участие в выборах и/или референдумах и которые зарегистрированы на уровне, соответствующем уровню референдума, или на более высоком уровне не позднее чем за шесть месяцев до дня обращения

с инициативой о проведении референдума). В этих случаях в качестве агитационной группы действуют руководящие органы таких объединений или их структурных подразделений.

В большинстве законов предусмотрена возможность создавать агитационные группы для агитации как за, так и против положительного ответа на вопрос референдума. В качестве исключения можно назвать «Кодекс о референдумах в Костромской области», разрешающий создавать фонд референдума только тем общественным объединениям, которые приняли решение об участии в агитации против вопроса, выносимого на референдум.

Агитационные группы не полностью равноправны между собой и с инициативной группой по проведению референдума. Так, назначать членов комиссий референдума с правом совещательного голоса может только инициативная группа, а также избирательные объединения, списки которых были допущены к распределению мандатов в представительном органе соответствующего или более высокого уровня. Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» предоставляет право назначения наблюдателей всем агитационным группам, а Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» – только агитационной группе и общественным объединениям, зарегистрированным на уровне, соответствующем референдуму, или более высоком.

Предельные размеры расходов средств фондов референдума в большинстве случаев одинаковы для инициативной группы и агитационных групп. Однако есть и исключения. Так, Закон города Москвы «О референдумах в городе Москве», установил для агитационных групп предельные размеры ниже, чем для инициативной группы: для городского референдума на 1/6, а для местного – на 2/7²¹. По-другому этот вопрос решает «Кодекс о референдумах в Костромской области», где агитационные группы создаются только для агитации против вопроса референдума: предельный размер расходов из фонда каждой агитационной группы вычисляется путем деления предельного размера расходов средств фонда инициативной группы на число агитационных групп.

По-разному решается и вопрос о предоставлении агитационным группам бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади государственными и (или) муниципальными средствами массовой информации. На общероссийском референдуме предусмотрено предоставление бесплатного эфирного времени только инициативной группе и тем агитационным группам, которые созданы партиями, получившими на последних парламентских выборах не ме-

²¹ Такое решение было мотивировано тем, что агитационным группам, в отличие от инициативной группы, не нужно тратить средства на сбор подписей в поддержку выдвижения инициативы проведения референдума.

нее 3% голосов избирателей (а бесплатная печатная площадь не предоставляется никому). Похожим образом решается вопрос с бесплатным эфирным временем в Нижегородской и Ярославской областях: оно предоставляется агитационным группам, которые созданы партиями, допущенными к распределению мандатов в Государственной Думе и областном законодательном органе²², однако бесплатная печатная площадь в этих областях должна предоставляться всем агитационным группам. В некоторых регионах (например, в Москве и Алтайском крае) предусмотрено предоставление всем агитационным группам как бесплатного эфирного времени, так и бесплатной печатной площади²³.

2.2.4. Гражданин должен иметь право ознакомиться с текстом нормативного акта, выносимого на референдум

В случае вынесения на референдум проекта нормативного акта граждане должны иметь возможность своевременно ознакомиться с этим проектом. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержит специальную статью (статью 55), состоящую из одного абзаца, в котором говорится, что «каждый участник референдума не позднее чем за 30 дней до дня голосования имеет право получить текст этого проекта в территориальной комиссии (избирательной комиссии муниципального образования)». При этом «обязанность изготовления и распространения указанного текста возлагается на инициативную группу по проведению референдума, если иное не предусмотрено законом. Оплата изготовления указанного текста осуществляется за счет средств соответствующего фонда референдума, если иное не предусмотрено законом».

Кроме того, статья 61 данного федерального закона предусматривает размещение проекта нормативного акта на информационном стенде в помещении для голосования.

Во многих региональных законах содержится также требование к сборщикам подписей в поддержку инициативы проведения референдума предъявлять по первому требованию гражданина проект выносимого на референдум нормативного акта²⁴.

²² Именно такой вариант предписан новой редакцией (от 21 июля 2005 г.) Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

²³ В тех случаях, когда закон разрешает создавать агитационные группы гражданам и этим группам предоставляется бесплатное эфирное время и бесплатные печатные площади, можно прогнозировать искусственное создание множества таких групп в целях борьбы за эти бесплатные ресурсы.

²⁴ Это требование содержалось и в Федеральном законе от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ (утратившем силу в 2002 г.), однако в действующем федеральном законе его нет.

В научно-практическом комментарии к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²⁵ содержатся рекомендации для региональных законодателей установить в законах субъектов РФ более подробное регулирование этого вопроса. В частности, рекомендуется установить, в какой форме изготавливается текст, в каком количестве он должен быть изготовлен, каков порядок получения текста гражданином и др. Однако в большинстве региональных законов просто дублируется абзац из федерального закона (с исключением неуместных в региональном законе слов «если иное не предусмотрено законом», а иногда и без такого исключения).

Таким образом, законы отличаются существенной неопределенностью. С одной стороны, указанные требования можно трактовать как обязанность инициативной группы напечатать проект тиражом, равным числу граждан, имеющих право на участие в референдуме (для Москвы это около 7 миллионов, для Нижегородской области – около 3 миллионов), на что может уйти большая часть фонда референдума. С другой стороны, очевидно, что лишь небольшая часть граждан реально пойдет в комиссию получать текст проекта и поэтому печатать его можно значительно меньшим тиражом. Однако комиссия, организующая референдум, может потребовать от инициативной группы напечатать максимальный тираж. Впрочем, санкции за невыполнение такого требования не предусмотрены.

2.3. Юридическая сила решения, принятого на референдуме

В соответствии с конституционным положением о референдуме как высшем непосредственном выражении власти народа закон устанавливает, что решение, принятое на референдуме, является обязательным и не нуждается в дополнительном утверждении. При этом данное решение действует на всей территории, где проводился референдум (т.е. решение, принятое на общероссийском референдуме, действует на всей территории Российской Федерации; решение, принятое на референдуме субъекта РФ, действует на всей его территории; решение, принятое на местном референдуме, действует на всей территории соответствующего муниципального образования).

Существуют, однако, еще две проблемы, связанные с юридической силой решения, принятого на референдуме. Первая проблема касается возможности и порядка отмены или изменения этого решения, вторая – реализации решения через принятие необходимого нормативного акта. Пути решения обеих

²⁵ См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». М., 2003.

проблем обозначены в законе.

Кто может отменить или изменить решение, принятое на референдуме? Оно может быть отменено судом по трем группам оснований.

Первая группа оснований – нарушение порядка проведения референдума, «повлекшее невозможность выявить действительную волю участников референдума». В этом случае результаты референдума признаются недействительными, и комиссия, организующая референдум, должна назначить повторное голосование.

Вторая группа оснований – несоответствие закона субъекта РФ, на основании которого проводился референдум субъекта РФ, Конституции РФ, федеральному закону, действовавшему на момент проведения данного референдума, или несоответствие закона субъекта РФ, устава муниципального образования, на основании которых проводился местный референдум, Конституции РФ, федеральному закону, закону субъекта РФ, действовавшему на момент проведения данного референдума, «повлекшее невозможность выявить действительную волю участников референдума».

Вопрос о том, дают ли выявленные нарушения порядка проведения референдума или несоответствия регионального закона либо устава муниципального образования нормативному акту более высокого порядка основание считать, что выявить действительную волю участников референдума в результате этих нарушений или несоответствий оказалось невозможно, – вопрос сложнейший, и судам обычно трудно принять по нему объективное решение.

Третья группа оснований – несоответствие решения, принятого на референдуме субъекта РФ, местном референдуме, Конституции РФ, федеральному закону, а на местном референдуме – также закону субъекта РФ. Как отмечалось выше, вопрос, выносимый на референдум, должен до регистрации инициативной группы проходить проверку на предмет его соответствия Конституции и законам. Если такая проверка была произведена неграмотно, вся кампания референдума может оказаться напрасной.

Если решение, принятое на референдуме, не было отменено судом, то, согласно общему правилу, это решение может быть отменено или изменено путем принятия иного решения на референдуме того же уровня (но не ранее чем через два года после его принятия). Однако из этого общего правила есть два исключения.

Первое исключение касается принятого на референдуме нормативного акта. В самом нормативном акте может содержаться иной порядок внесения изменений в него. Более того, если это, например, устав муниципального образования, то желательно, чтобы он содержал возможность его изменения иным путем (например, большинством в две трети голосов представительного органа муниципального образования), чтобы не нужно было каждое мелкое изменение выносить на референдум. Тем не менее федеральный закон предусматривает возможность внесения изменений в нормативный акт, принятый на ре-

ферендуме, «в порядке, предусмотренном для внесения изменений в соответствующий нормативный акт, но не ранее чем через пять лет со дня принятия соответствующего решения на референдуме».

Второе исключение предусмотрено для решения на референдуме субъекта РФ по вопросу, находящемуся в совместном ведении Российской Федерации и субъекта РФ. В случае если после проведения референдума вступил в силу федеральный закон по данному вопросу, решение, принятое на референдуме и не соответствующее этому федеральному закону, не применяется.

Возможна ситуация, когда решение, принятое на референдуме, не может быть реализовано без дополнительного принятия закона или иного нормативного акта. Например, решение об объединении субъектов РФ требует принятия соответствующего федерального конституционного закона. Для таких случаев федеральный закон предусматривает следующий порядок. Федеральный орган государственной власти, орган государственной власти субъекта РФ, орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме, определить срок подготовки и (или) принятия данного закона, нормативного правового акта. Указанный срок не может превышать трех месяцев.

2.4. Специфика референдумов, проводимых по вопросам преобразования или изменения границ муниципальных образований и по вопросам определения структуры органов вновь создаваемых муниципальных образований

Проведение референдумов по вопросам преобразования или изменения границ муниципальных образований, а также по вопросам определения структуры органов вновь создаваемых муниципальных образований имеет определенную специфику. Поэтому этим вопросам посвящены специальные нормы Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

2.4.1. Особенности проведения референдумов по вопросам преобразования или изменения границ муниципальных образований

Специфика референдумов по вопросам преобразования или изменения границ муниципальных образований связана в первую очередь с тем, что при этом затрагиваются интересы не одного, а двух или более муниципальных образований (или будущих муниципальных образований). Это касается следующих случаев:

- 1) изменение границ муниципальных районов, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов;
- 2) изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений;
- 3) объединение двух и более поселений;
- 4) разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений;
- 5) изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа (в этом случае он, соответственно, выделяется из состава муниципального района или, наоборот, включается в его состав).

Во всех этих случаях закон предусматривает необходимость получения на референдуме согласия населения всех затрагиваемых муниципальных образований (в том числе и населения муниципальных образований, которые будут образованы в результате разделения).

Еще одна особенность предусмотрена частью 5 статьи 24 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, которая на момент написания данных строк еще не вступила в силу²⁶. При проведении голосования по вопросам преобразования или изменения границ муниципального образования положения федерального закона и закона субъекта РФ, запрещающие проведение агитации государственными органами, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, не применяются.

2.4.2. Особенности проведения референдума по вопросам определения структуры органов вновь создаваемых муниципальных образований

Специфика референдума по вопросам определения структуры органов вновь создаваемых муниципальных образований связана с тем, что в этих муниципальных образованиях еще нет органов, правомочных назначить референдум и совершать другие предусмотренные законом действия. Поэтому для инициирования такого референдума статьей 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ предусмотрена специальная процедура.

Согласно этой статье, местный референдум по вопросу определения структуры органов вновь образованного муниципального образования проводится

²⁶ Согласно статье 83 данного закона (в редакции Федерального закона от 12 октября 2005 г. № 129-ФЗ), статья 24, как и большинство других статей, вступает в силу с 1 января 2009 г. Однако эксперты предполагают, что эта и некоторые другие статьи могут быть с помощью нового закона введены в силу ранее.

в случае, если в течение одного месяца со дня вступления в силу закона субъекта РФ об установлении границ соответствующего муниципального образования с такой инициативой выступит группа жителей муниципального образования. Указанная группа должна собрать не менее 3% подписей жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом, и представить подписные листы в избирательную комиссию субъекта РФ в порядке и сроки, которые установлены для местного референдума.

После этого избирательная комиссия субъекта РФ формирует избирательную комиссию муниципального образования, которая проверяет подлинность собранных подписей, назначает дату проведения местного референдума, а также осуществляет иные предусмотренные законом полномочия избирательной комиссии муниципального образования по проведению местного референдума. Полномочия местной администрации по материально-техническому обеспечению проведения местного референдума осуществляет исполнительный орган государственной власти соответствующего субъекта РФ.

В решении, принимаемом на местном референдуме, должны устанавливаться:

- 1) структура (перечень) и наименования органов местного самоуправления;
- 2) порядок избрания и полномочия главы муниципального образования.