

# ИНСТИТУТ РЕФЕРЕНДУМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ И ПРОЦЕДУРНАЯ СТОРОНА



ЧЛЕН ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Нина Александровна Кулясова

Институт референдума (плебисцита) является одним из ключевых в системе отрасли конституционного права. Практически он используется с конца XVIII века (в частности, с его помощью укрепляли свою власть императоры во Франции), но лишь с XX века он оформился в большинстве европейских стран в действенный инструмент непосредственной демократии.

В Российской Федерации накоплен определенный опыт применения данного института.

В октябре 1990 года Съездом народных депутатов РСФСР был принят Закон РСФСР «О референдуме РСФСР». Признание прямого волеизъявления народа «последней инстанцией» в решении особо важных государственных вопросов стало не просто переворотом в мировоззрении. Довольно быстро проявилось значение всенародного референдума как инструмента разрешения острых конфликтных ситуаций.

С тех пор в Российской Федерации прошло три референдума. Все они проходили в условиях острой политической борьбы и нестабильной экономической ситуации.

Первый Всероссийский референдум 17 марта 1991 года был назначен по инициативе одной трети народных депутатов РСФСР и был связан с фактическим расколом Верховного Совета по вопросу о введении должности Президента РСФСР. В голосовании приняли участие 75% избирателей, почти 70% которых посчитали необходимым введение поста Президента РСФСР.

Референдум 25 апреля 1993 года был инициирован Съездом народных депутатов Российской Федерации как средство разрешения острого политического конфликта между парламентом и президентом – т.е. фактически между двумя ветвями власти. На него были вынесены четыре вопроса, два из которых имели нравственно-оценочный и политический характер, а два других были связаны с внесением изменений в Конституцию страны. Но референдум, в котором приняли участие 64,5% избирателей, не принес конкретного юридического результата – решения не были приняты надлежащим числом голосов. Конфликт не получил разрешения.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 15 октября на всенародное голосование был вынесен проект новой Конституции Российской Федерации. Порядок голосования утверждался Положением, нормы которого позволяли принять Конституцию большинством от числа проголосовавших избирателей.

Эмоциональная и жесткая полемика вокруг проекта Конституции носила главным образом политический характер; многие не интересовались собственно текстом Конституции и даже не читали проект (до 50% населения, по социологическим опросам). Разъяснение положений новой Конституции и ее обсуждение проходило в сжатые до предела сроки. Для значительной части граждан голосование «за» или «против» новой Конституции в значительной мере было предопределено отношением к ней различных политических партий и предвыборных блоков, высказывавших полярные точки зрения по этому поводу.

Тем не менее на референдуме 12 декабря 1993 года большинство проголосовавших (58,4%) высказались за принятие Конституции Российской Федерации. В широком плане выборы и референдум в декабре 1993 года ознаменовали начало нового этапа конституционной реформы, в том числе реформы избирательной системы.

В ст. 3 Конституции Российской Федерации референдум и свободные выборы определяются как высшее непосредственное выражение власти народа. Тем самым устанавливается как наивысший авторитет решений, принятых на референдуме, так и результатов свободных выборов.

В соответствии со ст. 84 Конституции референдум назначается Президентом Российской Федерации «в порядке, установленном федеральным конституционным законом».

В ст. 8 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» (в ред. от 27.09.2002 №5-ФКЗ) указывается, что инициатива проведения референдума принадлежит либо группе граждан (не менее чем двум миллионам), либо Конституционному Собранию (в определенном случае).

В ст. 9 описан порядок реализации инициативы граждан. В кратком изложении он сводится к следующему.

1. Гражданами Российской Федерации, а равно общероссийским общественным объединением, образуется инициативная группа в количестве не менее 100 человек для сбора подписей, которая обращается в избирательную комиссию соответствующего субъекта Российской Федерации с ходатайством о регистрации группы, где указываются:

- 1) формулировка вопросов, предлагаемых для вынесения на референдум;
- 2) субъекты Федерации, где предполагается сбор подписей;
- 3) персональные данные членов инициативной группы.

2. Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, установив соответствие ходатайства инициативной группы и приложенных к нему документов требованиям Федерального конституционного закона, в течение 15 дней принимает решение о регистрации инициативной группы, выдает ей регистрационное свидетельство и извещает об этом Центральную избирательную комиссию Российской Федерации и избирательные комиссии соответствующих субъектов Российской Федерации.

В случае отказа в регистрации инициативной группе выдается мотивированное постановление избирательной комиссии субъекта Российской Федерации. Основанием для отказа в регистрации может быть только нарушение инициативной группой положений Конституции Российской Федерации и настоящего Федерального конституционного закона. В этом случае отказ может быть обжалован в суде или в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

3. С момента регистрации инициативная группа в течение трех месяцев собирает подписи в подписные листы в поддержку инициативы проведения референдума. Далее подписные листы и экземпляр итогового протокола инициативной группы передаются в избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, на территории которых собирались подписи.

4. Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации проверяет соблюдение требований настоящего Федерального конституционного закона при сборе подписей, при-



нимает по результатам проверки постановление и в течение 15 дней направляет подписные листы, экземпляр итогового протокола инициативной группы и копию своего постановления в ЦИК России. Копия постановления избирательной комиссии субъекта Российской Федерации направляется также инициативной группе.

5. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации проверяет соответствие всех поступивших документов требованиям настоящего Федерального конституционного закона и в течение 15 дней со дня последнего поступления подписных листов направляет их со своим заключением Президенту Российской Федерации, одновременно информируя об этом палаты Федерального Собрания Российской Федерации и инициативную группу. Если же в результате проверки будет установлено, что число действительных подписей не отвечает требованиям пункта 1 части первой статьи 8 настоящего Федерального конституционного закона, выносится постановление ЦИК России об отказе в проведении референдума; копия указанного постановления направляется инициативной группе и данная инициативная группа не может выступать повторно с предложением о проведении референдума Российской Федерации.

6. Референдум Российской Федерации назначает Президент Российской Федерации. До принятия такого решения Президент в течение 10 дней со дня поступления к нему документов направляет их в Конституционный Суд Российской Федерации.

7. Конституционный Суд Российской Федерации проверяет соблюдение требований, предусмотренных Конституцией, и в течение месяца направляет Президенту Российской Федерации соответствующее решение, которое подлежит незамедлительному опубликованию.

В случае признания Конституционным Судом соблюдения требований, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, Президент обязан назначить референдум Российской Федерации не позднее 15 дней со дня поступления к нему решения Конституционного Суда. В случае отрицательного решения Конституционного Суда все процедуры прекращаются.

8. Президент Российской Федерации издает Указ о назначении референдума Российской Федерации, в котором определяет дату его проведения – любой выходной день в период от двух до трех месяцев со дня опубликования Указа.

Институт референдума используется далеко не во всех странах, в том числе не во всех развитых странах. Например, в Германии, США на федеральном уровне референдумы не проводятся. В то же время в Швейцарии референдумы по конкретным законодательным актам проводятся регулярно. В Дании по вопросу о присоединении к Европейскому Союзу проводилось два референдума: сначала датчане проголосовали «против», а примерно через год проголосовали «за». В целом ряде государств Европы (Ирландии, Литве, Норвегии, Польше, Словакии, Швеции и других) также на референдуме был решен вопрос о вступлении в Евросоюз.

Опыт стран с устоявшимися демократическими традициями показывает, что избирательное законодательство является наиболее подвижным и гибким по сравнению с другими отраслями права. В России оно также за последние годы не раз подвергалось дополнениям и уточнениям, исходящим из анализа и обобщения избирательной практики. Полагаем, что сегодня оно вполне соответствует мировым стандартам. В то же время есть смысл говорить и о назревающих переменах.

В частности, можно было бы подумать о внесении таких изменений в действующий Федеральный конституционный закон, как расширение перечня субъектов права инициативы проведения референдума; возможность вынесения в обязательном порядке на референдум вопроса или проекта нормативного правового акта, предусмотренного международным правовым договором Российской Федерации; определение порядка всенародного обсуждения законопроектов или действующих законов, которые предлагается отменить или изменить.

Целесообразно было бы рассмотреть вопрос о следующем порядке реализации инициативы граждан о проведении референдума, а именно: инициативная группа подлежит регистрации в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, после чего она вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о соответствии



вопроса (законопроекта), предлагаемого к вынесению на референдум, Конституции Российской Федерации. В случае положительного заключения Конституционного Суда инициативная группа приступает к сбору подписей граждан в поддержку проведения референдума. Содержащиеся в подписных листах сведения и подписи граждан подлежат проверке в ЦИК России.

При наличии необходимого количества достоверных подписей ЦИК России принимает постановление о заверении факта сбора необходимого для назначения референдума количества подписей граждан Российской Федерации и вместе с другими документами направляет его Президенту Российской Федерации. Глава государства в установленный срок принимает и официально публикует Указ о назначении референдума Российской Федерации.

Наряду с этим в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» требуется внести следующие изменения и дополнения: о порядке формирования комиссий референдума; о финансировании референдума и агитационной деятельности в поддержку его проведения, а также ряд других.

Можно предположить, что такие изменения закона позволили бы институту референдума в современной России повысить свою роль при разрешении противоречий между ветвями власти, а также в случаях, если законодательный орган не может выработать единую компромиссную позицию по одному из ключевых вопросов.