

О.В. Шудра

## МЕСТНЫЙ РЕФЕРЕНДУМ: ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ТРЕБОВАНИЯ

**П**рактики референдумов в России долгое время не существовало, а возможность их проведения на местном уровне даже не предусматривалась законодательством. Впервые понятие «местный референдум» было использовано в статье 2 Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» 1991 года. Тогда как местные референдумы активно применяются в мировой практике последних десятилетий в качестве противовеса централизации и бюрократизации местного самоуправления. На них, как правило, выносятся наиболее важные вопросы местного значения.

Родиной референдума считается Швейцария, где референдум как форма волеизъявления народа практикуется с 1456 года. Кроме того, Швейцария стала первой страной, конституция которой с 1848 года предусмотрела такой институт прямой демократии. С этого времени в Швейцарии было проведено больше референдумов, чем во всех остальных государствах мира вместе взятых (314).

В некоторых странах возможность проведения местных референдумов предусмотрена конституцией (например, ст. 132 Конституции Италии). В Швейцарии встречаются два основных вида местных референдумов: обязательный и факультативный. В первом случае решения Коммунной Ассамблеи подлежат обязательному рассмотрению на референдуме, который позволяет жителям осуществлять реальный контроль над решением общинных вопросов и даже устанавливать размер заработной платы различным категориям работников коммуны. Факультативные референдумы носят совещательный характер. Окончательное решение по вопросам, вынесенным на референдум, принимается местным представительным или исполнительным органом власти. Данное решение обязательно учитывает мнение местного населения, выраженное на референдуме.

В США существует несколько видов местного референдума: обязательный, консультативный, а также референдум, проводимый по инициативе избирателей. С помощью первого утверждается или изменяется муниципальная хартия, муниципальная территория, решается вопрос о муниципальных займах. Инициатором такого референдума выступает соответствующий совет. Второй вид референдума применяется реже и не является обязательным для муниципалитета, если избиратели не одобрили предлагаемый проект решения. В третьем случае инициатором референдума выступают избиратели, внося в муниципалитет петицию о принятии конкретного решения. Проект, отклоненный муниципалитетом, обычно выносится на референдум.

Зарубежная практика выработала определенные требования к проведению референдума. Так, вопросы, выносимые на референдум, или совокупность предлагаемых вариантов принято называть *формулой референдума*.

Данные вопросы предполагают положительный или отрицательный ответ избирателя, а также выбор из нескольких возможных решений. Будет принято то решение, которое собрало большее число голосов избирателей по сравнению с другими вариантами.

Общим правилом является то, что формула референдума не должна содержать следующее: вопросы чрезвычайного и безотлагательного характера (принятия чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения); требующие специальных знаний (принятия и изменения бюджета, исполнения или изменения внутренних финансовых обязательств государства); а также такие вопросы, ответ на которые известен заранее (повышение заработной платы, снижение налогов). Не выносятся на референдум кадровые вопросы (о формировании состава органов государственной власти и органов местного самоуправления или их персональном составе) и вопросы амнистии. Все эти правила были учтены при разработке законодательства и проведения референдумов в Российской Федерации.

В настоящее время помимо общероссийских референдумов практикуется проведение референдумов в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Одним из решений, которое в обязательном порядке должно быть принято посредством местного референдума, является согласие местного населения на изменение границ либо территориальной при-

надлежности той местности, где участники референдума проживают. Это обусловлено положением части 2 статьи 131 Конституции РФ, которое гласит: «Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий». Эта норма является новацией в отечественном праве, так как по Конституции 1978 года только изменение границ субъектов Федерации требовало их согласия. Пересмотр границ местного самоуправления допускался по одностороннему решению вышестоящих властей.

Таким образом решался вопрос о передаче Сокольского района из состава Ивановской области в состав Нижегородской области. Исходя из итогов местного референдума, учитывая решения органов государственной власти Ивановской и Нижегородской областей, Совет Федерации 3 февраля 1994 года на основании пункта «а» части 1 статьи 102 Конституции РФ утвердил изменение границы между Ивановской и Нижегородской областями в соответствии с согласованными между ними картой и описанием новой линии границы.

Другим не менее важным решением, выносимым на местный референдум, может быть мнение жителей муниципального образования по поводу размещения и сооружения ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения. Подобный референдум состоялся в декабре 1996 года на территории Костромской области. В соответствии с требованиями областного Закона «О референдумах в Костромской области» был проведен референдум по вопросу о размещении и строительстве атомной станции в области.

Порядок проведения местного референдума в настоящее время регулируется Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19 сентября 1997 года с изменениями от 30 марта 1999 года, а также законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования.

На сегодняшний день каждый субъект Федерации самостоятельно решает вопрос о законодательном регулировании этого института прямого народовластия. Практически во всех субъектах Российской Федерации приняты законы о местном референдуме.

**Местный референдум** - это голосование граждан Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающих в грани-

цах одного или нескольких муниципальных образований, по важным вопросам местного значения, которое проводится в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, а также уставами муниципальных образований.

До тех пор пока не принят закон субъекта Федерации о референдумах, их проведение в этих субъектах должно осуществляться на основе Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Кроме того, обязательным является требование этого Федерального закона о приведении в соответствии с ним ранее принятых законов субъектов Федерации о референдумах и выборах.

В исключительных случаях в целях совмещения проведения референдума с иным референдумом либо выборами в органы государственной власти или органы местного самоуправления дата проведения голосования на местном референдуме не позднее чем за 25 дней до дня проведения референдума может быть перенесена на более поздний срок (но не более чем на 90 дней) уполномоченным на то органом.

Решение о назначении местного референдума, а также о перенесении даты голосования публикуется в средствах массовой информации не позднее чем через 6 дней со дня его принятия.

Согласно Федеральному закону инициаторами проведения местного референдума могут быть как отдельные граждане, так и группа граждан, имеющие право на участие в референдуме, а также общественное объединение. Но не всякое общественное объединение может выступить инициатором референдума, а только то, которое зарегистрировано органами юстиции не позднее чем за шесть месяцев до дня обращения в соответствующий орган с инициативой проведения референдума, а также устав которого предусматривает участие в выборах.

Кроме того, предложить проведение местного референдума могут и участники собрания - жители соответствующего муниципального образования.

Все они могут образовать инициативную группу по проведению референдума в количестве не менее 10 человек. Инициатором проведения референдума может также выступить избирательное объединение, зарегистрированное в органе юстиции того уровня, на котором предлагается провести референдум, или более высокого уровня.

В этом случае руководящий орган избирательного объединения либо руководящий орган его регионального, местного отделения, местной организации выступает в качестве инициативной группы по проведению референдума независимо от своей численности.

Последовательность работы инициативной группы по проведению референдума такова: сначала она обращается в избирательную комиссию, которая действует в качестве комиссии референдума, с ходатайством о регистрации группы. В редакции нового закона от 30 марта 1999 года при отсутствии постоянно действующей избирательной комиссии муниципального образования такие функции выполняет представительный орган местного самоуправления данного уровня, а в случае его отсутствия - избирательная комиссия субъекта Российской Федерации.

Обязательным требованием является то, что в ходатайстве инициативной группы по проведению референдума должны содержаться вопрос либо текст проекта нормативного правового акта, предлагаемого инициативной группой для вынесения на референдум. Причем, должны быть указаны фамилии, имена, отчества, даты рождения, адреса местожительства, серии и номера паспортов или заменяющих их документов членов инициативной группы, а также лиц, уполномоченных действовать от имени инициативной группы на территории предлагаемого референдума.

К ходатайству должен быть приложен протокол собрания инициативной группы по проведению референдума, на котором было принято решение о выдвижении инициативы проведения референдума.

В случае соответствия ходатайства и документов требованиям федерального законодательства и законодательства субъекта Федерации, а также Устава муниципального образования комиссия референдума в течение 15 дней со дня поступления ходатайства принимает решение о регистрации инициативной группы. Ею выдается регистрационное свидетельство и извещается об этом представительный орган местного самоуправления при выдвижении инициативы местного референдума, а также сообщается об этом в средства массовой информации.

В случае отказа в регистрации инициативной группе по проведению референдума выдается решение соответствующего органа, в котором указываются основания отказа.

Основанием такого отказа может быть только нарушение инициативной группой Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции, устава, законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования. Отказ в регистрации может быть обжалован в суде.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19 сентября 1997 года с изменениями от 30 марта 1999 года устанавливает, что на местный референдум не могут быть вынесены вопросы, не находящиеся в ведении соответствующего муниципального образования. А также следующие вопросы:

- о досрочном прекращении или продлении срока полномочий, приостановлении осуществления полномочий органов местного самоуправления, а также о проведении досрочных выборов органов местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;
- о формировании состава органов местного самоуправления, персональном составе органов местного самоуправления;
- об избрании, утверждении, назначении либо даче согласия на назначение на должность или на освобождение от должности депутатов и должностных лиц;
- о принятии или об изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования;
- о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Вопросы, выносимые на местный референдум в Российской Федерации, не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод. На референдум не могут также быть вынесены вопросы, не находящиеся в ведении соответствующего муниципального образования.

Указанные вопросы должны исключать возможность их множественного толкования. Вопрос, выносимый на референдум, не может противоречить законодательству как Российской Федерации, так и соответствующего субъекта Федерации и должен быть сформулирован так, чтобы на него можно было дать лишь однозначный ответ. Ус-

тановление иных ограничений для вопросов, выносимых на местный референдум, не допускается.

В случае, если формулировка вопроса, предлагаемого инициативной группой по проведению референдума для вынесения на голосование, не отвечает предусмотренным в законодательстве требованиям, соответствующая комиссия референдума может согласовать с инициативной группой новую формулировку, не изменяющую основное содержание вопроса. Нам думается, что экспертную оценку вопросов или проектов нормативных правовых актов, выносимых на референдум, могла бы давать прокуратура, назначением которой как раз и является осуществление контроля за соблюдением законности. Однако изменения в избирательный закон от 30 марта 1999 года обязывают органы местного самоуправления или органы государственной власти субъекта РФ, которые правомочны принимать решение о назначении местного референдума, проверять соответствие вышеперечисленным требованиям вопроса, выносимого на местный референдум. При этом срок проверки не может превышать 20 дней со дня получения ходатайства инициативной группы. При отрицательном результате проверки в регистрации инициативной группе отказывается.

Право изменения формулировки вопроса, выносимого на референдум, принадлежит исключительно инициативной группе по проведению референдума. Причем, формулировка вопроса, выносимого на референдум, не может быть изменена после регистрации инициативной группы.

При отсутствии комиссии референдума представительный орган местного самоуправления, зарегистрировавший инициативную группу по проведению референдума, в течение 14 дней (а в прежней редакции закона было 7 дней) со дня регистрации инициативной группы формирует соответствующую комиссию референдума.

Формирование комиссий референдума осуществляется на основе предложений избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, избирательных комиссий предыдущего состава, а участковых комиссий референдума - на основе предложений избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы выборным органом местного самоуправления.

Лица, замещающие должности муниципальной службы в органах местного самоуправления, не могут составлять более одной трети от общего числа членов территориальной или участковой комиссии референдума.

Выборный орган местного самоуправления обязан назначить не менее одной трети состава комиссии референдума на основе поступивших предложений каждого из избирательных объединений, избирательных блоков, имеющих фракции в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, а также на основе поступивших предложений избирательных объединений, избирательных блоков, имеющих фракции в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации и в выборном органе местного самоуправления. При этом может быть назначено не более одного представителя от каждого из избирательных объединений, избирательных блоков.

С момента получения регистрационного свидетельства инициативная группа по проведению референдума вправе организовать сбор подписей граждан в поддержку инициативы проведения референдума. При этом учитываются лишь подписи, собранные после даты регистрации инициативной группы. Расходы, связанные со сбором подписей, несет инициативная группа.

Максимальное количество подписей, которое необходимо собрать в поддержку инициативы проведения референдума, не может превышать 5 процентов от числа граждан, имеющих право на участие в референдуме.

Подписи собираются посредством внесения их в подписные листы, которые содержат формулировку вопроса, выносимого на референдум. Если на референдум выносится проект нормативного правового акта органа местного самоуправления, то лицо, собирающее подписи, должно представлять текст этого проекта участнику референдума по его первому требованию.

Подписи могут собираться среди участников референдума на всей территории предлагаемого референдума. При этом установление квот для сбора подписей в поддержку инициативы проведения местного референдума в отдельных частях территории муниципального образования не допускается.



Период сбора подписей жителей муниципального образования должен составлять не менее 20 дней. После его окончания составляется итоговый протокол инициативной группы, в котором указывается общее количество собранных подписей избирателей.

Комиссия референдума проверяет достоверность собранных подписей и принимает по результатам проверки постановление. В случае обнаружения нарушений комиссия референдума выносит постановление об отказе в проведении референдума. Копия указанного постановления направляется инициативной группе по проведению референдума. Члены данной инициативной группы не могут в течение двух лет со дня принятия этого решения выступать повторно с инициативой проведения референдума.

Если нарушения не обнаружены, комиссия референдума в течение 15 дней со дня представления инициативной группой по проведению референдума указанных документов направляет подписные листы, экземпляр итогового протокола инициативной группы и копию своего постановления в орган местного самоуправления, уполномоченный принять решение о назначении референдума.

Право голосовать на местном референдуме прежде всего имеют граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет, дееспособные и не находящиеся в местах заключения, проживающие на соответствующей территории.

В Конституции РФ говорится о принадлежности права участвовать в местном референдуме как гражданам Российской Федерации (ст. 3, 32), так и иностранным гражданам (ст. 130). Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предоставляет активное избирательное право при выборах в органы местного самоуправления и право на участие в местном референдуме иностранным гражданам, достигшим 18 лет, постоянно или преимущественно проживающим на территории муниципального образования, в котором проводятся выборы или референдум (п.4 ст. 18 Федерального закона). Понятие «постоянного» или «преимущественного» проживания, к сожалению, не нашло отражения в законе. Такая неопределенность влечет за собой нарушения прав граждан. Этот пробел в законодательстве безусловно должен быть устранен в кратчайшие сроки.

В ряде субъектов Федерации право иностранных граждан участвовать в управлении делами местного сообщества закреплялось законодательно и раньше. Несмотря на то, что законы Саратовской области были приняты до вступления в силу указанного Федерального закона, они соответствуют общему направлению реформы избирательного законодательства и европейскому стандарту в области местного самоуправления. В Законе «О референдумах в Саратовской области» правом участвовать в местном референдуме наделялись все граждане, проживающие на территории муниципального образования и обладающие избирательным правом.

Здесь интересен опыт европейских государств, где общей практикой стало предоставление права участия в местном референдуме иностранным гражданам, проживающим в данной местности. Государства, являющиеся членами Европейского Союза, предоставляют право участвовать в местных выборах и референдуме гражданам ЕС. Текст Конституции РФ не содержит каких-либо ограничений избирательных прав граждан, связанных с прохождением ими военной службы. Однако вышеназванный Федеральный избирательный закон запрещает включение в списки избирателей при проведении выборов в органы местного самоуправления, местного референдума военнослужащих, проходящих военную службу по призыву в воинских частях, расположенных на территории данного муниципального образования, если они до призыва не проживали на данной территории.

Напротив, Саратовское законодательство специально оговаривает принадлежность права избирать в органы государственной власти (губернатор, областная Дума) и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдумах гражданам, временно проживающим на территории Саратовской области: учащимся и студентам учебных заведений; военнослужащим и приравненным к ним категориям лиц, проходящим военную службу на данной территории и членам их семей; вынужденным переселенцам. Думается, что эти нормы закрепляют более справедливое положение военнослужащих и других лиц, временно проживающих на территории избирательного участка.

Россия относится к числу тех стран, где участие в референдуме осуществляется добровольно. Тогда как в некоторых странах голосование рассматривается как гражданская обязанность. В Италии абсентеизм без уважительных причин фиксируется в судебных органах в

течение 5 лет; кроме того, мэр коммуны может внести в список лицо, уклонившееся от голосования безмотивно; такой список вывешивается для всеобщего обозрения. Это мера морального воздействия, а потому каких-либо санкций за собой не влечет.

Каждый, имеющий право на участие в референдуме, придя на участок референдума, получает бюллетень. В бюллетене точно воспроизводится текст вынесенного на референдум вопроса и указываются варианты волеизъявления голосующего словами «да» или «нет», под которыми помещаются пустые квадраты. По общему правилу, решение считается принятым на местном референдуме, если голосов «за» данное решение было собрано больше, чем голосов «против».

Следует отметить, что для местных референдумов характерен низкий уровень участия населения. Чтобы хоть как-то увеличить число голосующих, например, некоторые кантоны Швейцарии приняли законы о голосовании по почте, что, однако, не отразилось на снижении уровня абсентеизма.

Решение, принятое на местном референдуме, является обязательным и не нуждается в дополнительном утверждении. Оно действует на всей территории соответствующего муниципального образования, регистрируется в органах местного самоуправления в порядке, установленном для регистрации нормативных правовых актов соответствующего уровня.

Если для реализации решения, принятого на референдуме, требуется издание дополнительного нормативного правового акта, орган местного самоуправления, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме, определить срок подготовки данного нормативного правового акта.

Решение, принятое на местном референдуме может быть отменено или изменено путем принятия иного решения на местном референдуме, но не ранее двух лет после его принятия, либо признано недействительным в судебном порядке. Неисполнение или ненадлежащее исполнение решений, принятых на референдуме, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральными законами.

Изменения в Федеральном избирательном законе от 30 марта 1999 года позволяют комиссии референдума признать его несостоявшимся в том случае, если в нем приняло участие менее половины уча-

стников референдума, внесенных в списки для голосования, а также если за него проголосовало менее половины участников референдума, принявших участие в голосовании. Ранее этот вопрос законодательно не был урегулирован.

Комиссия референдума может признать итоги местного референдума недействительными в следующих случаях: если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления участников референдума; если они признаны недействительными не менее чем на одной четвертой части участков референдума; по решению суда.

Суд соответствующего уровня может отменить решение комиссии местного референдума об итогах голосования, о результатах референдума в случаях нарушения правил составления списков участников референдума; нарушения порядка формирования комиссий референдума; нарушения правил ведения агитации и финансирования подготовки и проведения референдума; использования членами инициативных групп по проведению референдума, их доверенными лицами, руководителями общественных объединений должностного положения в интересах получения желаемого ответа на вопрос референдума; установления фактов подкупа участников референдума этими лицами и общественными организациями в тех же целях; нарушения порядка голосования и подсчета голосов (включая воспрепятствование наблюдению за их проведением); других нарушений законодательства о референдуме, если эти действия (бездействие) не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления участников референдума. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее двух месяцев со дня ее подачи, а в случаях, предусмотренных законом, в иные сроки.

Законодательство субъектов РФ по вопросу местного референдума пока не обеспечивает предпосылок для развития непосредственных форм народовластия в процессе реализации местного самоуправления. Как правило, законы субъектов РФ о местном самоуправлении дают отсылки к специальным законам. В большинстве законов отсутствуют подробные нормы о порядке проведения местного референдума и схода граждан. Из немногих дополнений к нормам федерального законодательства по этим вопросам следует упомянуть следующие:

В законодательстве субъектов РФ конкретизируется численность граждан муниципального образования, которые вправе инициировать проведение местного референдума и схода. Как правило, это право предоставляется 5% населения местного сообщества (например, ст. 47 закона Новосибирской области, ст. 9 закона Пермской области, ст. 21 закона Республики Удмуртия).

В противоречие с частью 2 статьи 22 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», право инициирования местного референдума предоставляется не только населению и представительному органу местного самоуправления, но и главе муниципального образования (например, ст. 9 закона Пермской области, ч. 4 ст. 30 закона Самарской области).

Законы субъектов Федерации затрагивают другие аспекты проведения местного референдума (например, ч. 5 ст. 30 закона Самарской области содержит перечень вопросов, которые не могут выноситься на местный референдум).

В целом местный референдум как один из основных институтов непосредственной демократии обладает рядом достоинств:

- представляет избирателям возможность высказываться по поставленным вопросам;
- служит политико-правовому просвещению населения;
- позволяет гражданам предложить новые идеи органам власти;
- способствует развитию местного самоуправления;
- укрепляет позиции местного сообщества.

Вместе с тем, нельзя не отметить и отрицательные черты местного референдума. Это и дороговизна его проведения и как бы подмена представительных органов власти и одновременное снятие ответственности за принимаемые на референдуме решения. Кроме того, в некоторых случаях это явная подмена профессионализма популизмом.