

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В РЕФЕРЕНДУМЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В соответствии с частью 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации¹ высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Право граждан Российской Федерации на участие в референдуме получило закрепление в части 2 статьи 32 Конституции. Указанные положения в свою очередь конкретизированы в части 3 статьи 135 Конституции, в Федеральном конституционном законе от 10 октября 1995 года № 2-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»², а также в Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³. Согласно положениям указанных актов в России референдум может проводиться на трех уровнях: общегосударственном, субъекта федерации и местном.

Конституция предусматривает возможность вынесения Конституционным Собранием на *референдум Российской Федерации* проекта нового Основного Закона (часть 3 статьи 135). На референдуме Российской Федерации гражданами могут быть рассмотрены и иные вопросы, связанные с принятием обычных законов, с их отменой, внесением изменений и дополнений в действующие законы, а также с принятием иных публично-властных решений. Практически любые проблемы, за исключением вопросов, перечисленных в части 2 статьи 3⁴ Федерального конституционного

* Руденко Виктор Николаевич – директор ИФиП УрО РАН, кандидат философских наук.

¹ Конституции государств Европы: В 3 т. М., 2001. Т.3.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 42. Ст. 3921; 2002. № 39. Ст. 3641.

³ Там же. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642; № 52 (ч. 1). Ст. 5132; 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2711; № 27 (ч. 2). Ст. 2716.

⁴ Это вопросы изменения статуса субъектов Российской Федерации, досрочного прекращения или продления срока полномочий, а равно про-

закона от 10 октября 1995 года № 2-ФКЗ, могут стать предметом референдума Российской Федерации. По данному закону референдум может быть проведен по инициативе граждан, имеющих право на участие в референдуме, а также по инициативе Конституционного Собрания, в случае, предусмотренном частью 3 статьи 135 Конституции. Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ установил правило, по которому право инициативы референдума федеральным законом может быть предоставлено и иным субъектам (пункт 2 статьи 14). Этим же законом к таким субъектам отнесены избирательные и иные общественные объединения, устав которых предусматривает участие в референдумах (пункт 3 статьи 14).

Согласно Федеральному закону от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...» на *референдум субъекта Российской Федерации* могут быть вынесены вопросы, находящиеся в ведении субъекта Российской Федерации или в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, если указанные вопросы не урегулированы Конституцией или федеральным законом (пункт 2 статьи 12). Предметом местного референдума могут быть только вопросы местного значения (пункт 4 статьи 12). Исключение и в том, и в другом случае составляют вопросы, перечисленные в пункте 8 статьи 12¹. Органы государственной власти

ведения досрочных выборов Президента РФ, палат Федерального Собрания РФ, вопросы принятия и изменения федерального бюджета, исполнения и изменения внутренних финансовых обязательств государства; введения, изменения и отмены федеральных налогов и сборов, а также освобождения от их уплаты; принятия чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения; амнистии и помилования.

¹ Это вопросы о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов; о персональном составе органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления; об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об осво-

субъектов Российской Федерации, представительные органы местного самоуправления вправе установить вопросы, подлежащие вынесению на референдум в обязательном порядке (пункт 4 статьи 12). Инициатива проведения референдума субъекта федерации и местного референдума согласно закону принадлежит вышеупомянутым субъектам, определенным в пункте 2 и 3 статьи 14. Применительно к местному референдуму указанные нормы получили развитие в части 2 статьи 32 Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которой с инициативой референдума вправе выступить также представительный орган местного самоуправления. Данная норма действует до 2006 г. Согласно новому Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ с 1 января 2006 г. право инициативы местного референдума помимо субъектов инициативы, указанных в Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ, будет принадлежать представительным органам местного самоуправления и главам муниципальных образований. Инициатива референдума должна быть выдвинута ими совместно (подпункт 3 пункта 3 статьи 22).

Изложив общие нормы законодательства, регулирующего участие граждан в референдуме в Российской Федерации, сравним их с аналогичными нормами законодательства стран Европейского Союза и Швейцарии. Для этого используем ряд конституционно-правовых характеристик полномочий граждан по принятию публично-властных решений на референдуме (наличие обязательного

бождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождении от должности; о принятии или об изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств субъекта Российской Федерации, муниципального образования; о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

¹ Российская газета. 2003. 8 окт. Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2006 г.

и факультативного референдума, возможность принятия гражданами на обязательном и (или) факультативном референдуме решений о полном или частичном пересмотре конституции, о принятии, приостановке или отмене законов (их отдельных положений), возможность принятия иных публично-властных решений, право инициативы референдума). Результаты анализа в обобщенном виде отразим в формализованных моделях института референдума (таблицы 1 и 2 – см. стр. 444-447).

Сравнив формализованные модели института референдума, можно вычленить два их типа. 1) *Легитимирующие модели*. Это совокупность моделей, в значительной мере ограничивающих инициативу граждан в принятии публично-властных решений, предполагающих, что инициатива референдума должна исходить от органов власти, которые сами формулируют вопрос референдума, осуществляют подготовку законопроекта и др., а граждане одобряют или нет выработанное предложение (придают ему легитимность). В силу доминирующей роли институтов представительной власти модели референдума данного типа тяготеют к воображаемому полюсу «абсолютной представительной демократии». Данные модели характерны для конституционного законодательства большинства рассмотренных стран Европейского Союза. 2) *Децизивные¹ модели референдума*. Модели, предполагающие достаточно большую активность и самостоятельность граждан, закрепляющие их право на инициативу референдума по широкому спектру вопросов. Подобный тип моделей референдума тяготеет к полюсу «абсолютной прямой демократии». К данному типу моделей референдума можно отнести институт референдума, принятый в Швейцарии, а также (с рядом оговорок) институт референдума в Италии.

¹ Производное от немецкого прилагательного «dezisiv» и категории «dezision», используемой известным немецким философом и юристом К. Шмиттом. В данных понятиях выражен комплекс реалей, связанных с принятием окончательного политического решения. В круг таких реалей К. Шмитт включал самостоятельность, решительность, политическую волю лица, принимающего решение.

Таблица 1

Модели института референдума (общегосударственный уровень), сгруппированные по конституционно-правовым характеристикам полномочий граждан по принятию публично-властных решений (Швейцария, страны Европейского Союза¹)

Модели Конституционно-правовые характеристики	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
	Абсолютная прямая демократия	Швейцария	Австрия	Великобритания	Германия	Греция	Дания	Ирландия	Испания	Италия	Португалия	Франция	Швеция	Абсолютная представительная демократия
Принятие решений на обязательном референдуме:	1	1	1	0	1	0	1	1	1	0	0	1	0	0
1) конституционный референдум	1	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0
полный пересмотр Конституции	1	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0
частичный пересмотр Конституции	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
2) законодательный референдум	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
принятие закона (нормы закона)	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
отмена (приостановка действия) закона (нормы закона)	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3) принятие иных публично-властных решений	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0

Окончание таблицы 1

Модели Конституционно-правовые характеристики	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
	Абсолютная прямая демократия	Швейцария	Австрия	Великобритания	Германия	Греция	Дания	Ирландия	Испания	Италия	Португалия	Франция	Швеция	Абсолютная представительная демократия
Принятие решений на факультативном референдуме:	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
1) конституционный референдум	1	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0
полный пересмотр Конституции	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
частичный пересмотр Конституции	1	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0
2) законодательный референдум	1	1	0	0	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0
принятие закона (нормы закона)	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
отмена (приостановка действия) закона (нормы закона)	1	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0
3) принятие иных публично-властных решений	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0
Инициатива проведения референдума:														
1) принадлежит исключительно гражданам	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2) в исключительной компетенции органов государственной власти	0	0	1	1	0	1	1	1	1	0	0	1	1	0
3) принадлежит гражданам, а также входит в компетенцию органов государственной власти	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0

¹ Бельгия, Нидерланды, Люксембург и Финляндия, относящиеся к странам Европейского Союза, в данной таблице не представлены.

Таблица 2

Модели института референдума, сгруппированные по конституционно-правовым характеристикам полномочий граждан по принятию публично-властных решений (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования)

Конституционно-правовые характеристики	Модели					
	1	2	3	4	5	6
	Абсолютная прямая демократия	Российская Федерация	Субъект Российской Федерации	Свердловская область	Венецкий район Тульской области	Абсолютная представительная демократия
Принятие решений на обязательном референдуме:	1	0	1	0	1	0
1) конституционный референдум (референдум по Уставу)	1	0	1	0	1	0
полный пересмотр Конституции (Устава)	1	0	1	0	1	0
частичный пересмотр Конституции (Устава)	1	0	1	0	1	0
2) законодательный (правотворческий) референдум	1	0	1	0	0	0
принятие закона (правового акта) или отдельной его нормы	1	0	1	0	0	0
отмена (приостановка действия) закона (правового акта) или отдельной его нормы	1	0	1	0	0	0
3) принятие иных публично-властных решений	1	0	1	1	1	0

Окончание таблицы 2

Конституционно-правовые характеристики	Модели					
	1	2	3	4	5	6
	Абсолютная прямая демократия	Российская Федерация	Субъект Российской Федерации	Свердловская область	Венецкий район Тульской области	Абсолютная представительная демократия
Принятие решений на факультативном референдуме:	1	1	1	1	1	0
1) конституционный референдум (референдум по Уставу)	1	1	1	1	0	0
полный пересмотр Конституции (Устава)	1	1	1	0	0	0
частичный пересмотр Конституции (Устава)	1	0	1	1	0	0
2) законодательный (правотворческий) референдум	1	1	1	1	1	0
принятие закона (правового акта) или отдельной его нормы	1	1	1	1	1	0
отмена (приостановка действия) закона (правового акта) или отдельной его нормы	1	1	1	1	1	0
3) принятие иных публично-властных решений	1	1	1	1	1	0
Инициатива проведения референдума:						
1) принадлежит исключительно гражданам	1	0	0	0	0	0
2) в исключительной компетенции органов государственной власти (органов местного самоуправления)	0	0	0	0	0	0
3) принадлежит гражданам, а также входит в компетенцию органов государственной власти (органов местного самоуправления)	0	1	1	1	1	0

Примечания к таблице 1

Модель (1) «абсолютной прямой демократии». В данном случае представлена гипотетическая модель, предполагающая, что все публично-властные решения принимаются исключительно гражданами, а институты представительной демократии в конституционной системе государства полностью отсутствуют.

Модели (2-13) института референдума в странах Европейского Союза и в Швейцарии рассмотрены в соответствии с положениями конституций указанных в таблице государств, тексты которых опубликованы в кн.: Конституции государств Европы: В 3 т. М.: Изд-во НОРМА, 2001.

Модель (14) «абсолютной» представительной демократии. В данном случае представлена гипотетическая модель, предполагающая, что все публично-властные решения принимаются исключительно представительными органами власти, а институты прямой демократии в конституционной системе государства полностью отсутствуют.

Примечания к таблице 2

Модель (1) «абсолютной прямой демократии». См. примечания к таблице 1 (Модель (1)).

Модель (2) референдума Российской Федерации рассмотрена в соответствии с Конституцией Российской Федерации (См.: Конституции государств Европы: В 3 т. М., 2001. Т. 3), 0, Федеральным конституционным законом от 10 октября 1995 года № 2-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Модель (3) референдума субъекта Российской Федерации и местного референдума рассмотрена в соответствии с главой II Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Модель (4) областного референдума в Свердловской области рассмотрена в соответствии со статьями 4 и 7 Областного закона от 17 октября 1994 года «О референдуме в Свердловской

области» (в редакции Закона Свердловской области от 18 марта 1998 года).

Модель (5) референдума муниципального образования «Веневский район Тульской области» рассмотрена в соответствии со статьями 4, 11 и 53 Устава муниципального образования «Веневский район Тульской области».

Модель (6) «абсолютной» представительной демократии. См. примечания к таблице 1 (Модель (14)).

С точки зрения предложенных формальных критериев по сравнению с аналогичными институтами, выработанными в странах Европейского Союза и в Швейцарии, институт референдума в Российской Федерации является одним из наиболее демократичных правовых институтов¹. Граждане Российской Федерации вправе участвовать в полном пересмотре Конституции страны, принимать и отменять по собственной инициативе законы, решать значительную часть публичных дел. По формальным критериям институт референдума в России, а особенно в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях, можно отнести к децизивным моделям референдума, близким моделям, выработанным в Швейцарии и Италии.

Но содержательный анализ института референдума в конституционном законодательстве России свидетельствует об ином: на деле он все еще остается одним из слаборазвитых и недемократичных институтов. Симптоматично, что после принятия Конституции 1993 года в России не состоялось ни одного общенационального референдума. Известны лишь отдельные попытки создания инициативных групп с целью проведения референдума Российской Федерации². Но ни одна из них не была доведена до конца. Чаще

¹ Более подробно см.: *Руденко В.Н.* Конституционные модели референдума в странах Европейского Союза, Швейцарии и России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 1(42).

² Так, 29 сентября 1999 г. избирательной комиссией Самарской области была зарегистрирована инициативная группа для сбора подписей в поддержку инициативы проведения референдума по вопросам защиты частной собственности граждан; привлечения к уголовной ответственности депутатов, совершивших уголовные преступления; недопущения уча-

граждане выступают с инициативой проведения референдума субъекта федерации или местного референдума. На уровне субъекта Российской Федерации, по нашим оценкам, можно назвать около полутора десятков попыток граждан выступить с инициативой проведения референдума, а на уровне местного самоуправления более ста. Однако случаи проведения референдумов по инициативе граждан и на этих уровнях единичны. Немногие референдумы (всего около 15), имевшие место в некоторых субъектах Российской Федерации (республики Бурятия, Дагестан, Тыва и др.), а также большинство местных референдумов (всего около тысячи)¹ были подготовлены и проведены не по инициативе граждан или общественных объединений, а по инициативе органов власти. В основном это референдумы по вопросу о принятии уставов муниципальных образований и внесении в них изменений. Возникает вопрос: почему институт референдума в нашей стране столь неэффективен на практике? Здесь имеется целый комплекс проблем.

Главная из них состоит в том, что провозглашенное в Конституции право граждан на участие в референдуме *законодатель-*

ствия военнослужащих срочной службы в военных конфликтах; ограничения права Президента РФ отправлять в отставку Правительство России. 27 апреля 1999 г. избирательной комиссией Омской области была зарегистрирована инициативная группа для сбора подписей в поддержку инициативы проведения референдума о введении смертной казни за незаконное производство и распространение наркотиков (См.: Постановление Избирательной комиссии Нижегородской области от 21 октября 1999 года № 51 «О сборе подписей в поддержку инициатив проведения референдумов Российской Федерации» // Информационно-поисковая система «КонсультантПлюс-Региональное законодательство»; Постановление Избирательной комиссии Омской области от 27 апреля 1999 года № 127 «О регистрации инициативной группы по проведению референдума Российской Федерации» // Омский вестник. 1999. № 91-94.).

¹ Примерные данные о количестве состоявшихся региональных и местных референдумов взяты из доклада члена ЦИК РФ *Н.А. Кулясовой*, представленного на международном семинаре «Прямая демократия: референдум как инструмент участия граждан в общественной жизни» (Москва, МГИМО (У) МИД России, 3-4 октября 2003 г.).

ство Российской Федерации обеспечивает во многом формально. Показательным является конституционно-правовое регулирование права граждан на участие в референдуме Российской Федерации. Согласно Федеральному конституционному закону «О референдуме Российской Федерации» всероссийский референдум может быть проведен по инициативе не менее двух миллионов граждан. Практика реализации инициативы проведения референдума гражданами за рубежом свидетельствует о том, что сбор такого количества подписей – весьма дорогостоящее мероприятие. В современной России значительные финансовые затраты на подготовку референдума не в состоянии осуществить даже государство, не говоря о гражданах. Не под силу это и общественным объединениям. Но даже и в том случае, если граждане выступают с инициативой проведения референдума, при работе с огромным количеством подписных листов не исключены ошибки, совершаемые сборщиками подписей, а также случаи простой фальсификации подписей. В равной мере не исключена возможность необоснованного признания избирательными комиссиями недействительными значительного количества подписей граждан, что дает возможность препятствовать реализации инициативы референдума. Решение избирательной комиссии о признании нескольких сотен тысяч подписей недействительными, согласно действующему законодательству, практически невозможно оспорить. Эта проблема актуальна даже на муниципальном уровне, где приходится иметь дело с относительно небольшим количеством подписей. Наличие данных и других сложностей ведет к тому, что на практике реализация гражданами (а в равной мере и общественными объединениями) их права на инициативу референдума весьма маловероятна.

В то время как проведение референдума в Российской Федерации по инициативе граждан и общественных объединений затруднено, федеральное законодательство содержит существенные пробелы, препятствующие проведению референдума по инициативе органов государственной власти. Хотя, согласно Конституции, проект нового Основного закона на рассмотрение граждан может вынести Конституционное Собрание, до сих пор отсутствует закон, регламентирующий деятельность данного органа, и поэтому участие гра-

ждан в полном пересмотре Конституции пока не представляется возможным. Ни один из иных субъектов инициативы референдума, кроме граждан и общественных объединений, после принятия Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» так и не был предусмотрен федеральным законодательством. Получается следующее: инициировать референдум в Российской Федерации сами граждане и общественные объединения фактически не могут, порядок созыва и деятельности Конституционного Собрания не установлен, а другие субъекты инициативы референдума Российской Федерации конкретно не определены. Таким образом, провести референдум Российской Федерации действующее законодательство фактически не позволяет. Вряд ли это свидетельствует о демократизме принятых правовых норм¹.

Сказанное относится не только к референдуму Российской Федерации. Во многом формально законодательство Российской Федерации и ее субъектов регулирует также и отношения по организации и проведению референдумов субъектов федерации и местных референдумов. Как правило, самим гражданам бывает весьма затруднительно реализовать инициативу референдума даже на муниципальном уровне. Так, решением Северодвинского муниципального совета 16 октября 2000 г. была отклонена инициатива граждан о вынесении на местный референдум вопроса «Вы за то, чтобы депутаты муниципального совета осуществляли свои полномочия безвозмездно и без отрыва от основной деятельности?». Муниципальный совет необоснованно указал, что вынесение данного вопроса на референдум противоречит действующему законодательству. Но основной причиной отказа в регистрации инициативной группы послужило недостаточное количество подписей в пользу проведения референдума, так как около двух тысяч подписей совет признал недействительными². Попытки реализации иници-

¹ На данное обстоятельство уже обращалось внимание. См.: *Поленина С.В.* Законотворчество в Российской Федерации / Ин-т государства и права РАН. М., 1996. С. 135.

² См.: Решение Северодвинского муниципального совета от 16 октября 2000 года № 128 «Об отклонении требования инициативной группы

циативы проведения референдума гражданами могут наталкиваться и на другие препятствия «технического» характера. В частности – на несоблюдение процедуры образования инициативной группы. В связи с этим на практике создаются прецеденты своеобразных «правильных» и «неправильных» референдумов. По вопросам, которые не находят понимания у власти, референдум, как правило, гражданам невозможно провести. В то же время, в случае прямой заинтересованности властей, инициативные группы создаются и регистрируются в пределах установленных сроков, разворачивается активная работа по созданию участков проведения референдума и т.д. (референдум 23 марта 2003 в Чечне). Референдумы, фактически инициированные органами власти, имеют гораздо большие шансы на их проведение.

Следует указать и на то, что в законодательстве Российской Федерации и ее субъектов довольно формально урегулированы и иные важные вопросы. Как было отмечено выше, граждане Российской Федерации в соответствии с действующим законодательством о референдуме имеют право выдвижения и рассмотрения на референдуме законопроектов. Законодательство не запрещает и не исключает отмены гражданами действующих законов или их отдельных положений. Однако в нем отсутствует детальное правовое регулирование механизма реализации данного права.

Как известно, право граждан на инициативу правового акта в законодательстве ряда демократических государств (Швейцария, Испания, Италия, Австрия и др.), субъектов федеративных государств (Калифорния, Орегон, Баден-Вюртемберг и др.) урегулировано отдельным правовым институтом, получившим наименование «*инициативы*». Право граждан на отмену действующего правового акта, отдельного его положения в ряде стран (Италия, Дания) и субъектов федеративных государств (Берлин, Северная Вестфалия и др.) урегулировано институтом «*аброгативного референдума*». Данные институты предусматривают массу особенностей осуществле-

граждан о проведении местного референдума» // Информационно-поисковая система «КонсультантПлюс-Региональное законодательство». Архангельская область.

ния правотворческой деятельности посредством механизма референдума. В частности, они устанавливают требования к выдвигаемому правовому акту (готовый проект, вполне готовый проект, предложение), предусматривают возможность экспертизы правового акта, гарантии рассмотрения проекта правового акта общественностью (рассылка документов с аргументами «за» и «против» каждому избирателю и др.), устанавливают более длительный, по сравнению с обычным вопросом референдума, срок обсуждения проекта правового акта, допускают возможность вынесения на референдум альтернативного проекта и определяют, кто, когда и в какие сроки может его предложить и др. Кроме того, институт аброгативного референдума может предусматривать более усложненный механизм принятия публично-властного решения по вопросу об отмене закона (его статьи), чем при решении обычного общественно значимого вопроса (повышенные требования к поддержке петиции избирателями, требование принятия решения большинством зарегистрированных избирателей, а не большинством избирателей, принявших участие в голосовании и др.). Эти особенности пока не учтены в российском законодательстве о референдуме. В настоящее время для решения сложнейших правотворческих вопросов оно предусматривает тот же порядок, что и при принятии иных решений. Порядок принятия и отмены законов регулируется общими нормами законодательства о референдуме. Поэтому правотворческие инициативы фактически не получили четкого институционального закрепления. Не случайно на сегодняшний день в Российской Федерации отсутствует сколько-нибудь значимый практический опыт рассмотрения и принятия либо отмены правовых актов на референдуме в порядке народной инициативы

Институт референдума в конституционном праве России – сложный, постоянно развивающийся институт. В процессе его совершенствования главным должно стать осознание того, что референдум в современных демократических государствах не является обычным способом принятия законов и общественно значимых решений. Необходимость в референдуме появляется тогда, когда невозможно достижение консенсуса внутри элит, либо вопрос имеет такое общественное значение, что решить его никто, кроме граждан,

не может. В период стабильного развития общества, нормальной работы представительных учреждений референдум может становиться весомым дестабилизирующим фактором. По этой причине представляется неоправданным стремление российских законодателей придать референдуму почти такой же вес, как в полупредставительной системе небольшой европейской страны Швейцарии.

Совершенствование законодательства о референдуме Российской Федерации, на наш взгляд, должно идти по пути трансформации принятой в настоящее время модели, относящейся к «децизивному» типу референдума, в модель «легитимирующего» типа. На федеральном уровне целесообразен отказ от института петиционного референдума. Петиционный референдум в данном случае может быть заменен обязательным референдумом, перечень вопросов которого нуждается в разработке. Важнейшим из этих вопросов может быть вопрос о пересмотре Конституции Российской Федерации. Устранение института петиционного референдума будет означать, что право инициативы референдума на уровне федерации может быть закреплено только за органами государственной власти. Заслуживает внимания и предложение А.С. Автономова, согласно которому законодательство о референдуме Российской Федерации могло бы предусматривать возможность вынесения на народное голосование законопроектов, уже рассмотренных и одобренных представительным органом с соблюдением всех необходимых процедур, которые предусмотрены в законодательном процессе¹. Думается, что разработка соответствующих правовых норм необходима, так как в обществе периодически возникают вопросы, требующие народного голосования. Институт петиционного референдума на современном этапе развития российского общества может быть сохранен на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне местного самоуправления. Однако в данном случае также должен быть отработан сложный механизм реализации данного института.

¹ Auer, Andreas, and Butzer, Michael (eds). *Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience*. Aldershot: Ashgate, 2001. P. 95.