

Секция «Проблемы государственного строительства, федерализма и местного самоуправления»

Предмет референдума в контексте соотношения прямой и представительной демократии

Научный руководитель – Курячая Марина Михайловна

Подгайная Алёна Игоревна

Студент (бакалавр)

Кубанский государственный университет, Юридический факультет, Краснодар, Россия

E-mail: podgaynaya_alena17@mail.ru

Финалист Всероссийского студенческого конкурса научных работ по праву, посвященного 25-летию принятия Конституции РФ.

В последние годы референдум как институт прямой демократии становится в России более востребованным, причем это актуально по отношению к референдумам, проводимым на различных уровнях. Так, в 2018 году впервые за последние 25 лет были созданы региональные подгруппы инициативной группы по проведению референдума по вопросу пенсионной реформы. Однако процедуры по реализации инициативы проведения референдума РФ были прекращены [2]. Что касается референдумов субъектов РФ, то за период с 1 января 2017 года по 1 января 2019 года в избирательные комиссии субъектов РФ было подано 105 ходатайств о регистрации инициативных групп (данные приведены на основе анализа информации, размещенной на официальных сайтах избирательных комиссий субъектов РФ). Заметно возросло количество местных референдумов. Если в 2008 году было проведено всего 20 местных референдумов, а в 2013 году - 87, то в 2017 году их количество возросло до 1134, в 2018 году проведено 1040 таких референдумов (данные приведены на основе анализа информации, размещенной на официальном сайте ЦИК РФ).

Право на участие в референдуме является одним из конституционных политических прав граждан РФ. Референдум - является одним из высших непосредственных выражений народной власти. При этом подлинное народовластие определяется и проявляется через реальные возможности участия в нем народа [5]. В части создания этих возможностей законодатель со своей стороны должен разработать действенный механизм реализации права на участие в референдуме, а правоприменитель, в частности избирательные комиссии и органы, осуществляющие проверку вопросов референдума на соответствие законодательству, - обеспечить содействие в использовании гражданами этого права. В противном случае, право на участие в референдуме утрачивает практическую целесообразность и обесценивается.

Так, профессор С.А. Авакьян считает, что проведение или непроведение референдумов напрямую означает либо содействие органов публичной власти населению в непосредственном народовластии, либо в укреплении власти органов [4]. В последние три года абсолютное большинство ходатайств о регистрации инициативных групп по проведению региональных референдумов подано по вопросу избрания глав муниципальных районов и городских округов посредством прямых выборов. Однако ни одна инициативная группа по данному вопросу не была зарегистрирована. Причиной отказов стало установленное законодательными органами соответствующих субъектов несоответствие предмета референдума требованиям ст. 12 ФЗ № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» (далее - ФЗ № 67), при этом никаких объяснений отказа дано не было.

В соответствии с ч.2 ст. 36 ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», региональным законодателям предоставлено право выбора способа избрания глав муниципальных образований. То есть установление определенного способа избрания муниципальных глав находится в ведении субъекта РФ. Кроме того, федеральный законодатель, рассматривая, вопросы по созданию и образованию органа как вопросы, которые не могут быть предметом референдума (подп. б-в п.8 ст. 12 ФЗ №67), устанавливает данный запрет относительно самого процесса формирования, избрания и назначения. Так, избрание должно осуществляться посредством выборов, а формирование и назначение - в рамках предусмотренных полномочий определенных органов и должностных лиц. Относительно второго аспекта стоит отметить, что сторонником подобных мнений выступила и ЦИК России. Так, в 2005 г. ЦИК РФ приняла решение о соответствии вопроса о необходимости избрания не менее половины депутатов Государственной Думы по одномандатным избирательным округам статье 6 ФКЗ № 5 «О референдуме РФ», где закреплены аналогичные предметные ограничения по отношению к предмету референдума РФ [1].

Таким образом, вопрос об избрании глав муниципальных районов и городских округов посредством прямых выборов не противоречит федеральному законодательству. Противоречие есть только по отношению к законодательству субъекта РФ. Однако суть самого референдума и заключается в реальной возможности людей самостоятельно выражать своё истинное мнение по тому или иному вопросу. Еще И.П. Трайнин под референдумом понимал «главным образом право народа через голосование отвергать законы» [7]. По отношению к данной проблеме есть и четкая позиция федерального законодателя. Частью 2 статьи 15 ФЗ № 67 предусмотрено положение о том, что принятие органом государственной власти решения по существу вопроса, который может быть вынесен на референдум, не является обстоятельством, исключающим возможность проведения референдума по данному вопросу. Судебная же практика демонстрирует противоположное. Так, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ установила, что вопрос (об избрании в Новгородской области глав муниципальных образований на основе всеобщего равного и прямого избирательного права), урегулированный законодательством, не может быть вынесен на референдум субъекта РФ [3].

На наш взгляд, представительная демократия не должна исключать существование прямой демократии. Соотношение между ними должно отвечать соразмерному распределению власти между народом и его представителями. Парламент существует для того, чтобы выявлять и раскрывать волю народа. При несоответствии воли представительного органа воле народа в решении конкретного вопроса должен вступать в действие механизм прямой демократии. Таким механизмом и может быть референдум [6].

Источники и литература

- 1) Постановление ЦИК РФ от 20.04.2005 г. № 143/981-4 // Российская газета. 2005.
- 2) Постановление ЦИК РФ от 17.10.2018 г. № 186/1459-7 // Российская газета. 2018.
- 3) Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 11.04.2018 № 84-АПГ18-1 <http://legalacts.ru>
- 4) Авакьян С.А. Народовластие как совокупность институтов непосредственной и представительной демократии: проблемы эффективности // Российское государственное управление. М., 2014. С. 4-13.
- 5) Аванесян А.А. Референдум как конституционно – правовой институт в современной России. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Волгоград, 2004.
- 6) Курячая М.М. Право на референдум в системе публично-политических прав граждан Российской Федерации. М., 2006.

- 7) Трайнин И.П. О непосредственном народном законодательстве в капиталистических странах // Советское государство. 1937. С. 100.