

УДК 342.8

КОНСУЛЬТАТИВНОСТЬ КАК ПРИЗНАК МЕСТНОГО РЕФЕРЕНДУМА Consultantship as the Distinction of Local Referendum

А. Е. Гузий – преподаватель кафедры теории и истории государства и права Омской юридической академии

A. E. Guziy – Teacher of the Department of Theory and History of State and Law of the Omsk Law Academy



Аннотация. В статье дается правовой статус консультативного референдума, а также оценка правовой природы консультативного референдума с точки зрения позиций федерального законодательства и принципов построения местного самоуправления. Автор приходит к выводу о подмене понятий в местной нормативной правовой базе и предлагает пути выхода из сложившейся ситуации.

The article deals with the legal status of consultative referendum as well as with the evaluation of the legal nature of consultative referendum from the point of view of federal legislation positions and construction principles of local self-government. The author comes to the conclusion about the substitution of the notions in the local normative law base and offers the ways out of the current situation.

Ключевые слова: местный референдум, консультативный референдум, форма непосредственной демократии, местное самоуправление.

Local referendum, consultative referendum, the form of the immediate democracy, local self-government.

В 2013 г. Российская Федерация отметила 20-летие принятия Конституции. С момента образования Советского государства это пятый Основной закон: 1918, 1925, 1937, 1978, 1993 гг. Но ныне действующий документ по сравнению со своими предшественниками имеет существенную особенность: он был принят в результате всенародного голосования, иначе называемого референдумом. Этот юридический факт легитимировал документ в качестве Основного закона, закладывающего в себя фундаментальные основы государственного устройства, правового статуса личности, системы органов государственной власти, а также гарантии местного самоуправления.

Местное самоуправление – форма осуществления народом своей власти, заключающаяся в самостоятельном и под свою ответственность решении вопросов местного значения, осуществляемая гражданами путем референдума, вы-

боров, других форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления.

Частью 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации устанавливается, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Под референдумом, исходя из действующего законодательства, понимается форма прямого волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме [3].

Говоря о рассматриваемом институте в местном самоуправлении, следует отметить многоуровневую систему правового регулирования: помимо Конституции есть Федеральный закон

от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [3] (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ), Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2] (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). Дополнительное регулирование осуществляется на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В большинстве описываемых нами актов закреплена норма, согласно которой «принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления» [2], «решение, принятое на референдуме, является обязательным и не нуждается в дополнительном утверждении» [3].

Между тем в нормативной правовой базе муниципальных образований встречается понятие «консультативный референдум». Изучив ряд документов, можно определить данное понятие как опрос граждан (т. е. его итоги не являются императивными), проводимый по правилам референдума [5]. На наш взгляд, такую форму непосредственной демократии нельзя определять через понятие высшей формы народовластия. И на то существует ряд причин.

Во-первых, появление такого понятия вносит дисбаланс соотношения непосредственной и представительной демократии, что, в свою очередь, нарушает принцип сочетания представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан, устанавливающего глубокое взаимопроникновение данных форм демократии [9, с. 107]. По нашему мнению, вряд ли можно говорить о референдуме как механизме осуществления гражданами своей власти, когда последнее слово, в рассматриваемом вопросе во всяком случае, принадлежит органам местного самоуправления. Если провести аналогию со второй высшей формой народовластия – выборами, то при схожих обстоятельствах государство по своему политическому режиму приравнивается к тоталитаризму.

Во-вторых, на наш взгляд, появление формулировки «консультативный референдум» – попытка органов местного самоуправления сделать подконтрольной высшую форму народовластия.

Объясним на простом примере. Инициативная группа граждан обращается в соответствующие органы с ходатайством о регистрации инициативной группы по проведению местного референдума, предлагает вопрос, выносимый на референдум, в следующей формулировке: «Считаете ли вы необходимым выделить администрацией города N земельного участка по улице N для строительства банно-прачечного комбината?». При наличии в нормативной базе соответствующего муниципального образования как императивного, так и консультативного референдумов становится непонятным определение статуса данного голосования. Указывать данный статус в ходатайстве не требуется, так как ч. 3 ст. 36 Федерального закона № 67-ФЗ указан исчерпывающий перечень прописываемой информации. Прописывать данный статус в названии также не представляется возможным, так как ч. 2 ст. 36 указано ходатайство о регистрации группы. И прописывание иных структурных элементов в документе может послужить формальным основанием для отказа в регистрации инициативной группы. В результате создается ситуация недоурегулированности данного вопроса, дающая возможность органам местного самоуправления трактовать результаты референдума как имеющие для них рекомендательный характер.

В-третьих, появление понятия «консультативный референдум» на практике приведет к нивелированию формы осуществления народом своей власти. Многими учеными отмечена тенденция развития в нашем обществе правового нигилизма, выражающегося, в частности, в низкой явке на выборах всех уровней. На наш взгляд, возможно провести аналогию с референдумом, который в силу отсутствия четко установленной периодичности его проведения сохраняет потенциал развития гражданской инициативы. В условиях развития российской гражданственности существует серьезная угроза утраты всего потенциала данной формы народовластия. Приведем пример. Население города N раскололось на две половины по вопросу строительства завода поликристаллического кремния, так как, с одной стороны, это приведет к экономическому росту региона, а с другой – к ухудшению экологического состояния атмосферы, что скажется на здоровье населения. Учитывая указанные факторы, граждане активнее пойдут голосовать за то или иное решение, понимая, что последнее слово в решении вопроса остается за ними. И на-

оборот, узнав о консультативности мероприятия, проводимого по закону в воскресенье, избиратели предпочтут ему более насущные события, будь то поездка на дачу или просмотр дома любимой программы.

В-четвертых, понятие «консультативный референдум» – это оксюморон, сочетание несочетаемого, как и «подводная лодка в степях Украины». Исходя из определения референдума, данного п. 53 ст. 2 Федерального закона № 67-ФЗ, делаем вывод, что нормы закона распространяются на референдумы всех уровней. В соответствии с ч. 1 ст. 73 решение, принятое на референдуме, является обязательным и не нуждается в дополнительном утверждении. Следовательно, референдум, лишенный признака обязательности исполнения его решения, уже не может считаться референдумом.

В-пятых, реализация консультативного референдума с точки зрения практики не является рентабельной. Вся формальность процедуры проведения референдума, установление четких правил его проведения, создания избирательных комиссий, оплата работы их членам, предвыборная агитация, подготовка бюллетеней для голосования, подсчет голосов – все это требует существенных финансовых вливаний как со стороны муниципального образования, так и иных лиц (например, для формирования фондов референдума). И все эти издержки финансового и организационного характера для того, чтобы узнать мнение граждан по определенному вопросу. Учитывая наличие в законодательстве других институтов непосредственной демократии, способных дать необходимый результат при меньшем вложении средств, проведение консультативного референдума представляется нерентабельным.

Интересно, что в начале XXI в. были предприняты попытки исключения из местных нормативных правовых актов понятия «консультативный референдум» ввиду того, что указанное понятие отсутствует в федеральном законодательстве [4]. Однако суд занял позицию, что Федеральный закон № 67-ФЗ закрепляет институт так называемого императивного референдума, результат которого имеет общеобязательный и окончательный характер. Между тем «консультативный референдум (опрос) федеральным законодательством не предусмотрен. Однако запрета на введение субъектами РФ данного вида референдума федеральное законодательство также не содержит» [5]. Интересно, что в процессе

пояснения своей позиции суд прямо использует понятие высшей формы непосредственной демократии и опроса как синонимичные.

В местном самоуправлении, на наш взгляд, заложен механизм воспитания и развития гражданской инициативы, формирования правовой культуры населения, привлечения как можно большего числа граждан к решению вопросов местного значения. В этих обстоятельствах необходима строгая регламентация понятия референдума, а практика размыwania границ этого явления недопустима. В противном случае данная форма непосредственной демократии, будучи изначально реальным механизмом народовластия, становится лишь фикцией в глазах населения, причем затратной для правовых последствий, что предполагается по итогам ее проведения.

По нашему мнению, недопустимо использование понятия «консультативный референдум» в качестве легального. В соответствии со ст. 33 Федерального закона № 131-ФЗ граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации. В части 7 ст. 22 того же закона прописывается понятие местного референдума, наделенного рядом признаков, одним из которых является обязательность исполнения решения, принятого в ходе голосования, а отсутствие одного из легальных признаков понятия делает одно отличным от другого. Называть императивный и консультативный референдумы классификацией по обязательности решения то же самое, что в биологии внести в одно семейство петуха и орлана по признаку наличия у обоих крыльев. На наш взгляд, само легальное определение консультативного референдума дает нам понятие его правовой природы, отличной от понимания референдума в классическом его понимании. Консультативный референдум есть не что иное, как формализованный опрос граждан. Так и следует называть данную форму участия населения в осуществлении местного самоуправления: опрос граждан, проводимый по правилам референдума.

До последнего кажется, что обозначение данной формы непосредственной демократии лишь игра слов, не имеющая практического значения для правоприменителя. Однако, по нашему мнению,

это не так. В условиях низкой правовой грамотности российского населения понятие референдума из-за своего исключительного использования еще не получило клеймо бесперспективности, предпринятости, что произошло во многих регионах с муниципальными выборами. В сложившихся обстоятельствах проведение консультативного референдума по вопросу, получившему широкий общественный резонанс в муниципальном образовании, с последующим принятием решения, отличного от итогов «референдума», может по большому счету нивелировать в глазах населения этот механизм непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

Исходя из вышеизложенного, предлагаем: во-первых, отказаться от понятия «консультативный референдум», заменив его более близкой по

правовой природе формулировкой «опрос граждан, проводимый по правилам референдума»; во-вторых, детально дать понятие всем формам непосредственной демократии в федеральном законодательстве, чтобы рассмотренного нами оксюморона более не возникало.

В заключение отметим, что местное самоуправление – школа демократии на местах, так как оно позволяет населению конкретной административно-территориальной единицы заниматься решением проблем, непосредственно касающихся данной местности. А допуская на таком уровне подмену одних институтов другими, потом не стоит удивляться, что принятие Основного закона страны в новой редакции на референдуме не будет считаться обязательным для законодателя.

Библиографический список

1. Кутафин, О. Е. Муниципальное право Российской Федерации : учеб. / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2011. – 672 с.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
3. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Рос. газ. – 2002. – 15 июня.
4. Об отказе в признании недействующей и не подлежащей применению статьи 7 Устава Московской области [Электронный ресурс] : решение Моск. обл. суда от 13 февр. 2001 г. // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
5. Об утверждении Положения о местном референдуме на территории городского поселения Мытищи [Электронный ресурс] : решение Совета депутатов гор. поселения Мытищи Мытищ. муницип. р-на Моск. обл. от 25 янв. 2007 г. № 19/3 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
6. Протест прокуратуры Моск. обл. от 8 авг. 2000 г. № 7/4-21-00 на п. 1 ст. 7, подп. «и» п. 1 ст. 52 Устава Моск. обл. [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.