

УДК 342.8(571)

DOI: 10.19073/2306-1340-2018-15-2-142-147

## «ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ» ПРАВО (ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ НОРМ О МЕСТНОМ РЕФЕРЕНДУМЕ НА ТЕРРИТОРИИ ГОРОДСКОГО ОКРУГА)

ГУЗИЙ Артемий Евгеньевич\*

✉ artemy.guzy@yandex.ru

Ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Россия

**Аннотация.** Предметом публикации автора является работа инициативной группы по проведению референдума в городе Омске в 2013–2014 гг. На основании документов административных, представительных и судебных органов автором проводится анализ и выводятся конкретные правила, сыгравшие роль при обращении граждан за реализацией права на референдум. Сделан вывод о превышении требований федерального законодательства о референдуме на практике, выделении перечня вопросов, не выносимых на голосование без согласия органов местного самоуправления, прямой увязке понятия вопросов местного значения с федеральным законодательством о местном самоуправлении, а также об ограниченности института в современных условиях.

**Ключевые слова:** местный референдум, вопросы местного значения, референдум, голосование, требования к референдуму.

## “Electoral” Law (on the Practice of the Applying of Norms on Local Referendum on the Territory of an Urban District)

Guzii Artemii E.\*\*

✉ artemy.guzy@yandex.ru

12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia

**Annotation.** The subject of the Author's publication is the work of the initiative group on holding a referendum in the city of Omsk in 2013-2014. Based on documents of administrative, representative and judicial bodies, the Author analyzes and derives specific rules that played a role in the appeal of citizens for the realization of the right to a referendum. It was concluded that the requirements of the federal legislation on referendum were exceeded in practice, that the list of issues not put to the vote without the consent of local self-government bodies was directly exceeded, that the concept of local issues was directly linked to federal legislation on local self-government, and that the institution was limited in the current situation.

**Keywords:** local referendum, local issues, referendum, voting, requirements for referendum.

Это право [местного самоуправления] осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращения к... референдуму, если это допускается законом.  
*Европейская хартия местного самоуправления, 15 октября 1885 г., ст. 3*

Статья 3 Конституции Российской Федерации гласит о народе как о носителе суверенитета и единственным источнике власти в Российской Федерации, осуществляющем свою власть непо-

\* Старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права Омской юридической академии.

\*\* Senior Lecturer of the Department of Theory and History of State and Law at Omsk Law Academy.

средственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. При этом высшим выражением власти одним из вариантов обозначается референдум. Статья 12 гарантирует местное самоуправление в России, распространяя высшую непосредственную форму выражения власти народа и на местный уровень. Однако на местный референдум могут выноситься лишь вопросы местного значения<sup>1</sup>.

Большое количество материала уже написано на темы плебисцита местного уровня, его последствиях [1, 6], особенностях проведения [4], важности и правовой природе [2]. Не меньшее количество статей готовится на тему референдумов в западных странах [3, 5, 7, 8].

В пику теории количество практики обратно пропорционально. По данным Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, в 2008 г. прошло всего 17 местных референдумов, в 2009 – 1, 2010 – 13, 2011 – 4, 2012 – 165, 2013 – 96, 2014 – 267, 2015 – 84, 2016 – 1605, 2017 – 1136. Поверхностный анализ дает повод сделать положительные выводы о росте данного института, но не стоит обманываться ими. Например, в 2012 г. 162 референдума касались одного и того же вопроса. Это реализация политической воли как наказ провести мероприятие органами власти. Лишь три референдума в том году не коснулись вопросов самообложения граждан, а более 70 % решений ЦИК пришлось на муниципалитеты Кировской области. За последние 5 лет в общем объеме проведенных референдумов более 95 % коснулись вопросов самообложения граждан территории трех субъектов: Кировской области, Пермского края и (в последние годы) Республики Татарстан, придавшей ста-

тистике существенный рост за счет сплошного проведения референдумов в каждом муниципалитете республики<sup>2</sup>. В этом видна значительная зависимость института местного референдума от политической воли, о чем речь в статье пойдет позднее.

Объектом исследования статьи, таким образом, выступает инициативная группа граждан, совершившая две попытки проведения местного референдума в Омске в 2014 г. Задачей исследования в данном случае видится квалификация сложностей, которые возникают у граждан при реализации права на проведение референдума.

Основы регулирования местного референдума, а также требования к нему предусматриваются базовым нормативным правовым актом страны в области избирательных прав, а именно Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – ФЗ № 67-ФЗ), в статье которого содержится исчерпывающий перечень требований к вопросам, выносимым на местный референдум.

В 2013–2014 гг. инициативная группа граждан попыталась провести на территории города Омска референдум. Вынесенные на повестку дня 8 вопросов, касающихся жизни муниципалитета, успешно прошли стадию формальной проверки данных в городской избирательной комиссии и 12 декабря 2014 г. были направлены на утверждение в представительный орган города – Омский городской совет. Итоги рассмотрения депутатами данных вопросов предложены к изучению в таблице 1<sup>3</sup>.

Таблица 1

Вопросы, предложенные к вынесению на референдум, и развернутые решения на них

№	Вопрос	Решение Омского городского совета
1	Какой из предлагаемых вариантов структуры органов местного самоуправления города Омска необходимо применять в городе Омске? Вариант 1. Глава города Омска избирается на муни-	Не соответствует и нарушает требования федерального законодательства, а именно: – не является вопросом местного значения; – допускает множественность толкования,

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Аналитика произведена с офиц. сайта Центр. избирательной комиссии РФ. URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom>

<sup>3</sup> Материал проанализирован и классифицирован на основе постановления Омского гор. совета от 18 дек. 2013 г. № 697 «О соответствии статье 12 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» вопросов, предлагаемых инициативной группой для вынесения на местный референдум на территории города Омска». URL: <http://www.omskgorsovnet.ru/acts>

№	Вопрос	Решение Омского городского совета
	<p>ципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и возглавляет администрацию города Омска. Омский городской совет избирается на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.</p> <p>Вариант 2. Глава города Омска избирается на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, входит в состав Омского городского совета с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, при этом глава администрации города Омска назначается на должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок ее полномочий, определяемый Уставом города Омска. Омский городской совет избирается на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.</p> <p>Вариант 3. Глава города Омска избирается Омским городским советом из своего состава и исполняет полномочия его председателя, при этом глава администрации города Омска назначается на должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый Уставом города Омска. Омский городской совет избирается на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании</p>	<p>не позволяет дать однозначный ответ на него, а также не исключает неопределенности правовых последствий принятого на референдуме решения</p>
2	<p>Считаете ли Вы необходимым обязать главу исполнительно-распорядительного органа города Омска (главу администрации города Омска) согласовывать с представительным органом города Омска (Омским городским советом) кандидатуры на должности заместителей главы администрации города Омска, руководителей отраслевых (функциональных) и территориальных структурных подразделений администрации города Омска?</p>	<p>Не соответствует и нарушает требования федерального законодательства, а именно: – не является вопросом местного значения; – допускает множественность толкования, не позволяет дать однозначный ответ на него, а также не исключает неопределенности правовых последствий принятого на референдуме решения</p>
3	<p>Согласны ли Вы запретить органам местного самоуправления города Омска передавать во временное владение или пользование линии электроснабжения и трансформаторные подстанции имущественного комплекса города Омска юридическим и (или) физическим лицам?</p>	<p>Не соответствует и нарушает требования федерального законодательства, а именно допускает множественность толкования, не позволяет дать однозначный ответ на него, а также не исключает неопределенности правовых последствий принятого на референдуме решения</p>
4	<p>Согласны ли Вы запретить органам местного самоуправления города Омска отчуждать линии электроснабжения и трансформаторные подстанции имущественного комплекса города Омска юридическим и (или) физическим лицам?</p>	<p>Не соответствует и нарушает требования федерального законодательства, а именно допускает множественность толкования, не позволяет дать однозначный ответ на него, а также не исключает неопределенности правовых последствий принятого на референдуме решения</p>
5	<p>Вы за запрет производства по выпуску поликри-</p>	<p>Не соответствует и нарушает требования феде-</p>

№	Вопрос	Решение Омского городского совета
	сталлического кремния на территории города Омска?	рального законодательства, а именно не является вопросом местного значения
6	Вы за запрет строительства крематория на территории города Омска?	Не соответствует и нарушает требования федерального законодательства, а именно вопрос референдума противоречит вышестоящему законодательству
7	Считаете ли Вы необходимым, в целях экономии бюджетных средств, отключать в ночное время освещение улиц на территории города Омска по специальному графику, утвержденному Омским городским советом?	Признать соответствующим и не нарушающим требования законодательства
8	Согласны ли Вы изменить наименование улицы Спартаковской города Омска, расположенной в границах от перекрестка с улицей Красина до перекрестка с улицей Партизанской, на улицу имени Сергея Иосифовича Манякина?	Признать соответствующим и не нарушающим требования законодательства

Таким образом, инициативной группе было отказано в проведении референдума в полном объеме. Изучив правовую сторону данной истории, нами были сделаны следующие выводы.

**1. При отказе инициативной группе в рассмотрении хотя бы одного вопроса на референдуме под нож идет вся инициатива со всеми вопросами, входящими в нее.** Судебные инстанции, в которые инициативная группа обращалась, данного факта не рассматривали, так как этого не было обозначено в предмете спора. Однако обращает на себя внимание, что при повторном обращении<sup>4</sup> в Омский городской совет ранее указанный вопрос № 7 был признан не соответствующим законодательству, так как он противоречит вышестоящему законодательству и не исключает множественности своего толкования<sup>5</sup>.

**2. Вопрос не должен иметь множественного толкования.** Данное требование установлено ч. 7 ст. 12 ФЗ № 67-ФЗ и содержит в себе два самостоятельных по своей природе признака: на вопрос можно дать однозначный ответ; исключается неопределенность правовых последствий принятого решения. В описываемом случае такими стали вопросы № 1, 2, 3, 4. Рассмотрим судебное толкование первой инстанции. Описывая вопрос 3 в мотивировочной части решения, суд

предписал: «А именно формулировка вопроса № 3 позволяет установить запрет как только на передачу во временное владение, так и только в пользование, а также одновременно на передачу во временное владение и пользование линий электроснабжения и трансформационных подстанций имущественного комплекса города Омска»<sup>6</sup>.

Получается, вопрос, не подпадающий под данное требование, должен представлять собой простое предложение типа «Согласны ли Вы запретить органам местного самоуправления города Омска передавать во временное владение линии электроснабжения имущественного комплекса юридическим лицам?», затем задать аналогичный вопрос, только спросив про «временное пользование», а затем, продублировав вопрос, спросить и про запрет такой передачи «физическим лицам». Сама формулировка требования и ее толкование, кстати, поддержанное судом апелляционной инстанции, запрещают в вопросах референдума соединительные диалоги, причастные и деепричастные обороты, большое количество глаголов только под страхом попадания под ч. 7 ст. 12. Де-факто вторит и постановление Конституционного Суда Российской Федерации, предусматривающее, что «[формулировка вопроса], выносимого на референдум, должна

<sup>4</sup> Когда на каждый вопрос была отдельная инициативная группа.

<sup>5</sup> *О соответствии* ст. 12 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» вопроса, предлагаемого инициативной группой для вынесения на местный референдум на территории города Омска : постановление Омского гор. совета от 24 сент. 2014 г. № 928. URL: <http://www.omskgorsovet.ru/acts>

<sup>6</sup> *Решение* Куйбышев. район. суда г. Омска от 3 февр. 2014 № 2-609/2014 г. URL: <http://sudact.ru>

позволять воспринять вопрос как единое целое, с тем чтобы граждане не были вынуждены голосовать одновременно за несколько не связанных между собой вопросов, соединенных в одном предложении»<sup>7</sup>.

**3. Вопрос не должен противоречить вышестоящему законодательству.** Вернемся к вопросу № 7 нашего перечня, который при повторном обращении также не прошел высокий стандарт соответствия. В решении суда на аргумент заявителя суд указывает, что в данной сфере действуют ГОСТ, решение Омского городского совета, решение департамента городского хозяйства администрации, в которых возможность выключения ночного освещения отсутствует<sup>8</sup>. Между тем кажется, что в этом кроется заблуждение: референдум и создан для того, чтобы поправлять непосредственно народом то, что их представители сочли верным, но оно таковым не является.

**4. Вопрос должен касаться вопросов местного значения.** Согласно ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>9</sup> (далее – ФЗ № 131-ФЗ), предусматривается более 50 вопросов, прямо обозначенных в качестве вопросов местного значения (городского округа). Получается, требование ч. 3 ст. 12 ФЗ № 67-ФЗ имеет в законодательстве буквальное толкование, о чем предписали суды первой и апелляционных инстанций.

Например, вопрос № 1, предлагающий жителям Омска определить структуру органов муниципального управления, согласно ст. 16 ФЗ № 131-ФЗ, не является вопросом местного значения, а значит, на местный референдум вынесен быть не может. Вопрос № 5, касающийся запрета производства по выпуску поликристаллического кремния на территории города Омска, также не является вопросом местного значения, так как «перечень вопросов местного значения не преду-

сматривает вопрос о производстве той или иной продукции, в том числе поликристаллического кремния, на территории городского округа»<sup>10</sup>. Доводы заявителя о том, что вопрос имеет цель охраны окружающей среды (п. 11 ч. 1 ст. 16 ФЗ №-131-ФЗ), не были приняты во внимание, так как «формулировка вопроса не содержит намека на охрану окружающей среды, речь идет о запрете определенной коммерческой деятельности»<sup>11</sup>.

**5. Вопросы, установленные ст. 17 ФЗ № 131-ФЗ, могут быть вынесены на референдум только с согласия представительного органа местного самоуправления.** Предметом спора стала конкретная ситуация, описанная выше: может ли вопрос установления структуры органов местного самоуправления отдельного муниципалитета относиться к вопросу местного значения, а значит, быть предметом голосования на референдуме? Конституционный Суд Российской Федерации обозначил, что такой вопрос может устанавливаться уставом муниципалитета, который, согласно законодательству, принимается лишь представительным органом местного самоуправления, за исключением ряда случаев<sup>12</sup>. Так, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что к вопросам местного значения относятся не только указанные ранее статьи, но и ст. 17, вопросы которой лежат в полномочиях органов местного самоуправления.

Фактически Конституционный Суд Российской Федерации повторил норму, указанную в Федеральном конституционном законе от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», где среди вопросов, запрещенных для вынесения на голосование, находится п. 10: «На референдум не могут выноситься вопросы... 10) отнесенные Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти» (п. 10 ч. 5 ст. 6)<sup>13</sup>. А учитывая, что перечень вопросов,

<sup>7</sup> По делу о конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В. И. Лакеева, В. Г. Соловьева и В. Д. Уласа : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 21 марта 2007 г. № 3-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> Решение Куйбышев. район. суда от 24 нояб. 2014 г. № 2-7392/2014. URL: <http://sudact.ru>

<sup>9</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Решение Куйбышев. район. суда г. Омска от 3 февр. 2014 г. № 2-609/2014. URL: <http://sudact.ru>

<sup>11</sup> Там же.

<sup>12</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Колодежного Дмитрия Витальевича и Передельского Дмитрия Александровича на нарушение их конституционных прав статьей 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 9 дек. 2014 г. № 2744-О. URL: <http://www.kstrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx>

<sup>13</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

по которым референдум не может быть проведен, уже закрепляется ч. 8 ст. 12 ФЗ № 67-ФЗ, Конституционный Суд Российской Федерации своим разъяснением дополняет этот перечень ст. 17 ФЗ № 131-ФЗ, говоря, что «отсутствие указания на отнесение к вопросам местного значения городского округа определения структуры органов местного самоуправления не может рассматриваться как препятствие для самостоятельного решения населением данного вопроса... однако в нормативном единстве с другими нормами, по общему правилу, должно решаться представительным органом городского округа»<sup>14</sup>. Фактически это означает разделение вопросов референдума на недопустимые (ч. 8 ст. 12 ФЗ № 67-ФЗ) и недопустимые по мнению представительного органа городского округа (ст. 17 ФЗ № 131-ФЗ).

Завершая работу над статьей, хотелось бы напомнить всем историю Маркина, требовавшего для себя предоставления отпуска по уходу за ребенком. Он обращался во все судебные инстанции. Прошло столько времени, что ребенку этого уже и не понадобилось. Но тот путь, проделанный им, открыл в законодательстве новые двери, «осправедливил» (если позволите) его. Благодаря ему тысячи подобных ситуаций разрешились иначе, чем если бы пути этого он не прошел.

На наш взгляд, является актуальным и важным описание опыта проведения референдумов в регионах и муниципалитетах, ведь конечной целью станет выработка инструментария реализации одного из базовых прав человека – права избирать и быть избранным, полноценного избирательного права, а не «избирательного» права органов власти.

### Список литературы

1. Джагарян А. А., Джагарян Н. В. Функционально-правовые ориентиры местного самоуправления: теоретический аспект // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 5. С. 94–115.
2. Кузнецов С. А., Яковенко В. Е. Институт референдума в Российской Федерации: миф или реальность // *Universum: экономика и юриспруденция*. 2016. № 10 (31). С. 1–3.
3. Самородова-Богатская Л. В. Федеральная реформа 2003 г. институтов непосредственной демократии в Швейцарии // Труды Института государства и права РАН. 2014. № 2. С. 55–66.
4. Толстик В. А., Трусов В. А. Референдум в России: основы, опыт, критика // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2013. № 24. С. 9–14.
5. Федоренко В. В. Консолідація місцевих громад: політичні чинники // *Грані*. 2017. Т. 20, № 2. С. 20–25.
6. Югов А. А. Единство и дифференциация публичной власти: система разделения властей // Российская юстиция. 2017. № 9. С. 5–8.
7. Hernández Y. G. Los mecanismos de democracia directa en Cuba: diseño normativo y práctica // *Perfiles Latinoamericanos*. 2017. № 25 (50). P. 123–138.
8. Rodean N. Participatory Democracy: Mechanism of Better Regulation in Europe // *Acta Universitatis Danubius: Juridica*. 2011. № 7 (2). P. 23–28.

### References

1. Dzhagaryan A. A., Dzhagaryan N. V. Funktsional'no-pravovye orientiry mestnogo samoupravleniya: teoreticheskii aspect [Functional and Legal Guidelines of Local Self-government: the Theoretical Aspect]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie – Comparative Constitutional Review*, 2017. no. 5, pp. 94–115.
2. Kuznetsov S. A., Yakovenko V. E. Institut referendumu v Rossiiskoi Federatsii: mif ili real'nost' [The Institute of Referendum in the Russian Federation: Myth or Reality]. *Universum: ekonomika i yurisprudentsiya – Universum: Economics and Jurisprudence*, 2016, no. 10 (31), pp. 1–3.
3. Samorodova-Bogat'skaya L. V. Federal'naya reforma 2003 goda institutov neposredstvennoi demokratii v Shveitsarii [Federal Reform of 2003 the Institutions of Direct Democracy in Switzerland]. *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN – Proceedings of the Institute of State and Law of The Russian Academy of Sciences*, 2014, no. 2, pp. 55–66.
4. Tolstik V. A., Trusov V. A. Referendum v Rossii: osnovy, opyt, kritika [Referendum in Russia: Foundations, Experience, Criticism]. *Vestnik Nizhegorodskoi akademii MVD Rossii – Journal of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2013, no. 24, pp. 9–14.
5. Fedorenko V. V. Konsolidatsiya mistsevikh gromad: politichni chinniki [Consolidation of Local Communities: Political Factors]. *Grani*, 2017, vol. 20, no. 2, pp. 20–25.
6. Yegov A. A. Edinstvo i differentsiatsiya publicnoi vlasti: sistema razdeleniya vlastei [Unity and Differentiation of Public Authority: the System of Separation of Powers]. *Rossiiskaya yustitsiya – Russian Justitia*, 2017, no. 9, pp. 5–8.
7. Hernández Y. G. Los mecanismos de democracia directa en Cuba: diseño normativo y práctica [The Mechanisms of Direct Democracy in Cuba: Normative and Practical Design]. *Perfiles Latinoamericanos – Perfiles Latinoamericanos Journal*, 2017, no. 25 (50), pp. 123–138.
8. Rodean N. Participatory Democracy: Mechanism of Better Regulation in Europe. *Acta Universitatis Danubius: Juridica – Acta Universitatis Danubius: Juridica Journal*, 2011, no. 7 (2), pp. 23–28.

<sup>14</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Колодежного Дмитрия Витальевича и Передельского Дмитрия Александровича ...