

ПОНЯТИЕ, ПРИНЦИПЫ И СИСТЕМА РЕФЕРЕНДУМНОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Комарова В.В.¹

Понятие и содержание референдумного права Российской Федерации. Конституционное право регулирует отношения, складывающиеся во всех сферах жизнедеятельности общества: политической, экономической, социальной и проч. Предметом конституционного права являются те отношения, которые можно назвать основополагающими в каждой из областей жизни².

При этом авторы выделяют ряд признаков, отличающих нормы конституционного права от норм иных отраслей, среди которых:

значительное число общерегулятивных норм (нормы-принципы, нормы-дефиниции, нормы-задачи);
учредительный характер предписаний;
механизм реализации посредством особого вида отношений общего характера или правового состояния (состояние в гражданстве)³.

При рассмотрении структуры конституционного права до недавнего времени в монографической литературе ни о каких сложных составных частях речь обычно не шла. Высшая школа в базовых учебниках традиционно указывала в качестве элементов системы отрасли, институты.

Как правило, предлагаются четыре основные института конституционного права: основы конституционного строя, основы правового статуса человека и гражданина, федеративное устройство государства, система государственной власти и система местного самоуправления. Следует отметить, что М.В. Баглай расширяет перечень конституционно-правовых институтов, указывает в их числе институт законодательной власти⁴.

В то же время особо указывается на наличие большого количества процедурных норм в законодательстве о выборах, о референдуме, также на то, что конституционно-правовой институт (в широком смысле) могут составлять как собственно конституционные нормы, так и нормы законов, в том числе и материальные, и процессуальные⁵.

Данный подход положен в основу наиболее распространенной точки зрения относительно места референдумного права в системе права, которая состоит в том, что референдумное право, как и избирательное право есть институты конституционного права.

Применительно к характеристике совокупности норм

конституционного права, регулирующих механизм референдума, справедлива большая часть существенных признаков, выделяемых исследователями для характеристики правового института. В теории права⁶ юридическим критерием обособления той или иной совокупности норм в конкретный правовой институт служат три признака:

юридическое единство правовых норм;
полнота регулирования определенной совокупности правовых отношений, когда правовой институт включает в себя различные виды правовых норм, которые в комплексе содержат все аспекты правового регулирования соответствующей группы общественных отношений;
обособление норм, образующих правовой институт, в главах, разделах, частях и иных структурных единицах законов, других нормативных правовых актов.

Во-первых, совокупность норм конституционного права, регулирующих механизм референдума, характеризуется единством содержания, которое выражается в единстве правового режима регулируемых отношений. Упомянутый блок норм регулирует механизм референдума в комплексе начиная с закрепления его в базовых принципах народовластия и до установления завершённой системы элементов механизма инициирования, назначения, подготовки, проведения, подведения итогов и реализации решений, закрепления механизма ответственности и системы гарантий. Это позволяет с уверенностью говорить о юридическом единстве правовых норм, составляющих институт референдума. Специфичность же регулируемых отношений служит причиной обособления данной группы норм.

Во-вторых, совокупность норм конституционного права, регулирующих механизм референдума, включает в себя различные виды правовых норм: императивные, диспозитивные, управомочивающие, обязывающие, запрещающие и т.д. Иные отрасли национальной правовой системы могут участвовать лишь в регулировании отдельных элементов механизма референдума (например, при проведении международного референдума — нормами международного права; ответственность — нормами административного и уголовного права, процедура финансирования — нормами финансового права и т.д.).

¹ Комарова Валентина Викторовна — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права МГЮА.

² См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. — М., 2001. — С. 7.

³ См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Указ. работа. — С. 13.

⁴ См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. — 2-е изд., изм. и доп. — М., 2000. — С. 30.

⁵ Там же. — С. 10.

⁶ См., например: Общая теория права / Под ред. А.С. Пиголкина. — М., 1994. — С. 192–193.

В-третьих, наличие в конституционном праве ряда специальных нормативных актов, регулирующих механизм подготовки и проведения референдума, характеризует качественную обособленность этой совокупности норм.

Изложенное позволяет говорить о наличии в конституционном праве России самостоятельного института референдума.

Думается, институт референдума, в силу несомненной важности в механизме народовластия, объекта источников вполне можно обозначить «референдумным правом».

В предмет референдумного права включаются две условно разграничиваемые группы общественных отношений, из которых можно обозначить как сущностные (материального характера), посредством которых выявляется предназначение референдума. Это, прежде всего, соотношение в системе народовластия — непосредственных и представительных способов осуществления власти, власти государственной и местной отношений межинституционального характера, а также отношений, которые призваны определить место референдума в системе непосредственного народовластия. Думается, в эту группу можно поместить объективное и субъективное референдумное право.

Объективное референдумное право — это совокупность юридических норм, определяющих права, обязанности и ответственность всех участников референдумного процесса на стадиях его инициирования, организации и осуществления и реализации результатов.

Субъективное референдумное право — это правомочия, принадлежащие конкретным субъектам референдумных правоотношений на всех стадиях процесса. Субъективное право согласно правовой позиции Конституционного Суда России состоит из права на инициирование референдума и на право на участие в референдуме¹.

В другую часть включаются общественные отношения, возникающие в процессе механизма реализации референдумного права.

Предмет референдумного права представляет собой совокупность общественных отношений, опосредующих осуществление и защиту права граждан на референдум, а также процедуру реализации этого права путем юридической упорядоченности социально-политических процессов, сопутствующих прямому волеизъявлению при решении вопросов государственного и местного значения.

Задача референдумного права состоит в том, чтобы на основе отношений, опосредующих индивидуальную реализацию права на референдум различными гражданами, обеспечить юридическую упорядоченность социально-политических процессов, сопутствующих прямому воле-

изъявлению при решении вопросов государственного и местного значения.

Изложенное позволяет говорить о наличии в конституционном праве России самостоятельного института референдума как устойчивой группы правовых норм, регулирующих место референдума в системе народовластия, механизм подготовки и проведения одной из высших форм осуществления народовластия в современной России.

Понятие и содержание референдумного процесса России. Нормы материального права — это нормы первичной правовой регуляции общественных отношений, а нормы процессуального права регулируют процессуальный порядок и процедуры практической реализации и исполнения уже установленных норм материального права (устанавливают определенный порядок действия самого права)². Как верно отмечают авторы, «понятие «процесс» еще недавно связывалось в литературе только с правосудием, поскольку деятельность органов следствия и суда наиболее детально урегулирована правом.

В последние годы понятие процесса распространяется на урегулированную правом деятельность вообще всех органов государства (законодательный процесс, административно-правовой процесс)³.

Мысль об изменении структуры системы конституционного права и о выделении в нем процессуальных частей не нова. Так, известный советский ученый И.Е. Фабер указывал, что «деление частных конституционных норм на материальные и процессуальные вовсе не означает выделения процессуальных норм в особую отрасль конституционного права наряду с материальными конституционным правом, как это предлагает В.М. Горшенев⁴.

Для единого конституционного права нет необходимости и практической целесообразности выделять процессуальные нормы в самостоятельную отрасль права наподобие уголовного или гражданского процессуального права, где речь идет главным образом о применении санкций в связи с нарушением норм или гражданских споров. В конституционном праве процессуальные нормы выполняют иную задачу: содействовать процедуре применения диспозиций материальных норм при отсутствии споров и нарушения юридических норм⁵.

Ученые правоведы Т.Д. Зражевская, Любимов А.П. предлагают выделить в структуре конституционного права подотрасль конституционного процесса⁶. М.С. Саликов высказывает мнение о разделении самого конституционного права на материальное и процессуальное⁷. А.П. Любимов еще в 1999 году выделил парламентское процессуальное право — парламентское право как подотрасль конституционного права, состоящую из материального и процессуального права⁸.

¹ По делу о проверке конституционности положений Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации». Постановление Конституционного Суда РФ от 11.06.2003 № 10-П // Собрание законодательства РФ. — 23.06.2003. — № 25. — Ст. 2564.

² См.: Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. — М., 1999. С.397.

³ См.: Любимов А.П. Парламентское право. Основные источники. — Изд. 2, 3. — СПб., 1999. — М., 2002; Проблемы теории государства и права. Учебное пособие. — М., 1999. — С. 452.

⁴ См.: Горшенев В.М. Функции и содержание норм процессуального права по советскому законодательству. — В кн.: Проблемы правоведения. — Новосибирск, 1967. — С. 36—37.

⁵ Советское государственное право / Под ред. профессора И.Е. Фарбера. — Саратов, 1979. — С. 51.

⁶ См.: Зражевская Т.Д. Процессуальные гарантии конституционализма. Российский конституционализм: проблемы и решения. // Материалы международной конференции. — М., 1999; Любимов А.П. Парламентское право. Основные источники. — Изд. 2, 3. — СПб., 1999. — М., 2002.

⁷ См.: Саликов М.С. Конституционно-процессуальное право как наука, отрасль и научная дисциплина // Право и политика. — 2000. — № 4; Саликов М.С. Парламентское процессуальное право — подотрасль конституционного процессуального права // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. — М., 2003. — С. 37.

⁸ Любимов А.П. Парламентское право. Основные источники. — Изд. 2. — СПб., 1999.

В настоящий момент под процессом (однородной группой процессуальных норм той или иной отрасли) следует понимать не только и не столько нормы, обеспечивающие применение санкций и рассмотрение споров, а также иные нормы, устанавливающие механизмы реализации материальных.

Процессуально-правовые нормы определяют порядок, процедуру оформления и защиты прав, установленных материально-правовыми нормами, порядок и последовательность действий государственных органов и должностных лиц, применяющих правовые нормы¹.

Следует отметить, что о референдумном процессе как о самостоятельной категории в конституционном праве уже говорилось².

Тем не менее законодательство и авторы преимущественно обходят стороной вопросы определения понятия референдумного процесса.

С.С. Алексеев отмечает, что для правового регулирования характерно осуществление его в плоскостях не только статического, но и «динамического опосредования общественных отношений»³. Последнее же проявляется «в воздействии права на общественные отношения путем оформления их движения (динамики)»⁴.

Организационные, процессуальные отношения — референдумные процедуры, референдумный процесс, то есть тот круг отношений, которые можно было бы определить как собственно, референдумный процесс⁵. Основанием для его выделения, думается, может быть то, что результат референдума самостоятелен, автономен от иных процессов (избирательного, отзывного). В качестве дополнительного аргумента можно сослаться на саму Конституцию Российской Федерации, а также на Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Они разграничивают вопросы выборов и референдумов. Так, в статье 32 Конституции РФ говорится, что граждане имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

Опираясь на теоретические конструкции, можно определить референдумный процесс как совокупность юридических процедур, отражающих определенную последовательность юридических действий, направленных на организацию и непосредственно волеизъявления народа — источника власти и носителя суверенитета.

Содержание референдумного процесса составляют стадии подготовки и проведения референдума, формирующиеся на основе действий и этапов. Стадии представ-

ляют собой определенную совокупность складывающихся в рамках отдельных временных отрезков референдумного процесса отношений, обеспечивающих поступательную реализацию прав граждан и иных участников референдумного процесса.

По аналогии с избирательным процессом⁶ референдумный процесс оформляется в законодательстве и реализуется на практике прежде всего как система последовательно сменяющих друг друга стадий организации и проведения референдума⁷. Функциональное назначение стадий референдумного процесса состоит в обеспечении его динамики, без которой немыслимо достижение цели референдума — решения определенного вопроса.

Для всестороннего отражения внутреннего строения избирательного процесса различают его субъектную, технологическую и институциональную (стадийную) компоненты⁸. В силу схожести процедур избирательного и референдумного процессов, думается, выделение в референдумном процессе таких компонентов, как стадии, субъекты, технологии, поможет в познании этого сложного механизма⁹.

Следует отметить, что «стадия» и «этап» референдумного и избирательного процесса — понятия не идентичные. Стадия процесса — более широкая категория, охватывающая своими рамками несколько этапов, состоящих из комплекса действий, направленных на достижение определенной промежуточной цели в масштабах той или иной стадии. Иными словами, стадия и этап процесса соотносятся как целое и часть.

Вследствие этого стадии референдумного процесса вполне могут быть охарактеризованы как последовательная цепь этапов референдумных действий. Так, например, стадия назначения референдума состоит из следующих этапов: подготовка решения о назначении референдума, проверка конституционности процедуры инициирования референдума, принятие компетентным органом (должностным лицом) решения о проведении референдума, официальное обнародование даты референдума. Аналогичным образом обстоит дело и с иными стадиями референдумного процесса: инициированием, подготовкой, проведением, подведением итогов, реализацией решений, ответственностью за неисполнение решений референдума.

В содержание референдумного процесса целесообразно включить следующие стадии и составляющие их этапы:

1. Инициирование референдума: народная инициатива (инициативы иных субъектов); информирование граждан; агитация «за» проведение референдума; В ре-

¹ См.: Проблемы теории государства и права. Учебное пособие. — М., 1999. С. 452.

² См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. редактор А.В. Иванченко. — М.: НОРМА, 1999. (Комарова В.В. Тема 23. Референдумный процесс: подготовка референдума, проведение референдума, правовое значение результатов референдума); Князев С.Д. Избирательный процесс: понятие, особенности и структура. — Правоведение. — № 3. — 1999; Вешняков А.А. Развитие избирательного права и законодательства: итоги и перспективы. В сб.: Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда. — М.: НОРМА, 2000. — С. 2; Пылин В.В. «Избирательное и референдумное право Российской Федерации». — СПб., 2001; Примерное положение о работе с обращениями граждан и других участников избирательного и референдумного процессов в избирательной комиссии, комиссии референдума // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. — М., 2002. — № 7.

³ См.: Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. — Т. 1. — М., 1981. — С. 290.

⁴ См.: Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. — Т. 1. — М., 1981. — С. 193.

⁵ См.: Комарова В.В. Референдарное право и референдарный процесс в системе конституционного права России. — Право и жизнь. 2003. — № 57; Комарова В.В. Референдумный процесс в Российской Федерации. — М., 2004. — С. 18.

⁶ См.: Хрусталева Е.Н. Избирательный процесс в России: Понятие и стадии // Правоведение. — 1998. — № 2. — С. 32–35.

⁷ См.: Комарова В.В. Референдум в системе народовластия в Российской Федерации. — Дис. канд. юрид. наук. — М., 1995.

⁸ См.: Князев С.Д. Избирательный процесс: понятие, особенности и структура. — Правоведение. № 3, 1999.

⁹ См.: Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России: Учеб. пособие. — М.: Ось-89, 1998.

ферендуме по объединению субъектов Российской Федерации этот процесс усложнен¹.

2. Назначение референдума; информирование граждан;

3. Подготовка референдума: всенародное (народное) обсуждение; финансирование, формирование комиссий референдума, образование участков, агитационные мероприятия, техническая подготовка, информирование граждан;

4. Проведение референдума: голосование; подведение итогов голосования; информирование граждан;

5. Реализация решения референдума: исполнение решения референдума; информирование; ответственность за неисполнение решения референдума².

Принципы референдумного права. В юридической литературе традиционно принято различать основные, межотраслевые и отраслевые принципы права. Основные или общие принципы права являются наиболее важными и стабильными элементами права, охватывающими собой идеи свободы, справедливости, демократизма, законности. Что касается межотраслевых принципов, то они выступают в качестве специфических юридических начал правового регулирования, характерных для ряда отраслей и институтов права, и включают гласность, сочетание императивности и диспозитивности регулирования, ответственность за вину и некоторые другие исходные положения межотраслевого значения.

Отраслевые принципы отражают особенности правового регулирования общественных отношений, образующих предмет соответствующей отрасли российского права. Внутри отраслевые принципы условно подразделены в зависимости от принадлежности к институту отрасли.

Принципы референдумного права очерчивают исходные параметры, в рамках которых складывается механизм правового регулирования референдумных отношений, и одновременно выступают в качестве своеобразного вектора, определяющего направление развития данного института конституционного права. Установление и изучение собственных принципов современного российского референдумного права имеют не только теоретическое, но и большое практическое значение, так как без учета исходных оснований, на которых формируется правовая регламентация референдумных отношений, крайне затруднительными представляются адекватно целостное восприятие всего комплекса норм референдумного права, оценка их содержания, уяснение их значения, восполнение имеющихся пробелов правового регулирования, устранение несоответствий и противоречий между отдельными предписаниями референдумного законодательства.

Развитие современного конституционного права в условиях углубления и расширения демократических начал в организации властеотношений, проведении референдумов и выборов делает весьма актуальной задачу формирования универсального стандарта (критериев) системы (перечня) политико-правовых и организационно-технологических принципов осуществления, ротации и передачи публичной власти (по итогам избирательных кампаний). Вопрос о принципах представляет собой одну из ключевых характеристик современного референдумного права России.

Значение конституционного оформления принципов

референдумного права трудно переоценить. Еще Ф. Ласаль подчеркивал, что конституция должна являться основанием для всех других законов, которые, в свою очередь, должны строго согласовываться с принципами конституции как основного закона. Более того, принципы, на которых зиждется конституционная регламентация, не только определяют параметры всего законодательного регулирования, но и призваны служить критерием оценки принимаемого и действующего законодательства.

В отечественной научной литературе не выработана единая классификация принципов референдумного права. Для советского периода развития института референдума характерным было отождествление принципов референдумного права с условиями реализации гражданами субъективного права на участие в референдуме. Соответственно этому в качестве принципов рассматривалось только участие граждан в референдуме непосредственно и лично, свободного и тайного волеизъявления на равных основаниях (ст. 3 Закона РСФСР от 16.10.1990 «О референдуме РСФСР»³).

С принятием Конституции РФ 1993 г. наметился сдвиг в сторону расширительного понимания принципов российского референдумного права, включения в их систему не только концептуальных условий участия граждан в референдумах, но и систему фундаментальных начал референдумного процесса, отражающих демократическую природу государства и референдума как политического института народовластия.

Во-первых, был установлен основополагающий принцип, вытекающий из основ конституционного строя Российской Федерации и характеризующий референдум как высшую непосредственную форму народовластия.

Во-вторых, расширились с учетом демократизации властеотношений принципы референдумного права:

а) принципы участия граждан Российской Федерации в референдумах (всеобщее равное и прямое при тайном голосовании, добровольность участия граждан в референдумах);

б) принципы, обеспечивающие участникам референдумов возможность свободного выбора варианта ответа и волеизъявления, контроля за соблюдением законности проведения референдума (гласность, открытость и доступность подготовки и проведения референдума; институт наблюдателей и информирования граждан); организационная, финансовая, правовая гарантированность; возможность создания инициативных агитационных групп референдума.

В-третьих, организационные принципы референдумного права (подготовка и проведение референдумов комиссиями референдума; централизованная система комиссий референдума; их независимость в пределах своей компетенции от органов государственной власти и органов местного самоуправления; коллегиальность решений и т.д.).

Предпочтительным представляется выстраивать систему принципов современного российского референдумного права, основываясь на их целевом предназначении в механизме правового регулирования отношений. По этому критерию все принципы референдумного права могут быть систематизированы, прежде всего как принципы организации и проведения референдума и принципы участия российских граждан в референдумах. Первую

¹ О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2001. — № 52. — Ст. 4916.

² Ответственность за неисполнение решений референдума выходит за рамки государственно-правового регулирования, однако ее установление в рамках административного или уголовного права невозможно без постановки вопроса об этом непосредственно в законодательстве о референдуме.

³ О референдуме РСФСР. Закон РСФСР от 16.10.1990, № 241-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. — 25.10.1990. — № 21. — Ст. 230.

группу принципов образуют концептуальные начала правового обеспечения референдумных отношений, связанные с независимостью органов, обеспечивающих организацию и проведение референдумов.

Что же касается принципов участия в референдумах его участников, то к ним следует отнести проведение голосования на референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при личном тайном голосовании, а также добровольность реализации субъективных прав на инициирование референдума и участие в его подготовке и проведении.

Выявление и исследование наряду с отраслевыми принципами современного российского референдумного права принципов отдельных его институтов выглядит одним из перспективных направлений изучения состояния и развития правового режима референдумных отношений.

В этой связи логичной представляется постановка вопроса о принципах других институтов референдумного права: выделение в качестве относительно автономных принципов референдумного права исходных начал образующих его элементов применительно к таким институтам, как агитация и финансирование референдумов, рассмотрение жалоб на нарушение референдумных прав, ответственность за нарушение референдумных прав и др.

Нынешнее состояние федерального и регионального референдумного законодательства, к сожалению, не может похвастаться идеальным концептуальным отражением и совершенной юридической техникой воспроизводства принципов референдумного права России.

Система референдумного права. Российское референдумное право, представляя собой относительно самостоятельное явление юридической действительности, имеет достаточно сложное внутреннее строение, которое вполне может быть объектом системно-структурного анализа. В этом плане система референдумного права выглядит как совокупность элементов, отражающих объективное рассредоточение образующих его норм по отдельным внутренним «ячейкам», обусловленное различием их служебных функций в реализации и защите прав участников референдумного процесса.

Возможно конструирование вертикальной внутренней структуры референдумного права с учетом федеральной природы Российского государства. С этих позиций система референдумного права Российской Федерации представляет собой двухуровневую структуру, включающую в себя федеральное референдумное право и референдумное право субъектов Российской Федерации.

Федеральное референдумное право охватывает своим воздействием референдумные отношения на всей территории Российской Федерации, закрепляет основные принципы и отправные начала реализации прав на референдум на всех уровнях публичной власти. Референдумное право субъектов Российской Федерации представлено нормами, которые действуют на территориях отдельных регионов, обеспечивая конкретизацию и развитие концептуальных установок федерального референдумного права при проведении референдумов на территории субъекта и на территории муниципального образования. В этой связи референдумное право отдельных субъектов Российской Федерации вполне правомерно рассматривать в качестве элемента в составе их собственных правовых систем и одновременно характеризовать его как автономную региональную часть единого российского референдумного права.

Систему референдумного права можно структурировать в виде общей и особенной части. Критерием их разг-

раничения служит масштаб действия образующих их норм. Соответственно общая часть объединяет нормы референдумного права, имеющие универсальное значение и распространяющие свое влияние на осуществление и защиту права на референдум, независимо от вида и уровня его реализации. Что же касается особенной части, то она охватывает собой правила, предусматривающие специфические требования, касающиеся организации и проведения различных референдумов, соблюдение которых имеет обязательное значение только при проведении конкретных видов референдумов.

В свою очередь и общая, и особенная части референдумного права включают в себя отдельные правовые подинституты, под которыми можно понимать совокупность норм референдумного права, регулирующих объединенные в рамках единого предмета правового регулирования группы тяготеющих друг к другу отношений, связанных с реализацией права на референдум.

Набор подинститутов российского референдумного права обусловлен логикой юридической регламентации механизма осуществления и защиты права на референдум. В определенной степени он находит отражение в законодательстве о референдумах, что объясняется тем, что референдумное право и референдумное законодательство соотносятся как содержание и форма и не могут существовать совершенно изолированно друг от друга. В основе градации референдумно-правовых норм на отдельные подинституты должна лежать структура предмета правового регулирования.

Под этим углом зрения общая часть российского референдумного права включает в себя принципы референдумного права, субъекты референдумного права, финансовое обеспечение, референдумный процесс, обеспечение прав на референдум, обжалование действий и решений, нарушающих права на референдум, ответственность за нарушение референдумного законодательства, подинститут реализации решений, принятых на референдуме. Особенную часть образуют подинституты различных видов референдумов: по территории, по предмету, по императивности и т.д. Каждый из этих подинститутов характеризуется достаточно сложным составом. При этом следует учитывать, что система референдумного права еще не устоялась, находится на стадии активного становления, вследствие чего претерпевает заметные изменения, отражающиеся на появлении новых образующих ее элементов и наполнении традиционных разделов содержанием, отвечающим современным потребностям формирования демократических институтов. В качестве примера можно привести подинститут повторного голосования при проведении федерального референдума или подинститут инициирования при проведении референдума субъекта Российской Федерации по объединению (инициаторами объединения субъектов Российской Федерации могут стать только губернаторы совместно с законодательными собраниями «заинтересованных регионов»), подинститут назначения (вопрос о создании нового субъекта РФ подлежит вынесению на референдум только после того, как объединительную инициативу регионов одобрит Президент РФ), подинститут повторного голосования (возможность повторного голосования на референдуме в случае, если в одном из заинтересованных регионов он будет признан несостоявшимся или результаты объявят недействительными, а в другом избиратели одобряют идею объединения. При этом повторное голосование должно быть проведено не позднее, чем через 45 дней после признания региональной избирательной комиссией референдума несостоявшимся).