

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**РОССИЙСКИЙ РЕФЕРЕНДУМ: ИСТОРИЯ, КОНСТИТУЦИОННО-
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, ПРОЦЕДУРА ПРОВЕДЕНИЯ**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студента 4 курса 434 группы

направления 40.03.01 «Юриспруденция» юридического факультета

Чернова Владимир Владимировича

Научный руководитель

доцент, к.ю.н.,

должность, уч. степень, уч. звание

подпись

/ Радченков, Б.Г.

(фамилия, инициалы)

« ____ » _____ 20 ____ г.

Заведующий кафедрой

профессор, д.ю.н., заслуженный юрист РФ

должность, уч. степень, уч. звание

(подпись)

/ Комкова, Г.Н.

(фамилия, инициалы)

« ____ » _____ 20 ____ г.

Саратов 2016

Введение

В период демократических преобразований современного общества, становление и развитие института прямого народовластия способствует формированию в Российской Федерации истинно правового государства. Признание единственным источником власти многонациональный народ Российской Федерации, подразумевает безусловную необходимость образования правовых и организационных условий для непосредственного осуществления власти гражданами РФ.

Главный закон нашего государства - Конституция Российской Федерации, в ст. 3 провозглашает народ Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти. Свою власть он реализует непосредственно через органы государственной власти и местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

Актуальность данной дипломной работы обусловлена, также тем, что референдум как главный институт прямого волеизъявления народа, имеет существенное значение для конституционного развития Российского государства, он обязан обеспечить личное участие граждан в вопросах государственного «строительства», определения направления развития общества и государства, решения самого широкого круга вопросов путём прямого волеизъявления. Государственная власть и местное самоуправление не могут результативно исполнять свои обязанности без наличия развитых институтов прямой демократии.

Референдум как непосредственный компонент конституционного развития российского государства имеет свою многовековую историю. Демократия в России за нашу продолжительную историю прошла череду взлётов и падений, от проведения вече и земских соборов, до политики советского союза. Голос народа был важен для становления государства, на любом этапе его исторического развития. На мой взгляд, всё это показывает большую практическую значимость выбранной темы.

Объектом исследования дипломной работы является Российский референдум.

Предметом исследования являются особенности исторического развития референдума, а также подробное рассмотрение его конституционно-правового регулирования и процедуры проведения.

Целью дипломной работы является исследование исторических особенностей развития российского референдума, его конституционно-правового регулирования, процедуры проведения, выявление актуальных проблем в сфере его конституционно-правового регулирования и проведения на всех уровнях. А так же поиски путей совершенствования процедуры проведения и правового регулирования Российского референдума. Для выполнения данной цели я поставил следующие задачи:

1. Раскрыть понятие и сущность референдума в Российской Федерации;
2. Исследовать исторические особенности развития референдума в России;
3. Изучить и проанализировать основу конституционно-правовых актов регулирующих референдумы в РФ;
4. Рассмотреть нормативно-правовые акты регулирующие процедуру проведения референдумов;
5. Выявить актуальные проблемы;
6. Рассмотреть возможные варианты их решения;

В ходе написания дипломной работы, широко используются такие методы исследования как формально-юридический, метод структурного анализа, метод сравнительного правоведения, а также метод исторического исследования.

В процессе написания дипломной работы, мной проведён анализ нормативно правовых актов РФ, таких как Конституция РФ, Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на

участие в референдуме граждан РФ», а так же научной литературы, монографий и диссертаций.

Структура написания работы напрямую связана с предметом, целью и задачами, поставленными в данной дипломной работе, и состоит из введения, трёх глав, заключения, и списка используемой литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В главе 1 «Генезис конституционно-правового Референдума в России» автор рассматривает основные понятия, структуру и виды института референдума, а также анализирует процесс развития института референдума в Российской Федерации, на различных исторических этапах.

Параграф 1.1 В первом параграфе «Понятие и виды Референдума» формулируется определение референдума, анализируется его политико-правовая сущность. Автором проведен детальный анализ существующих оснований классификации референдума, рассмотрены основные понятия и ценности института представительной и непосредственной (прямой) демократии, её основополагающие положения и фундаментальные принципы, непосредственная связь с референдумом.

Так же показаны соотношения института референдума с другими смежными институтами непосредственного волеизъявления народа, являющимися самостоятельными элементами политического процесса. При этом автор исходит из того, что понятия формы непосредственного волеизъявления и формы непосредственного народовластия не тождественны. Критерием их разграничения выступают последствия принятия того или иного итогового решения и юридическая сила последнего. Если референдум и выборы выступают формами непосредственного народовластия в силу императивности принимаемого решения, то всенародный опрос или всенародное обсуждение, с которыми зачастую необоснованно отождествляется референдум, выступают лишь формами

непосредственного волеизъявления. Конечно, они создают определенный политический фон, который оказывает некоторое влияние на политический процесс в стране, но в силу того, что основным их предназначением является выяснение общественного мнения, опросы или консультативный референдум не имеет реальной возможности серьезно влиять на принятие итогового решения по вопросу государственного значения.

Параграф 1.2 Во втором параграфе «Развитие института референдума в России» исследуются проблемы становления и развития института референдума в России. Анализ исторического развития института референдума в России, отношения к нему политического руководства страны, проведенный диссертантом, показал, что законодательное закрепление данной формы непосредственного народовластия появилось гораздо позже ее теоретического обоснования.

Дореволюционный период исторического развития нашего государства не знал практики применения института референдума. Дореволюционная общественная и юридическая мысль, находившаяся в поиске путей реформирования политической системы, демократизации российской государственности достаточно детально обсуждала сущностные характеристики референдума и возможность его использования в России. Толчок формальному учреждению института референдума дали революционные события 1917 года и установление большевистского режима. Несмотря на то, что в самом начале советского периода референдум стал использоваться как средство решения международных задач и национально-территориальных вопросов, последовавшие за этим политические процессы не допускали возможности вовлечения народа в непосредственное решение значимых государственных вопросов. Формальный характер института референдума в советский период, по мнению автора, объясняется следующими моментами:

- во-первых, даже после конституционного провозглашения института референдума в условиях советского политического режима за гражданами не

закреплялся необходимый набор прав, позволяющий им принимать участие в принятии властных решений,

- во-вторых, до 1990 года отсутствовала законодательная регламентация отношений, связанных с организацией и проведением референдума, даже после того, как в 1977 году Конституция СССР изменила статус данного института и он, перестав быть всенародным опросом, стал полноценной формой непосредственного народовластия (всенародным голосованием) и частью механизма народовластия,

- в-третьих, независимо от характеристики референдума как опроса или всенародного голосования, отрицалось императивное значение его результатов, а, значит, нивелировалось его отличие от схожих форм непосредственного волеизъявления и сводилась на нет возможность участия граждан в политическом процессе.

Постсоветский период развития института референдума ознаменовался активным развитием законодательства о нем и активизацией (на первоначальном этапе) использования данного института в политическом процессе России. Это объясняется тем, что процессы демократизации постсоветского российского общества потребовали более широкого использования института референдума как средства решения важнейших социально-экономических и политических вопросов. Однако дальнейшее использование института референдума постепенно сместилось на уровень регионального и муниципального политического процесса. Обусловлено это, прежде всего, изменениями российского законодательства об общероссийском референдуме.

Глава 2 «Процедура проведения Референдума» состоит из двух параграфов и посвящена исследованию основных политико-правовых аспектов использования референдума как средства наивысшей легитимации решений общенационального, регионального и местного значения.

2.1 «Вопросы, выносимые на референдум». В этом параграфе подробно проанализировано конституционно-правовое регулирование референдумов,

на всех уровнях, особое внимание уделено вопросам, выносимым на референдум. Указаны проблемные моменты в постановлении вопросов на референдум, и предложены пути их решения. Для современной правовой системы России характерно нормативное расширение сферы применения референдумов. Несмотря на это на практике референдумы в России проводятся редко. Требуется, в частности, более чёткое определение предмета референдумов и оснований для отказа в их проведении. Также следует отметить, что несмотря на достаточно широкие законодательные возможности инициирования и проведения референдума, остаётся проблемным перечень вопросов, которые могли бы стать предметом народного голосования.

Поэтому с учётом вышеизложенного, следует выделить приоритетные направления совершенствования института референдума РФ, в частности вопросов выносимых на него.

2.2 «Юридическая сила решения принятого на референдуме» В этом параграфе рассмотрена структура и свойства решения принятого путём референдума, уделено внимание законодательному регулированию данного процесса, приведены примеры и отражено мнение автора о практике применения на местном уровне.

Глава 3 «Современные проблемы содержания и применения конституционно-правового института референдума в Российской Федерации»

В этой главе анализируются проблемы функционирования института референдума как элемента общероссийского и регионального политического процесса

Сравнительный анализ законодательства о референдуме, действовавшего ранее и регулирующие соответствующие отношения, в настоящее время позволил автору сделать вывод о том, что действующий Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года в значительной степени усложнил реализацию права граждан на участие в референдуме, а

точнее создал серьезные препятствия на пути его реализации. Это, прежде всего, проявилось в создании серьезных преград на пути использования в политическом процессе института референдума, инициированного непосредственно гражданами.

Федеральный конституционный закон 2004 года, устанавливая сроки проведения отдельных мероприятий в рамках "кампании референдума", во-первых, увеличил сроки запрета на проведение референдума Российской Федерации в определенных условиях, во-вторых, значительно ограничил по срокам возможности инициирования гражданами общенационального референдума

Что же касается ограничения на осуществление гражданами инициативы проведения референдума в последний год полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации на основании решения уполномоченного федерального органа, то данные ограничения фактически приводят к невозможности проведения референдума на протяжении примерно двух с половиной лет из шести. Несмотря на то, что именно референдум как прямое волеизъявление народа, а не выборы, поставлен в Конституции Российской Федерации на первое место среди высших форм народовластия.

Автор критически оценивает сложившуюся в правовом регулировании отношений, связанных с организацией и проведением референдума, ситуацию, при которой избирательная кампания, проводимая на всей территории Российской Федерации, и сроки полномочий избранных органов становятся непреодолимым препятствием на пути реализации института референдума как высшего непосредственного выражения власти народа. При этом автор опирается на правовую позицию Конституционного Суда РФ, согласно которой каждая форма непосредственной демократии имеет собственное предназначение в системе народовластия, и реализация одной из

них не должна препятствовать осуществлению других, необоснованно их замещать

Оценивая предпосылки проведенного реформирования института референдума в России, автор, соглашаясь с мнением о том, что изменение нормативного регулирования референдума было бы обосновано только в случае, если прежнее законодательство создавало непреодолимые трудности в организации и проведении референдума, а новое - их устраняет, указывает на то, что Федеральный конституционный закон 2004 года не только сохранил все ранее установленные ограничения на проведение референдума, но и необоснованно расширил их перечень.

Среди них особо выделяется значительное усложнение процедуры гражданского инициирования референдума Российской Федерации. В частности, указывается на то, что законом 2004 года установлены требования, чтобы инициативная группа состояла из региональных подгрупп, созданных не менее чем в половине субъектов РФ, причем каждая региональная подгруппа включала в себя не менее 100 участников референдума, подписи участников собрания региональной подгруппы были нотариально заверены, подписи в поддержку проведения референдума собирались только членами инициативной группы и только в тех субъектах РФ, в которых зарегистрированы региональные подгруппы. При этом абсолютно не учитываются особенности отдельных российских регионов, характеризующихся наличием огромной территории, малочисленностью населения и дисперсным характером его проживания, что значительно затрудняет сбор подписей на их территории в столь короткие сроки.

К тому же, Федеральным конституционным законом 2004 года расширен круг субъектов, правомочных инициировать референдум Российской Федерации, за счет предоставления этого права федеральным органам государственной власти в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации. При этом никаких особых требований к инициативе проведения референдума со стороны

органов государственной власти, подобных требованиям к гражданскому инициированию референдума, не устанавливается. Таким образом, новый закон, значительно ужесточивший процедуру проведения референдума по инициативе граждан, существенно облегчил ее для государственных органов. Это, по мнению автора, подрывает значение референдума как формы непосредственного народовластия в России. В общем же рассмотренные ограничения создают предпосылки для политического манипулирования со стороны парламентского большинства в целях неоправданного ограничения суверенного права народа выразить свою волю на референдуме и ставят под сомнение реальность соответствующей формы непосредственной демократии.

В заключении подводятся итоги диссертационной работы, обобщающие основные теоретические и практические выводы и предложения, сделанные в ходе исследования.

Проведенное исследование общественных отношений конституционно-правового института референдума в современной России позволяет сделать следующие основные выводы и предложения.

В демократических государствах, к числу которых относится и Россия, проведение референдума является одной из основных форм участия народа в контроле за осуществлением государственной власти. Референдум является, одним из важнейших средств прямой, непосредственной демократии и дает возможность народу выразить свою волю непосредственно, путем голосования. Однако значение референдума не следует переоценивать. Вопросы, выносимые на референдум, могут быть не всегда доступными для всесторонней оценки со стороны рядовых избирателей, они могут не просчитать всех политических последствий принимаемого решения. Проведение референдума требует полной гласности, справедливой публикации различных мнений, большой предварительной работы по разъяснению формулы референдума и его последствий. Референдум по такому сложному вопросу, как принятие Конституции,

проводимый без предварительного обсуждения населением в парламенте или в иных органах, образованных из представителей различных групп населения, может дать отрицательный результат: на референдуме может быть одобрена реакционная конституция.

Таким образом, институт референдума занимает особое место в политической жизни, его исход во многом определяет дальнейшее развитие государства на несколько лет. Референдум может изменить если не характер государственной власти, то характер и направление ее деятельности. На референдуме могут решаться ключевые жизненные вопросы и одобрение на референдуме какого-то проекта решения придает ему высшую юридическую силу, т.к. речь идет о прямом волеизъявлении народа. Одновременно это означает и поддержку существующей государственной власти, ее легитимацию, факт удостоверения ее соответствия чаяниям и интересам народа, большинства населения. В современных условиях стержнем для формирования и эффективного действия института референдума, должно стать обеспечение политической свободы каждого гражданина, его права выбирать. Нельзя допускать, чтобы референдум заменял институты политического представительства и противопоставлялся им как прямое выражение воли народа ее искаженной передаче парламентариями.