

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

**РЕФЕРЕНДУМ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ  
СТРАНАХ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Студента 2 курса 261 группы  
направления 40.03.01. – «Юриспруденция»  
юридического факультета СНИГУ им. Н.Г. Чернышевского  
Никулина Максима Константиновича

Научный руководитель  
д.ю.н., профессор:

\_\_\_\_\_

дата, подпись

М.В. Пресняков

Заведующий кафедрой  
д.ю.н., профессор:

\_\_\_\_\_

дата, подпись

Г.Н. Комкова

Саратов 2016

## ВВЕДЕНИЕ

Статья 3 Конституции Российской Федерации гласит, что единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ. В ч. 3 данной статьи указано, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Суверенитет в России принадлежит народу, что является неотъемлемым признаком демократического правового государства. Посредством референдума граждане осуществляют свое право на участие в управлении государством, свободно осуществляя народовластие.

Поскольку гражданское общество в России основано на плюрализме мнений и интересов, для того, чтобы избежать острых социальных конфликтов, граждане влияют на формирование органов власти, на изменение Конституции РФ и на другие вопросы. **Актуальность** работы состоит в том, что теоретическое исследование проблем института референдума обосновывается необходимостью анализа и обобщения не только законодательства Российской Федерации, но и законодательства зарубежных стран, посвященных референдуму.

Несмотря на распространение референдума в России и в зарубежных государствах, существует ряд стран с развитой демократической системой, где референдумы не проводятся или проводятся редко, например, Великобритания, Нидерланды. В США референдумы не проводились на федеральном уровне. С другой стороны, референдум, проводимый вне гласности и свободы, реального плюрализма не может служить формой действительного волеизъявления народа. Также не все вопросы общественной и государственной жизни целесообразно выносить на референдум, поскольку от широких масс избирателей нельзя требовать компетенции в принятии решений по многим сложным и специальным вопросам.

**Цель** магистерской диссертации - обобщение и анализ законодательства о референдуме Российской Федерации и зарубежных странах.

В соответствии с этим, были поставлены и решены следующие **основные задачи**:

1. Раскрыть сущностные черты понятия референдума;
2. Рассмотреть различные формы непосредственной демократии в механизме народовластия, в частности референдум;
2. Изучить историю развития законодательства о референдуме как в РФ, так и в зарубежных странах;
3. Проанализировать порядок организации и проведения референдума в различных государствах;
4. Рассмотреть практику применения института референдума, а также тенденции и противоречия в современных условиях.

**Объектом** исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе организации и проведения референдума как в Российской Федерации, так и в зарубежных странах.

**Предметом** исследования выступает институт референдума как форма непосредственной демократии, его правовое закрепление, современное состояние, особенности закрепления института референдума в РФ и в зарубежных государствах.

В магистерской диссертации используются такие **методы** исследования, как сравнительно-правовой, метод анализа, синтеза, метод логических обобщений.

В процессе исследования было проведено обобщение положений Конституции РФ, Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. №5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», Федеральный закон от 6 ноября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на

участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также юридической литературы, монографий, пособий, материалов периодических изданий и законодательство зарубежных государств.

Теоретической основой настоящей работы послужили работы С.Ю. Данилова, В.В. Комаровой, В.Ф. Коток, Е.А. Мандрыка, К.М. Тахтарева, И.Ю. Остаповича и др.

**Структура** магистерской диссертации состоит из введения, двух глав, разделенных по три параграфа и заключения.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

В **Главе 1 «Теоретико-методологические основы исследования конституционно-правового института референдума»** рассматривается понятие и сущность референдума, как формы непосредственной демократии, а также история развития законодательства о нем.

В параграфе 1.2 «Понятие, сущность и виды референдума» раскрывается понятие референдума, как конституционно-правового института, который представляет собой совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих отношения, связанные с подготовкой и проведением референдумов, а также устанавливающие гарантии обеспечения свободного волеизъявления граждан на референдумах. Классификация референдумов осуществляется по разным основаниям: по характеру юридической силы решения, в зависимости от условий, необходимых для проведения, от предмета, по территориальной сфере.

Конституционными основами народовластия можно назвать основополагающие нормы Конституции РФ и нормы конституций и уставов субъектов РФ, которые устанавливают основы народовластия, представляя собой «совокупность норм-принципов, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе осуществления власти

народом как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления»<sup>1</sup>.

Параграф 1.2 «Референдум и иные формы непосредственной демократии в механизме народовластия» содержит анализ форм непосредственной демократии. Под непосредственной демократией понимают прямое волеизъявление народа или его части, непосредственное решение ими вопросов государственной или общественной жизни, а также выражение мнения по этим вопросам. Конституция РФ закрепляет ряд институтов непосредственной демократии, в то числе референдум, свободные выборы, собрания, митинги, шествия, демонстрации, пикетирование, правотворческая инициатива граждан, индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, а также иные формы, не противоречащие законодательству РФ.

Для граждан выборы являются средством воздействия на формирование органов государственной власти. Таким образом, граждане реализуют свое право на участие в управлении государством. Демократические выборы непосредственно отражают политическую систему государства, а также влияют на нее. Через выборы выявляется воля большинства народа, являющаяся основой для создания демократической власти.

Другим институтом народовластия является институт отзыва выборного должностного лица и депутата представительного органа в России. Он является специфическим институтом непосредственной демократии, выражающим взаимоотношения выборных лиц с населением. Досрочное прекращение полномочий выборных лиц – форма ответственности перед избирателями и населением. Данный институт расширяет возможность граждан по формированию дееспособных,

---

<sup>1</sup> Комарова В.В. Конституционно-правовые принципы народовластия в России // Законодательство и экономика. №6. 2005. С. 12-14.

авторитетных составов выборных органов, служит гарантией усиления позитивной юридической ответственности выборных лиц.

Публичные мероприятия, собрания, шествия во всех демократических странах мира являются одним из основных путей реализации свободы слова. Право на свободу мирных собраний закреплено практически во всех международных правовых документах, конституциях развитых демократических стран.

Другой немаловажной формой народовластия является обращение граждан в государственные органы и органы местного самоуправления. Посредством обращений устанавливается баланс во взаимоотношениях личности и государства, формируются эффективные механизмы влияния личности на публичную власть. Право на обращение является возможностью реализации гражданами своих политических интересов.

Параграф 1.3 «История развития законодательства о референдуме в России и зарубежных странах». Референдум как основная форма непосредственного волеизъявления населения известен издавна. Считается, что прародителем референдума является Швейцария, где народное законодательство имело место уже при возникновении союза, также референдумы практиковались во Франции со времен великой революции<sup>2</sup>.

В России референдум представляет собой сравнительно новое явление. Однако он имеет собственные российские корни. Вечевые собрания в Новгороде, Киеве, Пскове принимались решениями всенародного голосования, что является символом государственной самобытности Новгородской земли. Советский период с 1917 г. по 1936 г. характеризуется использованием института народных обсуждений, голосований при отсутствии нормативного закрепления. Между тем, в Конституции РСФСР 1918 года закреплялась возможность проводить общие собрания на селе для решения вопроса управления. Однако они носили характер всенародных

---

<sup>2</sup> См.: Данилов С.Ю. Референдумы в современном мире: сравнительный анализ предметов и последствий // Современное право, 2012. № 8. С. 53-56.

обсуждений, но не голосования. Период с 1936 по 1990 гг. характеризуется нормативным закреплением института референдума в нормативно-правовых актах. Конституция СССР 1936 г. содержит первое упоминание о референдуме, где Президиуму Верховного Совета СССР предоставлялось право проводить всенародный опрос, референдум по собственной инициативе или по требованию одной из союзных республик<sup>3</sup>.

Постсоветский этап развития референдума с 1990 по декабрь 1993 гг. характеризуется регламентацией его законодательством, а также его активным использованием. Декларация о государственном суверенитете РСФСР 12 июня 1990 г. провозгласила непосредственную и представительную формы осуществления народом власти, устанавливая при этом, что вопрос о территории РСФСР может быть решен лишь в ходе референдума. После развала СССР на протяжении всего периода независимости постсоциалистических государств законодательство о референдумах в них достаточно часто изменялось, что обусловлено широкой практикой применения референдумов в отдельных республиках. Например, в Кыргызстане было проведено шесть республиканских референдумов по вопросу принятия конституции.

В настоящее время институт референдума во многих государствах характеризуется расширением нормативной базы прямого народного волеизъявления. В Конституции Польши референдум упомянут дважды<sup>4</sup>, в Конституции Франции – четырежды<sup>5</sup>. В Конституции Испании референдум

---

<sup>3</sup> См.: Текст Конституции СССР 1936 г. / История Советской Конституции в документах. - М., 1957.

<sup>4</sup> См.: Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 г. / [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm> (дата обращения: 28.02.2016 г.)

<sup>5</sup> См.: Конституция Франции от 1958 г. (ред. от 23 июля 2008г.) / [Электронный ресурс]. URL: [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/constitution/constitution\\_russe\\_version\\_aout2009.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf) (дата обращения: 28.02.2016 г.)

упомянут в шести статьях<sup>6</sup>. Конституция Словакии посвятила референдуму целый раздел<sup>7</sup>.

Таким образом, развитие законодательства о референдуме, имея давнюю и продолжительную историю, является не бесспорным, как в теоретическом смысле, так и по результатам. Несмотря на формальное конституционное закрепление, институт референдума не проводится в некоторых странах, в иных в силу отсутствия оппозиции, демократии и политической свободы превращается в юридическую фикцию.

**Глава 2 «Организация и проведение референдумов в России и зарубежных странах»** состоит из трех параграфов.

Параграф 2.1 «Порядок организации и проведения референдумов: сравнительное исследование» содержит анализ законодательства РФ и зарубежных стран в сфере организации и проведения референдумов. В большинстве государств, таких как Азербайджан, Казахстан, Россия, право на участие в референдуме представляет собой конституционное право граждан голосовать на референдуме, участвовать в выдвижении инициативы проведения референдума. Некоторые государства, например, Армения, Таджикистан, понимают под правом на участие в референдумах право голосования, а также совершение иных законных действий по проведению референдумов, кроме права инициировать референдум<sup>8</sup>.

Процедура назначения и проведения референдумов в различных государствах имеет свои особенности некоторых положений, таких как вопросы, выносимых на референдум, субъектов инициативы проведения референдума, сроков назначения референдума, опубликования решения и других. В силу этого, представляется возможным широкое использование

---

<sup>6</sup> См.: Конституция Итальянской Республики от 22 декабря 1947 г. / Пер. с итал. Л. П. Гринберга // Конституции государств Европейского Союза. М.: Издательская группа ИНФРА-М—НОРМА, 1997. — С. 423—450.

<sup>7</sup> См.: Конституция Словакии от 1 сентября 1992 г. (ред. от 4.03.2010г.) / [Электронный ресурс]. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/1810498> (дата обращения: 28.02.2016 г.)

<sup>8</sup> Мандрыка Е.А. Конституционно-правовое регулирование референдумов в постсоциалистических государствах: общее и особенное // Теория и практика правознавства. №1. 2013. С. 3-16.

позитивного зарубежного опыта законодательного закрепления и проведения референдумов.

Параграф 2.2 «Практика применения института референдума в России и зарубежных странах». До первой четверти XX в. референдумы практиковало не так много государств, в частности Швейцария и Франция. Предметом общегосударственных референдумов был довольно узкий круг вопросов. Во Франции таковыми являлись конституционные проекты и границы территориальных единиц до 1960-х гг. За 165 лет (1793-1958 гг.) в данном государстве состоялось пять референдумов, то есть в среднем один за 35 лет<sup>9</sup>.

В начале XX века референдумы неоднократно проводились в Норвегии, Дании, Ирландии, Бразилии, США и других странах. Тенденция к расширению перечня предметов референдума происходила в порядке общественных инициатив. Общегосударственные и региональные референдумы нашли применение в Веймарской Германии. После Второй мировой войны практика использования референдума западных стран получила еще более широкое распространение, особенно в 60-80-е гг. В США, где насчитывается от 12 до 15 тысяч случаев обращений к рассматриваемому институту ежегодно. В послевоенной Франции значительный резонанс получили референдумы, которые касаются принятия конституции страны, прекращения войны в Алжире, реформы сената и учреждения регионов и др.

В связи с многочисленной практикой проведения референдума расширилась разновидность народного волеизъявления, появился «отклоняющий референдум», на котором избирательный корпус вправе отменить законодательный акт, кроме законов о налогах и бюджете, об амнистии. Одним из часто проводимых референдумов являются конституционные референдумы. В современной конституционной практике

---

<sup>9</sup> См.: Данилов С.Ю. Референдумы в современном мире: сравнительный анализ // Современное право. 2012. № 9. С. 26-30.

необходимо отметить референдумы о форме правления, состоявшиеся в Японии и Италии. Вопрос о государственном языке, как правило, решается законодательной властью, однако, прецедент иного плана был создан Латвией, когда избиратели на референдуме 2012 года высказались против превращения республики в государство с двумя официальными языками: латышским и русским.

Параграф 2.3 «Тенденции и противоречия развития института референдума в современных условиях». Несмотря на положительные стороны института референдума, при реализации народной воли, существует множество проблем. Основным звеном, обесценивающим теоретическую значимость референдума при принятии конституции, является то, что вопрос находится в тесной взаимосвязи с политикой, что трудно отделить от правового института при анализе. Иными словами, на практике конституционный референдум, выполняя свои основные функции, иногда не отражает волю народа и в том случае, если за конституцию проголосовало большинство. Данная ситуация связана с особенностями самой конституции как акта, а также с процедурными специфическими проблемами референдума<sup>10</sup>.

За двадцать с лишним лет существования постсоветской России ни разу не проводились всероссийские референдумы, что свидетельствует о том, что огромный массив законодательных норм, в том числе в Федеральном конституционном законе «О референдуме», остаются невостребованными<sup>11</sup>. Следовательно, важный канал прямой демократии не используется для решения важных государственных вопросов и развития политической и правовой культуры граждан РФ.

Несмотря на то, что референдум представляет собой проявление народного суверенитета, это проявление ограничено. Особенно это можно

---

<sup>10</sup> См.: Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М.: Юридический дом. 2009. С.28-29.

<sup>11</sup> Гранкин И.В. Законодательное обеспечение прямой демократии на муниципальном уровне // Конституционное и муниципальное право. 2012. №7. С. 45.

заметить в государствах, где отсутствует народная инициатива, и народ вынужден решать только те вопросы, которые дарует ему представительный орган. Такие референдумы способны предотвратить ненужные народу нововведения, но не могут предложить нового.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В заключении подведены итоги магистерской диссертации, представлены основные результаты исследования. Конституция Российской Федерации гласит, что референдум и свободные выборы являются высшим непосредственным выражением власти народа. Для более широкого использования института референдума на практике, необходимо его теоретическое обоснование, устранение противоречий в понятии референдума, поскольку часто его отождествляют с «всенародным опросом» или «всенародным обсуждением». Несмотря на подробную регламентацию порядка проведения референдума в законодательстве России, всенародный референдум проводился лишь три раза. Однако инициатив по проведению референдумов, поступающих от субъектов, обладающих данной инициативой, достаточно. В итоге, референдум проводится исключительно при инициативе самими властями, в то время как инициатива граждан регулярно отклоняется.

Многочисленные проблемы рассматриваемого института ставят под сомнение эффективность референдума. В различных странах данный институт достиг разных уровней результативности. В Российской Федерации процедура референдума «упрощается» с каждым изменением в законодательстве, что сказывается на эффективности данного института.