

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 СТАНОВЛЕНИЯ,
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, ПРОЦЕДУРА
РЕАЛИЗАЦИИ**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студента 4 курса 434 группы

направления 40.03.01 «Юриспруденция» юридического факультета

Негреша Семена Вадимовича

Научный руководитель

доцент, к.ю.н., доцент

должность, уч. степень, уч. звание

« ____ » _____ 20 ____ г.

_____ Радченков, Б.Г.
подпись (фамилия, инициалы)

Заведующий кафедрой

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

должность, уч. степень, уч. звание

инициалы) « ____ » _____ 20 ____ г.

_____ Комкова, Г.Н.
(подпись) (фамилия,

Саратов 2018

Введение

Референдумы занимают особое место в системе народовластия, являясь высшим непосредственным выражением воли народа в управлении делами государства. Решения, принятые на референдумах не только отражают волю народа, но и способствуют развитию самоуправления в жизни общества. Эта форма демократии несет в себе важный мировоззренческий аспект, проявляющийся в волеизъявлении индивида по наиболее значимым проблемам социума. В результате посредством голосования принимается юридически значимое решение, отражающее интересы и волю большей части населения. Возможность выразить свою волю по значимым для территорий вопросам способствует росту самосознания населения, его самоорганизации.

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что референдум как один из институтов народовластия имеет существенное значение для конституционного развития современных государств, он призван обеспечивать непосредственное участие граждан в решении важнейших вопросов государственного строительства. Государственная власть и местное самоуправление могут эффективно выполнять свои функции лишь при наличии развитых институтов прямой демократии.

Целью выпускной квалификационной работы является всестороннее комплексное изучение института референдума, а также процедура его проведения.

Для достижения указанной цели необходимо решить следующие **задачи**:

- изучить теоретические концепции и конституционные положения, которые касаются института референдума;
- определить место, роль и значение референдума в механизме осуществления государственной власти;
- исследовать зарубежное законодательство о референдумах и проанализировать практику его применения, включая достоинства и недостатки при реализации;

- изучить и проанализировать пробелы, касающиеся правового регулирования референдума, разрешения современных и актуальных проблем развития законодательства о референдуме.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере реализации конституционного права на проведение референдума гражданами Российской Федерации.

Предмет исследования составляет Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты исполнительных органов государственной власти.

Степень научной разработанности. Тема выпускной квалификационной работы носит комплексный всеобъемлющий характер. Общетеоретической основой исследования послужили фундаментальные исследования в области конституционного права А.Н. Кокотова, М.И. Кукушкина, Н.И. Воробьева, С.М. Шахрая и др.

Вопросы содержания и специфики конституционного права на проведение референдума исследовались в работах Н.В. Лебедевой, М.В. Преснякова, В.Б. Сычева, Д.А. Реут.

Конституционное право человека и гражданина на проведение референдума исследовалось в диссертационных работах А.А. Степановой (Заметки о референдуме :дисс. канд. юрид. наук); И.С. Назаровой (Избирательная система конституционно-правовой механизм формирования института народного представительства : дисс. канд. юрид. наук); М.В. Преснякова (Правоустановительные акты в российской правовой системе: проблема нормативно-правовой объективации воли народа : дисс. канд. юрид. наук).

Методологическую основу работы составляют различные методы, как общенаучные, так и специальные методы научного познания. В частности, формально-юридический, с помощью которого вычленялись понятия, выяснялась их сущность, признаки, а также отличие одних суждений от других; структурно-функциональный метод, с помощью которого

определялась структура работы, а также излагались результаты исследования в рамках используемых методов. Также были использованы такие методы, как анализ и сравнение.

Теоретическую основу работы составляют труды российских ученых конституционного права в области референдума и общей теории права.

Правовая основа работы сформирована на основе Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, актов федеральных органов государственной власти, законодательства зарубежных стран, нормативных правовых актов СССР и РСФСР и др.

Эмпирическую основу исследования составляют постановления Конституционного Суда Российской Федерации, а также статистические данные. Структура выпускной квалификационной работы обусловлена поставленными целями и основными задачами исследования и состоит из введения, двух глав, заключения, библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В главе 1 «история становления и развития института референдума» автор рассматривает понятие и развитие института референдум, развитие института референдума в Российской Федерации и Российский референдум 1993 года.

Параграф 1.1В 1 параграфе «Понятие и развитие института референдума» автор рассматривает институты референдум и плебисцит. Автор отмечает, что между данными институтами трудно провести принципиальное различие. Развитие института референдум свидетельствует о том, что применительно к всенародному голосованию происходит замещение термина «плебисцит» термином «референдум». До настоящего времени сохраняется неоднозначность словоупотребления понятия «плебисцит» в законодательстве зарубежных государств и понятие

«референдум» в национальном праве, о чем свидетельствуют энциклопедические словари, научная и учебная литература как за рубежом, так и в Российской Федерации, что порождает проблему непосредственной демократии.

Изучая вышеуказанные институты, автор приходит к выводу, что необходимо как в теории, так и на законодательном уровне определить четкие понятия институтов плебисцит и референдум, и основные отличия, что позволит ликвидировать проблему неопределенности понятий, которая порождает незаконное применение и использование институтов плебисцит и референдум.

Проведя анализ научной литературы и действующего законодательства, автор предлагает следующие определения данных институтов:

1. Референдум (от лат. referendum) – институт прямой демократии, который заключается в непосредственном прямом волеизъявлении граждан, выражающийся в голосовании по наиболее значимым вопросам общегосударственного, регионального или местного значения.
2. Плебисцит (от лат. plebiscitum, от лат. plebs — плебс (простой народ) и лат. scitum — решение, постановление) — опрос граждан, проводимый с целью определения судьбы соответствующей территории или других вопросов локального характера.

Параграф 1.2 Во втором параграфе «развитие института референдума в Российской Федерации» автор отмечает, что развитие институтов прямой демократии обеспечивает устойчивое развитие государственной власти и местного самоуправления. Референдум является важным институтом в системе народовластия, он определяет направления развития общества и государства, обеспечивает свободное волеизъявление граждан по широкому кругу вопросов.

Также автор рассуждает о необходимости регионального референдума. В России, так же как и в других странах, население интересуют прежде всего социальные, экономические и, с недавнего времени, экологические проблемы. Однако существующие законодательные запреты не позволяют гражданам решать эти проблемы на референдуме. Иницируя заведомо «непроходные» референдумы, граждане пытаются обратить внимание властей на отсутствие решения этих проблем. В субъектах Федерации особо актуальными становятся вопросы охраны окружающей среды и использования природных ресурсов.

Время от времени в разных субъектах Федерации бездействие и безволие региональных властей в решении этих вопросов порождают всплески референдарной активности населения.

Думается, некоторые вопросы, связанные с экологической безопасностью, можно было бы решать на консультативных референдумах, тем более если вопросы экологической безопасности охватывают всю территорию субъекта. Особенно это касается вопросов обеспечения экологической безопасности от радиационного воздействия при размещении, проектировании и строительстве ядерных установок, в том числе атомных станций. Здесь речь идет о здоровье людей, более того, о здоровье будущих поколений. Поэтому мнение людей все же стоит учитывать. Решение же экономических и финансовых вопросов на референдуме чревато тем, что «референдум и связанная с ним пропагандистская кампания могут привести к расколу общества, противостоянию социальных групп, движений, партий, поляризации сил». Здесь можно согласиться с мнением С.А. Авакьяна, который полагает, что в таких случаях стоит отказаться от референдумов.

Изучая развитие института референдума в Российской Федерации автор приходит к выводу, что государство, регулируя отношения, связанные с референдумом, до сих пор опасается предоставления больших свобод гражданам. Создавая механизмы реализации форм непосредственной демократии, государство действует вполне авторитарно. Столетия

авторитарного и тоталитарного управления за двадцать лет изжить невозможно. В России равноправного партнерского союза между государством и обществом, освобожденного «...от лишних запретов и дотошной административной регламентации», все еще нет.

Думается, не только государство должно определять, что нужно обществу, а общество само также должно подсказывать пути управления собой и, более того, определять, каким быть государству. Для этого граждане сами, с помощью существующих законодательных средств, прежде всего закрепленных в Конституции прав и свобод, должны начать реально участвовать в управлении государственными и общественными делами, влиять на государственную политику и в итоге влиять на процесс демократизации государства. Поэтому референдум необходим, даже если он является относительно невостребованным. Как декларированный в Конституции институт демократии, он является гарантией причастности народа к власти.

Параграф 1.3В параграфе анализируется Российский референдум 1993 года. Автор отмечает, что референдум породил множество вопросов: юридических, морально-этических и политических. Интенсивные споры породили как формулировки вопросов, так и их возможные юридические и политические последствия. Например, вопрос о доверии президенту в сочетании с вопросом о досрочных выборах мог породить множество возможных трактовок результатов.

Также отмечается, что ещё одна неопределённость связана с пониманием того, являются ли результаты обязательными к исполнению, и при каком именно количестве полученных голосов. С этим связан и вопрос о необходимом кворуме для принятия решения по каждому вопросу.

Автор приходит к выводу, что события 1993 года послужили началом построения нового государственного устройства Российской Федерации. Референдум, а также всенародное голосование, которые проводились в 1993 году, оцениваются как историками, так и юристами достаточно

противоречиво, имеют множество проблем, но, тем не менее, являются частью истории Российской Федерации.

Глава 2 «Конституционно-правовое регулирование и процедура проведения референдума» состоит из двух параграфов и посвящена исследованию законодательства о референдуме и изучению процедуры проведения референдума.

2.1 «Законодательство о референдуме». В этом параграфе подробно проанализировано законодательство о референдуме. Анализ законодательства позволяет сделать вывод, что затрагиваются вопросы формы, а не содержания, скорее процессуальные вопросы проведения референдума, нежели его материальную составляющую. Действующий ФКЗ «О референдуме» рассматривает его, по сути, как народное нормотворчество, когда правовую форму получает разработанное правило поведения, в отношении которого произведено всенародное голосование (непосредственно Конституция РФ появилась благодаря именно этому приему нормотворчества).

Автор отмечает, что в настоящее время в большинстве субъектов Российской Федерации сформулирована законодательная база проведения референдумов субъектов Российской Федерации.

Отмечается, что в большинстве субъектов Российской Федерации право назначения референдума субъекта Российской Федерации предоставлено законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации. Однако в некоторых субъектах Российской Федерации это право предоставлено главе исполнительного органа государственной власти (президенту) субъекта Российской Федерации (Республика Бурятия).

Однако, в настоящее время имеются некоторые коллизии законодательства, регулирующего институт референдум. Согласно действующему Федеральному конституционному закону от 28 июня 2004 г.

№ 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», законодательство РФ о референдуме составляют Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ, Федеральный конституционный закон о референдуме, другие федеральные конституционные законы, федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ, другие федеральные законы.

Некоторые исследователи отмечают, что проведение референдума РФ должно опираться на внутреннее законодательство РФ. В связи с этим он предлагает исключить из указанной нормы слова «общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации». Отмечается, что в настоящее время отсутствуют какие-либо прозрачные и объективные условия, процедуры и основания признания тех или иных принципов и норм международного права в качестве «общепризнанных».

Автор считает, что предлагаемая поправка позволит обеспечить прозрачное регулирование проведения референдума в России, что, в свою очередь, будет содействовать укреплению суверенитета нашей страны.

Также автор предлагает расширить полномочия Конституционного суда Российской Федерации в сфере подготовки и проведения референдума, и обязать Конституционный суд Российской Федерации проверять на соответствие Конституции Российской Федерации не только инициативы проведения референдума, но и правовой компонент списка вопросов, на него выносимых.

В параграфе 2.2. автор изучает процедуру проведения референдума в Российской Федерации. Отмечается, что право на участие в референдуме не ограничивается лишь правом голоса, а предполагает также право инициировать референдум и иные законные формы реализации прав при непосредственном участии в проведении референдума (в иных законных

действиях по подготовке и проведению референдума). Также говорится о том, что при проведении референдума в РФ действуют общие принципы избирательного права: всеобщее, равное, прямое и свободное волеизъявление при тайном личном голосовании.

В бакалаврской работе автор обосновывает то, что законодатель неоправданно и несоразмерно ограничивает право граждан на участие в референдуме, противоречит ст. 3, ч. 2 и 3 ст.55 Конституции РФ. В значительной степени это относится и к порядку инициирования проведения референдума, который оказался значительно усложненным в Законе 2004 г. по сравнению с Законом 1995 г.

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

1. Различия между референдумом и плебисцитом, очевидно, носят чисто научный, доктринальный характер, разница между которыми сводится лишь к традициям словоупотребления. На практике оба института могут регулироваться единой системой нормативных актов, проводятся по единым процедурам на основании единых принципов и имеют императивный характер. Однако, по мнению автора, отсутствие четкого разграничения понятий и институтов референдум и плебисцит порождает проблему неопределенности непосредственной демократии, которая затрудняет законное применение как референдума, так и плебисцита в настоящее время.

2. Исходя из изученного автором материала, можно сделать вывод, что государство, регулируя отношения, связанные с референдумом, до сих пор опасается предоставления больших свобод гражданам. Создавая механизмы реализации форм непосредственной демократии, государство действует вполне авторитарно. Столетия авторитарного и тоталитарного управления за двадцать лет изжить невозможно. В России равноправного партнерского

союза между государством и обществом, освобожденного «...от лишних запретов и дотошной административной регламентации», все еще нет.

Думается, не только государство должно определять, что нужно обществу, а общество само также должно подсказывать пути управления собой и, более того, определять, каким быть государству. Для этого граждане сами, с помощью существующих законодательных средств, прежде всего закрепленных в Конституции прав и свобод, должны начать реально участвовать в управлении государственными и общественными делами, влиять на государственную политику и в итоге влиять на процесс демократизации государства. Поэтому референдум необходим, даже если он является относительно невостребованным. Как декларированный в Конституции институт демократии, он является гарантией причастности народа к власти.

3. События 1993 года послужили началом построения нового государственного устройства Российской Федерации. Референдум, а также всенародное голосование, которые проводились в 1993 году, оцениваются как историками, так и юристами достаточно противоречиво, имеют множество проблем, но, тем не менее, являются частью истории Российской Федерации.

4. В современной правовой базе, регулирующей институт референдум в Российской Федерации имеются некоторые недоработки, которые, как отмечают депутаты Российской Федерации, необходимо ликвидировать. Это и содержание в Федеральном конституционном законе № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» формулировки «законодательство РФ о референдуме составляют Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры», которая негативно сказывается на проведении референдума в Российской Федерации в связи с тем, что «в настоящее время отсутствуют какие-либо прозрачные и объективные условия, процедуры и основания признания тех или иных

принципов и норм международного права в качестве «общепризнанных». Также предлагается расширить полномочия Конституционного суда Российской Федерации в сфере подготовки и проведения референдума, и обязать Конституционный суд Российской Федерации проверять на соответствие Конституции Российской Федерации не только инициативы проведения референдума, но и правового компонента списка вопросов, на него выносимых.

5. Анализ законоположений проведения референдума в Российской Федерации показал, что законодатель неоправданно и несоразмерно ограничивает право граждан на участие в референдуме, что, на наш взгляд, противоречит ст. 3, ч. 2 и 3 ст.55 Конституции РФ. В значительной степени это относится и к порядку инициирования проведения референдума, который оказался значительно усложненным в Законе 2004 г. по сравнению с Законом 1995 г.