

Актуальность темы. Важнейшим достижением политической жизни граждан Российской Федерации является закрепление принципов участия российских граждан в конструировании государственных и муниципальных органов в Российской Федерации, а также принятия решений, имеющих как государственное, так и местное значение. В первую очередь имеется в виду приближение России к общедемократическим стандартам принципов участия граждан в референдуме и выборах.

В 2020 году российским законодателем была предусмотрена возможность проведения референдума посредством электронного голосования. При этом отношение к данному законодательному нововведению как среди специалистов, так и простых российских граждан является неоднозначным. Это обусловлено в первую очередь тем, что использование электронных механизмов при голосовании за конституционные поправки летом 2020 года показало несовершенство данного способа голосования.

Актуальность темы «Российский референдум: история, конституционно-правовое регулирование, процедура реализации» усиливается вследствие того, что в настоящее время в отечественной доктрине отсутствует комплексное исследование, в котором бы всесторонне освещались вопросы о референдуме с учетом обновленного российского законодательства.

Целью настоящей работы является исследование истории, конституционно-правового регулирования, процедуры реализации российского референдума.

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

1. Рассмотреть историю развития российского референдума;
2. Определить понятие и правовую природу российского референдума;

3. Изучить конституционно-правовое регулирование российского референдума;
4. Проанализировать регулирование референдума в субъектах РФ;
5. Раскрыть процедуру реализации российского референдума;
6. Рассмотреть проведение референдумов в электронном виде.

Объектом исследования в рамках настоящего исследования выступают общественные отношения в сфере регламентации референдума как формы народовластия.

Предметом исследования в рамках данного исследования являются нормы российского законодательства, посвященные референдуму как форме народовластия, а также доктринальные концепции, раскрывающие данный вопрос.

Степень научной разработанности. В процессе изучения темы были изучены работы отечественных ученых в области права, таких как: С.А. Авакьян, Э.Г. Агакишиев, И.Ю. Зитева, Р.А. Клычев, Г.Н. Комкова, В.В. Комарова, С.В. Крамаренко, М.А. Липчанская, А.А. Мишин, М.Н. Никитенко, П.И. Новгородцев, В.В. Платковский и др.

В качестве **теоретической основы настоящего исследования** были использованы работы российских ученых в области конституционного права.

Правовая основа работы сформирована на основе Конституции Российской Федерации, федеральных законов, законов Российской Федерации, указов Президента Российской Федерации, постановлений ЦИК России, конституций субъектов Российской Федерации.

Структура работы. Настоящее исследование содержит введение, две главы, включающие в себя шесть параграфов, заключение и библиографический список.

Основное содержание работы. Первая глава «История развития, понятие и правовая природа российского референдума» включает в себя 2 параграфа. В параграфе 1.1. «История развития российского референдума» говорится о том, что история развития российского референдума показывает,

что в нашем государстве он институт референдума является недостаточно востребованным. Затем изучается опыт зарубежных стран, где референдум используется самым активным образом. Так, например, общепризнанным является опыт проведения референдумов в Швейцарии. Если в течение 1970-1995 гг. в европейских странах на национальном уровне было проведено 46 референдумов по 48 вопросам, то в Швейцарии-76 референдумов по 217 вопросам.

Из-за пандемии коронавируса на российском голосовании по поправкам в Конституцию впервые в России была опробована система онлайн-голосования. Опыт получился неудачный: сообщалось о случаях, когда избирателю удалось проголосовать дважды или не удалось проголосовать вообще, система периодически зависала, наблюдение за дистанционным голосованием было практически невозможно.

В параграфе 1.2. «Понятие и правовая природа российского референдума» изучается понятие и правовая природа российского референдума во всех аспектах. На основе законодательства, литературы и мнениях авторов научных статей можно сделать вывод, что основными признаками референдума выступают следующие: а) референдум есть специальная форма реализации гражданами конкретного государства власти, которая позволяет выявить позицию народа на тот или иной вопрос; б) референдум – это механизм установления волеизъявления большинства граждан; в) законодательные акты, которые принимаются в результате проведения референдума, изменяются или отменяются посредством оформления решения по итогам проведения нового референдума.

Вторая глава «Конституционно-правовое регулирование и процедура реализации российского референдума» включает четыре параграфа.

В параграфе 2.1. рассматривается конституционно-правовое регулирование российского референдума.

В ч. 3 ст. 3 Конституции Российской Федерации провозглашено, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум

и свободные выборы.

В ч. 2 ст. 32 Конституции РФ закреплено, что российские граждане обладают правом избирать и быть избранными в государственные и муниципальные органы, а также принимать участие в референдуме.

Думается, что конституционно-правовое регулирование российского референдума не является совершенным.

По нашему мнению, Конституция РФ должна предусматривать конкретный список вопросов, которые необходимо выносить на референдум. Это даст гражданам дополнительные гарантии, что их мнение будет учтено при принятии важнейших государственных решений.

С 2008 г. референдумы на местном уровне проводятся по вопросам о самообложении. Одним из первых данного рода референдум был реализован населением, проживающим на территории муниципального образования «Камешкирский район» Пензенской области. 12 октября 2008 г. был организован референдум относительно вопроса о том, согласно ли население на внесение платежей по правилам самообложения в размере 600 рублей в год с рассрочкой платежа в размере по 50 рублей в месяц для разрешения вопроса, касающегося строительства, реконструкции и содержания дорог муниципального значения на протяжении пяти лет. В 2012 г. из 165 местных референдумов 162 были по вопросам самообложения. К концу 2016 г. данного рода референдумы были организованы почти во всех муниципальных образованиях Республики Татарстан, Пермского края и Кировской области. Очевидно, что данные синхронизированные референдумы организуются при наличии активного участия муниципальных органов, и утверждение о том, что референдумы организуются там и тогда, когда это представляет какую-либо выгоду для государства, также применимо и в отношении референдумов, проводимых на местном уровне. Местные проблемы наиболее близки избирателям, и граждане обладают большей компетенцией по вопросам, которые выносятся на голосование. Вследствие данного обстоятельства мы можем предположить, что с

проблемами местного значения граждане могут справиться самостоятельным образом, в том числе посредством проведения референдумов. Но местные референдумы, как в общем все разновидности референдумов в Российской Федерации, находятся под существенным давлением запретов и ограничений. Подчеркнем, что и уставы муниципальных образований запрещено принимать посредством проведения референдумов. Кроме того, многие проблемы местного значения в итоге оказываются и не местными, и их решение на муниципальном уровне становится невозможным.

К сожалению, указанные выше обстоятельства позволяют констатировать, что государство, формируя регламентацию правоотношений, касающихся проведения референдума, на сегодняшний день опасается наделения граждан большей свободой и исходит из соображений о том, чтобы ничего не случилось («как бы чего не вышло»). Конструируя способы осуществления форм непосредственной демократии, государство реализует авторитарное поведение. 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. Но одно ли государство во всем виновато? Кажется, что не только государство должно устанавливать, что необходимо социуму, а социум сам должен делать подсказки относительно механизмов управления и, кроме того, устанавливать, какими характеристиками должно обладать государство. С этой целью население само, опираясь на нормативно-правовые механизмы, в первую очередь установленные конституционно-правовыми нормами права и свободы, должны начать принимать активное участие в управлении делами государственного и общественного значения, воздействовать на государственную политику и в результате воздействовать на демократические явления в государстве. Поэтому референдум является необходимым, несмотря на то, что на настоящий момент времени в нашем государстве он характеризуется невостребованностью. Как декларированный

в Конституции институт демократии, он является гарантией причастности народа к власти. Кроме того, он побуждает к ответственности: властей перед гражданами, а граждан - за свою судьбу.

В параграфе 2.2. «Регулирование референдума в субъектах РФ» анализируется порядок подготовки и проведения референдума в субъектах Российской Федерации.

На референдум субъекта РФ могут быть вынесены только вопросы, находящиеся в ведении субъекта РФ или в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, если указанные вопросы не урегулированы Конституцией РФ и федеральным законом. Посредством местного референдума население муниципального образования имеет возможность самостоятельно принимать решения по наиболее значимым вопросам местной жизни. Предметом местного референдума могут быть только вопросы местного значения. Это вопросы, которые прямо и непосредственно связаны с интересами жизни и быта населения, проживающего на соответствующей территории.

На практике институт референдума субъектов РФ и местного референдума используется крайне редко в силу значительных финансовых, временных и организационных затрат.

Порядок подготовки и проведения местного референдума находится в ведении субъектов РФ. На региональном уровне эти вопросы решаются либо законами о местном самоуправлении субъекта РФ, либо издается специальный закон о местных референдумах. Кроме того, в ряде субъектов РФ – Воронежской, Владимирской, Свердловской областях, г. Москве – приняты избирательные кодексы, регламентирующие процедуру проведения местных референдумов. В некоторых субъектах РФ (Республике Карелия, Свердловской области) одним законом устанавливается порядок проведения как местных референдумов, так и референдумов субъектов РФ. В ряде муниципальных образований принимаются свои положения о местных референдумах, в которых детально расписывается, как их проводить.

В параграфе 2.3. «Процедура реализации российского референдума» рассматриваются процедурные вопросы проведения референдума в России. Каждый гражданин Российской Федерации или группа граждан, имеющие право на участие в соответствующем референдуме, вправе образовать инициативную группу по проведению референдума в количестве не менее 20 человек, имеющих право на участие в референдуме, для выдвижения инициативы проведения референдума субъекта Российской Федерации и не менее 10 человек - для выдвижения инициативы проведения местного референдума.

Инициативная группа по проведению референдума обращается в избирательную комиссию соответствующего уровня, которая со дня обращения инициативной группы действует в качестве комиссии референдума, с ходатайством о регистрации группы.

В ходатайстве инициативной группы по проведению референдума должен (должны) содержаться вопрос (вопросы), предлагаемый (предлагаемые) инициативной группой для вынесения на референдум, должны быть указаны фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, серия, номер и дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, с указанием наименования или кода выдавшего его органа, а также адрес места жительства каждого члена инициативной группы и лиц, уполномоченных действовать от ее имени на территории, где предполагается провести референдум. Ходатайство инициативной группы должно быть подписано всеми членами указанной группы, а в случае выдвижения инициативы проведения референдума избирательным объединением, иным общественным объединением ходатайство должно быть подписано всеми членами руководящего органа этого избирательного объединения, иного общественного объединения либо руководящего органа его регионального отделения или иного структурного подразделения (соответственно уровню референдума), поддержавшими решение о выдвижении инициативы проведения референдума.

К ходатайству должен быть приложен протокол собрания инициативной группы по проведению референдума, на котором было принято решение о выдвижении инициативы проведения референдума.

Комиссия, указанная в пункте 2 ст. 36 Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в течение 15 дней со дня поступления ходатайства инициативной группы по проведению референдума обязана рассмотреть ходатайство и приложенные к нему документы и принять решение:

в случае соответствия указанных ходатайства и документов требованиям настоящего Федерального закона, конституции (устава), закона субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования - о направлении их в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации либо в представительный орган муниципального образования, уполномоченные в соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования принимать решение о назначении референдума;

в противном случае - об отказе в регистрации инициативной группы.

В параграфе 2.4. анализируется «проведение референдумов в электронном виде». В мае 2020 года в Законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» появилась норма, которая позволяет проводить референдум посредством дистанционного электронного голосования.

Ранее нами подчеркивалось, что впервые способ электронного голосования был использован летом 2020 года при голосовании по поправкам в Конституцию РФ. Неоднозначное отношение к электронному голосованию наблюдается среди российских граждан. Так, половина опрошенных москвичей (около 50%) заявили, что относятся к электронному голосованию положительно, однако 39% высказали отрицательное отношение к нему.

Тем, кто положительно относится к возможности проголосовать электронно, прежде всего, заявляют о том, что им нравится голосовать из дома (51%), другие ответили, что это «удобно, просто и комфортно» (44%), пятая часть респондентов ответили, что электронное голосование экономит время.

Впрочем, почти половина респондентов из тех, кто негативно высказался о голосовании (47%), заявили о возможности взломать и сфальсифицировать результаты такого голосования. Еще 19% сказали, что не доверяют электронному подсчету. 14% отметили, что в таком голосовании «нет контроля и прозрачности» и «нельзя проверить» его результаты, а 11% пожаловались, что это «сложно и не понятно».

Заключение. Понятие референдума впервые появилось в Конституции СССР 1936 г. В ст. 49 указывалось, что Президиум Верховного совета СССР производит всенародный опрос (референдум) по своей инициативе или по требованию одной из союзных республик.

В современном смысле референдум имеет двойственное значение: 1) во-первых, он есть прямая реализация публично-правовой власти ее субъектами с помощью осуществления права граждан на участие в референдуме, вследствие чего принимается государственно-властное решение с нормативным содержанием; 2) во-вторых, это форма прямой демократии, которая гарантирует принятие или отклонение государственного решения посредством голосования.

При реализации референдума функционируют главные принципы избирательного права: всеобщее равное прямое и свободное волеизъявление российских граждан при тайном голосовании. Данные принципы закрепляются в ст. 2 Федерального конституционного закона от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме в Российской Федерации».

Действующая Конституция РФ говорит о референдуме как о высшем выражении власти народа, но не предусматривает ни одного вопроса, который должен на нём решаться, и не прописывает механизм, которые

обязывал бы власти проводить референдум. Соответственно, всё сводится к воле законодателя – он может как разрешить, так и запретить проведение референдума по какому-либо вопросу. В итоге в России проведение референдума обязательно всего в двух случаях: если того требует международный договор и если принято решение об объединении двух субъектов федерации. А инициатива граждан по проведению референдума максимально ограничена временными рамками, огромными трудовыми и денежными затратами. Представляется необходимым прописать в Конституции России нормы о проведении референдума по ряду ключевых вопросов.