

На правах рукописи

ШМЕЛЕВ Алексей Вячеславович

**РЕФЕРЕНДУМ КАК ОБЪЕКТ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОГО
ИССЛЕДОВАНИЯ**

12.00.01 – теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов - 2006

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Российское общество переживает сложный этап экономических, социальных и политических преобразований. Данный период характеризуется двумя основными тенденциями: с одной стороны, утверждаются новые демократические принципы государственного строя, происходит постепенная трансформация нашего государства в правовое, с другой - идет поиск более совершенной модели организационной деятельности государственной власти, построения свободного плюралистического общества. В ходе преобразования политико-правовой системы Российской Федерации важная роль отводится механизму привлечения граждан к институтам прямого народовластия. Современный этап развития различных форм непосредственной демократии в России является составной неотъемлемой частью общей государственной политики по совершенствованию избирательного законодательства и законодательства о референдумах с учетом как отечественных традиций и опыта, так и международных стандартов. Результатом этого явилось принятие нового Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 года «О референдуме Российской Федерации»¹.

Изучение и более широкое применение различных форм народовластия, в том числе референдума, играет важную роль в деле повышения эффективности управления современным Российским государством.

За время использования института референдума в Российской Федерации накоплен определенный опыт правового регулирования вопросов его подготовки и проведения. Этот факт актуализирует необходимость обобщения и дальнейшего развития как теории моделирования референдума,

¹См.: Собрание законодательства РФ. 2004. №27. Ст.2710.

так и практики его осуществления на основе более совершенной нормативной базы, соответствующей требованиям современной российской государственности. Тем более, что анализ содержания нормативно-правовых актов, регламентирующих процесс подготовки и проведения референдума, показывает несовершенство целого ряда положений, нерешенность в них некоторых организационно-правовых моментов, недостаточную разработку механизма исполнения его решений, ответственности за их неисполнение.

В нынешних условиях институт референдума нашел свое непосредственное закрепление в ч. 2 ст. 32 Конституции РФ, которая прямо указывает, что «граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме».

Право на участие в референдуме предоставляет гражданам возможность непосредственного участия в решении вопросов общественной и государственной жизни, позволяет оказывать влияние на политическую стратегию развития общества и государства.

Применение института референдума сегодня характеризуется смещением на региональный и местный уровень. Положительно оценивая эту тенденцию, обращается внимание на необходимость строгого соответствия регионального и местного законодательства, регулирующего референдум, общим принципам его подготовки и проведения, закрепленным в федеральном законодательстве. При этом региональное референдумное законодательство должно учитывать специфические особенности местных условий¹. Новая модель федеративного устройства России требует более совершенных форм и методов осуществления народовластия как в целом в государстве, так и на местах.

Вот почему исследование института референдума имеет не только важное теоретическое значение, но и реально расширяет практические

¹ См.: *Аванесян А. А.* Референдум как конституционно-правовой институт в современной России : Автореф. дис... канд. юрид. наук. Волгоград, 2004. С.4.

возможности народовластия, укрепляет публичную власть, способствует повышению ее эффективности, что весьма важно для становления и дальнейшего развития современной российской федеративной государственности. Все изложенное и обусловило выбор темы диссертации.

Степень разработанности темы. Институт референдума на монографическом и диссертационном уровне в общей теории государства и права специально не рассматривался. Его исследование, как правило, осуществлялось в рамках отраслевых юридических дисциплин.

Примечательно, что в юридической литературе вопросы прямого народовластия являлись предметом изучения ученых еще дореволюционной России. К исследованию института референдума обращались К. Каутский, Б. А. Кистяковский, Н. М. Коркунов, К. М. Тахтарев, Б. Н. Чичерин и другие.

Более активное исследование института референдума пришлось на советский период истории нашего государства. Среди ученых, занимавшихся данной проблемой в эти годы, особо следует отметить профессора В. Ф. Котока, а также работы Г. В. Барабашева, Л. А. Григоряна, В. Т. Кабышева, Р. А. Сафарова, Г. Х. Шахназарова, К. Ф. Шеремета и других.

В своем исследовании диссертант обращался к работам российских ученых, посвященным анализу зарубежного опыта изучения теории и практики референдума: В. В. Маклакова, М. Н. Марченко, С. В. Троицкого и других.

В современной литературе анализ различных аспектов народовластия, и в частности института референдума, получили широкое освещение в трудах С. А. Авакьяна, М. В. Баглая, Н. С. Бондаря, А. А. Вешнякова, Н. В. Витрука, К. Д. Коркмасовой, О. Е. Кутафина, В. О. Лучина, Ф. М. Рудинского, Б. Н. Топорнина, В. Е. Чиркина и ряда других авторов.

Значительный вклад в разработку отдельных вопросов, касающихся данной области теоретических знаний, внесли С. С. Алексеев, М. И. Байтин, В. М. Баранов, Н. Н. Вопленко, Д. А. Керимов, А. В. Малько, Н. И. Матузов, А. С. Пиголкин, П. М. Рабинович, И. С. Самощенко, И. Н. Сенякин, Ю. А.

Тихомиров, Р. О. Халфина, А. Ф. Шебанов, Г. Ф. Шершеневич, А. И. Экимов, Л. С. Явич и другие.

Исследованию института референдума посвящены также труды С. Ю. Амбарного, который рассматривал проблемы законодательства о референдуме; Ю. А. Дмитриева, В. В. Комаровой, исследующих вопросы соотношения института референдума с другими формами непосредственного народовластия; В. В. Игнатенко и В. О. Лучина, посвятивших свои работы вопросам общественного контроля за соблюдением законодательства на выборах и референдуме и ответственности за его нарушение.

В процессе освещения темы автор опирался на указанные работы, а также нормативные источники, регулирующие институты непосредственного народовластия, в том числе референдум.

Объектом исследования выступает референдум как важнейший институт российской демократии и правового государства.

Предметом исследования являются теоретические аспекты референдума, отражающие его характерные признаки и виды, юридическую природу, место и роль в правовом государстве, а также проблемы ответственности за нарушение прав граждан на участие в референдуме.

Цель данной работы заключается в комплексном общетеоретическом анализе сущности референдума, его роли и назначения в условиях становления и развития демократических начал российской государственности.

Для достижения поставленной цели определены **основные задачи исследования:**

- обобщить исторические этапы развития института референдума;
- провести отраслевой анализ действующего законодательства Российской Федерации по вопросам правового регулирования референдума;
- сформулировать и определить основные признаки и сущность референдума как правового института;

- определить место и роль института референдума в условиях построения российского правового государства;
- дать видовую характеристику референдума;
- определить место и роль актов референдума в механизме правового регулирования;
- проанализировать гарантии осуществления права граждан на участие в референдуме;
- определить проблемы ответственности за нарушение норм о референдуме;
- рассмотреть особенности и предпосылки возникновения референдумных правоотношений.

Методологическая и теоретическая основы исследования.

Методологическую базу составляют современные методы познания, выявленные юридической наукой и апробированные практикой. Работа основана на использовании общенаучных методов исторического и логического анализа. Применялся также ряд специальных методов, в том числе сравнительно-правовой, статистический, конкретно-социологический, системный и структурно-функциональный.

Теоретическую базу исследования составили специальная юридическая литература, научные разработки по общей теории государства и права, конституционному праву, уголовному праву, истории, философии – в той мере, в какой они способствовали разрешению поставленных задач.

Эмпирическую базу исследования составили:

1. Конституция СССР 1936 года.
2. Конституция РСФСР 1937 года.
3. Конституция СССР 1977 года.
4. Конституция РСФСР 1978 года.
5. Конституция Российской Федерации 1993 года.
6. Федеральное конституционное законодательство.
7. Федеральное законодательство.

8. Общефедеральные подзаконные нормативно-правовые акты.

9. Конституции (Уставы) субъектов Российской Федерации.

10. Законы субъектов Российской Федерации.

Научная новизна работы обусловлена поставленными целями и задачами и заключается в том, что диссертация представляет собой одно из первых монографических исследований референдума на уровне общей теории государства и права

На основе отраслевого анализа предпринята попытка разработать основные положения теории референдума.

Новизна диссертации находит непосредственное выражение в выносимых на защиту основных положениях:

1. Референдум представляет собой основанную на нормах действующего законодательства форму прямого волеизъявления граждан по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни, направленную на нормативное закрепление принятых решений.
2. Институт референдума является важнейшим условием построения российского правового государства, потому что:
 - на референдуме народ выступает как верховный законодатель;
 - референдум является одной из важнейших форм выражения и развития общественного мнения;
 - референдум способствует наиболее полному осуществлению социальной функции народа – общественному контролю за деятельностью органов власти, повышению ответственности депутатов перед избирателями;
 - референдум содействует развитию интереса народа к государственным и общественным делам;
 - референдум способствует развитию правосознания российского народа.

3. Акты референдума представляют собой принятые в особом порядке, большинством населения государства нормативно-правовые документы, обладающие высшей юридической силой, выполняющие особый набор функций в механизме правового регулирования, непосредственно выражающие волю народа, характеризующие степень согласия в обществе, направленные на урегулирование наиболее важных общественных отношений.

4. На основании проведенного анализа предлагается следующая классификация актов референдума:

- по юридической силе: Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, акты органов местного самоуправления;
- в зависимости от предмета и метода правового регулирования: государственно-правовые, гражданско-правовые, уголовно-правовые, административные, финансовые и т. д.;
- по степени общественной значимости: конституционные (конституции, уставы и т.п.); иные акты (законы, положения);
- по сфере действия: федеральные, региональные, местные;
- по предметам ведения: конституционные акты референдума, содержащие в себе либо проект новой конституции, либо конституционную реформу и поправки к конституции; законодательные акты референдума, предметом которых является либо проект закона, либо уже вступивший в силу закон;
- в зависимости от цели принятия: обязательные акты референдума; факультативные акты референдума;
- особой разновидностью актов референдума являются акты плебисцитов, принимающиеся населением по вопросу о политической судьбе территории, на которой оно проживает;

- решающие акты референдума: утверждающие акты; отвергающие акты референдума.

5. Акты референдума, являясь одной из разновидностей нормативных актов, осуществляют функции, которые можно разделить на две группы: общие и специальные. К общим функциям относятся воспитательная, идеологическая, познавательная, информационная, к специальным - регулятивная, охранительная, консенсуальная.
6. В результате исследования были определены гарантии осуществления права граждан на участие в референдуме, дана их классификация и выделены характерные особенности.
7. Практическая реализация института референдума осуществляется посредством референдумных правоотношений, которые представляют собой общественные отношения, урегулированные особыми правовыми нормами, связанные с подготовкой и проведением референдума, направленные на закрепление принятых решений, имеющие целью удовлетворение прав и законных интересов граждан и государства. Именно в рамках правоотношений проявляется социальная ценность данного института.
8. Центральным звеном референдумных правоотношений являются особые нормы, регулирующие данные отношения. Они представляют собой общеобязательные, формально определенные юридические предписания, отражающие специфику общественных отношений, связанную с подготовкой и проведением референдума, и охраняемые от нарушения мерами государственного принуждения.
9. За нарушение законодательства в области референдума предусмотрено наступление конституционной, административной, уголовной ответственности в зависимости от степени содеянного.

10. Разработаны научно-практические рекомендации по дальнейшему совершенствованию законодательства о референдуме.

Научное и практическое значение работы. Теоретический анализ проблемы, составляющий предмет диссертации, проведен во взаимосвязи с практикой социально-экономических, политических, правовых преобразований в обществе, процесса правотворчества и правореализации.

Содержащиеся в диссертации обобщения и выводы призваны способствовать дальнейшему совершенствованию механизма применения института референдума во взаимоотношениях личности, общества и государства. Сформулированные в работе положения и выводы дополняют и развивают соответствующие разделы общей теории права и государства.

Кроме того, общетеоретическое исследование института референдума должно послужить отправной точкой для более детального научного анализа данного явления отраслевыми юридическими науками.

Результаты работы можно использовать в учебном процессе при преподавании курса теории государства и права, в частности при подготовке лекций, проведении семинарских занятий, написании научных работ по данной проблематике.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертации обсуждались на заседании кафедры теории государства и права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», отражены в опубликованных статьях.

Структура диссертации обусловлена целью, задачами и логикой исследования и включает в себя введение, шесть глав и библиографию.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается выбор темы, ее актуальность, цели, задачи, новизна, теоретическое и практическое значение исследования,

приводятся данные об апробации работы, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Глава 1. «Понятие и общая характеристика референдума: историко-сравнительный анализ законодательства». Одним из наиболее значимых способов непосредственного выражения власти народа является референдум. В переводе с латинского (*referendum* – сообщаю, докладываю) – форма прямой демократии.

Референдум входит в число правовых институтов, недостаточно изученных отечественной правовой наукой. Поэтому глубокое осмысление и конкретизация теоретических положений института референдума является необходимым условием его широкого применения в практике построения демократического правового государства в России.

В рамках данной главы проведено комплексное исследование сущностного содержания референдума, показано соотношение со сходными юридическими понятиями, такими как «опрос» и «обсуждение». Референдум как правовой институт характеризуется рядом признаков.

Во-первых, он – важнейший институт непосредственной демократии.

Во-вторых, референдум является особой разновидностью правотворчества.

В-третьих, это – высшая форма непосредственного осуществления народом своей власти, посредством волеизъявления; позволяющая выявить волю народа; может проводиться по различным вопросам, кроме тех, которые запрещены действующим законодательством.

В-четвертых, осуществляется посредством голосования в целях выявления воли большинства населения.

В-пятых, законопроекты и решения, принятые на референдуме могут изменяться (отменяться) только путем проведения нового референдума.

В-шестых, решения, принятые на референдуме, не нуждаются в утверждении каким-либо другим органом и вступают в силу, как правило, с момента официального опубликования результатов референдума.

С помощью референдума граждане приобретают возможность эффективного воздействия на формирование политики государственных и иных органов власти, а последние в свою очередь – возможность сверять свои решения с мнением народа или отдельной его части.

В главе детально анализируется законодательство по вопросам правового регулирования референдума в советский, постсоветский и современный периоды развития нашего государства. Особо делается акцент на новый Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации».

В связи с проводимыми в нашей стране реформами произошли серьезные изменения и в сфере осуществления народовластия, поэтому возникла необходимость совершенствования нормативно-правовой базы, регулирующей подготовку и проведение референдума. Государство должно гарантировать свободное волеизъявление граждан Российской Федерации на референдуме, защищать демократические принципы и нормы, определяющие право граждан на участие в референдуме.

Практическая реализация института референдума находит свое выражение посредством правоотношений и в особенности референдумных. Их специфика состоит в том, что обязательной предпосылкой возникновения этих правоотношений является деятельность по подготовке и проведению референдума. Правовой основой референдумных правоотношений служат особые нормы, регулирующие данные отношения и обладающие характерными признаками:

- их возникновение есть результат развития различных форм непосредственной демократии в Российской Федерации и законодательства о референдумах;

- референдумные нормы всегда носят публично-правовой характер, который проявляется в том, что одним из участников референдумных правоотношений выступает государство или уполномоченный орган;

- указанные нормы встречаются в нормативных актах различных уровней (федеральных, региональных, местных);
- направлены на регулирование общественных отношений между государством и обществом в процессе проведения референдума;
- особенность норм о референдуме также связана с характером выполняемых ими функций.

Таким образом, данные нормы представляют собой особые общеобязательные, формально определенные юридические предписания, регулирующие специфические общественные отношения, связанные с подготовкой и проведением референдума, и охраняемые от нарушения возможностью государственного принуждения.

Специфика референдумных правоотношений заключается в следующем:

- могут носить как персонифицированный, так и неперсонифицированный характер;
- целью референдумных правоотношений является подготовка и проведение референдума;
- результатом референдумных правоотношений является акт референдума;
- представляют собой правовой механизм регулирования непосредственного правотворчества граждан;
- данные отношения ограничены субъектным составом;
- референдумные отношения носят публичный характер;
- важнейшей предпосылкой возникновения референдумных правоотношений являются специальные предписания.

Следовательно, референдумные правоотношения – это общественные отношения, урегулированные особыми правовыми нормами, связанные с подготовкой и проведением референдума, направленные на юридическое закрепление принятых решений, имеющие целью реализацию прав и законных интересов граждан и государства в области народовластия.

Референдумные правоотношения являются центральным звеном механизма правового регулирования, основным каналом реализации права граждан на свободное волеизъявление.

С учетом изложенного референдум можно определить как *основанную на нормах действующего законодательства форму прямого волеизъявления граждан по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни, направленную на нормативное закрепление принятых решений.*

Глава 2. «Институт референдума в условиях построения российского правового государства». Коренные преобразования нашего общества на современном этапе породили множество сложных и противоречивых процессов в сферах социально-экономического, политического, национально-государственного и правового развития. Среди них первостепенное значение имеют вопросы становления российского правового государства, строжайшего соблюдения законности и правопорядка в стране, последовательного обеспечения конституционных прав и свобод граждан, их гарантированности, взаимной ответственности между государством и личностью.

«Правовое государство – это не просто государство законности или даже улучшенный его вариант, а сложившаяся в процессе исторического развития особая, наиболее совершенная модель современного демократического цивилизованного государства»¹.

Характерными чертами, определяющими сущность правового государства, являются: подлинное народовластие; разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную; верховенство в обществе легитимного закона; правовая культура власти; взаимная ответственность государства и личности; эффективная правозащитная деятельность и т. д.

¹ Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). 2-е изд., доп. М., 2005. С. 456.

В современной России осуществляются демократические преобразования, формируются рыночные отношения, совершенствуется духовная сфера. В стране происходит процесс становления гражданского общества и новой государственности, основывающийся на приоритете прав и свобод человека. Становится необходимой практическая реализация основных принципов демократического правового государства, определение конкретных путей его построения, перспектив развития в этом направлении и др.

Отношения между государством и личностью здесь должны строиться на основе взаимной ответственности. Наиболее значимым и эффективным способом осуществления свободного волеизъявления народа представляется – *референдум*.

Его определяющая роль и значение в системе институтов современной российской демократии проявляется в следующем.

Во-первых, путем референдума народ непосредственно выступает как верховный законодатель, санкционирующий важнейшие общеобязательные правовые акты для всех государственных органов, должностных лиц и граждан. Прямое народное законотворчество вытекает из принципа народного суверенитета.

Во-вторых, референдумы способствуют развитию правосознания российского народа. Законы должны отражать не только назревшие потребности экономического развития, но и соответствовать политическим, правовым и моральным воззрениям и убеждениям граждан. Законы, принятые народным голосованием, полнее отражают степень политической зрелости и культуры общества.

В-третьих, референдумы являются одной из важнейших форм выражения и развития общественного мнения. Положительное общественное мнение, сложившееся вокруг конкретного законопроекта, придает нормативному правовому акту высокий авторитет, создает моральные

стимулы и гарантии для его добровольного и добросовестного выполнения гражданами.

В-четвертых, референдумы способствуют наиболее полному осуществлению социальной функции народа – общественного контроля за деятельностью высших и местных представительных органов, повышению ответственности депутатов перед избирателями. Поскольку на референдумах дается императивная общественная оценка законопроектов, это обязывает органы государственной власти и органы местного самоуправления совершенствовать свою законодательную и нормотворческую деятельность.

В-пятых, институт референдума содействует развитию интереса народа к государственным и общественным делам, усилению влияния и воздействия граждан на политическую, хозяйственную и культурную жизнь государства, так как по этим вопросам прежде всего будут проводиться народные голосования.

Референдумы не понижают авторитета и ответственности высших и местных представительных органов власти и депутатов. Напротив, благодаря референдумам достигается большая демократизация их деятельности, возрастает ответственность перед народом.

В современных условиях невозможно полное и непосредственное участие всего народа в управлении общественными процессами, демократия осуществляется опосредованно, в связи с чем институт референдума особенно важен и необходим как институт подлинно народного управления обществом.

Сегодня идет активный процесс совершенствования избирательного законодательства, действует система демократических выборов, а значит тенденция становления и развития правового государства в России приобретает реальные очертания. Роль выборов и референдумов в этом важном деле крайне велика.

Эффективность их практической реализации во многом зависит:

- 1) от повышения уровня правовой культуры органов власти и населения в целом;
- 2) создания действенного механизма отзыва, контроля и ответственности депутатов представительных органов;
- 3) усиления значимости местной власти путем тщательной разработки муниципального права (как отрасли права), расширения полномочий местного самоуправления и определения последнего в системе государственной власти;
- 4) широкого разъяснения населению значения выборов и референдумов для общественной и государственной жизни;
- 5) разъяснения народу результатов принятия определенных решений на референдумах;
- 6) непосредственного участия народа в осуществлении государственной власти посредством организации и проведения консультативных референдумов;
- 7) профессионализации власти.

Глава 3 «Виды референдумов в Российской Федерации и практика их проведения» Дается видовая классификация референдумов.

По характеру юридической силы решения, принятого на референдуме различают *консультативный* и *императивный* референдумы. Первый проводится для выяснения мнения населения по конкретным вопросам, окончательное решение по которым принимает орган, инициирующий проведение референдума. Решение же, принятое на консультативном референдуме, не имеет обязательной силы. Напротив, решения императивного референдума обязательны для исполнения всеми органами и лицами на территории, в рамках которой они были приняты. Такие решения не нуждаются в дополнительном утверждении и могут быть изменены или отменены только путем референдума.

Проводится сравнение консультативного референдума со всенародным обсуждением. Диссертант считает, что нелогично отождествлять данные понятия. Потому что всенародные обсуждения, да и обсуждения вообще, предполагают обмен мнениями, внесение поправок, дополнений, изменений в законопроект или вынесенный на обсуждение вопрос с обязательно выработанным механизмом учета этих поправок, изменений и дополнений. А консультирование, по сути, не предполагает обязательного учета высказанного мнения.

В зависимости от предмета референдума, то есть вынесенного на него вопроса, выделяются *конституционный* и *законодательный* референдумы. Предметом конституционного референдума является внесение изменений в Конституцию либо принятие новой Конституции. Предметом законодательного референдума является принятие (непринятие) законопроекта, внесение изменений или отмена действующих законов.

Референдумы в зависимости от условий, необходимых для их проведения, делятся на *обязательные* и *факультативные*.

Обязательные – это те, которые должны проводиться по чьей-либо инициативе и обязательность их проведения должна регламентироваться Конституцией РФ или федеральным конституционным законом. К обязательным референдумам в первую очередь относятся конституционные референдумы. Обязательность референдумов заключается в том, что выносимые вопросы согласно действующей Конституции РФ и законодательству могут решаться только посредством прямого волеизъявления народа.

Под факультативным референдумом понимаются те референдумы, которые проводятся по усмотрению или предложению народа (или его части), органов государственной власти или местного самоуправления¹, то

¹ См.: *Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В.* Конституционное право. М., 2000. С. 373.

есть они проводятся только при наличии инициативы определенных законом субъектов.

Отдельным видом референдума можно выделить *дополнительный* референдум или народное вето. Для него характерно то, что выносимый на народное голосование акт уже принят представительным органом государственной власти и может быть поставлен на голосование народа лишь после положительного вотума парламента. Дополнительный референдум (народное вето) может быть как обязательным, так и факультативным.

По территориальному принципу референдумы делятся на *общегосударственные, региональные и местные*.

Общегосударственные референдумы проводятся на всей территории страны, в них участвуют все граждане, обладающие правом на участие в референдуме. Ярким примером общегосударственного референдума является референдум по вопросу принятия Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года.

Региональные референдумы проводятся в пределах территории региона, субъекта Федерации.

В настоящее время наблюдается более частое использование института референдума на уровне субъектов Российской Федерации. Это связано с процессом укрупнения российских регионов. Изменение административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации становится одним из направлений федеративной реформы в стране. И это оправданно: ни в одном из 24 государств с федеративным устройством нет 89 субъектов.

Местный референдум - это голосование граждан Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающих в границах одного или нескольких муниципальных образований, по важным вопросам местного значения, которое проводится в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями, уставами,

законами субъектов Федерации, а также уставами муниципальных образований¹.

Местный референдум может использоваться в двух формах.

Во-первых, как способ принятия решений, требующих непосредственного волеизъявления большинства граждан на данной территории. В таком случае референдум проводится по мере необходимости. Этот способ принятия решений используется наряду с постоянным принятием решений через выборные органы местного самоуправления.

Во-вторых, местный референдум может быть использован как избранная населением форма самоуправления, полностью заменяющая представительные органы самоуправления на данной территории. Такая форма самоуправления возможна в территориальных единицах с небольшой численностью населения. Референдум здесь должен проводиться регулярно.

Однако ни одна из форм местного референдума не нашла своего постоянного практического применения. Попытки его проведения, к сожалению, часто терпят неудачу. Так, 27 марта 2005 года в Саратове проводился референдум по процедуре избрания мэра города. Вопрос в бюллетене звучал следующим образом: «Считаете ли Вы, что мэр города должен избираться всенародно, на основе всеобщего избирательного права?». Данный референдум был признан несостоявшимся из-за низкой явки участников референдума. Она составила чуть больше 7 %.

Это лишний раз свидетельствует о низком уровне правовой культуры населения, несовершенстве референдумного законодательства.

Глава 4. «Акты референдумов – особая разновидность правотворчества». Под актом референдума понимается определенная деятельность, интеллектуально-волевой процесс, направленный на нормативное закрепление наиболее важных общественных отношений путем

¹ См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 1998. С. 493.

свободного волеизъявления граждан, реализацию принципа непосредственной демократии, и в то же время результат этой деятельности, выраженный вовне в виде какого-либо юридического документа.

Юридическая сила решения, принятого на референдуме, непосредственно предопределяет характер и пределы регулирующего воздействия, обязательность действия акта и его территориальные пределы, а также основания возможной отмены или изменения соответствующего решения.

Данное положение устанавливает правовые последствия референдума, под которыми понимаются:

во-первых, юридическая сила акта, принятого на референдуме;

во-вторых, возможность или невозможность изменения или отмены акта, принятого на референдуме, обычным нормотворческим путем.

Нормативный правовой акт, принятый на референдуме, обладает большей юридической силой по сравнению с соответствующим актом, принятым компетентным органом. Вместе с тем действующее законодательство предусматривает исчерпывающий перечень оснований, по которым суд вправе отменить акт, принятый на референдуме субъекта Российской Федерации и местном референдуме:

- при нарушении установленного федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования порядка проведения референдума, что повлекло за собой невозможность выявить действительную волю участников референдума;

- при несоответствии закона или устава муниципального образования, на основе которых проводился референдум, Конституции Российской Федерации, федеральному закону, закону субъекта Российской Федерации;

- если акт, принятый на референдуме, не соответствует Конституции Российской Федерации, федеральному закону, закону субъекта Российской Федерации.

Акты референдума в отличие от других правовых актов направлены непосредственно на выяснение, закрепление и реализацию воли народа, его правотворческой функции, повышение легитимности действующего законодательства, выяснение подлинного смысла и воли законодателя (граждан), способствуют эффективной реализации правовых норм.

Можно выделить следующие основные признаки актов референдума:

- 1) акты референдума обладают высшей юридической силой;
- 2) акты референдума являются обязательными и не нуждаются в дополнительном утверждении;
- 3) их изменение, дополнение либо отмена происходит в особом порядке;
- 4) они оформляют государственную волю народа, выраженную непосредственно, ибо согласно ст. 3 Конституции Российской Федерации высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы;
- 5) образуя вместе с другими правовыми актами целостную систему в структуре механизма правового регулирования, непосредственно влияют на действие других юридических норм и являются наиболее эффективным средством правового воздействия на общественные отношения;
- 6) будучи одной из разновидностей правовых актов, акты референдума характеризуются теми же общими признаками, что и правовые акты вообще: имеют волевой характер, обладают государственной обязательностью, характеризуются наличием строго определенной формы выражения и т.д.;
- 7) издаются в процессе правотворческой деятельности непосредственно всего населения страны;
- 8) могут быть положены в основу решения юридического дела наряду с иными нормативными актами;
- 9) характеризуются акты регулируют наиболее значимые для общества и государства общественные отношения;
- 10) занимают особое место в правовой системе Российской Федерации;
- 11) акты референдума характеризуют уровень общественного согласия.

Таким образом, *акт референдума представляет собой принятый в особом порядке большинством населения государства нормативный правовой акт, обладающий высшей юридической силой, выполняющий особый набор функций в механизме правового регулирования, непосредственно выражающий волю народа, характеризующий определенную степень согласия в обществе, направленный на урегулирование наиболее важных общественных отношений.*

Глава 5. «Гарантии осуществления права российских граждан на участие в референдуме». Необходимым условием эффективного осуществления народовластия являются гарантии права граждан на участие в референдуме, которые включают в себя всю совокупность условий и средств, обеспечивающих их реализацию и правовую защиту.

Гарантии права на участие в референдуме состоят в том, чтобы юридическими средствами обеспечить организационные, материальные (финансовые) и другие условия реализации данного права.

В Российской Федерации основной гарантией прав и свобод граждан является *Конституция Российской Федерации*. Она имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории России.

Что касается гарантий права граждан на участие в референдуме, то их можно разделить на две группы: *общие* и *специальные*. К первому виду относятся экономические, политические, социальные; ко второму – правовые, международно-правовые.

Экономические гарантии выступают основой всех других гарантий и представляют собой материальные возможности обеспечения реализации провозглашенного права на участие в референдуме.

Политические гарантии подразумевают демократизм общественного и конституционного строя Российской Федерации, политический плюрализм, активное участие граждан в управлении делами и т. д. Иными словами,

политические гарантии – это вся политическая система общества. Ведущее место в ней занимает государство. Оно является наиболее эффективным орудием проведения потребностей и интересов народа в жизнь. Особая роль здесь отводится четкой работе всех ветвей и структур государственной власти

Социальные гарантии представляют собой высокую правовую культуру как населения, так и органов власти, социально-политическую активность граждан. Особая роль отводится деятельности различных общественных организаций и объединений, средств массовой информации, негосударственных образований по обеспечению права граждан на участие в референдуме.

Правовые гарантии включают в себя законодательство, закрепляющее право граждан на участие в референдуме; меры, способствующие выявлению нарушений законодательства в этой области; способы правовой защиты населения; различные формы надзора и контроля; профилактические мероприятия.

Международно-правовые гарантии права граждан на участие в референдуме реализуются через институты международных наблюдателей, присутствующих при подготовке и проведении референдума.

Гарантией прав и свобод граждан служит также *ответственность* за нарушение прав граждан на участие в референдуме.

Глава 6. «Проблемы ответственности за нарушение прав граждан на участие в референдуме». В российской избирательной практике выделяют три вида юридической ответственности за нарушение законодательства о референдумах:

- конституционная ответственность;
- административная ответственность;
- уголовная ответственность.

Различие между ними проводится по многим правовым, фактическим и процессуальным основаниям применения, санкциям, субъектному составу.

Особенности *конституционной* ответственности состоят в следующем:

- носит ярко выраженный политический характер;
- круг субъектов, на которых распространяется конституционная ответственность, является узким и ограниченным;
- специфичны меры ее воздействия;
- данный вид ответственности является ключевым институтом публичного права;
- она наступает как за правонарушение, так и при их отсутствии (задержка в принятии решений, принятие неэффективного решения и т.п.);
- ее наступление направлено прежде всего на защиту Конституции¹.

Конституционная ответственность может наступать не только за нарушение конституционных норм, но и за отступление от требований закона. В связи с углублением принципа разделения властей круг мер конституционной ответственности расширяется, а сама она приобретает новые формы. Примерами конституционной ответственности являются: отрешение от должности Президента РФ; отставка Правительства; отзыв депутата либо посла или иного должностного лица; роспуск партии или общественного движения и др.

Не менее важную роль в защите прав граждан на участие в референдуме играет *административная* ответственность.

В ныне действующем российском законодательстве имеется правовой механизм защиты прав граждан на участие в референдуме и материально-правовая база для привлечения к административной ответственности лиц, виновных в нарушении этих прав.

¹ См.: Баранов В.М. Теория юридической ответственности. Н. Новгород, 1998. С.20.

Составы административных правонарушений, связанных с референдумами, представлены в главе 5 КоАП РФ «Административные правонарушения, посягающие на права граждан».

Предусмотрено 30 составов административных правонарушений, представленных статьями 5.1 - 5.25. При этом статья 5.17 состоит из двух, а статья 5.25 - из пяти частей. Среди них принципиально новой, не имеющей аналога в КоАП РСФСР, является лишь одна статья - статья 5.24, устанавливающая административную ответственность председателя или члена избирательной комиссии, комиссии референдума за нарушение установленного законом порядка подсчета голосов. Остальные 24 статьи воспроизводят действующие составы административных правонарушений с некоторыми редакционными поправками гипотезы и диспозиции, а также санкции соответствующих статей КоАП РСФСР 1984 года с последующими изменениями и дополнениями.

Уголовная ответственность является крайней мерой борьбы с правонарушениями в сфере организации и проведения референдумов, рассчитанной на наиболее вредоносные посягательства на общественные отношения.

Действующее уголовное законодательство содержит четыре состава, посвященные регулированию ответственности за нарушения права на участие в референдуме: статьи 141, 141.1, 142, 142.1 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Поэтому, несмотря на распространенный характер нарушений законодательства о референдумах, уголовно-правовые санкции на практике имеют достаточно ограниченный масштаб применения. В подавляющем большинстве случаев нарушений в организации и проведении выборов и референдумов с юридической точки зрения вполне достаточным бывает использование мер ответственности, закрепленных в избирательном (референдумном) и административном законодательстве.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

1. *Шмелев А. В.* Понятие и общая характеристика референдума: историко-правовой аспект // Вестник СГАП. Саратов: Издательство ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2005 . № 1(42). (0,4 п.л.).
2. *Шмелев А. В.* Юридическая природа и сущность референдума: сравнительный анализ законодательства // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. Сер. «Юриспруденция». Вып. 47. Тольятти: Издательство ВУиТ, 2005 . (0,6 п.л.).
3. *Шмелев А. В.* Понятие референдума как правового института // Защита субъективных прав: история и современные проблемы. Волжский: Издательство Волгоградского государственного университета, 2005 . (0,5 п.л.).
4. *Шмелев А. В.* Институт референдума в условиях построения российского правового государства // Вестник СГАП. Саратов: Издательство ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006 . № 1(46). (0,4 п.л.).

