

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)

на тему Конституционно-правовое регулирование референдума в Российской Федерации

Студент

Е.О. Ионин

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н., доцент А.Н. Станкин

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2020

Аннотация

Актуальность темы исследования обусловлена значимостью института референдума для современного правового демократического государства как высшего выражения воли народа по наиболее важным вопросам общественной и государственной жизни, а также необходимостью совершенствования правового механизма реализации конституционного права граждан на участие в референдуме.

Таким образом, исследование института референдума на сегодняшний момент является актуальной и требует детального анализа его проблем и определение некоторых мероприятия по их устранению.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в следствии реализации избирательного права гражданами Российской Федерации.

Предметом исследования являются нормы Конституции РФ и действующего законодательства, которые регламентируют и регулируют вопросы о структуре, порядке и значимости референдумов в России и в субъектах РФ. Также предметом исследования являются отдельные теоретические работы и правоприменительная практика.

Цель выпускной квалификационной работы заключается в комплексном исследовании института референдума в России, а также выявление актуальных его проблем и пути их решения.

Структура работы состоит из аннотации, введения, трех глав, разделенных на параграфы, заключения и списка используемой литературы и используемых источников. Объем работы составляет 71 страницу.

Оглавление

Введение.....	4
Глава 1 Теоретические основы института референдума.....	7
1.1. Понятие института референдума.....	7
1.2 История развития института референдума	21
Глава 2 Правовое регулирование института референдума в Российской Федерации.....	38
2.1 Всероссийский и региональный референдумы.....	38
2.2 Референдум в местном самоуправлении	44
Глава 3 Проблемы института референдума в Российской Федерации и предложения по их устранению	50
3.1 Проблемы института референдума в России.....	50
3.2 Роль решений Конституционного Суда РФ в совершенствовании законодательства о референдуме	53
Заключение	62
Список используемой литературы и используемых источников.....	66

Введение

Актуальность темы исследования обусловлена теоретической и практической значимостью работы. Теоретическая значимость работы заключается в проблеме реализации избирательных прав, которые являются предметом исследования в трудах множества ученых. Так профессор Н.А. Боброва еще в 2013 году давала интервью в преддверии «дня рождения» Конституции Российской Федерации, отмечала, что «у нас же сейчас избирательное право превращено в каучуковый инструмент политики. Конституционный статус выборных законов не позволит власти насилловать избирательную систему, как это сейчас происходит. Я об этом говорю уже двадцать лет. Ну нельзя избирательное право подстраивать под каждую новую политическую ситуацию. Если проследить историю избирательного права в современной России, то оно эволюционировало не в сторону развития демократии, а наоборот. Уничтожение строки «против всех», уничтожение порога явки для признания выборов состоявшимися. Последнее изобретение - введение муниципального фильтра законом о выборах глав регионов — это вообще издевательство над прямыми выборами» [13].

Мы полностью солидарны с мнением профессора, поскольку именно институт референдума и избирательные права граждан является непосредственной реализацией основ государственного строя Российской Федерации, закрепленных в Конституции: «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является её многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления».

Также, для разрешения вышеуказанной проблемы, Наталья Алексеевна предлагает «признать все избирательные законы конституционными, то есть, чтобы госдума принимала их не простым большинством голосов, как это сейчас делается, а двумя третями» [13].

Рассматривая практическую значимость работы, то можем выделить будущее изменение Конституции РФ. Так в период с 25 июня по 1 июля 2020 года будет проводиться Общероссийское голосование по поправкам в Конституцию России. В первую очередь, процедура проведения данного мероприятия (включая все предыдущие этапы данной инициативы), которая определена Федеральным законом «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» от 04.03.1998 № 33-ФЗ, серьезным образом нарушена и также вступит в противоречие еще и с 9 главой Конституции РФ. В указанных нормативно-правовых актах не отмечается создание специальной конституционной комиссии, равно как и проведение не предусмотренного законодательством народного голосования «по одобрению». Примечательно, что указанные незаконные мероприятия проводятся за счет налогоплательщиков, которые в принципе не имеют ничего общего с процедурой внесения поправок в Конституцию РФ.

Таким образом, исследование института референдума на сегодняшний момент является актуальной и требует детального анализа его проблем и определение некоторых мероприятия по их устранению.

Теоретическая основа исследования состоит из трудов ведущих исследователей различных правовых направлений, таких, как: Н.А. Боброва, В.В. Комарова, И.А. Ледах, В.В. Платковский, М.П. Карева, В.Ф. Коток и др.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в следствии реализации избирательного права гражданами Российской Федерации.

Предметом исследования являются нормы Конституции РФ и действующего законодательства, которые регламентируют и регулируют вопросы о структуре, порядке и значимости референдумов в России и в субъектах РФ. Также предметом исследования являются отдельные теоретические работы и правоприменительная практика.

Цель выпускной квалификационной работы заключается в комплексном исследовании института референдума в России, а также выявление актуальных его проблем и пути их решения.

Для достижения поставленной цели необходимо решить ряд следующих задач:

- 1) Проанализировать основные подходы к определению понятия референдума в России;
- 2) Провести историю становления данного института;
- 3) Рассмотреть основные виды референдумов в России;
- 4) Выделить существенные проблемы по теме исследования и пути их решения.

Методологическую основу исследования составили общенаучный диалектический метод познания, а также общие, специальные и частные методы исследования: формально-юридический, сравнительно-правовой, системный, комплексный, метод правового моделирования, а также нормативный метод.

Обусловленная актуальностью, имеющая цель и задачи структура настоящей работы состоит из аннотации, введения, 3 глав, разделенных на параграфы, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Теоретические основы института референдума

1.1 Понятие института референдума

Понятие «референдум» имеет множество обоснованных теоретических определений и закрепленное в Федеральном конституционном законе от 28.06.2004 № 5-ФКЗ легальное закрепление. Так, в соответствии со ст. 1 указанного закона «референдум Российской Федерации – всенародное голосование граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения». Следует отметить, что указанное определение применимо только к Всероссийскому референдуму, а помимо этого, существует также референдум по вопросам местного значения. Вместе с тем, основываясь на указанное определение сложно выявить место института референдума в отечественной демократии. Связи с этим обратимся к трудам некоторых ученых, которые с определением указанного понятия также выявляли его сущность и специфику.

Прежде чем, перейти к анализу определения понятия «референдума», следует выделить его конституционные основы. Согласно ст. 1 Конституции РФ «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». Развитие демократии в России совместно с гражданским обществом сопровождается с развитием народовластия и форм участия населения в управлении делами государства и решении вопросов местного значения. В ст. 3 Конституции РФ закреплено, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». В связи с этим, конституционное право граждан реализуется посредством непосредственной и представительной формы демократии.

Под непосредственной (она же прямая) демократией необходимо понимать форму политической организации и устройства общества, при

которой основные решения инициируются, принимаются и исполняются непосредственно гражданами.

Под представительной демократией понимается такая политическая организация и устройство общества, где признается факт того, что основным источником власти является народ, но управление государством делегируется различным представительным органам, члены которых избираются гражданами.

В связи с этим, в Российской Федерации наблюдается некоторое смешение указанных форм народовластия, что и является особенностью политического режима в России. По теме исследования, нам необходимо провести основываясь на непосредственную демократию.

Существует несколько форм выражения непосредственного народовластия. Под формами непосредственной демократии необходимо понимать прямое волеизъявление особого круга субъектов по решению вопросов государственной и общественной жизни, коррекции осуществления властных функций органами власти, сопоставление воли народа с деятельностью властных органов» [16, с. 6].

Существует множество различных классификаций форм непосредственного народовластия, но выделим только одну, которая выделяет три формы: федеральный уровень, уровень субъекта федерации и на уровне муниципального образования.

Основными институтами непосредственной демократии по общему правилу являются референдум и выборы.

Референдум (от лат. *referendum* «должное быть сообщенным») – это форма непосредственного волеизъявления граждан, которая выражается в голосовании по важным вопросам федерального, регионального или местного значения. Такое решение имеет законодательную силу, иногда больше, чем нормативно-правовой акт парламента (как правило, решение, принятое на всеобщем голосовании, не может быть отменено нормативным актом).

В. В. Комарова считает, что референдум надлежало бы определить в качестве «формы непосредственной демократии, содержанием которой является волеизъявление установленного законом числа граждан по любому общественно значимому вопросу, кроме тех, которые не могут по закону быть вынесены на референдум, имеющее высшую юридическую силу и обязательное для исполнения органами, организациями и гражданами, в отношении которых референдум имеет императивный характер» [16].

Так, референдум – это всенародное голосование, проводимое с целью принятия окончательного и обязательного к исполнению решения либо с целью выявления мнения народа, которое подлежит учету и отражению в акте органа государственной власти или органа местного самоуправления.

Следует заметить, что для того, чтобы референдум не оказался фикцией, его проведение требует абсолютной гласности, точной публикации.

Термином, во многом схожим с референдумом, считают «плебисцит» - всенародный опрос, всенародное обсуждение. Зачастую авторы понимают плебисцит как разновидность референдума.

Указанное мнение обосновывается также и в Российской юридической энциклопедии, в которой отмечается, что «плебисцит – это всенародное обсуждение, вид всенародного голосования, референдум». И дальше там уточняется, что: «с юридической точки зрения отсутствуют различия между референдумом и плебисцитом. Однако плебисцитом называют референдум по вопросам, имеющим судьбоносный характер для страны или региона: о государственной принадлежности спорной территории, о форме правления, дальнейшем существовании правящего режима, доверии лидеру страны» [35, с. 707].

Таким образом, термин «плебисцит» даже в юридической энциклопедии имеет двойное положение. С одной стороны, он признается как разновидность референдума, а с другой стороны он проводится с целью решения особо важных вопросов государства. Примечательно, что даже в большинстве других юридических энциклопедий данная позиция не

меняется. Это положение является также предметом для дискуссий, поскольку является проблемным вопросом в реализации прямой демократии.

С уверенностью можно сказать, что никакой определенности в этой трактовке нет. Выборы главы государства, в частности если гражданам предлагается одна кандидатура, в некоторых странах называют и плебисцитом, и референдумом. По правде говоря, используя такие термины, надлежит иметь в виду точность их формулировки с соответствующего языка, поскольку смысл обозначения этих слов не всегда может совпадать.

Так, плебисцит, как правило применяется для легитимизации того или иного кандидата на государственную должность или же государственный действий органов власти или их должностных лиц. То есть это опрос населения с целью определения судьбы той и иной части территории страны. По сути своей плебисцит практически не отличается от референдума. Процедура их проведения схожа.

Также, Г.В. Синцовым был проведен анализ проблем разграничения понятий института референдума и плебисцита в законодательстве России и некоторых зарубежных стран, на основании которого он пришел к логическому выводу, что: «Итак, в чем же видят основное различие между референдумом и плебисцитом виднейшие отечественные и зарубежные ученые? Это предмет голосования, вопрос, выносимый на утверждение народом. Такое основание для различия между референдумом и плебисцитом, очевидно, носит чисто научный, доктринальный характер, разница между ними 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. Все это позволяет сделать вывод, что плебисцит – это вид референдума по предмету. Предметом плебисцитарного референдума является политическая линия, государственная политика президента (правительства) в целом, парламента. Она может иметь как

внутригосударственное значение, так и международное (например, присоединение территории)» [37].

Действительно, основные различия между указанными явлениями непосредственной демократии заключается в словообразовании и в одной единственной особенности – плебисцит преследует цель в решении более важных вопросах жизни государства (зачастую и международные, такие как: присоединение территорий), а референдум преследует цель в разрешении любых вопросов внутригосударственного (федерального), международного, регионального и местного уровня.

На практике, по нашему мнению, наиболее ярким примером проведения плебисцита является о самоопределении Донецкой Народной Республики. 11 мая 2014 году на территории Украины был проведен референдум о объявлении суверенитета ДНР и выражении желания принять статус субъекта Российской Федерации, а также объединиться с Луганской Народной Республикой в Новороссию. Считаем, что по всем признакам данный референдум можно отнести к плебисциту, поскольку:

Во-первых, решение принималось большинством голосов;

Во-вторых, имеет судьбоносный характер для государства, в этом случае – Украины;

В-третьих, участие на этом голосовании приняли более 70 % населения, что для референдума регионального значения не свойственно (например, на референдум 12 декабря 1993 года о введении постав Президента Республики Коми присутствовало менее 50 % населения);

Таким образом, данный референдум можно признать плебисцитом. Однако, де-юре он не признан законным. Согласно Основному закону и законодательству Украины изменение территориального устройства допустимо только посредством проведения государственного референдума (всеукраинского). Множество международных организаций (Евросоюз, Парламентская ассамблея Совета Европы, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе), США, Украина, в частности, оценили

мероприятия по самопровозглашению ДНР нелегитимными. Российская Федерация заявила об «уважении итогов референдума», но по факту его не признала [22] [32].

Для более точного понимания референдума и отличия его от иных форм голосования необходимо выделить основные признаки референдума:

1) референдум есть форма непосредственного выражения народом своей воли, которая позволяет выявлять волю граждан в «чистом виде»;

2) это всегда голосование, то есть способ выявления воли большинства населения страны;

3) изменить или отменить законопроект, принятый на референдуме можно только путем проведения такой же процедуры;

4) решение, принятое на референдуме, не нуждается в подкреплении одобрения законодательного органа и иного органа государственной власти и вступает в силу с момента официального опубликования результатов референдума или по прошествии определенного времени.

Вместе с тем, одной из особенностей референдума является факт того, что совместно с данным понятием используют термин «всенародное голосование». Указанный термин не заключается в том, что абсолютно все население государства должно участвовать в голосовании. В данном случае, подразумевается пассивное избирательное право, то есть участвовать в референдуме имеют право граждане, обладающие правом голоса на соответствующем вопросе. Примечательно, что данное право на участие в референдуме носит не обязательный характер, но на уровне морально-нравственных ценностей является обязанностью каждого участвовать в голосовании. Мы солидарны с данным положением, поскольку раз уж Россия является демократическим государством и основным источником власти является народ, то логично, что каждый гражданин должен принимать участие в решении государственных вопросах.

Законодатель устанавливает определенные процедуры и условия проведения референдума. По общему правилу, инициаторами на проведение

референдума являются отдельные категории участников государственного управления и населения, такие как некоторые высшие органы государственной власти, конкретное количество депутатов парламента страны, а также определенное число граждан. Федеральный конституционный закон Российской Федерации «О референдуме Российской Федерации» устанавливает конкретный перечень субъектов, обладающих инициативным правом на проведение референдума.

Для проведения процедуры референдума законодательно устанавливаются определенные условия. Инициатива его проведения может исходить только от некоторых высших органов государственной власти, определенного числа депутатов парламента страны или группы граждан. Так, Федеральным Конституционным Законом «О референдуме Российской Федерации» устанавливает перечень лиц, обладающих правом инициативы проведения референдума. К таким лицам закон «относит:

1) не менее чем двум миллионам граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в референдуме, - при условии, что на территории одного субъекта Российской Федерации или в совокупности за пределами территории Российской Федерации находится место жительства не более 50 тысяч из них;

2) Конституционному Собранию - в случае, предусмотренном частью 3 статьи 135 Конституции Российской Федерации;

3) федеральным органам государственной власти - в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации».

Инициатива проведения референдума, принадлежащая гражданам РФ, не может быть выдвинута в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории России на основании решения уполномоченного федерального органа, а также в случае, если проведение

референдума приходится на последний год полномочий Президента России, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [44].

На референдум выносятся один или более вопросов, которые предполагают положительный («да») или отрицательный («нет») ответы избирателя. В ряде стран также практикуется голосование избирателей, основывающееся на выборе одного из представленных вариантов ответа. То есть, вариант, набравший большинство голосов, считается принятым, остальные, даже собравшие значительное количество голосов, считаются отвергнутыми.

Так, на референдуме 25 апреля 1993 года было представлено 4 вопроса, предполагающие 2 альтернативных ответа на них: «да» или «нет»:

1. «Доверяете ли Вы Президенту Российской Федерации Б. Н. Ельцину?

2. Одобряете ли Вы социально-экономическую политику, осуществляемую Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации с 1992 года?

3. Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов Президента Российской Федерации?

4. Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов Российской Федерации?» [8].

Так называемая формула референдума и представляет собой вопрос или совокупность вопросов на него выносимая. «Законодатель устанавливает ограничения допустимого использования института референдума. Так, на голосование избирателей не могут быть выдвинуты:

- вопросы чрезвычайного характера;
- вопросы, требующие безотлагательного принятия решений;
- вопросы, требующие определенных познаний в той или иной сфере;

- вопросы, ответ на которые может быть известен заранее (например, о снижении налоговой ставки, повышении пенсий, иных социальных выплат и т.д.);

- вопросы, касающиеся бюджета страны;

- вопросы амнистии;

- кадровые вопросы;

- вопросы о мерах по обеспечению общественного порядка;

- вопросы, касающиеся здоровья и безопасности населения» [11].

ФКЗ «О референдуме РФ» в ст. 6 называет перечень вопросов, которые не могут выноситься на всенародное голосование:

1) «об изменении статуса субъекта (субъектов) Российской Федерации, закрепленного Конституцией Российской Федерации;

2) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также о проведении досрочных выборов Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации либо о перенесении сроков проведения таких выборов;

3) об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;

4) о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;

5) об избрании, о досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором Российской Федерации, либо должностных лиц, избираемых или назначаемых на должность в соответствии с международным договором Российской Федерации, а также о создании таких органов либо назначении на должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

б) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения;

7) отнесенные Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти» [44].

Необходимо отметить, что выносимые на референдум вопросы, должны быть четко сформулированы таким образом, чтобы исключалась возможность его двоякого толкования, чтобы на него можно было дать только однозначный ответ, не вызывающий у населения трудностей при голосовании, и, чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения [44].

Законодатель исключает проведение референдума в условиях чрезвычайного, военного, осадного положения и в течение трех месяцев со дня отмены военного, чрезвычайного положения. Не проводится в последний год полномочий Президента РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, а также в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории России.

Вместе с тем, указанная процедура не может проводиться дважды по одному вопросу, только через определенный промежуток времени. По общему правилу Российская Федерация устанавливает промежуток времени между проведением таких референдумов – 2 года со дня официального опубликования результатов прошедшего референдума.

Нельзя не согласиться с тем, что данные законодателем четкие ограничения проведения референдума связаны со значимостью решений, принимаемых на нем, а также последствий, которые может нести такое решение.

Рассматривая организацию проведения референдума логичен вывод, что она в некотором роде похожа на организацию выборов по следующим признакам:

– по спискам избирателей. Правом голоса на референдуме обладают те же граждане, что и на проведении выборов;

– ответственным органом по организации референдумов и выборов является соответствующая избирательная комиссия;

– пропаганда и агитация у данных институтов также схожа (по законодательному регулированию: рамки пропаганды и агитации и ответственность за нарушение данных рамок);

– подведение итогов голосования – на выборах и референдуме система подсчетов голосов в принципе не отличается;

– на референдуме, равно как и на выборах, предоставляется эфирное время и место в печатных изданиях.

Рассматривая организацию проведения указанных мероприятий, можно выделить следующее различие, на выборах голосование проводится в отношении какого-либо кандидата на государственную и иную выборную должность, на референдуме же рассматриваются некоторые иные вопросы.

Проведение голосования на референдуме проводится посредством непосредственного участия, на котором выдаются официальные бюллетени, изготовленные по установленному законом порядку уполномоченными на то органами. Примечательно, что в силу ситуации с пандемией «коронавируса» в России Центральной Избирательной Комиссией было принято решение о проведении в отдельных регионах страны дистанционного электронного голосования – посредством сети «Интернет». На настоящий момент к такому голосованию готова только Москва, поскольку в общем доступе работает только сайт [45].

Вместе с тем, проводя аналогию организации выборов и референдума, за нарушение законодательных установленных правил налагаются аналогичные санкции, предусмотренные в соответствующих нормативно-правовых актах. Таким образом, можно сделать вывод, что организация выборов и референдума довольно тесно связаны и реализация данных мероприятий основывается на общих фундаментальных принципах.

Закрывающим этапом проведения референдума является – подведение итогов и последующее их опубликование. В соответствии с Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации» результаты референдума признаются недействительными, «если итоги голосования признаны недействительными на части участков референдума, на которых списки участников референдума на момент окончания голосования в совокупности включают в себя не менее чем 25 процентов от общего числа участников референдума, включенных в списки участников референдума на момент окончания голосования. Решение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о признании результатов референдума недействительными может быть обжаловано в Верховный Суд Российской Федерации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации» [44].

Полагаем, законодательство о референдуме чрезмерно жесткое и не совсем логичное в части процессуальных моментов. Считаем, что запрос в Конституционный Суд РФ о конституционности вопросов референдума целесообразнее подавать до сбора подписей в поддержку референдума.

Однако, Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» от 28 июня 2004 г. предусматривает, что проверку соответствия требованиям закона вопроса, предлагаемого для вынесения на референдум Российской Федерации, осуществляет Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Все члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, в соответствии с законом, должны иметь юридическое образование или ученую степень в области права.

На сегодняшний день в Центризбиркоме юридическая составляющая представлена самым на высоком уровне. В составе данной комиссии три доктора юридических наук, авторитетных специалистов в области конституционного, соответственно, избирательного права: Б.С. Эбзеев, В.И.

Колюшин, А.И. Кинёв. Между тем, законодательство о референдуме необходимо корректировать в части обеспечения равенства сторон и состязательности. Инициативной группе может быть отказано в регистрации в Центризбиркоме по мотивам противоречия вопросов референдума Конституции РФ и текущим законам, помимо этого, Конституционный Суд РФ повторно рассматривает вопросы референдума на предмет их конституционности. Таким образом, проводится двойная проверка, что на наш взгляд, является чрезмерной процедурой. Целесообразно предоставить право проверки вопросов референдума на предмет их конституционности исключительно Конституционному Суду РФ, причем до начала процедуры сбора подписей в поддержку референдума.

Примечательно, что Федеральный конституционный закон «О проведении референдума» также соответствует Федеральному конституционному закону РФ от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» тем, что в ч. 5 ст. 80 первого закона установлено положение о признании состоятельности референдума. Если в голосовании приняло участие более половины (50% + 1 голос) участников референдума, то он считается состоявшимся.

В некоторых государствах решение на референдуме признается действительным и референдум в целом признается состоявшимся (с учетом соблюдения всех требований к организации), если было собрано достаточное количество положительных ответов на выносимый вопрос. Например, при проведении референдума в Великобритании по вопросу предоставления автономии Шотландии в Уэльсе для признания его состоявшимся требовалось получить 40% утвердительных ответов избирателей в этих частях государства, что не удалось ни в Шотландии, ни в Уэльсе [17] [1].

В институте референдума предусмотрена система жалоб избирателей на действия избирательных органов, в которых предусматриваются нарушения их избирательных прав. Такие жалобы рассматриваются

посредством той же процедуры, что и на выборах. Жалобы на нарушение избирательных прав, права на участие в референдуме граждан подаются в суд соответствующего уровня в порядке и на основаниях ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [42]. Право на обжалование результаты референдума принадлежит политическим группировкам, а с недавних пор избиратели и участники референдума также получили право на обращение в суд с жалобами на решения, действия (бездействие) участковой комиссии, связанные с установлением итогов голосования на том избирательном участке, участке референдума, на котором они принимали участие в выборах, референдуме [43]. Окончательное решение по такому протесту обычно принимает высшая судебная инстанция страны - Верховный Суд Российской Федерации.

Таким образом, с теоретической точки зрения, референдум является одним важнейшим институтом реализации непосредственной демократии. В правовой доктрине существует не мало вопросов по поводу определения его видов, разграничения плебисцита и референдума и так далее. Однако, следует признать, что в некоторых моментах на практике данный вид выражения народовластия является эффективным средством в решении определенных вопросов, поскольку в отдельных моментах решений органов государственной власти (представительной демократии) не достаточно. Референдум же также отличается своими свойствами от законов и иных видов выражения решений по различным вопросам регулирования государством, общественных отношений. Основное свойство – это общеобязательность и окончательность решений результатов всенародного голосования. Процедура его проведения имеет законодательное закрепление.

Референдум в России представляет собой важную форму выражения непосредственной демократии в виде всенародного голосования граждан РФ, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам, имеющих общегосударственное (федеральное), региональное (на уровне субъектов

РФ), местное (на уровне соответствующего муниципалитета) и международное значение, проводимое с целью принятия решения по соответствующим вопросам, имеющий обязательный и окончательный характер, которое проводится в строго установленной законодателем форме и подлежит учету и отражению в соответствующем акте органа государственной власти или местного самоуправления.

Известно, что институт референдума имеет довольно широкую историю, которая начинается с древнейших времен.

1.2 История развития института референдума

Выше нами было выяснено, что институт референдума занимает особое место среди форм выражения непосредственной демократии.

В истории развития демократии и её институтов можно выявить, что первым термином, который использовался в соответствующих документах Античности, является именно плебисцит. Так, в Древнем Риме под плебисцитом (лат. *plebiscitum* – от *plebs* – простой народ и *scitum* – решение) понималось постановление, принимаемое одним из плебейских магистров.

Указанные постановления принимались на плебейских собраниях, в которых не принимали патриции. Также указанная форма выражения воли римского народа не требовал никакого подтверждения Сената и вплоть до 287 г. до нашей эры имела обязательный характер исключительно для плебеев, а не для высшего народа – *populus*.

Основной причиной появления плебисцита является долговременная борьба двух основных каст Древнего Рима – плебеев и патрициев. И в начале V века до нашей эры, угнетенный народ (плебеи) для собственной защиты и выражение воли организовали трибунат (или трибутная комиция) и собственные собрания.

С указанного периода времени и начинает действовать первое выражение прямой демократии – плебисцит – и в то же время, он выступал в

качестве основного инструмента оппозиции. И уже в 449 году до нашей эры преторами Люцием Валерием и Марком Горацием принимается закон, который законодательно закрепляет юридическую силу плебисцитов. Решения, принимаемые на таких собраниях, приобретают общеобязательный характер для всех граждан Рима.

Указанная форма реализации демократии в период античности являлся важным элементом в правотворческом процессе государства. И уже тогда плебисцит являлся источником политической власти и основной гражданской общности, которое существовало в анализируемый промежуток времени.

Данное положение можно обосновать тем, что в Дигестах, которые были сборником законов императора Юстиниана (VI век до нашей эры), отмечалось: «цивильное право – это то, которое происходит из законов, плебисцитов, сенатусконсультов, декретов принцепсов, авторитета мудрецов» [9, с. 85].

Вместе с тем, специфическим выражением плебисцита можно проследить у славян и древних германцев. Так, на вече в Новгороде, Киеве, Пскове и некоторых других городах Руси принимались решения по некоторым вопросам всенародным голосованием [10].

Следует отметить, что наиболее организованной по отношению проведения анализируемой формы реализации прямой демократии является именно Древний Рим. И в последующем данный институт не менял свою структуру и вплоть до времен среднего века в памятниках права о нем мало что было сказано. Но в эпоху Великой французской революции в ходе провозглашения народного суверенитета идеи плебисцита были вновь возрождены. Так, в 1792 году по предложению Дантона с принятием Декларации о праве народа по отношению к конституции был введен институт конвент. «Национальный конвент объявляет, что конституция не может войти в силу, не будучи принята народом». И в соответствии с Конституцией Франции от 24 июня 1793 года законы, которые требуют

народного признания, передаются на утверждение всенародным голосованием. Следует отметить, что юридического основания (закона по обязательному всенародному голосованию) в этот промежуток времени не было, но указанная Конституция принималась на всенародном голосовании и одобрена большинством – 1 801 918 голосов за, против 11 610 голосов [46].

В последующем история становления анализируемых институтов прямой демократии изменяется благодаря трудам теоретиков, которые выявили различные подходы к пониманию плебисцита. Одним из наиболее авторитетных ученых по международному праву Ф.Ф. Мартенг к указанной формой выражения народовластия относился скептически и определял его как формальное согласие народа с отчуждаемой территорией. Это он обосновывал анализом из практики применения плебисцита, в частности: всеобщее голосование населения Ниццы и Савойи о переходе под власть французского императора 1860 году, голосование 1863 года жителей Ионических островов, которые были уступлены Греции и так далее. На основе исследования указанных событий он приходит к логическому выводу, что, если государства соглашались на плебисцит, только в случае, когда не сомнения в благоприятном результате для власти и правящей элиты, либо, когда это было вынужденным решением в силу непреодолимых обстоятельств (бунт населения, например) [25, с. 368].

В разделе 1.1 нами было определено, что понятие «референдум» и понятие «плебисцит» имеют некоторые отличия. Но, в конкретной стране закреплялось собственное понятие института всенародного голосования как формы выражения демократии. Например, во Франции и Италии используется термин «плебисцит», а в Швейцарии закрепился термин «референдум». Интересный факт, что именно в Швейцарии зачастую для решения важных вопросов общества осуществляется посредством всенародного обсуждения на референдуме.

Впервые указанный термин была применена в кантоне Берн в Швейцарии в 1439 году. Но непосредственным источником законодательства

данная форма выражения демократии было закреплено в Конституции Швейцарии в 1848 году [36].

25 ноября 2018 года граждане Швейцарии в рамках всенародного референдума решали судьбу инициативы «За достоинство сельскохозяйственных животных» [25]. В народе её прозвали просто – «Инициатива о рогатой корове» (Hornkuh-Initiative). В чем её суть? Почему швейцарцев просят вступить за рогатый скот? (Портал «Швейцария Деловая»). Автором инициативы является швейцарский фермер Армин Капауль. Он намерен путём всенародного референдума добиться увеличения численности рогатого скота в Швейцарии – в частности, коз и коров. Для чего животные имеют рога? Правильно, чтобы бодаться! Однако, что в природе является естественным, то для швейцарского фермера часто оборачивается убытками. Рогатый скот может нанести друг другу ранения, лечение которых требует трат. В случае смертельного повреждения сокращается само поголовье скота. Рога – это также опасность для человека. Из-за перечисленных обстоятельств фермеры почти что всегда принимают решение спилить скоту рога. «Инициатива о рогатой корове» предлагает на конституционном уровне гарантировать государственные субсидии на содержание рогатого скота. За деньги швейцарских налогоплательщиков автор инициативы хочет обеспечить «достойные условия для экологического животного производства и содержания коров, коз и другого скота». Субсидии будут выплачиваться, «пока взрослые особи носят рога». «Инициатива о рогатой корове» разрешает фермерами обезроживать скот, если они того желают. Сегодня около трёх четвертей швейцарских коров не имеет рог. Фермеры считают, что таким образом скот занимает меньше места в стойлах, а также сокращается риск травм.

Сторонники инициативы имеют другое мнение на этот счёт. Рога является неотъемлемой частью социального поведения коров, поэтому без них животные просто не могут найти общий язык. Также обезроживание

является очень болезненным процессом. Рога связаны с системой кровообращения и имеют нервные окончания, поэтому их удаление приносит скоту продолжительную боль. Сторонники инициативы опровергли утверждение, что без рогов коровы и козы с большей вероятностью избегают травмы. По их словам, последние чаще случаются, когда животное оступается. По предварительным подсчётам, в случае принятия инициативы дополнительные взносы для фермеров составят около 15 миллионов швейцарских франков в год в год. Для сравнения: весь «сельскохозяйственный бюджет Швейцарии» составляет 3 миллиарда франков в год. В поддержку инициативы выступили Социал-демократическая партия Швейцарии и Евангелическая партия Швейцарии. В ряды сторонников также входит множество международных природоохранных организаций, например, Pro Natura, Greenpeace и Bio Suisse, а также Швейцарское агентство по защите животных. Против «Инициативы о рогатой корове» выступает Федеральный совет и парламент. Правительство считает, что инициатива приносит больше вреда, чем пользы. В частности, существует огромный риск, что на выделенное финансирование построят хлева, в которых животных будут держать на привязи. Соответственно, инициатива приведёт к ухудшению условий содержания скота. Принятие инициативы также означает ограничение предпринимательской свободы швейцарских фермеров, считает федеральный парламент. По мнению депутатов, они должны сами решать судьбу рогатого скота без финансового стимула со стороны государства. Иначе получится, что фермера будет заботить не то, как бы произвести наиболее качественную продукцию по более низкой цене, а то, сколько денег ему дадут власти за отказ от обезроживания. Против инициативы также выступила Швейцарская народная партия. Политики уверены, что деньги от государственного финансирования можно потратить на другие более насущные проблемы.

К слову, 25 ноября 2018 года швейцарцы голосовали одновременно за несколько вопросов общешвейцарского референдума. И, хотя тем для голосования – три, практически всё внимание приковано к так называемой Инициативе о самоопределении. Именно её принятие или отклонение решит на годы вперёд саму судьбу права швейцарцев на референдум.

К слову, швейцарский референдум 25 ноября 2018 года касался следующих вопросов:

(1) Стоит ли финансово поощрять тех фермеров, которые оставляют своему скоту рога?

(2) Имеет ли право государство использовать услуги детективов, чтобы следить за теми, против кого имеются подозрения, что они получают пособия по инвалидности, симулируя болезнь?

(3) Что должно стоять выше: Конституция Швейцарии или международное право?

Итоги выглядят следующим образом:

Инициатива о «рогатой корове» – отклонена (43,9 процентов «за»; 4,5 кантонов «за»);

«Социальные детективы» – законопроект принят (более 64 процентов «за»);

Инициатива о самоопределении – отклонена (34,2 процента «за»; 0 кантонов «за»).

Как видим, вопросы, выносимые на референдум в Швейцарии, имеют весьма разный характер.

Еще один яркий пример, когда регионы Швейцарии с помощью региона отстаивают свои интересы. Так, 1 сентября 2019 года граждане Швейцарии, проживающие в кантоне Цюрих, голосовали на референдуме по местной налоговой реформе, предполагающей снижение общей ставки обязательных сборов для компаний (так называемого «корпоративного налога»), а также введение дополнительных налоговых вычетов [7]. От итогов вотума зависела налоговая привлекательность самого крупного

кантона Конфедерации для международных корпораций, а также сохранение многих рабочих мест. Какие аргументы приводят сторонники и противники реформы?

Для многих моих иностранных клиентов, ведущих бизнес в Швейцарии, её налоговая привлекательность является одной из ключевых причин выбора именно нашей страны. Особым интересом пользуются специальные налоговые статусы для холдинговых, домицилированных и смешанных корпораций. Данные статусы позволяют существенно экономить на обязательных сборах по прибыли, происходящей не из Швейцарии.

Суть пока ещё действующих налоговых режимов для «зарубежной» прибыли видна при рассмотрении дефиниции холдинговых компаний. В обобщённом виде, холдинговой компанией (Holdinggesellschaft) является швейцарское акционерное общество (AG) или общество с ограниченной ответственностью (GmbH), которое соответствует трём критериям:

основная уставная задача компании состоит в долгосрочном управлении акциями или долями участия;

компания не ведёт какую-либо коммерческую деятельность на территории Швейцарии;

доли участия или получаемый от них доход составляет минимум две трети от активов или дохода компании.

Статус холдинговой компании не влияет на ставку федерального налога на прибыль (8,5%). Однако ни кантональный, ни муниципальный налог на прибыль не взимаются. Кантональный и коммунальный налог на капитал ничтожно мал.

Из определения холдинговой компании становится видно, что прибыль, полученная от источников, расположенных за пределами Швейцарии, подпадает под льготный режим налогообложения. Их налоговая нагрузка в Швейцарии также мала. Обозначенные налоговые льготы не могли не вызвать недовольства со стороны государств, которые не могут предложить предпринимателям столь же привлекательные налоговые

условия. В первую очередь это касается государств Европейского Союза (ЕС). Позиция Брюсселя заключается в том, что кантональные налоговые режимы содержат в себе признаки «недобросовестной конкуренции», которые, по мнению представителей Евросоюза, противоречат действующим между Швейцарией и ЕС международным договорам.

В начале 2013 года Брюссель выдвинул Берн ряд требований, которые сводятся к тому, что Швейцария должна упразднить существующую налоговую практику. В противном случае ЕС угрожает Альпийской республике применением санкций в отношении зарегистрированных в ней юридических лиц.

Под давлением ЕС Швейцария разработала реформу своего налогового законодательства, которая была принята на федеральном уровне 19 мая 2019 году. По ней, специальные налоговые режимы подлежат отмене.

Налоговая реформа, представляет собой ответ кантона Цюрих на изменения федерального налогового законодательства. В результате отмены специальных налоговых режимов компании, ранее имевшие данный статус, должны будут перейти на общую ставку корпоративного налога, действующего в соответствующем кантоне. Почти что во всех случаях этот переход означает повышение налогового бремени.

Чтобы сохранить налоговую привлекательность, кантон Цюрих взамен статусов для холдинговых, домицилированных и смешанных корпораций предлагает снижение общей кантональной ставки корпоративного налога с 8 до 7 процентов (дополнительно к федеральной ставке налога в 8,5 процентов). Кроме того, планируется введение дополнительных налоговых вычетов (прежде всего, в связи с развитием компании и её исследованиями).

К числу сторонников налоговой реформы относятся правительство и парламент кантона Цюрих, а также все значимые объединения представителей бизнеса. Основной аргумент в пользу принятия законодательных изменений сводится к сохранению налоговой привлекательности Цюриха. По мнению сторонников реформы, без её

принятия налоговое бремя для международных компаний, чей доход происходит не из Швейцарии, в результате отмены льготных режимов повысится настолько, что часть из этих компаний может покинуть кантон Цюрих, переместив место регистрации либо в другой кантон, либо даже за рубеж. В результате, Цюрих может потерять часть налогового субстрата, а также рабочие места, которые создают указанные категории фирм.

В результате налоговой реформы бюджеты кантона Цюрих и местных гемайнде недополучат, соответственно, около 180 и 85 миллионов франков налоговых поступлений. Тем не менее, без реформы потери будут ещё больше.

От налоговой реформы сами налогоплательщики кантона Цюрих не пострадают: какое-либо повышение налогового бремени для физических лиц не предусмотрено.

В истории развития любого современного государства демократия внесло свою лепту, даже в тех странах, в которых сохраняются антидемократичные режимы – авторитаризм, монархия и так далее. Демократия в широком смысле – это народовластие. С научной точки зрения, демократия – это один из видов политического режима, который предполагает осуществление власти непосредственно через народ, то есть любой человек, который относится к населению соответствующей страны через конкретные органы (органы государственной власти, органов местного самоуправления) или непосредственно осуществляет государственное управление. В демократическом государстве любой гражданин может вносит собственные инициативы по улучшению жизни населения, государственного аппарата и так далее. В теории такое государство является идеальным для жизни современного общества, однако у него имеются проблемы, которые мешают выразиться данной разновидности государственного режима полностью.

Итак, нами был проведен краткий исторический анализ становления института «референдума» и «плебисцита» как основных форм выражения

народовластия в мире. Далее рассмотрим историю становления института референдума в России.

Для России институт референдума является новшеством, но его становлению предшествует своя история.

Естественно, что в большей мере формы народовластия в истории развития отечественного законодательства выражаются именно в послемонархический период развития государства. Поэтому рассмотрим два основных этапа становления современного института референдума в России:

1 этап – постреволюционный или советский период.

2 этап – современный этап.

Советский период развития законодательства о референдуме приходится на 1936 год с Принятием Конституции СССР. В п. «д» ст. 49 Основного закона СССР было установлено, что «Президиум Верховного Совета СССР производит всенародный опрос (референдум) по своей инициативе или по требованию одной из союзных республик» [19].

В данный период времени такой референдум проводился в основном на местном уровне по национально-территориальным вопросам и вопросам управления территорией.

Исходя из позиции ст. 49 Конституции СССР 1936 года референдумом признается не всенародное голосование, а опрос. То есть, законодатель устанавливает «ограниченный» референдум. В современном смысле анализируемый институт прямой демократии реализуется также можно охарактеризовать, что он реализуется посредством опроса, поскольку народу задается конкретный вопрос, на который необходимо дать конкретный ответ и уже этот ответ будет признаваться решением по проведенному референдуму. В Советском Союзе реализация института референдума осуществлялась бы посредством опроса граждан и уже Президиум Верховного Совета СССР принимал бы соответствующее решение, опираясь на проведенный опрос. Данное предположение основано на том, что на

практике указанная норма Конституции СССР, по сути, не применялась, по крайней мере в официальных источниках этого нет.

Следующим нормативно-правовым актом, который закреплял институт референдума на законодательном уровне является Конституция СССР 1977 года. В ст. 5 Конституции было закреплено, что «наиболее важные вопросы государственной жизни выносятся на всенародное обсуждение, а также ставятся на всенародное голосование (референдум)» [20].

Данная Конституция является первым официальным источником права, где было официально закреплен институт референдума в России.

Следует отметить, что на протяжении большого количества времени развитие данного института посредством принятия сопутствующих законов, которые бы урегулировали вопросы организации и правового статуса референдума в советском государстве не принималось. Многие авторитетные ученые и юристы советского времени настаивали на урегулирование данного вопроса законодателем. Так, В.Ф. Коток провел глубокий анализ института референдума в советском государстве и общества и обосновал важность издание нормативно-правового акта «Об общесоюзном всенародном голосовании (референдума)» [33]. Особого внимания такие предложения советских ученых приобрели при разработке Плана организации работ по приведению законодательства СССР в соответствие с Конституцией СССР 1977 года. Именно тогда было внесено предложение об издании данного положения [38].

По прошествии нескольких лет в ноябре 1990 года Съездом народных депутатов принимается первый законодательный акт, регулирующий порядок и механизм проведения референдума – Закон РСФСР от 16.10.1990 № 241-1 «О референдуме РСФСР». После вступления в силу настоящего Закона, аналогичные акты были приняты в ряде стран Союза ССР – в Армении, Грузии, Азербайджане, в Белоруссии, Молдове и на Украине. Закон «О референдуме РСФСР» стал первым законодательным актом в

России, который давал легальное определение понятию «референдум». В силу ст. 1 настоящего Закона «референдум РСФСР (всероссийский референдум) - всенародное голосование по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни Республики. Решения, принятые всероссийским референдумом, обладают высшей юридической силой, в каком-либо утверждении не нуждаются и обязательны для применения на всей территории РСФСР» [12]. Избирательным правом обладали граждане РСФСР, достигшие возраста восемнадцати лет. В референдуме не участвовали психически больные, лица, признанные судом недееспособными, а также лица, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Можно с уверенностью говорить о некоторой аналогии Закона 1990 года и действовавшего на настоящий момент ФКЗ «О референдуме РФ».

Схожесть также присутствует и в следующем: Конституцией РФ провозглашается две формы осуществления народом своей власти: непосредственная форма и через органы государственной власти, органы местного самоуправления. Декларация о государственном суверенитете РСФСР 1990 г. также провозглашает две формы осуществления народом принадлежащей ему государственной власти: непосредственную и представительную, устанавливая при этом, что вопрос о территории РСФСР может быть решен только путем волеизъявления народа, выраженного в ходе референдума.

Говоря о практике проведения референдумов в СССР, можно с уверенностью сказать, что 17 марта 1991 года состоялся первый и последний референдум в Советской России – референдум о сохранении Союза Советских Социалистических Республик. Впервые за всю историю России граждане получили возможность выразить свою волю непосредственно о будущем своей страны.

Вопрос, выносимый на референдум заключался в следующем: «Считаете ли вы необходимым сохранение Союза Советских

Социалистических Республик как обновленной федерации равноправных суверенных республик, в которой будут в полной мере гарантироваться права и свободы человека любой национальности?» [34].

В силу ч. 3 ст. 109 Конституции РСФСР 1978 г. Верховный Совет был «обязан объявить референдум по решению Съезда народных депутатов РСФСР или по требованию не менее чем 1 млн. граждан РСФСР либо не менее 1/3 от общего числа народных депутатов Верховного Совета РСФСР. Более 1/3 всех депутатов поставили свои подписи под требованием провести референдум по вопросам национально государственного устройства Союза ССР, сохранения РСФСР, как суверенного государства в составе обновленного союза и реорганизации государственной власти в РСФСР с введением поста Президента РСФСР, избираемого всенародным голосованием. Исходя из чего, Верховный Совет принял решение об объявлении референдума РСФСР 17 марта 1991 г. и проведении вместе с референдумом СССР, наметил необходимые организационные меры» [28, с. 12].

Так, в марте 1991 года граждане РСФСР выражали волеизъявление об образовании института президентства в Российской Федерации и, одновременно, советские граждане участвовали во Всесоюзном референдуме по вопросу о сохранении Союза ССР. Большинство – 76,4 % избирателей ответили «да» на поставленный перед ними вопрос [34].

Нельзя не отметить то, что в период всесоюзной демократизации общества, институт референдума, как форма непосредственной демократии и участия населения в решении особо важных социально-экономических и политических вопросов стал играть незаменимую роль.

И тем самым переходим на следующий этап становления института референдума – современный.

Сегодня референдум является неотъемлемым институтом конституционного права и формой прямой демократии в России. А также указанный институт имеет следующую правовую базу:

Во-первых, Конституция Российской Федерации, которая в ч. 3 ст. 3 закрепляет конституционно-правовой статус референдума и его значимость в политическом режиме России следующим образом: «высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы». В ч. 1 ст. 32 Конституции РФ закрепляется право граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Также ч. 2 указанной статьи устанавливает: «граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме».

Ст. 84 и 92 Конституции РФ закрепляют право Президента РФ и его заместителя как основного гаранта демократии в России на назначение референдума. Ст. 139 Конституции РФ определяет правовой статус местного самоуправления и право граждан на проведение референдума как один из способов осуществления местного самоуправления в России.

Во-вторых, Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации». В указанном нормативно-правовом акте закреплены положения, которые более детально регламентируют правовой статус референдума и его значимость в регулировании государственными вопросами и вопросами местного самоуправления.

Кроме того, ФКЗ устанавливает определенный порядок и правила проведения референдума, за нарушение которого предшествует юридическая ответственность. В ст. 90 Федерального конституционного закона РФ «О референдуме Российской Федерации» закреплено, что за «нарушение законодательства Российской Федерации о референдуме устанавливается уголовная, административная либо иная ответственность в соответствии с федеральными законами».

В зависимости от непосредственного объекта и характера противоправных действий рассматриваемые правонарушения условно

можно разделить на 4 категории нарушения, связанные с работой избирательных комиссий по референдуму:

нарушения порядка информационного обеспечения выборов, референдумов;

нарушения, связанные с деятельностью кандидатов на выборные должности и избирательные объединения, избирательные блоки;

нарушения установленного порядка проведения предвыборной агитации.

В-третьих, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закрепляются соответствующие гарантии на реализацию соответствующего права на волеизъявление граждан РФ. В данном нормативно-правовом акте закреплены положения, согласно которым регламентируются основные принципы проведения выборов и референдума в РФ, всеобщее избирательное право на проведение референдума, прямое волеизъявление на референдуме и иные основополагающие принципы избирательного права и права на референдум.

В-четвертых, Федеральный закон «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации». Ст. 3 закрепляет право граждан РФ участвовать в местном самоуправлении посредством проведения местного референдума. В ст. 22 Федерального закона закреплены основные положения о проведении местного референдума: правовой статус, значение, организация и т.д.

Таким образом, правовая база у института референдума в Российской Федерации довольно широк, однако проблема реализации права на референдум в общественном сознании является довольно острой. Прежде всего, это обусловлено небольшим практическим опытом в проведении референдумов в России. Если у нас в стране такая крепкая правовая база и имеются все основания для проведения референдума, то почему инициаторов в его проведении недостаточно? Или почему в России

инициатором на проведение референдума выступают в основном представители власти, а не определенная группа граждан?

Для ответа на данный вопрос обратимся к истории. Российское общество большое количество времени находилось под эгидой монархии. С прекращением действия военной демократии в Киевской Руси в нашем обществе больше не было особого представления о существовании демократии, прав, свобод и так далее.

Естественно, можно предположить, что в Советском Союзе были определенные отголоски демократии, но если посмотреть правде в глаза, то фактически демократия в России начинает свое действие с 1993 года (с принятием Конституции РФ). Исходя из этого, население России не способно осуществлять непосредственную демократию, поскольку элементарно не понимают, как это осуществлять. Разве что посредством представителей, которые зачастую осуществляют свою деятельность против общества и во благо государственного аппарата. Это все является свидетельством правового нигилизма и деформации правового сознания у граждан России, что также является следствием недостаточной политической культуры.

В то же время, Ю.М. Алпатов отмечает, что наряду с вышеуказанными деформациями и сформировавшимся менталитетом российского общества «в совокупности существенно нивелируют эффективность реализации декларируемых возможностей для участия населения в управлении государством и обществом» [3].

В то же время, в отношении поправок в Конституцию и, в частности, процедуры её проведения мы полностью солидарны с критичными выводами профессора Н.А. Бобровой: «предлагаемые Президентом РФ поправки к Конституции Российской Федерации, процедура их обсуждения и принятия вступают в противоречие и фактически приводят к пересмотру ряда положений глав 1, 2 и 9 Конституции.

В соответствии со статьей 16 Конституции никакие другие положения не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации, а положения ее 1 главы не могут быть пересмотрены иначе, нежели в порядке, установленном настоящей Конституцией. Следовательно, в соответствии с частью 1 статьи 135 Конституции такие поправки не могут рассматриваться Федеральным Собранием и должны приниматься в иной, установленной Конституцией процедуре» [6].

Следует также добавить, что на основе вышеуказанных проблем правового сознания российского общества, проведение указанной процедуры, возможно, будет безнаказанным. Если, конечно, население не обратит внимание на факт действительного правонарушения со стороны государственной власти. Это уже произошло совсем недавно, например, митинги летом 2019 года «за свободные выборы». Указанная проблема приведет либо к революции, либо к беспорядкам и митингам, либо к наиболее разумному – привлечение к ответственности некоторых представителей государственного аппарата РФ, процедура рассмотрения правонарушений которых будет проводиться в народном суде, который будет сформирован на референдуме.

Таким образом, конституционный институт и форма выражения народовластия – референдум прошел не малую историю своего признания и становления. В России данный институт еще молод и будет раскрываться в дальнейшем, что возможно и приведет к проблеме правосознания граждан Российской Федерации.

Глава 2 Правовое регулирование института референдума в российской федерации

2.1 Всероссийский и региональный референдумы

Проявление активности в области политики национальных отношений, развивающихся на территории бывшего Союза ССР, проявлялось в применении референдума. Он обрел конституционно-правовую форму, институционализирующую волеизъявление людей разных народов и этносов относительно вопросов государственного самоопределения. К примеру, в Российской Федерации в республиках Татарстан и Башкортостан в соответствии с принятым на референдуме решением утвердились декларации о суверенитете, а в республиках Марий Эл и Дагестан проводились референдумы по земле.

Из вышеизложенного сделаем вывод, что во время проведения всеобщей демократизации общества, становление института референдума, в виде формы демократии и прямого участия людей в решении социально-политических и экономических вопросов, является важным моментом.

25.04.1993 года на всенародное обсуждение были выдвинуты следующие вопросы, а именно:

- «доверяете ли Вы Президенту РФ Ельцину Б.Н.?»
- «одобряете ли Вы социальную политику, осуществляемую Президентом РФ и Правительством РФ с 1992 г.?»
- «считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов Президента РФ?»
- «считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов РФ?»

После проведения референдума, 05.05.1993 года Центральная комиссия Всероссийского референдума сделала подсчеты, и основываясь на протоколах окружных комиссий, согласно ст. 35 Закона «О референдуме РСФСР»:

- проведение всероссийского референдума состоялось;
- были решены вопросы № 1 и № 2, поскольку за них отдало голосов более 50% населения, принявших участие в референдуме [1, С.26];
- не были приняты решения по вопросам №3 и №4, это обуславливается тем, что менее 50% отдали свои голоса, которые могли бы принимать участие в референдуме.

Так, 12.12.1993 года Президент РФ назначил выборы депутатов Федерального Собрания, а также, проведение референдума по предложению принятия новой Конституции РФ. Однако официальное название было не «референдум», а «всеобщее голосование». Это объясняется тем, что оно было проведено не в соответствии Закону РСФСР «О референдуме РСФСР», а отвечало требованиям Положения «О всенародном голосовании по проекту Конституции РФ 12 декабря 1993 года», принятым Указом Президента РФ №1633 от 15.10.1993 года [16].

Требования данного Положения предполагали, что Конституция будет считаться принятой в случае, когда за нее будет отдано более 50% голосов населения. Жители РФ одобрили законопроект, выдвинутый Президентом РФ и Конституционным совещанием. При подсчете лиц, участвовавших в голосовании, зарегистрировано 58 187 775, большая часть которых – 32 937 630, иначе говоря, 57,1% было «за» принятия Конституции.

После того, как была принята новая Конституция РФ, острым стал вопрос о принятии нового закона о референдуме. В данном случае было два основных момента: это порядок назначения референдума устанавливался Федеральным конституционным законом (ФКЗ), а второе, чтобы Закон РСФСР от 16.10.1990 г. «О референдуме РСФСР» не был действителен, были упразднены органы, компетентные назначать референдум.

При разработке законопроекта выделялись 2 подхода. Некоторые представители работы над законом думали, что ФКЗ обязан регламентировать все аспекты, относящиеся к референдуму РФ. Противоположное мнение имели сторонники фракции «Яблоко». Оно

выражалось в том, что референдум должен регулироваться Избирательным кодексом, а ФКЗ, соответственно, определяет только порядок его назначения.

01.11.1994 года Президент РФ представил в Государственную Думу проект ФКЗ «О референдуме РФ», разработанный коллегиально с комиссией, сформированной представителями обеих палат парламента и ЦИК РФ. Но 13 ноября депутаты фракции «Яблоко» внесли совместно с проектом Избирательного кодекса проект ФКЗ «О порядке назначения федерального референдума РФ».

Рассмотрение законопроектов было проведено 23.11.1993 г. в связи с тем, что большая часть депутатских объединений не оказали своей поддержки о предложении принятия Избирательного кодекса, другой проект ФКЗ также не одобрили – за него свои голоса отдали только 123 депутата.

Достаточно спорными были 2 вопроса. 1 вопрос рассматривал список предполагаемых организаторов референдума. Законопроект Президента выделял 6 субъектов: 2 миллиона жителей РФ, законодательные органы государственной власти, 15 субъектов, входящих в состав Ф, Президент РФ, Федеральное Собрание, Конституционное Собрание. 2 вопрос был связан с внесением ограничений по вопросам, решаемым на референдуме.

На данный момент была сформирована согласительная комиссия, внесшая доработки в законопроект, связанные с ограничением списка возможных организаторов референдума до 2 субъектов, а именно, Конституционное собрание и 2 миллиона граждан. Также, была исключена норма, которая подразумевала собой невозможность обсуждения на референдуме вопросов, противоречащих Конституции РФ. Поскольку вопрос о преодолении споров о обсуждении на референдуме вопросов о досрочной приостановке обязанностей органов власти и проведении выборов раньше срока были перенесены на 2 чтение.

После проведения 2 чтения большая часть несогласий была устранена. Но при проведении заседания 19.05.1995 года депутаты фракций «Выбор

России» и КПРФ придерживались своего мнения, что впоследствии, законопроект отправили на доработку.

При следующем рассмотрении законопроекта были определены запреты на вынесение на референдум обсуждение вопроса, касающегося досрочного прекращения полномочий, а также, о продлении. Законопроект приняли 24.06.1995 года во 2 чтении.

После проведения 3 чтения законопроект был принят 7 июля и одобрен 337 голосами. 3 октября его принял и одобрил Совет Федерации, позднее (10.10.1995 года) Закон был подписан Президентом РФ.

Итак, после принятия решения о том, что ФКЗ регламентирует все вопросы, относящиеся к проведению референдума РФ, законодатели не предусмотрели возникновение новых проблем.

Одна из них – это необходимо унифицировать большинство референдумных и избирательных мероприятий. С 1995 по 2004 гг. существенно был изменен закон, регламентирующий не только выборы на территории России в целом, но и региональные и местные. А в принятом ФКЗ «О референдуме РФ» присутствовали старые положения, относящиеся к системе избирательных комиссий, порядка проведения голосования и подсчета голосов.

На смену просуществовавшему менее десяти лет федеральному конституционному закону «О референдуме Российской Федерации» 28 июня 2004 г. был принят новый закон (далее – Закон о референдуме). Однако в него были внесены многочисленные изменения, а его положения подвергаются постоянной критике со стороны исследователей. Кроме того, отдельные положения нового Закона о референдуме нередко становятся предметом рассмотрения Конституционного Суда России.

Принятые в 2020 Федеральным Собранием поправки в Конституцию требуют особого условия для вступления в силу, а именно поддержка их гражданами. Данная процедура не прописана ни в Конституции, ни в

федеральном конституционном законе «О референдуме», тем не менее, сказанное актуализирует вопрос о референдуме, поскольку по сути, а не по процедуре будет проходить именно референдум. Важность референдума, как формы непосредственной демократии, не вызывает никаких сомнений. Посредством референдума граждане сами решают важнейшие вопросы общественной и государственной жизни.

К сожалению, в нашем государстве референдум проводится крайне редко, последний проводился почти три десятилетия назад, при принятии действующей Конституции РФ. И то, справедливости ради, в 1993 году проводилось всенародное голосование, а не референдум по действующему на тот момент закону о референдуме. Как известно, все познается в сравнении. Для сравнения, в Швейцарии, считающейся родиной референдума, таковые могут проводиться с частотой от 4 до 30 в год. Причем, вопросы, выносимые на референдум, могут касаться самых разных сфер: от вопроса о возможности вступления в Шенгенскую зону, до правил обустройства пешеходных дорожек.

Тем не менее важность института референдума определяется закреплением права гражданина принимать участие в референдуме на конституционном уровне. Кроме того, особенностью является смещение акцента на проведение референдума на региональный и местный уровень.

Следующая проблема заключалась вследствие того, что были исключены федеральные органы государственной власти из возможных организаторов референдума. Союзный договор с Республикой Беларусь подразумевал вынесение для обсуждения на референдум проекта Конституционного акта Союзного государства. Однако по ФКЗ от 10.10.1995 г. для вынесения данного вопроса на референдум, федеральные органы государственной власти обязуется набрать 2 миллиона подписей.

Так, в подготовленном докладе ЦИК РФ «О развитии и совершенствовании законодательства РФ о выборах и референдумах», оглашенном в октябре 2000 года, подготовка и принятие закона было

запланировано не позже 2001 года. Но процесс объединения Беларуси и России затянулся.

Разработка проекта была окончена 29 мая 2004 года, а 2 июня того же года был одобрен в 1 чтении. Для внесения поправок было выделено 6 дней.

Таким образом, 11.06.2004 года ФКЗ «О референдуме РФ» был принят во 2 и 3 чтении. 23.06.2004 г. получил одобрение Совета Федерации. 28.06.2004 г. подписан Президентом РФ.

Для того, чтобы провести референдум определяется округ референдума. Данные округа формируются на десятилетний срок, основываясь на количестве избирателей, которые зарегистрированы на конкретной территории, при предоставлении органами, ведущими учет населения на подведомственной им территории, сведений в законодательные либо представительные органы субъекта Российской Федерации, а также, представительные органы муниципального образования.

При проведении регионального референдума обсуждаются вопросы, относящиеся к ведению субъекта РФ либо в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, если перечисленные вопросы не регламентируются Конституцией РФ и иными федеральными законами

Вопросы референдума не должны упразднять или ограничивать общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации данных прав.

Противоречащие законодательству Российской Федерации вопросы, выдвигаемые на референдуме, не допускаются. Следовательно, региональные вопросы не должны противоречить Конституции РФ, ФКЗ, ФЗ.

Вопрос референдума должен звучать таким образом, чтобы не было возможности к его множественной интерпретации. Иначе говоря, чтобы можно было дать однозначный ответ, и полностью исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

Также, как и у местного референдума, у регионального не могут быть вынесены на обсуждение следующие вопросы:

- о индивидуальном составе органов местного самоуправления;
- о преждевременном прекращении либо продлении времени обязанностей органов местного самоуправления, о приостановлении реализации ими своих полномочий, кроме того, проведение досрочного голосования в органы местного самоуправления или об отсрочке указанных выборов;
- принятие срочных мер для сохранения и обеспечения здоровья и безопасности жителей;
- принятие или внесение изменений местного бюджета, изменения, исполнения финансовых обязательств муниципалитета;
- избрание, утверждение, назначение депутатов на должность либо освобождение от должности компетентного представителя, получение согласия на их назначение или отстранение от должности.

2.2 Референдум в местном самоуправлении

Особое место в конституционно-правовой системе уделяется местному референдуму РФ, поскольку он создает юридические предпосылки для реализации местного самоуправления, непосредственном участии жителей в процессе подготовки, обсуждения, принятия исполнения и реализации контроля за исполнением решений органами местного самоуправления.

В соответствии с ч.2 ст. 130 Основного закона РФ, местное самоуправление реализуется при помощи проведения референдума, выборов, иных форм прямого волеизъявления, через избирательные и другие органы местного самоуправления.

Данная норма поддерживается ч. 2 ст. 32 Конституции РФ о праве российских граждан избирать и быть избранными в органы государственной

власти, органы местного самоуправления, принимать активное участие в референдуме.

В качестве исключения, право на участие в местном референдуме может быть предоставлено также и иностранным гражданам, но только при условии, что соответствующие лица проживают на территории муниципального образования на постоянной основе и между Российской Федерацией и соответствующим иностранным государством заключен международный договор.

В соответствии с конституционной нормой о референдуме и свободных выборах, являющихся высшими и непосредственными формами проявления власти народа, итоги референдума обладают высшей юридической силой и обязательны для выполнения. Данное высказывание можно трактовать следующим образом: решения местного референдума, которые приняты по вопросам местного характера, общеобязательны к выполнению государственными органами власти, органами местного самоуправления, а также, физическими и юридическими лицами.

Так, при интеграции или дифференциации населенных пунктов учитываются интересы не менее 2 муниципальных образований. Если имеются разногласия в данных муниципальных образования, в одном из них не был проведен референдум, соответственно, вынести обязательное положение итога референдума нет возможности.

В случае, когда одно муниципальное образование соглашается, находясь на территории другого муниципального образования, соответственно итоги не могут быть проведены. Исключительно совместно принятое решение референдума может изменять границы у муниципальных образований.

Местный референдум - референдум, проводимый среди обладающих правом на участие в референдуме граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах конкретного муниципального образования.

Согласно ст. 12 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» на местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения. Вопросы местного референдума не должны противоречить российскому законодательству, а также законодательству соответствующего субъекта федерации.

Это является причиной, почему законодатель в Федеральном законе (ФЗ) от 06.10.2003 года №131 упразднил институт местного референдума для изучения мнения жителей населенного пункта, при установлении вопросов об изменении территорий муниципалитетов, формирования муниципальных образований.

В ст. 24 настоящего закона имеются положения на проведение голосования по аспектам, касающихся изменения территорий муниципального образования и преобразования муниципального образования. Проблемы изменения территорий и преобразования населенного пункта отсутствуют в списке вопросов местного значения, соответственно, исключены из вопросов, вынесенных на обсуждение на местном референдуме.

Интересным является факт того, что как такого законодательного регламентирования Законом о местном самоуправлении отношений, касающихся реализации местного самоуправления, противоречит принципу, установленному в п. 1 ст. 15 Закона о гарантиях [3].

В соответствии с данным принципом, проведение референдума регулируется Законом о гарантиях, а также, уставами муниципальных образований, что говорится в п.5 ст.11, п. 2 ст. 15 Закона о гарантиях, но никак не иными ФЗ.

В случае, если у субъекта РФ нет законов либо определенных норм уставов муниципалитетов, соответственно, проведение местного референдума будет отвечать нормам п.5 ст. 11 Закона о гарантиях или указам Президента РФ. Ведь по Закону о местном самоуправлении процедура

местного референдума регулируется Федеральным законом, и базирующимися на нем законами субъектов России.

Законы субъектов РФ принято делить на 2 категории:

субъекты РФ, где перечисленные вопросы регламентируются соответствующими законами;

субъекты РФ, где регулирование осуществления референдума закреплено в избирательном кодексе.

Контролирует проведение местного референдума законодательная основа, приведенная в соответствие с нормами ФЗ от 06.10.2006 года № 131.

В новых изменениях Федерального закона закреплено, что местный референдум проводится по вопросам местного значения. Данное положение установлено в ч. 8 ст. 12. на местном референдуме не решаются нижеперечисленные вопросы:

о индивидуальном составе органов местного самоуправления;

о преждевременном прекращении либо продлении времени обязанностей органов местного самоуправления, о приостановлении реализации ими своих полномочий, кроме того, проведение досрочного голосования в органы местного самоуправления или об отсрочке указанных выборов;

принятие срочных мер для сохранения и обеспечения здоровья и безопасности жителей;

принятие или внесение изменений местного бюджета, изменения, исполнения финансовых обязательств муниципалитета;

избрание, утверждение, назначение депутатов на должность либо освобождение от должности компетентного представителя, получение согласия на их назначение или отстранение от должности;

Согласно положениям Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» запрещается вносить другие ограничения. Также, как говорилось ранее, вопросы, обсуждаемые на референдуме, не должны не соответствовать

российскому законодательству, законодательству субъекта РФ, где находится муниципалитет.

Оглашать на референдуме вопрос относится к инициаторам проведения референдума. Следовательно, что на местном референдуме поднимается любой вопрос, касающийся местного значения.

Если анализировать ст.ст. 22, 34 Закона о местном самоуправлении в муниципальных образованиях принято выделять 2 вида референдума. Основными отличиями являются порядок организации и список выдвинутых вопросов.

Проведение местного референдума имеет своей целью решение жителями населенного пункта вопросов местного значения. По положения ч.1 ст.22 Закона о местном самоуправлении проведение референдума осуществляется представительным органом местного самоуправления, муниципальная избирательная комиссия либо судебный орган.

Стоит отметить, что императивно закрепленный период в Законе, а именно, 30 дней, не принимает во внимание требование по исполнению процедуры выдвижения организации референдума, установленном в п. 2-9, 11 ст.36 Закона о гарантиях. Наряду с этим, для исполнения указанного мероприятия исключительно для разрешения вопросов, относящихся к регистрированию инициаторов референдума, требуется около 50 дней.

Проведение местного референдума по вопросам установления структуры органов местного самоуправления, порядка выбора и обязанностей главы муниципального образования, а при образовании нового муниципального образования на межселенной территории либо по итогу изменения муниципального образования.

Указанный вид местного референдума, закрепленный в п. 5 ст. 34 Закона о местном самоуправлении, вызывает опасения, если рассматривать соответствия законодательству о выборах и технологичности.

Первая причина – это инициаторами референдума могут выступать исключительно жители муниципального образования. Поскольку инициатива

должна быть изъявлена в течение 30 дней, то вероятнее всего, при подсчете жителей, проведении регистрации и составления списков избирателей, данная работа за такой непродолжительный период времени не будет выполнена. Значит, что избиратели муниципального образования не создадут инициативную группу для проведения референдума.

Вторая причина – это указанное положение противоречит п. 3 ст. 14 Закона о гарантиях, предоставляющий право проявлять инициативу для референдума также избирательным объединениям либо другим общественным организациям, уставы которых предусматривают участие в выборах и референдумах.

Также, важным является момент, что принятое решение на местном референдуме не требует утверждения. Оно осуществляется органами местного самоуправления в пределах своих обязанностей, закрепленных уставом муниципального образования на основе действующего законодательства о местном самоуправлении.

Глава 3 Проблемы института референдума в российской федерации и предложения по их устранению

3.1 Проблемы института референдума в России

Анализ действующего законодательства Российской Федерации привел нас к выводу, что основой конституционного строя России является народ и непосредственным выражением его воли является референдум и свободные выборы. В то же время, правовое регулирование института референдума по сегодняшний день имеет ряд не решенных проблем.

Во-первых, право на внесение поправок в Конституцию РФ не относится к инициативе граждан. Иными словами, в соответствии с положениями ст. 134, 135 предложения о внесении поправок в конституцию правомочны вносить – Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство РФ, законодательные органы субъектов РФ, а также группы не менее 1/5 членов Совета Федерации и Государственной Думы РФ. Таким образом, конституционное право граждан РФ на законодательную инициативу ст. 134 Конституции РФ купируется и данное правомочие относится исключительно к органам власти.

Во-вторых, трудно не согласиться с мнением И.А. Ледах [24], который отмечал, что «Закон о референдуме 2004 г. (ст. 6 п. 5) по сравнению с предыдущим Законом 1995 г. значительно расширил перечень предметов, которые не могут быть внесены на референдум, и тем самым сузил сферу его применения. В конечном итоге перекрыли реализацию народом суверенной власти, досрочного прекращения или продления их полномочий, пересини сроков их проведения; возможностью осуществления народом контроля за их деятельностью». Действительно, уже первыми поправками в Конституцию РФ 2008 года были реализованы первые официальные ограничения в реализации суверенной власти народом, о чем и говорит автор. Это касается принятия ФКЗ 2008 года о поправках в Конституцию РФ по поводу сроков Президента РФ. Указанными поправками срок полномочий Президента РФ по его собственной инициативе был продлен до 6 лет. Кроме того, в

поправках Конституции РФ имеется положение, в котором указывается об отмене конституционно закрепленного условия исполнения полномочий Президентом не более 2 раз. Иными словами, будет проводиться обнуление сроков Президента и его несменяемость.

Это является злостным нарушением права гражданина РФ быть избранным на должности в органы государственной власти, поскольку, логично подумать, что если принимается такое решение, то в следующем будут увеличиваться полномочия Президента РФ и он будет способен назначать на соответствующую государственную должность также на пожизненно. И следствием этого будет являться становление в России новой монархии или, как четко подметил Р.В. Тамаев, «мы станем свидетелями становления вождизма» [39].

В-третьих, обратимся обратно к работе И.А. Ледях, который еще в 2012 году отмечал, что «отличительная особенность Конституции РФ состоит в том, что основополагающие для всей системы конституционных норм гл.1 (Основы конституционного строя), 2 (права и свободы человека и гражданина) и 9 (конституционные поправки и пересмотр Конституции) не могут быть пересмотрены в рамках Федерального Собрания ... Неприкосновенность этих фундаментальных положений, как очевидно, должна служить гарантией обеспечения стабильности конституционного строя и защиты устоев демократии, прав человека и верховенства права, чтобы не допустить их легитимного преодоления» [24, с. 222].

И указанную особенность Конституции РФ уже нарушаются, что и подтверждает Н.А. Боброва «предлагаемые Президентом РФ поправки к Конституции Российской Федерации, процедура их обсуждения и принятия вступают в противоречие и фактически приводят к пересмотру ряда положений глав 1, 2 и 9 Конституции» [6].

Действительно, по своей природе указанные нормы априори не могут быть изменены на уровне государственной власти, поскольку:

- 1) Они принимались всенародным голосованием;
- 2) Изменить их может только народ посредством проведения всероссийского референдума.

В-четвертых, важным вопросом является вынесение на всенародное голосование проекта новой Конституции РФ. В соответствии с п. 1 ст. 1 и ст. 135 Конституции РФ, решение вопроса о введении нового проекта Конституции относится к полномочиям специального органа – Конституционного собрания. Согласно ст. 135 Конституции данный орган решает вопрос о неизменности Конституции, либо в разработке новой, которая принимается 2/3 голосов от общего числа членов Федерального Собрания и уже в последствии выносится на референдум.

Примечательно, что относительно вопроса регулирования указанного события, ФКЗ «О референдуме РФ» закрепляет только положение о результатах проведения референдума, по которым проект нового Основного закона РФ будет считаться принятым. И исходя из позиции ст. 135 Конституции РФ и п.1 ст. 1 Закона «О референдуме» организация проведения мероприятия по принятию новой Конституции РФ проводится в соответствии с Федеральным Конституционным Законом. Который по сегодняшний день не принят.

В-пятых, с принятием нового Федерального Конституционного Закона «О референдуме в Российской Федерации» от 2004 года процедура проведения федерального референдума была усложнена. Теперь инициатива федерального референдума должна быть поддержана двумя миллионами граждан РФ, хотя раньше достаточно было одного.

Вместе с тем, сроки на проведение федерального референдума, а именно собрание подписей двух миллионов граждан необходимо провести в течении 45 дней (ст. 17), а в предыдущем законе данный процесс проводился в течении трех месяцев.

Более того, законом вводится ограничение количества собираемых подписей, согласно ч. 4 ст. 18 Закона «О референдуме» количество подписей

не может превышать 2,1 млн. Указанное ограничение, по нашему субъективному мнению, ввелось для того, чтобы воспрепятствовать инициативной группе в собирании подписей с значительным запасом на случай, если часть из них будет признана недействительными. И в таком случае, данная группа будет способна компенсировать потери подписей посредством запасными.

Таким образом, указанные проблемы не то, чтобы требуют какое-либо конституционное обоснование, они по факту нарушают основные принципы народовластия в России. И исходя из этого, возникает вопрос, возможно ли проведение референдума в России по таким важным вопросам, как о целесообразности проведения мероприятий по введению поправок в Конституцию РФ, либо о вступлении России в некоторые международные организации? Основываясь вышеуказанными проблемами, ответ будет отрицательным.

3.2 Роль решений конституционного суда рф в совершенствовании законодательства о референдуме

Конституционный суд Российской Федерации – судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

О правовой природе Конституционного Суда Российской Федерации складывались и продолжают складываться множество различных мнений. Некоторые правоведы полагают, что Конституционный Суд – единственный орган, осуществляющий конституционный контроль, конституционное правосудие и не должен относиться к какой-либо из ветвей государственной власти, то есть его нельзя отнести ни к законодательной, ни к исполнительной, ни даже к судебной власти.

Конституционный Суд реализует судебную власть путем конституционного судопроизводства. Рассмотрение дел проводится конституционными судьями только в коллегиальном порядке (ч. 1 ст. 120, ст.

123 Конституции РФ). Конституционный Суд РФ – неотъемлемый элемент судебной системы Российской Федерации. Отличием Конституционного суда от Верховного будет являться еще и то, что первый, при осуществлении своих полномочий, руководствуется только положениями Конституции РФ (ст. 29 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Решения Конституционного Суда действуют непосредственно и не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами.

Официальное толкование Конституции РФ, данное Конституционным Судом, является обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений. В отличие от других судов, Конституционный Суд не только применяет конституционные нормы, но и толкует их, дает разъяснения, обогащая тем самым их правовое содержание. В ходе таких разъяснений словесное выражение конституционно-правовых норм может и не измениться, но значительным преобразованиям может подвергнуться их нормативное содержание. Благодаря деятельности Конституционного Суда выявляется множество потенциальных возможностей, которые заключены в концентрированном виде в правовых нормах Конституции РФ. Конституционный Суд РФ состоит из 19 судей, которые назначаются на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ. Конституционный Суд РФ вправе осуществлять свою деятельность при наличии в его составе не менее 3/4 от общего числа судей.

Конституционный суд состоит из двух палат, которые включают в себя соответственно 9 и 10 судей. Персональный состав палат определяется с помощью жеребьевки, порядок ее осуществления определяется Регламентом Конституционного суда РФ.

Свои полномочия Конституционный Суд РФ осуществляет посредством правотворческой деятельности, иными словами, он посредством правовых актов закрепляет юридически значимые факты и изложения

государственно-правовых распоряжений. В соответствии с законом данный перечень является исчерпывающим. Конституционный Суд РФ правомочен издавать:

- постановления,
- заключения,
- определения,
- и решения по организационным вопросам.

Под постановлением понимается итоговое решение Конституционного Суда РФ, которое может быть принято в пленарном заседании или в заседании палат по предмету любого из вышеуказанных дел, которые может рассматривать Конституционный суд, за исключением дел, связанных с процедурой импичмента Президенту РФ. Такое решение называется заключением.

Остальные решения Конституционного Суда, принимаемые в ходе осуществления конституционного судопроизводства, называются определениями. В заседаниях Конституционного Суда принимаются также решения по вопросам организации его деятельности (внутренние выборы председателя Суда, формирование двух палат, утверждение Регламента Конституционного суда и т.д.).

Решения Конституционного Суда РФ принимаются открытым голосованием посредством поимённого опроса судей. Председательствующий в любом случае, всегда голосует последним. Решение будет считаться принятым в том случае, если за него было отдано большинство голосов от числа участвовавших в голосовании судей. Решение о толковании Конституции РФ принимается большинством не менее двух третей от общего числа судей Конституционного суда РФ. Судья не имеет право воздержаться или уклониться от процедуры голосования.

Постановления и заключения Конституционного Суда РФ подлежат незамедлительному обнародованию в официальных изданиях органов государственной власти РФ, субъектов РФ, которых

затрагивает принятое Судом решение. Решения Конституционного Суда РФ подлежат публикации в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации», а в некоторых случаях и в других изданиях.

Решение Конституционного Суда принято считать окончательным и не подлежащим обжалованию. Юридическую силу оно приобретает с момента публикации. Примечательно, что для вступления в силу решению Конституционного Суда РФ не требуется подтверждение какого-либо иного органа государственной власти.

Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации» Конституционный Суд РФ вправе осуществлять проверку соблюдения предусмотренных Конституцией Российской Федерации требований к референдуму.

Итак, Конституционный Суд РФ обеспечивает защиту основ конституционного строя государства, защищает и охраняет основные права и свободы граждан, обеспечивает верховенство и прямое действие Конституции РФ на всей территории РФ.

Систематическое обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с запросами по важным вопросам избирательного права со стороны высших органов законодательной, исполнительной и судебной власти Российской Федерации и ее субъектов свидетельствует о том, что Конституционный Суд играет активную роль в обеспечении конституционности в столь важной сфере.

С учетом решений Конституционного Суда Российской Федерации принимаются федеральные и региональные законы о выборах и референдумах, вносятся соответствующие изменения и дополнения в конституции, уставы и законы субъектов Федерации. Некоторыми решениями Конституционного Суда Российской Федерации руководствуются в своей работе Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Федерации.

Так, в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 года № 2-П [31] по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края Конституционный Суд определил содержание принципа разделения властей, которое в последствии нашло отражение в принятом 6 октября 1999 года Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Немаловажными для понимания правовой природы общероссийского голосования по поправкам в Основной закон страны являются правовые позиции Конституционного Суда РФ. Так, по мнению Суда, в соответствии со статьей 136 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьей 108 процедура внесения конституционной поправки во всяком случае включает последовательность надлежащих действий (актов): предложение о поправке в форме проекта закона о поправке, рассмотрение в Государственной Думе проекта закона о поправке (включая внесение между первым и вторым чтением поправок к проекту закона в той же парламентской процедуре, что и при рассмотрении иных законов), одобрение Государственной Думой, одобрение Советом Федерации, одобрение органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации, подписание Президентом Российской Федерации, обнародование.

Подтверждая необходимость этой процедуры, Закон о поправке предусматривает в качестве дополнения к ней, помимо дачи Конституционным Судом Российской Федерации настоящего Заключения, общероссийское голосование как обязательное условие вступления в силу предлагаемых изменений в текст Конституции Российской Федерации.

Как постановил Конституционный Суд РФ, общероссийское голосование, предусмотренное Законом о поправке, имеет особую юридическую природу. По смыслу статей 1 (часть 1), 3 (части 1 и 2) и 32

(часть 1) Конституции Российской Федерации, оно представляет собой форму непосредственного народного волеизъявления при принятии указанного государственного решения и как таковое не заменяет собой осуществления прерогативы Федерального Собрания и органов законодательной власти субъектов Российской Федерации, которая реализуется ими при принятии данного решения в порядке статьи 136 Конституции Российской Федерации.

Поэтому конституционный законодатель, руководствуясь принципом народовластия, в целях конституционной легитимации своего решения был вправе обратиться к общероссийскому голосованию, прямо не предусмотренному действующим правовым регулированием для принятия конституционной поправки.

Такое дополнение названной процедуры проведением общероссийского голосования не может считаться отказом Федерального Собрания и законодателей субъектов Российской Федерации от принадлежащего им правомочия и обусловленной этим соответствующей конституционной обязанности и, по смыслу статей 3, 108 и 136 Конституции Российской Федерации, отвечает принципу народовластия, составляющему одну из важнейших основ конституционного строя, является конституционно оправданным.

При этом Суд отметил, что статья 2 Закона о поправке предусматривает, что в общероссийском голосовании вправе принимать участие граждане Российской Федерации, достигшие на день проведения общероссийского голосования 18 лет, за исключением граждан, признанных судом недееспособными или содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда. Граждане участвуют в общероссийском голосовании на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Такое участие является свободным и добровольным, и никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в общероссийском голосовании, а также

препятствовать его свободному волеизъявлению. Подготовка и проведение общероссийского голосования осуществляются открыто и гласно (части 6 - 9).

Общероссийское голосование не может состояться ранее чем через 30 дней со дня официального опубликования указа Президента Российской Федерации о его назначении (абзац первый части 5 статьи 2 Закона о поправке), а значит, предполагается достаточный срок для ознакомления граждан с планируемыми изменениями глав 3 - 8 Конституции Российской Федерации. Обеспечение возможности ознакомления возложено на Центральную избирательную комиссию Российской Федерации (пункт 2 части 15 статьи 2 Закона о поправке).

Такое регулирование соответствует общепризнанным демократическим стандартам народного волеизъявления и не может рассматриваться как противоречащее положениям глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации, как и в целом статья 2 Закона о поправке, которая направлена на обеспечение подготовки и проведения общероссийского голосования, в том числе на решение организационных вопросов и на обеспечение удобства граждан при волеизъявлении.

Постановления и определения Конституционного Суда, которые касаются вопросов организации и проведения референдумов являются важным элементом единообразного применения и контроля за соблюдением норм избирательного законодательства в деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательных комиссий субъектов Федерации. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.01.2002г. [30], устанавливает взаимосвязь основ конституционного строя РФ, прав и свобод человека и гражданина с принципами избирательного права. Конституционное регулирование, лежащее в основе избирательного законодательства, содержит относящиеся к основам конституционного строя нормы, предопределяющие правовую базу выборов в органы народного представительства.

Принципы избирательного права универсальны и обязательны при формировании представительного и законодательного органов РФ и субъектов РФ – таков вывод Конституционного Суда. Конституционный Суд Российской Федерации оказывает существенное влияние на изменения в избирательном законодательстве. Так, в Постановлении от 11.06.2003 г [29]. Конституционный Суд признал установление периода, в течение которого граждане РФ не могут выступать с инициативой о проведении референдума РФ, не противоречащим Конституции РФ, т.к. период, когда граждане могут выступать с подобной инициативой, должен составлять не менее двух лет, с тем, чтобы в пределах четырехлетнего избирательного цикла обеспечивалась возможность проведения не менее двух референдумов.

Практика Конституционного Суда Российской Федерации в области избирательного права охватывает все ключевые аспекты развития избирательной системы Российской Федерации. Таким образом, можно прийти к выводу, что в настоящий момент законодательство о референдуме в РФ активно развивается и представлено значительным числом законодательных актов, как на федеральном уровне, так на региональном и местном уровнях. Однако прослеживается некая нестабильность законодательства, которая отрицательно сказывается и на качестве правоприменительной практики. В целом же, процедура по разрешению проблем, связанных с нормативно-правовой регламентацией референдума, на наш взгляд, должна идти по следующим направлениям:

Во-первых, необходимо внести изменения в ст. 134 и 135 Конституции РФ и закрепить за гражданами РФ право инициировать референдум о внесении в Конституцию предложений о поправках или пересмотре Конституции в целом. Указанное предложение позволит устранить некоторые сомнения по поводу фактического существования народовластия в России и правдивости ст. 3 Конституции о том, что основным источником власти является её многонациональный народ, а не государственный аппарат.

Во-вторых, закрепить за гражданами право на проведение контроля за государственными органами при проведении референдума. Иными словами, в данном случае граждане при выявлении нарушения процедуры референдума за государственными органами будут иметь полноценное право на обращение в орган правосудия (Конституционный Суд или Верховный Суд, либо в специально созданный судебный орган) для оценки действия органов государственной власти и государственной власти в целом при обеспечении гражданам реализации их конституционного права на проведение референдума.

В-третьих, ввести в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» изменения по поводу процедуры внесения поправок в гл. 1,2 и 9 Конституции РФ. А именно она должна выделяться в отдельную норму, которая устанавливала конкретные причины возникновения необходимости в проведении такого мероприятия (основания) и соответствующую процедуру, в которой решающую роль должен принимать народ.

В-четвертых, провести реформу по организации проведения референдума. По нашему мнению, сегодняшняя процедура проведения референдума является сложной и в отдельных моментах вовсе невозможной. На удовлетворение выдвигаемых законодателем требований проведения референдума дается довольно короткий срок. В то же время, считаем не целесообразным ограничение количества подписей и считаем необходимо данное ограничение устранить.

Таким образом, государству потребуется проделать огромный объем работы для устранения хотя бы части выявленных проблем, которые существуют уже несколько лет. Эффект в проведении данной реформы будет выражаться в том, что правосознание граждан в разы увеличиться, появится вера в закон и государства, граждане РФ уже будут действительно себя чувствовать в демократическом государстве и «ощущать» свою значимость в государственном управлении.

Заключение

1. Таким образом, на основании проведенного выше исследования можно сделать следующие выводы:

2. Так, в первой главе мы рассмотрели сущность, понятие и историю развития института референдума.

3. Понятие «референдум» имеет множество обоснованных теоретических определений и закрепленное в Федеральном конституционном законе от 28.06.2004 № 5-ФКЗ легальное закрепление. Так, в соответствии со ст. 1 указанного закона «референдум Российской Федерации – всенародное голосование граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения». Следует отметить, что указанное определение применимо только к Всероссийскому референдуму, а помимо этого, существует также референдум по вопросам местного значения.

4. Конституционными основами референдума являются следующие положения Конституции РФ: согласно ст. 1 Конституции РФ «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». Развитие демократии в России совместно с гражданским обществом сопровождается с развитием народовластия и форм участия населения в управлении делами государства и решении вопросов местного значения. В ст. 3 Конституции РФ закреплено, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». В связи с этим, конституционное право граждан реализуется посредством непосредственной и представительной формы демократии.

5. Референдум (от лат. referendum «должное быть сообщенным») – это форма непосредственного волеизъявления граждан, которая выражается в голосовании по важным вопросам федерального, регионального или местного значения. Такое решение имеет законодательную силу, иногда

больше, чем нормативно-правовой акт парламента (как правило, решение, принятое на всеобщем голосовании, не может быть отменено нормативным актом).

6. Основные признаки референдума:

7. Референдум есть форма непосредственного выражения народом своей власти, которая позволяет выявлять волю граждан в «чистом виде»;

8. Это всегда голосование, то есть способ выявления воли большинства населения страны;

9. Изменить или отменить законопроект, принятый на референдуме можно только путем проведения такой же процедуры;

10. Решение, принятое на референдуме, не нуждается в подкреплении одобрения законодательного органа и иного органа государственной власти и вступает в силу с момента официального опубликования результатов референдума или по прошествии определенного времени.

11. Рассматривая организацию проведения референдума логичен вывод, что она в некотором роде похожа на организацию выборов по следующим признакам:

12. по спискам избирателей. Правом голоса на референдуме обладают те же граждане, что и на проведении выборов;

13. ответственным органом по организации референдумов и выборов является соответствующая избирательная комиссия;

14. пропаганда и агитация у данных институтов также схожа (по законодательному регулированию: рамки пропаганды и агитации и ответственность за нарушение данных рамок);

15. подведение итогов голосования – на выборах и референдуме система подсчетов голосов в принципе не отличается;

16. на референдуме, равно как и на выборах, предоставляется эфирное время и место в печатных изданиях.

17. Таким образом, с теоретической точки зрения, референдум является одним важнейшим институтом реализации непосредственной демократии. В правовой доктрине существует не мало вопросов по поводу определения его видов, разграничения плебисцита и референдума и так далее. Однако, следует признать, что в некоторых моментах на практике данный вид выражения народовластия является эффективным средством в решении определенных вопросов, поскольку в отдельных моментах решений органов государственной власти (представительной демократии) не достаточно. Референдум же также отличается своими свойствами от законов и иных видов выражения решений по различным вопросам регулирования государством, общественных отношений. Основное свойство – это общеобязательность и окончательность решений результатов всенародного голосования. Процедура его проведения имеет законодательное закрепление.

18. Референдум в России представляет собой важную форму выражения непосредственной демократии в виде всенародного голосования граждан РФ, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам, имеющих общегосударственное (федеральное), региональное (на уровне субъектов РФ), местное (на уровне соответствующего муниципалитета) и международное значение, проводимое с целью принятия решения по соответствующим вопросам, имеющий обязательный и окончательный характер, которое проводится в строго установленной законодателем форме и подлежит учету и отражению в соответствующем акте органа государственной власти или местного самоуправления.

19. Для России институт референдума является новшеством, но его становлению предшествует своя история.

20. Естественно, что в большей мере формы народовластия в истории развития отечественного законодательства выражаются именно в послемонархический период развития государства. Поэтому рассмотрим два основных этапа становления современного института референдума в России:

21. 1 этап – постреволюционный или советский период.

22. 2 этап – современный этап.

23. Сегодня референдум является неотъемлемым институтом конституционного права и формой прямой демократии в России.

24. Во второй главе был проведен анализ правового регулирования организации государственных, региональных и местных референдумов.

25. И в третьей главе мы выявили основные проблемы реализации референдума в России как основной формы выражения народовластия и пути их решения.

26. Выявленные проблемы не то, чтобы требуют какое-либо конституционное обоснование, они по факту нарушают основные принципы народовластия в России. И исходя из этого, возникает вопрос, возможно ли проведение референдума в России по таким важным вопросам, как о целесообразности проведения мероприятий по введению поправок в Конституцию РФ, либо о вступлении России в некоторые международные организации? Основываясь вышеуказанными проблемами, ответ будет отрицательным.

27. Государству потребуется проделать огромный объем работы для устранения хотя бы части выявленных проблем, которые существуют уже несколько лет.

28. Эффект в проведении данной реформы будет выражаться в том, что правосознание граждан в разы увеличится, появится вера в закон и государства, граждане РФ уже будут действительно себя чувствовать в демократическом государстве и «ощущать» свою значимость в государственном управлении.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. / С. А. Авакьян – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстицинформ, 2017. – 640 с.
2. Алжеев И.А. Конституционное право Российской Федерации: учебник для студентов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» (квалификация «бакалавр»). – М.: Статут, 2014. – 391 с.
3. Алпатов Ю. М. Реализация принципа участия населения в управлении государством на примере осуществления местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге // Юридический мир. – 2008. – № 5. – С. 50–62.
4. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник / М.В. Баглай. – М.: Юридическая норма: НИЦ ИНФРА-М, 2015. – 768 с.
5. Безруков А.В. Конституционное право России: учебное пособие /А.В. Безруков. – 3- е изд., перераб. и доп.: Юстицинформ; Москва; 2015. – 155 с.
6. Боброва Н.А. «Отменяют независимость» / Анализ проекта поправок в Конституцию РФ, внесенных Президентом РФ в Государственную Думу 20 января 2020 года // URL: <http://www.rospisatel.ru/bobrova1.html> (дата обращения 30.04.2020).
7. Видмер М. Кантон Цюрих проголосует по налоговой реформе // Швейцария Деловая. 2019. 30 августа.
8. Воробьева Е.И. Институт референдума в России: проблемы реализации // Развитие общественных наук российскими студентами. 2017. №6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/institut-referenduma-v-rossii-problemy-realizatsii> (дата обращения: 07.05.2020).
9. Всероссийский референдум 25 апреля 1993 года. Справка // URL: <https://ria.ru/20110425/367914805.html> (дата обращения 30.04.2020).

10. Дигесты Юстиниана: пер. с лат. / отв. ред. Л. Л. Кофанов. – М.: Статут, 2002. – Т. 1. – 780 с.
11. Добрынин Н.М. Конституционное (государственное) право РФ. Современная версия новейшей истории государства: Учеб.пособие. 4-е изд., перераб. и доп. – Новосибирск: Наука, 2015. – 517с.
12. Ежевский Д.О. Проблемы инициирования и проведения местных референдумов в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. – 2011. – № 6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-initsirovaniya-i-provedeniya-mestnyh-referendumov-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 07.05.2020).
13. Закон РСФСР от 16.10.1990 N 241-1 «О референдуме РСФСР» // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=7595&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.19906913735001086#039237256164461676> (дата обращения 30.04.2020).
14. Интервью Бобровой Н.А. в преддверии 20-тилетия Конституции РФ // URL: <https://parkgagarina.info/index.php/intervyu/9796-natalya-bobrova-ushcherbnost-nashej-konstitutsii-v-tom-chto-vsya-politicheskaya-zhizn-v-strane-nanizana-na-odnu-lichnost.html> (дата обращения 30.04.2020).
15. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001г. № 195 – ФЗ// URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ (дата обращения: 23.05.2020).
16. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2014. – 592 с.
17. Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России. – М.: Проспект, 2010 – 142 с.
18. Конституционное право зарубежных стран / под ред. Б.А. Страшун. М.: Норма, 2014. – 896 с.
19. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о

поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения 01.01.2020).

20. Конституция СССР 1936 года // URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1936.htm> (дата обращения 30.04.2020).

21. Конституция СССР 1976 года // URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1977.htm> (дата обращения 30.04.2020).

22. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. – Спб.: Пресс, 2004. – 430 с.

23. Кремль заявил, что уважает результаты Донецкого и Луганского референдума / Информационный портал «РБК» // URL: <https://www.rbc.ru/politics/12/05/2014/57041c8b9a794761c0ce9c2d> (дата обращения 30.04.2020).

24. Лебедев А.Н. Референдум Российской Федерации как Высшая правовая форма политического самоуправления граждан России // Труды Института государства и права РАН. 2014. № 5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/referendum-rossiyskoy-federatsii-kak-vysshayaya-pravovaya-forma-politicheskogo-samoupravleniya-grazhdan-rossii> (дата обращения: 07.05.2020).

25. Левчук К. Что предлагает «Инициатива о рогатой корове»? // Швейцария деловая. 2018. 18 ноября.

26. Ледях И.А. Референдум: роль и функции (сравнительно-правовой анализ) / Народовластие и права человека. Материалы IV Международной научно-практической конференции, проведенной Российской академией правосудия совместно с Северо-Кавказским институтом - филиалом Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ 19 - 22 октября 2012 г. / Под ред. Н.В. Витрука и Л.А. Нудненко. - Москва: РАП, 2012. – С. 211-223.

27. Мартенс Ф. Ф. Современное право цивилизованных народов. – СПб., 1904. – Т. 1. – 418 с.
28. Марченко, М. Н. Теория государства и права. Элементарный курс: учебное пособие / М. Н. Марченко. – 3-е изд., доп. – М.: Норма, 2019. – 304 с.
29. Морозова Л. А. Теория государства и права: Учебник / Л.А. Морозова. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2014. – 464 с.
30. Платковский В.В. Референдум в России: итоги демократических преобразований // Социологические исследования. 1995. – № 10. – С. 12.
31. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности ч.2 ст.70 и ст.90 Конституции Республики Татарстан, п.2 ст.4 и п.8 ст.21 закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М. Салямова» // Официальный интернет-портал правовой информации.
32. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности ФКЗ «О внесении изменения и дополнения в ФКЗ «О референдуме РФ» от 27.09.2002 г. // Официальный интернет-портал правовой информации.
33. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края». // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 4. Ст. 409.
34. Почему Москва официально не признала выборы в Новороссии / Электронное издание «Газета.ru» // URL: https://www.gazeta.ru/politics/2014/11/05_a_6290025.shtml (дата обращения 30.04.2020).
35. Референдум в системе социалистической демократии / Коток В.Ф.; Отв. ред.: Карева М.П. – М.: Наука, 1964. – 189 с.

36. Референдум СССР 1991 года // URL: <https://tass.ru/spec/ussr-referendum> (дата обращения 30.04.2020).
37. Российская юридическая энциклопедия. / Гл. ред. А.Я. Сухарев – М.: Инфра-М, 1999. – 1100 с.
38. Синцов Г. В. Становление института референдума в зарубежных странах // Право и жизнь. URL: <http://www.law-nlife.ru/arch/n68.aspx> (дата обращения 30.04.2020).
39. Синцов Г.В. Проблемы разграничения понятий института референдума и плебисцита в законодательстве зарубежных стран // Пробелы в российском законодательстве. – 2010. – № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-razgranicheniya-ponyatiy-instituta-referenduma-i-plebistsita-v-zakonodatelstve-zarubezhnyh-stran> (дата обращения: 07.05.2020).
40. Синцов Г.В. Референдумы в новейшей истории России // URL: <http://base.garant.ru/5203984/> (дата обращения 30.04.2020).
41. Тамаев Р.В. Обнуление президентских сроков, или Законом властвовать возможно! // Партикулярный *amicus curiae* к предстоящему заключению КС РФ касательно ч. 3 ст. 81 Конституции РФ // URL: https://zakon.ru/blog/2020/3/11/obnulenie_prezidentskih_srokov_ili_zakonom_vlastvovat_vozmozhno__partikulyarnyj_amicus_curiae_k_pred (дата обращения 30.04.2020).
42. Толстик В.А., Трусов Н.А. Референдум в России: основы, опыт, критика // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2013. №24. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/referendum-v-rossii-osnovy-opyt-kritika> (дата обращения: 07.05.2020).
43. Указ Президента РФ от 15.10.1993 № 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации» // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=226838#0561219798080651> (дата обращения 30.04.2020).

44. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/ (дата обращения 30.04.2020).

45. Федеральный закон от 02.04.2014 № 51-ФЗ (ред. от 08.03.2015) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=176342&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.24145741041650792#05333671535678002> (дата обращения 30.04.2020).

46. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 18.06.2017) «О референдуме Российской Федерации» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48221/55e469d84acd7e91ca2c991f564180fc251ba01a/ (дата обращения 30.04.2020).

47. ЦИК обсудит электронное голосование по Конституции в пяти регионах / Информационное агентство «РБК» // URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5ed8fb089a7947a06ddd52f5> (дата обращения 30.04.2020).

48. Энциклопедия Брокгауза и Ефрона. // URL: <http://enc-dic.com/brokgause/Plebiscit2905.html> (дата обращения 30.04.2020).

49. Эбзеев Б.С. Конституционный суд Российской Федерации – судебный орган конституционного контроля // Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_25945/c38bf5b33ab2f11444fd2d3c1abc9dc9228adae0/ (дата обращения: 01.04.2020).