

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: Референдум как форма непосредственного волеизъявления граждан

Обучающийся

А.Г. Малянов

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н, доцент А.А. Мусаткина

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2024

Аннотация

Актуальность темы заключается в том, что референдум в настоящее время является самым мощным инструментом конституционно-правового развития, который реализует власть народа для принятия наиболее значимых решений для государства. Также референдум представляет собой особый институт учредительной власти народа и чаще всего рассматривается в системной взаимосвязи со свободными выборами. Но референдум по своей правовой природе не подменяет свободные выборы, а лишь расширяет возможные вопросы и принятие глобальных решений. Референдум считается равновеликой с выборами формой непосредственного выражения власти народа. Поэтому значение референдума как форму прямого народовластия трудно переоценить. Референдум – это процедура, при которой население голосует по определенному вопросу или вопросам. Результаты референдума могут иметь юридическую силу и влиять на законодательство или политику страны.

К сожалению, система органов государственной власти не требует на федеральном уровне излишнего частого обращения к самому институту референдума, так как данный институт стабильно функционирует. На федеральном уровне фактически референдум не применялся 25 лет, поэтому хотелось бы более эффективно применять и задействовать в решении главных назревших проблем именно референдум.

Целью дипломной работы является комплексный правовой анализ референдума в Российской Федерации. Объектом исследования выступают общественные отношения, регламентирующие институт референдума. Предметом исследования выступают правовые нормы, определяющие понятие и правовое регулирование института референдума.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка используемой литературы и используемых источников.

Оглавление

| | |
|---|----|
| Введение | 4 |
| Глава 1 Становление и тенденции развития института референдума в Российской Федерации | 8 |
| 1.1 Становление российского законодательства о референдуме..... | 8 |
| 1.2 Тенденции развития законодательства о референдуме в современный период | 15 |
| Глава 2 Правовое регулирование института референдума в Российской Федерации | 21 |
| 2.1 Федеральный уровень правового регулирования референдума | 21 |
| 2.2 Региональный уровень правового регулирования референдума | 32 |
| 2.3 Местный уровень правового регулирования референдума..... | 37 |
| Глава 3 Проблемы практической реализации непосредственного волеизъявления граждан | 47 |
| 3.1 Вопросы реализации законодательства о референдуме | 47 |
| 3.2 Особенности реализации референдума в Самарской области | 51 |
| Заключение..... | 58 |
| Список используемой литературы и используемых источников..... | 65 |

Введение

Всякая власть, исповедующая идеи демократии, привлекает население к управлению государством и решению общих вопросов. Для этих целей используются различные инструменты и технологии. Так, наряду с упрощенными институтами представительской демократии применяются институте непосредственной демократии. Безусловно, они более сложные, трудозатратные и дорогостоящие, довольно часто их использовать проблематично, но все же они так же имеют право на существование и играют свою важную социально-политическую роль.

Именно одним из таких инструментов являются референдумы.

Референдум – это форма прямой демократии, при которой население государства непосредственно выражает свое мнение по определенным вопросам. Именно с помощью референдума граждане государства свободно осуществляют народовластие. В настоящее время, когда значение референдума в России и мире возрастает, а сам институт является малоизученным, развитие законодательства о референдумах – актуальная и важная проблема, так как «использование института референдума позволяет привлечь граждан к решению наиболее важных вопросов государственной жизни, а также защитить интересы народа от произвола государственной власти» [67, с. 168]. Параметры инициации и организации проведения референдума зависят от действующего законодательства, условия которого когда-нибудь возможно смогут повлиять на судьбу нашей страны.

В соответствии с Конституцией РФ [29], так же как и свободные выборы, референдум – это «высшее непосредственное выражение власти народа». За время после принятия Конституции РФ общероссийские референдумы не проходили ни разу вплоть до 2020 г., не проводились они и в большинстве субъектов РФ.

В настоящее время многие вопросы могут решаться на референдумах. Это касается и вопросов входа и выхода территорий в состав государства, и

принятия, и корректировки основных законов. Такие вопросы выносились и принимались благодаря референдуму, например, принятие Конституции РФ в 1993 г. и ее корректировка в 2020 г. Также можно привести еще один знаковый референдум по вопросу принятия должности Президента России в 1991 г., что позволило сохранить нашу страну, ее целостность и суверенитет.

В Российской Федерации проведение референдумов предусмотрено на федеральном и региональном уровнях. На федеральном уровне референдумы проводятся для изменения Конституции РФ, как это было в 2020 г. На региональном уровне в российских субъектах (регионах) также могут проводиться референдумы по различным вопросам. Например, референдумы могут проводиться для изменения конституции региона, изменения границ, объединения или разделения территорий, решения вопросов о природных ресурсах и так далее. Конкретные вопросы и порядок проведения референдумов в каждом субъекте РФ определяются законодательством данного субъекта.

Таким образом, институт референдума в России является одним из механизмов прямой демократии и позволяет гражданам выражать свое мнение.

Непосредственное волеизъявление граждан или прямая демократия предполагает, что граждане принимают решения напрямую, без посредничества представителей, посредством проведения референдума. Однако, хотя идея прямой демократии звучит привлекательно, ее практическая реализация сталкивается с некоторыми проблемами.

На современном этапе развития института референдума в России вектор его практической реализации сместился с федерального на региональный и местный уровни, что вполне понятно, поскольку территориальный масштаб и численность населения нашей страны затрудняют организацию и проведение общегосударственного референдума как в организационном, так и в финансовом плане.

Из такого подхода так же можно извлечь свои плюсы, так как именно на локальном уровне гражданам проще и нагляднее приобщиться к решению общих вопросов, опробовать такую возможность и увидеть результаты своих

непосредственных действий и реализации принятых решений, сформировать необходимые навыки и привычки. Имея такого рода опыт, граждане уже больше будут доверять федеральному и региональному референдумам в случае их проведения. Выстраивание системы от малого к большому вполне логично, перспективно и эффективно.

Задача государства заключается в желании видеть общество в качестве надежного партнера и соучастника всех социальных и политических процессов, происходящих в стране. Население доверяет тем процессам, в реализации которых оно принимает непосредственное участие. Это повышает доверие к власти, ответственное отношение людей к принимаемым решениям. Так же это способствует повышению уровня правового воспитания и правовой культуры в обществе, снижению уровня правового нигилизма, формированию уважительного отношения к закону. Поэтому государство должно сформировать необходимую качественную нормативную базу для референдумов и заниматься популяризацией данного института у населения.

Соответственно, референдум – это не просто процедура, это социально-политическое явление, государственно-правовой институт, сложный и разнообразный а приобщение население к непосредственному решению вопросов общегосударственного, регионального и местного значения – это политическое и социальное благо, требующее создания для этого необходимых условий.

Объектом исследования являются общественные отношения в сфере референдума, а предметом – нормы законодательства о референдумах на разных уровнях организации публичной власти.

Целью дипломной работы является анализ законодательства о референдумах и выявление тенденций развития этого института в современный период.

Для достижения поставленной цели были определены следующие задачи:

- анализ федерального законодательства о референдуме;

- анализ регионального законодательства о референдуме, в том числе на примере Самарской области;
- анализ законодательства о местном референдуме, в том числе на примере г.о. Тольятти;
- анализ реформирования законодательства о референдуме в РФ в 2000-е годы;
- анализ тенденций развития законодательства о референдуме в РФ в современный период.

Исследовательские методы, используемые в работе – это общенаучные методы анализа и обобщения, а также формально-юридический, сравнительно-правовой, исторический методы.

Теоретическую базу исследования составили научные и учебные работы таких авторов, как Авакьян С.А., Баглай М.В., Габричидзе Б.Н., Ковешников Е.М., Комкова Г.Н., Лазарев В.В., Маклаков В.В., Марченко М.Н., Озиев Т.Т., Постников А.Е., Постовой Н.В., Руденко В.Н., Сергеев А.Л., Синцов Г.В., Смоленский М.Б., Убасев В.В., Устинов Д.Ю., Умнова И.А., Шабанов Х.М., Шапошников А.В., Юсубов Э.С., Тищенко В.С., Якушев А.В., Хевсаков В.В., Чеглякова О.В. и другие.

Нормативную базу исследования составили Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы и подзаконные нормативные правовые акты об избирательном праве и процессе и о референдумах, региональное законодательство и правовые акты муниципального уровня.

Структурно данная работа состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения и списка используемых источников.

Глава 1 Становление и тенденции развития института референдума в Российской Федерации

1.1 Становление российского законодательства о референдуме

В Российской Федерации к настоящему времени было проведено два общегосударственных референдума и одно всенародное голосование. Далее такая практика была поставлена в режим ожидания, но при этом продолжилось развитие соответствующего специального законодательства о референдумах.

Можно выделить два этапа развития законодательства:

- принятие 28 июня 2004 г. нового Федерального конституционного закона № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» [64] вместо Федерального конституционного закона от 10 октября 1995 г. № 2-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» [62];
- принятие 30 декабря 2006 г., 24 апреля 2008 г. и 22 декабря 2014 г. поправок к данному закону.

10 октября 1995 г. Президентом РФ Борисом Ельциным был подписан Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации». Впоследствии он утратил силу, и вместо него 28 июня 2004 г. Президент РФ Владимир Путин подписал новый Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» [44].

Поскольку правовое регулирование референдумов в России постоянно совершенствуется, то и этот закон неоднократно претерпевал изменения и дополнения.

Так, был изменен круг инициаторов референдума РФ. Такая инициатива теперь принадлежит не только 2 млн граждан, но и Конституционному Собранию РФ – по вопросу принятия новой Конституции РФ, а также федеральным органам государственной власти – в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации (ч. 1 ст. 14) [6]. «Органы

государственной власти не могут вынести вопрос на референдум, что в совокупности с запрещением выносить на референдум РФ вопросы о доверии органам федеральным государственной власти или лицам, замещающим государственные должности РФ (п. 2-5 ч. 5 ст. 6) означает невозможность использовать общенациональный референдум для разрешения противоречий между федеральными органами государственной власти» [49, с. 18].

При этом «сохранено требование о сборе инициативной группой 2 млн подписей граждан для инициирования процедуры референдума, а также введены дополнительные условия (об образовании региональных подгрупп не менее чем в половине субъектов РФ, о нотариальном удостоверении подписей их участников в протоколе их регистрации на собрании региональной подгруппы), что существенно усложняет порядок реализации инициативы проведения референдума по сравнению с аналогичными положениями Закона 1995 г.» [9, с. 67].

Более чем в 2 раза сокращены сроки сбора подписей граждан Российской Федерации (ч. 2 ст. 17). Также исключена возможность привлечения лиц, не входящих в состав инициативной группы, к сбору подписей в поддержку проведения референдума (ч. 3 ст. 17). Ранее, по Закону 1995 г., инициативная группа была вправе добровольно и самостоятельно собирать подписи в поддержку инициативы проведения референдума РФ, что не исключало возможности привлечения других лиц к сбору подписей. Теперь согласно п. 3 ст. 17 Закона 2004 г. «право сбора подписей в поддержку инициативы проведения референдума принадлежит исключительно членам инициативной группы по проведению референдума, входящим в региональную подгруппу, зарегистрированную избирательной комиссией субъекта РФ, на территории которого осуществляется сбор подписей» [27, с. 28]. Такая формулировка уже исключает возможность привлечения лиц, не входящих в состав инициативной группы, к сбору подписей в поддержку проведения референдума, в связи с чем

на этом ключевом этапе отсекаются граждане, которые не входят в состав инициативной группы.

Так же появилось беспрецедентное требование п. 5 ст. 15 Закона 2004 г. о необходимости нотариального удостоверения подписей участников референдума в протоколе их регистрации на собрании региональной подгруппы, что значительно усложняет процедуру в сравнении с Законом 1995 г., где процедура была проще и не требовала нотариального заверения [66].

Новым явлением в регулировании референдума стало также появление для граждан возможности быть членами нового вида комиссий референдума – специальных территориальных комиссий, которые ранее не предусматривались.

«Избирательная комиссия субъекта РФ вправе сформировать одну либо несколько специальных территориальных комиссий для руководства деятельностью участковых комиссий, сформированных на участках референдума, которые образованы на судах, находящихся в плавании, и полярных станциях. Такие специальные территориальные комиссии формируются с соблюдением общих условий формирования комиссий, а также порядка формирования территориальных комиссий, установленных законодательством» [35, с. 49]. Данное изменение положительно сказывается на проведение референдума, так как позволяет учитывать максимальное мнение людей, в том числе тех, кто раньше не мог проголосовать.

Введен для российского законодательства институт наблюдателей, которого не было в Законе 1995 г.

Установлено, что использование в агитационных материалах изображения физического лица, высказываний физического лица по вопросам референдума возможно только с письменного согласия данного физического лица. Документ, подтверждающий такое согласие, представляется в комиссию референдума вместе с экземплярами агитационных материалов, иначе агитация будет незаконной.

Впервые предусмотрено повторное голосование на референдуме, если допущенные при проведении голосования и подсчете голосов нарушения не позволяют с достоверностью определить волеизъявление граждан, что избавляет избирательный процесс от дополнительной погрешности.

В целом Законом 2004 г. не предусмотрено право народа принимать или отклонять на референдуме какой-либо закон. В ст. 1 референдум определяется как «голосование по вопросам государственного значения» [64]. Нормативный правовой акт может быть вынесен на референдум РФ только в соответствии с международным договором (ч. 2 ст. 6).

30 декабря 2006 г. в Закон 2004 г. были внесены изменения, которые коснулись только ст. 48, регламентирующей «фонды референдума»: в п. 9 дополнен список, запрещающий вносить пожертвования в фонд референдума некоммерческих организаций, которые сотрудничали или получали в фонд референдума, денежные средства либо иное имущество от иностранных государств и организаций. За исключением тех случаев, когда данные денежные средства не были возвращены иностранным государствам и организациям, либо переданы в казну РФ до дня внесения пожертвования в фонд референдума [59].

24 апреля 2008 г. состоялись еще изменения в Законе 2004 г.:

- вступление было дополнено тем, что референдум РФ не может быть использован в целях принятия решений, противоречащих Конституции Российской Федерации, а также в целях ограничения, отмены или умаления общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, конституционных гарантий реализации таких прав и свобод;
- в ст. 6 сократили список вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум и появился новый пункт о вопросах, отнесенные Конституцией РФ, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти;

- в ч. 17 ст. 15 о порядке введения инициативы проведения референдума, принадлежащей гражданам РФ, дополнилась тем, что процедуры по реализации инициативы проведения референдума прекращаются при выявлении несоответствие вопроса о референдуме Конституции РФ и принятия Конституционным Судом РФ решения о признании вопроса (вопросов) референдума не соответствующим;
- и как следствие предыдущего изменения ст. 23 дополнилась тем, что порядок о назначении референдума не изменяется в случае, если Конституционный Суд РФ рассматривал запрос Верховного Суда РФ в соответствии с ч. 17 ст. 15 закона.

Последние изменения были внесены 22 декабря 2014 г. в ст. 19 «Проверка соблюдения порядка сбора подписей в поддержку инициативы проведения референдума, оформления подписных листов и достоверности сведений, содержащихся в подписных листах»:

- в ч. 3 для установления достоверности сведений, содержащихся в подписных листах, Центральная избирательная комиссия РФ использует «Государственную систему» регистрации (учета) избирателей, участников референдума, а также ГАС «Выборы». Сведения о результатах проверки, в том числе полученные по каналам связи ГАС «Выборы» и подписанные электронной подписью должностного лица избирательной комиссии субъекта РФ, могут являться основанием для признания подписей участников референдума недействительными;
- в п. 2 ч. 9 теперь указано что подписи участников референдума, указавших в подписном листе сведения, не соответствующие действительности, признается недействительной органом внутренних дел Российской Федерации либо заключением эксперта и теперь не обязательна электронная подпись должностного лица избирательной

комиссии субъекта РФ, что облегчает процедуру оформления подписных листов.

В целом поправки, принятые к данному закону в 2006, 2008 и 2014 г.г. существенных изменений не внесли в вопросы инициации подготовки, но упростили некоторые вопросы организации, в том числе и использовании электронных систем учета.

В итоге законодательство о референдумах в РФ представляет сегодня достаточно хорошо развитую подотрасль конституционного законодательства [43].

В соответствии с Конституцией РФ федеральный референдум проводится на всей территории РФ на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Каждый участник референдума РФ обладает одним голосом. К участникам референдума РФ предъявляются требования, аналогичные требованиям к избирателям (возраст, дееспособность и пр.).

На референдум РФ в обязательном порядке выносится вопрос о принятии новой Конституции РФ, если Конституционное Собрание принимает решение о вынесении на всенародное голосование проекта новой Конституции РФ.

Решение, принятое на референдуме РФ, является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении. Такое решение действует на всей территории РФ и может быть отменено или изменено не иначе как путем принятия решения на новом референдуме РФ.

Проанализировав совокупность правовых актов, регулирующих отношения, связанные с организацией и проведением референдума в РФ, можно сделать вывод о том, что в настоящее время в российском праве можно констатировать, что сегодня сформировался соответствующий правовой институт и регулирующее его специальное законодательство, которые включают в себя положения норм конституционного и муниципального права, что говорит о межотраслевом характере [51].

Правовую основу данного института составляет Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», который «определяет место референдума в системе народовластия, закрепляет принципы организации и проведения, а также порядок и стадии референдумного процесса, определяет права и обязанности его участников» [44, с. 38].

Исследование данного закона во взаимосвязи с Федеральным законом от 12.12.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [62] показывает, что в России наряду с избирательным процессом сложился и самостоятельный специфический референдумный процесс, который можно определить как «как деятельность граждан, их объединений (инициативных групп), а также государственных органов, направленную на обеспечение волеизъявления граждан РФ по вопросам общегосударственного значения» [7, с. 40].

В структуре референдумного процесса можно выделить «следующие стадии:

- инициирование референдума;
- назначение референдума;
- подготовка референдума;
- проведение референдума;
- подведение итогов референдума;
- реализация решения, принятого на референдуме» [8, с. 289].

При этом действующий Закон 2004 г. в некоторой степени ограничивает возможности использования института референдума для решения вопросов общегосударственного значения.

На современном этапе развития института референдума в России вектор его практической реализации сместился с федерального на региональный и местный уровни.

1.2 Тенденции развития законодательства о референдуме в современный период

Анализируя изменения законодательства РФ о референдуме, прошедшие в последнее время, и вносимые поправки Госдумой РФ по вопросам, касающимся референдума, можно выделить основные тенденции развития законодательства на ближайшие годы [4].

В 2015 г. на рассмотрение в Госдуму РФ был вынесен законопроект по изменению законодательства о референдуме, касающийся ст. 48 закона. Законопроект предусматривал запрет на участие в финансировании референдума юридическим лицам, финансовая деятельность которых связана с осуществлением производства или оптовой торговлей табачными изделиями, этиловым спиртом, алкогольной продукцией или пивом. Законопроект вполне может быть принят, учитывая антитабачные и антиалкогольные законы последних лет.

Также в Госдуму РФ вносился вопрос, касающийся ст. 5 Закона, по которой право на участие в референдуме принадлежит гражданину РФ, достигшему возраста 18 лет. Предлагалось изменить данный возраст, снизив его до 16 лет. Данный законопроект, разработанный представителями «Единой России», не нашел поддержки у большинства депутатов. Но этот вопрос продолжают активно обсуждать, и возможно к этой инициативе еще вернуться в ближайшем будущем.

Одним из направлений внесения изменений в Закон о референдуме может стать «установление минимального срока агитаций перед голосованием с предоставлением возможности бесплатно пользоваться средствами массовой информации, поскольку начальный этап агитационной кампании определить достаточно сложно» [1, с. 137]. На этом этапе определенный интерес представляет вопрос о сроках проведения агитации. «Если агитация относительно решения, выносимого на референдум, может начаться с момента

принятия решения о его проведении, то начало агитации возможно лишь только с момента выдачи свидетельства о регистрации инициативной группы и в течение трех месяцев, отведенных законом для сбора подписей под требованием о проведении референдума» [59, с. 27].

Еще одной тенденцией может стать появление детальной регламентации в законе действий федеральных органов государственной власти по реализации принятых на референдуме решений. Так, в соответствии с ч. 5 ст. 83, «если для реализации решения, принятого на референдуме, требуется издание нормативного правового акта, федеральный орган государственной власти, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме, определить срок подготовки этого нормативного правового акта» [2, с. 178]. «При этом, закон не устанавливает ответственности государственных органов ни за установление таких сроков, ни за их нарушение. Закон должен дополниться гарантией от искажения сущности решений, принятых на референдуме РФ, в содержании подлежащих принятию нормативных правовых актов» [33, с. 125].

Согласно ч. 3 ст. 135 Конституции РФ, инициатором постановки на референдум вопроса о принятии нового Основного закона страны является Конституционное Собрание РФ. Однако, до настоящего дня так и не принят специальный Федеральный конституционный закон «О Конституционном Собрании РФ». Данный пробел должен быть устранен, и работа в этом направлении активно ведется [26].

Также актуально обеспечение прямого закрепления в законе перечня вопросов, требующих обязательного решения путем референдума, так как на таком публично-правовом уровне действует принцип «дозволено лишь то, что прямо предусмотрено законом».

«Отсутствие механизма учета и реализации высказанных в ходе обсуждения вопросов референдума предложений в значительной степени снижает ценность процедуры обсуждения вопросов, вынесенных на референдум,

по существу. С учетом результатов обсуждения можно было бы корректировать формулировки вопросов референдума, а также в целом проекта итогового нормативного правового акта о содержании предстоящего референдума» [12, с. 99].

Референдумы субъектов РФ проводятся в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации. «Однако в Конституции РФ не содержится точного указания на то, к предметам какого ведения относится организация и проведение референдумов в субъектах РФ. Регулирование организации и проведения референдумов субъектов РФ следует отнести к предметам совместного ведения федерации и ее субъектов в части, касающейся гарантий права граждан на участие в нем» [71, с. 54].

При этом подавляющее большинство субъектов РФ имеют свои специальные региональные законы, гарантирующие гражданам участие в референдуме субъекта. Хотя такие акты приняты еще далеко не во всех регионах РФ.

В идеале такие законы, регулирующие данную сферу, должны быть приняты абсолютно во всех субъектах РФ, включая новые. При этом они должны соответствовать конституционным основам Российского государства и не противоречить базовому федеральному законодательству в данной сфере. Более того, в части гарантий прав жителей регионов на участие в референдуме они должны в точности повторять предписания федерального законодательства. Однако регионы вправе в этой части устанавливать еще дополнительные гарантии при организации, проведении и определении итогов региональных референдумов [65].

Исходя из анализа региональных законов субъектов РФ о референдуме, можно сделать вывод о том, что они закономерно во многом схожи с положениями Федерального конституционного закона о референдуме РФ и Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав и права на

участие в референдуме граждан РФ и основаны на тех же принципах. А параллельное принятие и наличие специального регионального закона о референдуме способствует индивидуализации и более качественному регулированию данной сферы в отдельно взятом субъекте РФ с учетом его региональных национальных, культурных, территориальных и прочих особенностей [22].

Большинство конституций и уставов субъектов РФ закрепляют общее положение о том, что референдум есть высшее непосредственное выражение власти народа, а также устанавливают к полномочиям какого органа государственной власти (главы субъекта РФ или законодательного (представительного) органа государственной власти) относится назначение референдума субъекта РФ.

В национальных субъектах (например, Республика Бурятия, Республика Северная Осетия-Алания и др.) это право, как правило, предоставлено главе исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, в остальных – главе законодательного (представительного) органа [4].

Как отмечают эксперты, «в целом ряде субъектов РФ положения регионального законодательства о референдуме противоречат федеральному законодательству о референдуме в части вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум субъекта РФ. Это Республика Саха (Якутия), Астраханская область, Курганская область. Республика Мордовия, Республика Адыгея, Ярославская область, Архангельская область, Республика Марий-Эл, Республика Удмуртия, Кировская область, Курская область. Такое положение требует изменения» [27, с. 27].

Широкое использование референдума в субъектах РФ говорит о тенденции приведения законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральным. «В современных условиях стержнем для его формирования и эффективного действия должно стать обеспечение политической свободы каждого гражданина, его права выбирать» [15, с. 10].

Таким образом, современное состояние законодательства о референдуме в России на федеральном и региональном уровне позволяет сделать выводы о тенденциях дальнейшего развития института референдума.

Прежде всего, референдум является средством прямой непосредственной демократии, однако его значение не следует переоценивать.

Так, вопросы, выносимые на референдум, не всегда могут быть доступны для всесторонней оценки рядовых избирателей, они могут быть не в состоянии просчитать долгосрочные политические последствия принимаемого на референдуме решения. В этой связи граждане могут быть втянуты в противостояние враждебных по отношению к обществу и государству политических сил, стать жертвой манипулирования.

Проведение референдума требует гласности, плюрализма мнений и позиций, большой предварительной работы по разъяснению сути референдума и его последствий.

Так, референдум по такому сложному вопросу, как принятие Основного закона страны, проводимый без предварительного обсуждения населением в Парламенте или в иных органах, образованных из представителей различных групп населения, может привести к негативному итогу. В результате референдума может быть одобрена реакционная враждебная конституция.

В свете последних событий на мировой политической арене с выбором политического курса основанного на внутренних политических и экономических ресурсах возможно законодательство будет меняться в сторону облегчения инициации и проведения референдума по общенациональным вопросам так же определенные недостатки закона будут устраняться в ближайшее будущее.

При данных тенденциях развития инициация и проведение референдума облегчится, и институт референдума, до этого практически не используемый, будет более явно влиять на разрешение важных политических вопросов на различных уровнях – от федерального до местного.

В целом институты прямой непосредственной демократии не должны абсолютно подменять собой институты политического представительства. Более того, они не должны контрастировать и противопоставляться, представительное народовластие нельзя позиционировать как искажение демократии. Эти инструменты должны применяться и работать во взаимодействии. Полагаем, что представительная демократия должна быть повседневной, а прямую демократию следует применять в особых исключительных случаях, когда необходимо включение в процесс всего населения страны.

Любое социальное и правовое государство, и Российская Федерация не является в этом плане исключением, желает видеть общество в качестве надежного партнера и соучастника всех социальных и политических процессов, происходящих в стране. Население доверяет тем процессам, в реализации которых оно принимает непосредственное участие. Это повышает доверие к власти, ответственное отношение людей к принимаемым решениям. Так же это способствует повышению уровня правового воспитания и правовой культуры в обществе, снижению уровня правового нигилизма, формированию уважительного отношения к закону.

Таким образом, приобщение население к непосредственному решению вопросов общегосударственного, регионального и местного значения – это политическое и социальное благо.

Необходимы информирование и разъяснительная работа с населением, направленные на популяризацию и стимулирование активности людей в решении вопросов общего значения и участия в голосовании. Кроме того, важен воспитательный момент. Необходимо работать не только с гражданами, достигшими избирательного возраста, но и с подрастающим поколением, начиная с дошкольников.

Глава 2 Правовое регулирование института референдума в Российской Федерации

2.1 Федеральный уровень правового регулирования референдума

Федеральное законодательство о референдуме представляет подсистему конституционного законодательства, которая включает совокупность правовых актов, регламентирующих все этапы референдумного процесса [28].

Федеральное законодательство о референдуме включает:

- Конституцию РФ, определяющую конституционные основы института референдума [29];
- Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» [64];
- федеральные законы:
 - устанавливающий общие положения для всех видов референдумов в России (Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [62]);
 - регулирующие отдельные виды референдумов (Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФК «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» [63], Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [60]);
 - регулирующие отдельные стадии или этапы референдума (Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» [61]);
- подзаконные нормативные правовые акты:
 - Указы Президента РФ и Постановления Правительства РФ.

Посредством конституционных положений декларируется возможность использования референдума для решения наиболее важных вопросов государственной и общественной жизни. В ст. 3 Конституции РФ референдум провозглашается в качестве механизма реализации народовластия и непосредственного выражения народовластия [31].

Вопрос, выносимый на референдум, не должен противоречить Конституции РФ, ограничивать, отменять или умалять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод. Обязательным условием является такая формулировка вопроса, выносимого на референдум, которая бы исключала возможность его множественного толкования, чтобы на него можно было дать только однозначный ответ, и чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения [31].

Конституционное право граждан на участие в референдуме имеет комплексный характер и включает набор субъективных прав, отражающих его суть и способствующих его реализации [27].

Определяющую роль в нормативно-правовых отношениях относительно референдума РФ занимает Закон о референдуме РФ 2004 г., регламентирующий инициацию, подготовку, проведение и его контроль. Этот закон является базовым, он составляет основу референдумного процесса и имеет комплексный характер.

Как нами уже отмечалось, поскольку референдумные отношения являются публично-правовыми, то они регулируются императивно, исходя из принципа «можно все, что не запрещено законом».

Согласно ст. 6 Закона 2004 г. на референдум не могут быть вынесены некоторые вопросы:

- об изменении статуса субъекта (субъектов) РФ, закрепленного Конституцией РФ;

- о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента РФ Госдумы РФ, а также о проведении досрочных выборов Президента РФ, депутатов Госдумы РФ либо о перенесении сроков проведения таких выборов;
- об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности РФ;
- об амнистии и помиловании.

В ст. 2 Закона 2004 г. предусмотрены основные принципы проведения референдума:

- референдум проводится на основе всеобщего равного прямого и свободного волеизъявления граждан РФ при тайном голосовании;
- граждане РФ имеют право участвовать в референдуме независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств;
- граждане РФ участвуют в референдуме на равных основаниях, каждый участник референдума обладает равным числом голосов;
- граждане РФ голосуют за вынесенный (вынесенные) на референдум вопрос (вопросы) или против него (них) непосредственно [64].

В ст. 12-15 Закона 2004 г. закреплена стабильность нормативно-правовой базы референдума. При этом Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлено прямое действие и их верховенство его норм по отношению к нормам иных федеральных законов [53].

В ст. 36 закреплён перечень возможностей граждан по участию в референдуме. Это позволяет выделить функциональные роли граждан в процедуре подготовки и проведения референдума.

Так, «граждане могут выступать в целом ряде ролей с разной степенью активности:

- участниками инициативной группы;
- членами агитационной инициативной группы;
- уполномоченными представителями инициативной группы;
- членами комиссий референдума с правом решающего и совещательного голоса;
- наблюдателями;
- рядовыми участниками референдума, голосующими за или против вопроса, вынесенного на референдум;
- участниками судебного процесса в связи с рассмотрением жалоб на нарушения права участвовать в референдуме» [11, с. 119].

Реализация принципа гласности в ходе референдума обеспечивает гражданам возможность получать информацию о ходе и результатах референдума, что является важным условием референдумного процесса [15].

«Граждане, активно участвующие в референдумном процессе в качестве членов комиссий референдума, членов или уполномоченных представителей инициативной группы, агитационной инициативной группы по проведению референдума, вправе присутствовать без дополнительного разрешения на всех заседаниях комиссий референдума, агитационных мероприятиях, а также при подсчете голосов участников референдума и осуществлении соответствующей комиссией работы со списками участников референдума, с бюллетенями, открепительными удостоверениями, протоколами и со сводными таблицами об итогах голосования, о результатах референдума» [34, с. 248].

Наблюдатели вправе присутствовать на заседаниях комиссий референдума при проведении голосования, определении результатов референдума, составлении протоколов об итогах голосования, о результатах референдума, а также при повторном подсчете голосов участников референдума и до получения

сообщения о принятии вышестоящей комиссией референдума протокола об итогах голосования.

Рядовые участники референдума вправе получать информацию о ходе проведения и подведения итогов референдума. Возможны два варианта такого информирования. Первый заключается в реализации возможности любого участника референдума обратиться в комиссию референдума и незамедлительно после подписания протоколов об итогах голосования получить данные по каждому участку референдума, каждой территории, каждому субъекту в объеме данных, содержащихся в протоколах комиссий референдума об итогах голосования. Второй состоит в получении информации через средства массовой информации. В целях полного, объективного и своевременного освещения подготовки и проведения референдума представители СМИ наделены следующими правами: присутствовать на заседаниях комиссий референдума, знакомиться с протоколами об итогах голосования, присутствовать на агитационных мероприятиях, освещать их проведение; находиться в помещении для голосования в день голосования, а также в дни досрочного голосования [69].

В соответствии со ст. 14 Закона 2004 г., инициатива проведения референдума принадлежит не менее чем двум миллионам граждан РФ, имеющих право на участие в референдуме, - при условии, что на территории одного субъекта РФ или в совокупности за пределами территории РФ находится место жительства не более 50 тыс из них.

При успешной реализации инициативы проведения референдума в случае, предусмотренном ч. 3 ст. 135 Конституции РФ, федеральным органам государственной власти – в случаях, предусмотренных международным договором РФ и Законом о референдуме РФ у граждан возникает возможность реализации остальных субъективных прав, вытекающих из конституционного права на участие в референдуме.

В соответствии со ст. 24 Закона 2004 г., подготовку и проведение референдума, обеспечение реализации и защиты права на участие в референдуме

осуществляют избирательные комиссии, созданные и действующие на постоянной основе в соответствии с законодательством РФ о выборах и референдумах, а также специальные территориальные комиссии референдума и участковые комиссии референдума.

Систему комиссий референдума составляют следующие комиссии, перечисленные в порядке от вышестоящих к нижестоящим:

- ЦИК РФ;
- избирательные комиссии субъектов РФ;
- территориальные избирательные комиссии или избирательные комиссии муниципальных образований, действующие в случаях, предусмотренных законодательством РФ о выборах и референдумах, в качестве территориальных избирательных комиссий, а также специальные территориальные комиссии референдума в случае их формирования;
- участковые комиссии референдума.

«Решение вышестоящей комиссии референдума, принятое в пределах ее компетенции, обязательно для нижестоящих комиссий референдума. Решение комиссии референдума, противоречащее закону либо принятое с превышением установленной компетенции, подлежит отмене вышестоящей комиссией референдума или судом. При этом вышестоящая комиссия референдума вправе принять решение по существу вопроса или направить нижестоящей комиссии референдума, решение которой было отменено, соответствующие материалы на повторное рассмотрение. В случае, если нижестоящая комиссия референдума повторно не рассмотрит вопрос, решение по существу данного вопроса вправе принять вышестоящая комиссия референдума. Комиссии референдума в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления» [10, с. 162].

Каждый гражданин или группа граждан РФ, имеющие право на участие в референдуме, а равно общероссийское общественное объединение, устав

которого предусматривает участие в выборах федеральных органов государственной власти и зарегистрирован Минюстом России не позднее, чем за шесть месяцев до обращения с инициативой о проведении референдума РФ, могут образовать инициативную группу в количестве не менее 100 человек для сбора подписей в поддержку инициативы о проведении референдума.

Закон 2004 г. также регулирует порядок организации и функционирования инициативной группы. Инициативная группа обращается в избирательную комиссию соответствующего субъекта РФ, на территории которого проживает большинство членов инициативной группы, с ходатайством о регистрации группы. Избирательная комиссия субъекта РФ, установив соответствие ходатайства инициативной группы и приложенных к нему документов требованиям закона, в течение 15 дней со дня поступления ходатайства принимает решение о регистрации инициативной группы, выдает ей регистрационное свидетельство и извещает об этом ЦИК РФ и избирательные комиссии тех субъектов РФ, которые инициативная группа указала в ходатайстве. Отказ в регистрации может быть обжалован в суде или в ЦИК РФ. Однако основанием для отказа в регистрации инициативной группы может быть только нарушение инициативной группой положений Конституции РФ и Закона о референдуме РФ.

В соответствии с Конституцией РФ Конституционное Собрание вправе вынести на референдум проект новой Конституции РФ. Решение об этом принимается большинством голосов от общего числа членов Конституционного Собрания в соответствии с порядком, определенным Федеральным конституционным законом о Конституционном Собрании. Решение Конституционного Собрания о проведении референдума по проекту новой Конституции РФ и направляется Президенту РФ, а также для сведения в палаты Федерального Собрания [42, с. 137].

В соответствии со ст. 12 Закона о референдуме РФ, референдум РФ назначает Президент РФ. До принятия такого решения Президент РФ в течение

10 дней со дня поступления к нему документов направляет их в Конституционный Суд РФ с соответствующим запросом. Конституционный Суд РФ проверяет соблюдение требований, предусмотренных Конституцией РФ, и в течение месяца направляет Президенту РФ соответствующее решение, которое подлежит незамедлительному опубликованию [47].

Для проведения голосования и подсчета голосов граждан, имеющих право на участие в референдуме образуются участки референдума. Эти участки образует глава местной администрации по согласованию с соответствующей территориальной комиссией по проведению референдума не позднее чем за 45 дней до дня проведения референдума с учетом административно территориального деления и местных условий в целях создания максимальных удобств для граждан, имеющих право на участие в референдуме из расчета не более 3000 граждан на каждый участок референдума. Списки участков референдума с указанием их границ, адресов и номеров телефонов участковых комиссий по проведению референдума подлежат обязательному опубликованию (обнародованию) не позднее чем за 35 дней до дня проведения референдума.

Законом об основных гарантиях избирательных прав граждан РФ введено понятие «регистрация участников референдума» (ст. 17).

В целях устранения «двойного учета» уточнен порядок составления участников референдума. Так, в соответствии с п. 5 ст. 18 закона основанием для включения гражданина РФ в эти списки на конкретном участке является факт его постоянного или преимущественного проживания на территории этого участка, определяемый в соответствии с федеральным законодательством.

Закон об основных гарантиях избирательных прав и права на участие граждан в референдуме РФ достаточно четко регулирует процедуру образования участков референдума, раскрывает процедуру составления списков граждан, участвующих в референдуме.

В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, устанавливающей, что права и свободы человека могут быть ограничены Федеральным законом только в той

части, в какой это необходимо в целях защиты прав и законных интересов других лиц, в п. 6 ст. 18 Закона применительно к проведению референдума включено положение о том, что при их проведении военнослужащие, проходящие воинскую службу по призыву в воинских частях, расположенных на территории соответствующего муниципального образования, в списки не включаются, если они не являлись жителями данного муниципального образования на момент призыва [53, с. 194].

Списки граждан, имеющих право на участие в референдуме представляются для всеобщего ознакомления не позднее чем за 20 дней до дня проведения референдума [23, с. 87]. Каждому гражданину РФ предоставляется право заявить в участковую комиссию по проведению референдума о не включении его в список граждан, имеющих право на участие в референдуме, а также о любой ошибке или неточности в указанном списке. Участковая комиссия обязана проверить заявление и устранить ошибку или неточность либо не позднее чем через 24 часа выдать заявителю ответ в письменной форме с изложением мотивов принятого решения. Решение участковой комиссии обжаловано в вышестоящую комиссию по проведению референдума или в суд, которые обязаны рассмотреть жалобу (заявление) в трехдневный срок, а за три дня до дня проведения референдума и в день проведения референдума – немедленно. Вносить изменения в списки граждан, имеющих право на участие в референдуме РФ, после начала подсчета голосов запрещается.

Таким образом, законодательство о референдуме в полной мере и всесторонне прописывает процедуру участия граждан в референдуме РФ.

Граждане и общественные объединения вправе в любых допускаемых законом формах и законными методами беспрепятственно вести агитацию за или против проведения референдума РФ, за или против участия в нем, за или против законопроекта, действующего закона или иного вопроса, выносимого на референдум. Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду.

Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства.

В гл. V Закона об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ также закрепляются «правила проведения агитации при проведении выборов и референдумов» [3, с. 229].

В ст. 19 Закона закреплено, что «избирательные округа должны образовываться при соблюдении принципа их примерного равенства по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10%, а в труднодоступных и отдаленных местностях – не более чем на 15%, при образовании избирательных округов на территориях компактного проживания коренных малочисленных народов допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей может превышать указанный предел, но не более, чем на 30%» [15, с. 11].

Целый ряд норм и положений закона ориентирован на то, чтобы «минимизировать злоупотребления при проведении агитации, финансировании референдумного процесса, злоупотреблений должностными полномочиями лиц, ответственных за организацию, проведение и подведение итогов референдума, а также злоупотребления со стороны граждан, участвующих в том или ином качестве в референдумном процессе» [49, с. 19].

По отношению к финансированию референдумного процесса предусмотрена активная комиссия референдума, но при этом закреплен принцип исключительно бюджетного финансирования. При отсутствии бюджетного финансирования предусмотрен механизм получения соответствующими комиссиями кредитов банков (п. 4 и 5 ст. 46).

На этапе подведения итогов референдума ЦИК РФ признает решение принятым, если за него в целом по РФ проголосовало более половины граждан, принявших участие в голосовании. Если на референдум выносились альтернативные варианты вопросов, и ни один из указанных вариантов не

получил необходимого числа голосов, то все варианты считаются отклоненными.

Результаты голосования в отдельных субъектах РФ постановлением ЦИК РФ могут быть признаны недействительными из-за допущенных нарушений законодательства, существенно повлиявших на итоги голосования. В этом случае ЦИК РФ вправе поручить соответствующим комиссиям по проведению референдума провести повторное голосование не позднее 15 дней со дня официального опубликования (обнародования) постановления ЦИК.

ЦИК РФ направляет предварительные данные о результатах референдума редакциям средств массовой информации по мере поступления этих данных в ЦИК РФ. Официальное опубликование результатов референдума осуществляется ЦИК РФ в течение трех дней со дня подписания ею протокола о результатах референдума. Одновременно ЦИК РФ публикует данные, содержащиеся в протоколе о результатах референдума.

Законодатель закрепляет значимость и статичность принимаемого на референдуме РФ решения.

В ст. 61 Закона об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ закреплена юридическая сила решения, принятого на референдуме.

Принятое на референдуме решение и итоги голосования в целом по РФ подлежат официальному опубликованию (обнародованию) ЦИК не позднее трех дней после определения результатов референдума РФ. ЦИК в тот же срок публикует (обнародует) для всеобщего сведения итоги голосования по каждому субъекту РФ.

Решение, принятое на референдуме РФ, является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении. Это решение действует на всей территории РФ и может быть отменено или изменено не иначе как путем принятия решения на новом референдуме РФ. Если для реализации решения, принятого на референдуме, требуется издание дополнительного правового акта,

федеральный орган государственной власти, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме, определить срок подготовки данного правового акта.

Таким образом, референдумный процесс РФ четко и детально регламентирован законодательно. Законодатель уделяет внимание всем стадиям и этапам данного процесса, включая организацию, проведение и подведение итогов референдума.

В связи с публичностью данной сферы и императивностью ее регулирования отдельное внимание уделяется нарушениям законодательства о референдуме и ответственности [5] [14].

2.2 Региональный уровень правового регулирования референдума

Законодательство субъектов о региональном референдуме – это совокупность правовых актов, регулирующих референдумные отношения на территории определенного субъекта РФ.

В дополнение к федеральному законодательству субъектов РФ включает:

- конституции (уставы) субъектов РФ;
- законы субъектов РФ о региональном референдуме (например, Закон Самарской области от 10 декабря 2003 г. «О референдуме Самарской области» [16]).

Процедура проведения референдума субъекта конкретизируется в соответствующих региональных законах.

В последнее время референдумы в субъектах проводятся относительно регулярно. Начиная с 2003 г. по всей стране был проведен целый ряд референдумных региональных компаний, которые касались, прежде всего, субъектного состава РФ. По итогу этой работы появились пять новых субъектов и ликвидированы шесть «вложенных субъектов»: Агинского, Бурятского, Коми-

Пермяцкого, Корякского, Таймырского (Долгано-Ненецкого), Усть-Ордынского Бурятского и Эвенкийского автономного округа [30].

Также посредством референдума регионы могут принять важные для них решения. Например, Удмуртская Республика ввела пост Президента Республики, Чеченская Республика приняла республиканскую конституцию и поправки к ней [4].

«Региональный референдум обладает определенным набором своих отличительных дополнительных признаков.

Первый признак – непосредственное осуществление гражданами народной власти, которая реализуется путем прямого личного волеизъявления каждого посредством голосования.

Второй признак состоит в том, что в референдуме принимают участие только те граждане, которые проживают на территории данного субъекта.

Третий признак связан с определенной территорией проведения референдума, соответствующей территории данного субъекта.

Четвертый признак ограничивает сферу влияния референдума значением вопросов субъекта РФ, когда решаются (обязательный референдум) или обсуждаются (консультативный референдум) определенные вопросы регионального значения» [51, с. 44].

Федеральное законодательство закрепляет базовые гарантии права граждан на участие в референдуме субъекта РФ, которые применимы ко всем этапам и стадиям регионального и референдумного процесса, включая «назначение референдума, формирование комиссий, составление списков участников, агитацию, финансирование, проведение голосования, подсчет голосов, подведение итогов, обжалование нарушений» [66, с. 9].

Референдум не назначается и не проводится в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории РФ либо на территории, на которой предполагается проводить референдум, или на части этой территории, а

также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения (п. 1 ст. 13).

Вопросы, выносимые на референдум субъекта РФ, не должны противоречить законодательству РФ, и чтобы исключалась возможность его множественного толкования, то есть на него можно было бы дать только однозначный ответ.

В ст. 13 Закона об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ установлено, что орган государственной власти субъекта РФ, уполномоченный в соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта РФ, принимать решение о назначении референдума, вправе отказать в назначении референдума только в случае нарушения при выдвижении инициативы проведения референдума нормативных правовых актов, регулирующих подготовку и проведение соответствующего референдума.

Законом субъекта РФ может быть установлен срок, в течение которого референдум субъекта РФ с такой же по смыслу формулировкой вопроса не проводится. Указанный срок не может превышать два года со дня официального опубликования результатов референдума.

Предмет референдума субъекта РФ заключается в перечне вопросов, решаемых в ходе референдума.

Так, в субъектах РФ при определенных условиях обязательному принятию посредством референдума подлежат конституции, а также законы об их существенном изменении. В соответствии с Конституцией РФ, уставы субъектов РФ принимаются законодательными органами субъектов РФ, а принятие конституций субъектов РФ возможно путем референдума. Это связано с особенностями статуса республик в составе РФ. Во-первых, республики имеют некоторую обособленность. Следует отметить, что они не являются государствами в полном смысле этого слова, поскольку не обладают суверенитетом, находясь в составе РФ на правах национальных субъектов. Во-вторых, республики вправе иметь свои конституции. В-третьих, республики

вправе устанавливать свои государственные языки, которые употребляются наряду с государственным языком РФ [18].

Важной гарантией конституционного права граждан на участие в референдуме субъекта РФ является определение круга вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум субъекта РФ. Так, в п. 3 ст. 13 Закона об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ установлено, что на референдум субъекта РФ не могут быть вынесены вопросы:

- о досрочном прекращении или продлении срока полномочий, приостановлении осуществления полномочий органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления, а также о проведении досрочных выборов органов государственной власти субъекта РФ;
- о формировании состава органов государственной власти субъекта РФ, персоналом составе органов государственной власти субъектов РФ;
- об избрании, утверждении, о назначении на должность или на освобождение от должности депутатов и должностных лиц;
- о принятии или об изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств субъекта РФ;
- о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения [40, с. 57].

Если исходить из природы федеральной Конституции, то и республиканские конституции должны приниматься путем голосования всего населения региона. Разработка проекта региональной конституции и его обсуждение также предполагают активное участие жителей региона и региональных представительных органов власти.

Региональный референдумный процесс субъекта РФ является единым комплексным процессом, регулируемым федеральным законодательством и законодательством о референдуме соответствующего субъекта РФ.

Поскольку Россия имеет федеративное устройство, важно, чтобы результаты референдумов субъектов РФ не противоречили разграничению предметов ведения между РФ и субъектами РФ, установленному Конституцией РФ.

Первоначально в п. 4 ст. 13 Закона об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ было установлено, что на референдум субъекта РФ не могут быть вынесены вопросы, находящиеся в ведении РФ либо в совместном ведении РФ и субъекта РФ [54]. Однако Постановлением Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. [46] это положение было признано не соответствующим Конституции РФ.

Таким образом, теперь референдум субъекта РФ может проводиться по вопросам совместного ведения. Однако решение, принятое на таком референдуме, не должно противоречить федеральным законам. В противном случае органы государственной власти должны обеспечить приведение законодательства субъекта РФ в соответствие с федеральным законодательством [32].

На сегодня в большинстве субъектов РФ сформировалась законодательная база по региональным референдумам субъектов РФ.

Конституциями и уставами субъектов РФ регулируются наиболее важные вопросы проведения региональных референдумов. Однако объем их регулирования существенно различается. В некоторых субъектах РФ региональному референдуму посвящается специальная глава. Но в большинстве субъектов РФ содержится лишь общее указание на региональный референдум как высшее непосредственное выражение власти народа, а также указывается орган государственной власти субъекта РФ, к уполномоченный назначать референдум субъекта РФ. При этом в одних субъектах РФ это право предоставлено законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ (и таких большинство), а в других – главе исполнительного

органа государственной власти (президенту) субъекта РФ (Республика Бурятия, Республика Северная Осетия-Алания).

Таким образом, референдум в субъектах РФ является наиболее очевидной и полной формой выявления мнения населения по наиболее важным вопросам жизни региона: изменение границ территории субъекта или муниципального образования, отношение населения к строительству какого-либо промышленного или иного объекта (атомной станции, завода и пр.), изменение режима биологического времени в регионе и т.п.

Одним из последних предложений, касаемых проведения референдума в Самарской области, являлось предложение о переходе на летнее и зимнее время. Россия с 2014 г. живет в постоянном зимнем времени, которое уже давно бы следовало поменять. В нашей стране девять часовых поясов, и из-за этого идет потеря светлого времени суток более 200 часов в год в регионах России. Неоднократно данный вопрос вставал на рассмотрении Самарской Губернской Думы и предлагалось переводить часы на один час вперед с марта по октябрь, это бы дало возможность раннего рассвета и темнело бы позже. В Самарской области был проведен опрос, и большинство жителей поддержали данную идею. Жители мотивировали данный выбор тем, что им бы было более комфортно проживать по данному времени, когда светлеет не около 4 часов утра летом, а темнеет около 21 часа, а на час позже. Это бы помогло сэкономить много светлого времени и энергоресурсов. Депутат Государственной Думы РФ от Самарского региона Михаил Матвеев предложил провести по этому вопросу референдум.

2.3 Местный уровень правового регулирования референдума

В последние годы в России наиболее массовым стало проведение муниципальных референдумов на местном уровне. «Как правило, так поднимаются вопросы о статусе муниципального образования, о слиянии и

разъединении муниципальных образований, об отнесении к тому или иному региону. Ряд муниципальных образований на референдуме принимают уставы этих образований, определяют вопросы наименования муниципалитета. Довольно часто местные референдумы проходят по вопросам экологических проблем» [52, с. 24].

Нормативную базу местных референдумов составляют нормативно-правовые акты, регулирующие общественные отношения в сфере референдума по вопросам компетенции местного самоуправления.

В систему законодательства о местном референдуме входят:

- уставы муниципальных образований;
- муниципальные нормативные акты, определяющие отдельные особенности организации и проведения референдумов на территории муниципальных образований (например, Решение от 4 ноября 1998 г. № 402 «О Положении «О референдуме г. Тольятти» [48]).

Закон об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ регулирует порядок проведения местных референдумов.

Решение, принятое на местном референдуме, является обязательным и не нуждается в дополнительном утверждении; оно может быть отменено или изменено путём принятия иного решения на местном референдуме не ранее чем через два года после его принятия либо признано недействительным в судебном порядке (ст. 61).

В отдельных субъектах РФ (например, в Удмуртской Республике) предусмотрено проведение местных референдумов консультативного характера. Их назначение – выяснить мнение населения по тому или иному вопросу. «Порядок их назначения и проведения устанавливается законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований. Эти референдумы проводятся на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления граждан при тайном голосовании. Решения, принимаемые на таких референдумах, имеют

рекомендательный характер для органов государственной власти и органов местного самоуправления» [21, с. 18].

Особенностью правового регулирования местных референдумов является то, что ряд процедурных вопросов регламентируется в соответствии с уставами муниципальных образований. Это является еще одной гарантией самостоятельности местного самоуправления. В связи с этим Закон об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме граждан РФ содержит целый ряд отсылок к уставам муниципальных образований, которые реализуются в законах субъектов РФ о местном референдуме [50].

Так, согласно ст. 16 Закона 2004 г. местный референдум назначается в соответствии с этим законом, законом субъекта РФ, уставом муниципального образования. Согласно ст. 33 основанием отказа в регистрации инициативной группы по проведению референдума может быть нарушение устава муниципального образования. При этом, несмотря на существенную роль уставов муниципальных образований в регулировании местных референдумов, они не являются источниками законодательства о местном референдуме, так как не являются нормативными правовыми актами и по сути своей не являются избирательными [50].

В подавляющем большинстве субъектов РФ (всего в 69) приняты законы, регулирующие проведение местных референдумов. Как правило, это отдельные специальные законы о местном референдуме.

Местный референдум имеет ряд отличительных признаков.

Первый признак – это непосредственное осуществление жителями муниципальных образований народовластия.

Второй признак касается круга лиц – в местном референдуме принимают участие только те граждане, которые проживают на территории данного муниципального образования.

Третий признак указывает на локализацию территории, где проводится местный референдум – муниципальное образование.

Четвертый признак определяет предмет местного референдума – вопросы местного значения [19].

На местный референдум могут быть вынесены вопросы, находящиеся в ведении местного самоуправления. Законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований, нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления могут быть определены вопросы, подлежащие вынесению на референдум. Так, «помимо изменения границ муниципального образования, определения структуры органов местного самоуправления, в уставах муниципальных образований часто приводится перечень конкретных вопросов, имеющих важное значение для социально-экономического развития местного сообщества, требующих значительных финансовых затрат или могущих вызвать обострение экологической обстановки, а также другие вопросы, непосредственно затрагивающие интересы населения проживающего на территории муниципального образования, которые должны решаться только на референдуме» [20].

На местный референдум не могут быть вынесены вопросы:

- о досрочном прекращении или продлении срока полномочий, приостановлении осуществления полномочий органов местного самоуправления, а также о проведении досрочных выборов органов местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;
- о формировании состава органов местного самоуправления, о персональном составе органов местного самоуправления;
- об избрании, утверждении, о назначении либо о даче согласия на назначение на должность или на освобождение от должности депутатов и должностных лиц;
- о принятии или об изменении местного бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования;

- о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

На местный референдум не могут также быть вынесены вопросы, не находящиеся в ведении муниципального образования.

Решение о назначении референдума принимается:

- по инициативе, выдвинутой гражданами города, имеющими право на участие в местном референдуме;
- по инициативе, выдвинутой избирательными объединениями, иными общественными объединениями, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом;
- по инициативе Главы города и городской Думы, выдвинутой ими совместно.

Условием назначения местного референдума по инициативе граждан, избирательных объединений, иных общественных объединений, является сбор подписей в поддержку данной инициативы, количество которых должно составлять 7% от числа участников референдума, зарегистрированных на территории города в соответствии с федеральным законом.

Если инициатором проведения местного референдума выступает общественное объединение, руководящий орган его регионального отделения или иного структурного подразделения выступает в качестве инициативной группы по проведению референдума независимо от своей численности.

Инициатива проведения референдума, выдвинутая Главой города и городской Думой, оформляется постановлением Главы города и решением городской Думы.

Решение об инициативе проведения местного референдума принимается на собрании избирателей, имеющих право на участие в местном референдуме в количестве не менее 100 человек.

Инициатор (инициаторы) проведения собрания информирует (информируют) граждан, проживающих на территории города, о намерении провести собрание, на котором образовать инициативную группу по проведению местного референдума, путем опубликования.

Поскольку всякий референдум является проявлением демократии и прямого народовластия, то принимаемые на местном референдуме решения имеют особое значение и обладают особой правовой силой. Они являются общеобязательными, не требуют дополнительного утверждения и могут быть отменены либо изменены только путем проведения нового референдума.

Принципы проведения местных референдумов установлены, прежде всего, федеральным (Конституцией РФ, федеральным избирательным законодательством, законодательством о местном самоуправлении, а также региональным (законы субъектов РФ о референдумах) законодательством.

Так, в соответствии с Законом об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ, гражданин РФ участвует в референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Участие гражданина в референдуме является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на граждан с целью принудить их к участию или неучастию в референдумах, а также на их свободное волеизъявление. Закон в ст. 5 закрепляет за всеми гражданами равное право на участие в референдуме. Учтены в законе принципы гласности и законности.

Право граждан на участие в местном референдуме является ключевым при его проведении. В соответствии со ст. 4 Закона гражданин может участвовать в местном референдуме независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям [55, с. 125].

Не имеют права участвовать в местном референдуме граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Так, в ч. 3 ст. 22 Закона закреплен принцип непосредственного участия граждан в референдуме, а также предусмотрен механизм прямого волеизъявления, который также включает возможность каждого гражданина лично участвовать в мероприятиях по подготовке и проведению местного референдума.

Таким образом речь идет о личном самостоятельном участии в местном референдуме. Это, так называемое, прямое участие, а не через какие-либо создаваемые органы или формируемые съезды и конференции.

В ч. 3 ст. 22 Закона закреплен принцип добровольности участия граждан в местном референдуме. Как указывает закон, «никто не вправе оказывать принудительное воздействие на участие или неучастие гражданина в референдуме» [62].

Говоря об участии граждан в референдуме любого уровня, следует вести речь только о правомочиях, но не об обязывании. Поэтому принуждение к участию или неучастию в референдуме незаконно. В этой связи предложения о введении ответственности за неучастие в референдуме несостоятельны и даже противозаконны. Соответственно, высказываемая инициатива о том, чтобы предусмотреть ответственность за неявку на референдум, была отвергнута.

Далее можно вести речь о принципе свободного волеизъявления, означающем, что каждый участник местного референдума голосует по своему усмотрению, руководствуясь своим внутренним убеждением. Никто не вправе принуждать граждан голосовать вопреки их воле. Каждый голосует за тот вариант решения вопроса, который он считает предпочтительным.

Данный принцип тесно взаимосвязан с принципом тайности голосования. Именно тайность голосования является гарантией свободного волеизъявления.

В соответствии с ч. 4 ст. 22 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» голосование на местном референдуме осуществляется тайно, контроль за волеизъявлением граждан не допускается.

Принцип гласности охватывает все этапы местного референдумного процесса и соблюдается всеми органами. Гласность для местного референдума означает, что вся деятельность ведется открыто, жители муниципального образования информируются обо всех принимаемых решениях.

Уместно также вести речь о принципе законности, поскольку местный референдум проводится в строгом соответствии с действующим законодательством. Принцип законности закреплён на самом высоком уровне. В ч. 2 ст. 15 Конституции РФ декларируется главенствующая роль закона в обществе, провозглашается, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и иные законы. Именно в этом заключается суть и природа принципа законности и его всеобъемлющее значение и общеобязательный характер [71, с. 54].

Принципы гласности и законности взаимосвязаны и взаимообусловлены при проведении местного референдума. Так, реализация гласности обеспечивает законность. Обладая полнотой информации, граждане могут своевременно выявлять и фиксировать факты нарушений, требовать их устранения и восстановления социальной справедливости, в том числе в судебном порядке (ст. 45 Конституции РФ).

Решение о проведении местного референдума, согласно ч. 2 ст. 22 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принимается представительным органом местного самоуправления по собственной инициативе или по требованию населения в соответствии с уставом муниципального образования.

В ч. 3 ст. 1 Закона об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ закрепляется, что местный референдум назначается органом местного самоуправления, но не конкретизируется – представительным или исполнительным. Имеет место пробел, который субъекты РФ интерпретируют по-своему. Как мы уже отмечали, большинство регионов в этой части указывают на представительный орган, но есть и такие, кто закрепляет такое право за исполнительным органом. И в этом нет никакого нарушения или злоупотребления [17, с. 11].

В целях подготовки и проведения местного референдума также формируются комиссии местного референдума и участковые комиссии [41, с. 57].

В соответствии со ст. 23 Закона об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ комиссии референдума формируются представительным органом местного самоуправления. Аналогичный порядок формирования предусмотрен в законах субъектов РФ о местном референдуме. Выборный орган местного самоуправления, согласно закону, обязан назначить не менее одной трети состава комиссии местного референдума. Кроме того, он должен принять решение о включении в состав комиссии местного референдума исходя из поступивших предложений избирательных объединений, избирательных блоков, фракций представительного органа местного самоуправления по одному представителю от общественных объединений и блоков.

Таким образом, поскольку в соответствии с действующими конституционными нормами концепция государственного устройства РФ базируется на трехуровневой организации публичной власти, референдумы также имеют такую природу и подразделяются на федеральный, региональный и муниципальный.

Соответственно народ России имеет возможность непосредственно осуществлять свои властные полномочия посредством федеральных,

региональных и местных референдумов, выражая свое прямое волеизъявление в решении вопросов различного масштаба – от общегосударственного до локального.

Таким образом, в России наряду с общегосударственными интересами в равной степени признаются интересы населения отдельных территорий обособленных частей государства (регионов и муниципальных образований). При этом нет никакой иерархии этих интересов, интересы отдельных территорий не менее важны, чем интересы в масштабах всего государства. Такой подход вытекает непосредственно из Конституции РФ.

Для проведения референдума необходимо собрать определенное количество подписей граждан, а также соблюсти ряд формальностей, установленных законом. Результаты референдума являются обязательными для исполнения, если на них выразили свою волю более половины голосующих.

Таким образом, институт референдума в России является одним из механизмов прямой демократии и позволяет гражданам выражать свое мнение по важным вопросам государственной и общественной жизни.

Необходимо выработать и апробировать новые избирательные технологии и технологии голосования, вовлекать население в эту сферу, и начинать это надо именно с локального местного уровня.

Глава 3 Проблемы практической реализации непосредственного волеизъявления граждан

3.1 Вопросы реализации законодательства о референдуме

Референдум – это форма прямой демократии, при которой население государства выражает свое мнение по определенному вопросу.

Непосредственное волеизъявление граждан или прямая демократия предполагает, что граждане принимают решения напрямую, без посредничества представителей, посредством проведения референдума. Однако, хотя идея прямой демократии звучит привлекательно, ее практическая реализация сталкивается с некоторыми проблемами [37].

Во-первых – недостаток времени и ресурсов. Принятие решений требует времени и усилий. Для проведения референдума гражданское мнение должно быть собрано, аргументы прослушаны и обсуждены, и затем принято решение. Это может быть очень трудоемким процессом, особенно в больших городах или странах с большим населением.

Во-вторых – низкая информированность и знания. Чтобы принимать обоснованные и информированные решения, граждане должны быть достаточно знающими о теме референдума и иметь доступ к независимой и объективной информации. Однако, многие люди либо не имеют времени или интереса в изучении сложных вопросов, либо подвержены манипуляциям и фальсификациям информации.

В-третьих, массовость и сложность управления. В прямой демократии все решения принимаются большим количеством людей, что может быть сложно управлять и координировать. К тому же, если каждое решение должно быть одобрено народом, то это может замедлить процесс принятия решений и привести к неэффективности в управлении.

В-четвертых, уязвимость меньшинств. Прямая демократия может быть проблематична для защиты прав и интересов меньшинств. Если большинство принимает решение, меньшинство может оказаться в уязвимом положении и лишиться своих прав. Это может привести к нарушению прав человека и дискриминации.

В-пятых, возможность манипуляций. Прямая демократия подвержена влиянию внешних сил и манипуляциям. В условиях массового информационного воздействия и использования манипулятивных техник, определенные группы могут доминировать в принятии решений, исказив волю большинства или организовав фальсификации [56].

Однако, несмотря на эти проблемы, прямая демократия может быть ценным инструментом для активного участия граждан в принятии важных решений на референдуме и предоставления возможности для выражения гражданского мнения.

Эффективная практическая реализация прямой демократии требует сбалансированного подхода и учет особенностей каждого сообщества или страны. Реализация законодательства о референдуме зависит от конкретных правовых норм и процедур, установленных в каждой стране [45]. Однако, в общих чертах можно назвать несколько важных аспектов.

Принципы следующие: нормативное регулирование процедуры; гарантии равенства граждан; прозрачность процедуры; обеспечение реализации принятых решений [68].

Регулирование процедуры проведения референдума обеспечивается специальным законодательством, которое определяет, кто имеет право инициировать референдум, какие вопросы могут быть поставлены на голосование, какое большинство голосов требуется для принятия решения и так далее.

Гарантии равенства граждан: законодательство должно обеспечивать равные возможности для всех сторон, участвующих в референдуме. Это может

включать право на информирование, свободу слова и собраний, наблюдение за процессом голосования и так далее.

Прозрачность процесса: законодательство должно предусматривать прозрачность и открытость процесса проведения референдума. Это может включать публикацию информации о вопросах, подлежащих голосованию, организацию общественных слушаний, а также обеспечение надлежащего контроля за процессом голосования и подсчетом голосов.

Обеспечение реализации принятых решений: законодательство должно предусматривать механизмы для реализации результатов голосования. Это может включать принятие соответствующих законов или внесение изменений в конституцию.

Однако, важно отметить, что конкретные правила и процедуры референдума могут существенно различаться в разных странах. Поэтому для более детальной информации необходимо обратиться к законодательству конкретной страны или региона.

Референдум – это процедура прямого голосования, при котором избиратели выражают свое мнение о конкретном вопросе или предложении. Значение референдума в политической системе может быть различным, в зависимости от контекста и особенностей конкретного государства [36].

Основное значение референдума заключается в том, что он позволяет народу принимать решения напрямую, не через представительные органы власти. Это дает возможность гражданам выразить свою волю по вопросам, которые считают важными для общества [57].

Референдум может быть использован для принятия или отклонения законов, изменения конституции, принятия важных политических решений, включая вопросы о независимости, территориальной целостности, присоединении к международным организациям и другие вопросы государственного значения [58].

Референдумы могут быть обязательными или консультативными, общенациональными или местными.

Основные особенности реализации референдума включают:

- законодательная база: проведение референдума должно быть предусмотрено законодательством страны. Закон о референдуме устанавливает процедуру и условия его проведения, включая вопрос, подлежащий голосованию, сроки и порядок голосования;
- формулирование вопроса: вопрос на референдуме должен быть ясным и однозначным, чтобы избежать недопонимания и споров о его толковании;
- участники референдума: обычно на референдуме имеют право голосовать все граждане страны, достигшие определенного возраста. Иногда участвовать в голосовании могут также иностранные граждане, проживающие в данной стране;
- прозрачность и честность: проведение референдума должно быть прозрачным и честным, чтобы гарантировать право граждан на свободное выражение своей воли. Для этого могут использоваться наблюдатели, контроль за процессом подсчета голосов и другие меры;
- результаты референдума: результаты референдума обязательны для исполнения, если установлены законодательством страны. Они могут привести к изменениям в конституции, законодательстве или политике государства;
- проведение общенациональных обсуждений: перед проведением референдума важно провести общественные обсуждения на данную тему, чтобы граждане могли ознакомиться с различными точками зрения и сделать обоснованный выбор;
- важность информирования граждан: для успешного проведения референдума необходимо обеспечить гражданам достоверную

информацию о вопросе, на который они должны ответить. Это поможет избежать недопонимания и ошибочных решений [39].

Таким образом, референдумы имеют как свои преимущества, так и недостатки.

Среди преимуществ можно выделить усиление демократии, участие народа в принятии решений, повышение легитимности принятых мер.

Недостатками референдумов могут быть низкая информированность граждан, манипуляции и влияние на выборы, возможность принятия непопулярных решений, а также недостаточная гибкость и сложность в применении [70].

В целом значение референдума в политической системе заключается в том, что он предоставляет возможность народу непосредственно участвовать в принятии решений, что может быть важным инструментом для обеспечения демократии и легитимности власти.

Необходимо учитывать особенности каждой конкретной системы и обеспечивать справедливость и прозрачность процесса референдума.

При этом важным элементом референдумных отношений является установление и реализация ответственности за нарушения, вплоть до уголовной [5] [14].

3.2 Особенности реализации референдума в Самарской области

В последние годы референдумы становятся все более популярным инструментом для решения важных вопросов на уровне регионов.

В субъектах РФ отсутствует централизованный федеральный закон, регламентирующий принципы его проведения, при наличии автономно развивающегося регионального законодательства, целесообразно подробнее остановиться на особенностях регионального законодательства на приме Закона

Самарской области от 10 декабря 2003 г. № 116-ГДО «О референдуме Самарской области» [16].

В целом правовую основу для об в организации и проведения референдума составляют Конституция РФ, Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» [63], Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [62], иные федеральные законы, уставы регионов, региональные законы о референдумах, иные законы субъектов РФ [9, с. 67].

Законодательство Самарской области о референдуме субъекта РФ включает в себя Устав Самарской области, Закон Самарской области от 10 декабря 2003 г. № 116 –ГД «О референдуме Самарской области». Ключевым условием является непротиворечие федеральному законодательству.

В Самарской области согласно ст. 1 Закона референдум проводится на всей территории региона. Не допускается проведение референдума на части территории Самарской области. Участие в референдуме может принять граждане, место жительства которого расположено на территории Самарской области.

На референдум могут быть вынесены только вопросы, находящиеся в ведении Самарской области или в совместном ведении РФ и субъектов РФ, если указанные вопросы не урегулированы Конституцией РФ, федеральными законами.

На референдум не могут быть вынесены вопросы:

- о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов государственной власти Самарской (Ульяновской) области;
- о персональном составе органов государственной власти Самарской (Ульяновской) области, органов местного самоуправления;

- об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;
- о принятии или об изменении областного бюджета Самарской области изменении финансовых обязательств Ульяновской области;
- о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Вопросы проведения референдума допускает совмещение дня голосования на референдуме с днем голосования на выборах в федеральные органы государственной власти, Палату Представителей Парламента Союзного государства, с днем голосования на выборах в органы государственной власти, с днем голосования на референдуме РФ с учетом требований соответствующих федеральных законов, законов Самарской области [25].

Важные моменты при проведении референдума – от кого исходит инициатива его назначения и кем производится его назначение, то есть кто выступает субъектом назначения [24, с. 60].

Инициацию референдума и их различия можно подразделить на две группы.

Первая – инициативная группа граждан. В Самарской области инициатива проведения референдума принадлежит: гражданам РФ, имеющим право на участие в референдуме. Количество подписей, которое необходимо собрать в поддержку инициативы проведения референдума по одному вопросу составляет 5% от числа участников референдума, кроме вопроса определения структуры органов местного самоуправления (по нему 3% от числа участников референдума) [24, с. 60]. Это является довольно большим процентом и довольно сложно собрать такую инициативную группу в течении установленного времени. Учитывая важность регионального референдума и его развития в России в последнее время условия инициации должны упрощаться. Например, в

Ульяновской же области поддержку инициативы проведения референдума собираются подписи участников референдума [30, с. 35]. Количество подписей участников референдума, которое при этом необходимо собрать, составляет 2% от числа участников референдума, зарегистрированных на территории Ульяновской области независимо от вопроса, выносимого на референдум.

Вторая группа субъектов права назначения референдума по Самарской области, согласно законодательству, принадлежит избирательному объединению или иному общественному объединению, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке, определенном федеральным законом, на региональном уровне не позднее чем за один год до дня образования соответствующей инициативной группы.

Например, в Ульяновской области инициатива проведения референдума по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта в случае, если заинтересованным субъектом РФ является Ульяновская область, принадлежит Губернатору Ульяновской области [30, с. 38]. В Самарской области подобного положения в законе нет.

Необходимо отметить, что до принятия Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» была распространена практика продления путем референдума сроков полномочий выборных органов и должностных лиц, досрочно их прекращать, давать согласие на освобождение от должности – и все это согласно действовавшим законам о референдуме, принятым, в ряде субъектов Федерации [38, с. 279]. Однако, в вышеуказанном нормативно – правовом акте, на референдум могут быть вынесены вопросы, находящиеся в ведении местного самоуправления, причем законами субъекта Федерации, нормативными актами представительных органов могут быть установлены конкретные вопросы, подлежащие вынесению на референдум [13, с. 173].

Статья бюджета Самарского закона связана с тем, что расходы на подготовку и проведение референдума, осуществляются за счет средств, выделенных из областного бюджета на указанные цели. При этом за счет средств, выделенных комиссиям референдума из областного бюджета, до официального опубликования постановления Думы о назначении референдума, производятся только расходы комиссий референдума, связанные с проведением проверки подписей, собранных в поддержку инициативы проведения референдума.

Главными распорядителями средств, предусмотренных в областном бюджете на проведение референдума, является областная комиссия референдума.

В Ульяновской области расходы, связанные с подготовкой и проведением референдума, обеспечением полномочий комиссий референдума, осуществляются за счет средств, выделенных на эти цели из областного бюджета. Средства на указанные расходы предусматриваются в областном бюджете в соответствии с бюджетной классификацией РФ. Главным распорядителем средств, предусмотренных в областном бюджете на подготовку и проведение референдума, является Избирательная комиссия области.

Процедуры вступления в юридическую силу закона в случае положительного решения на референдуме в Ульяновской области: «Внесенный на референдум проект закона в случае положительного решения считается принятым и подписывается губернатором».

В соответствии с Законом Самарской области решение, принятое на областном референдуме, является общеобязательными и не нуждаются в дополнительном утверждении какими – либо органами государственной власти или местного самоуправления. Решение, принятое на областном референдуме, действует на территории всей области и может быть отменено или изменено не иначе как путем принятия решения на новом областном референдуме (п. 2, 3 ст. 39). Законодатель обязывает компетентный орган государственной власти не

только принять дополнительный правовой акт, если таковой необходим для реализации решения, но и установить срок для его принятия: «Если для реализации решения, принятого на референдуме, требуется издание дополнительного правового акта, орган власти, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан в течение 15 дней после вступления, в силу решения, принятого на референдуме, определить срок подготовки данного правового акта».

Несомненно, детальное регламентирование вступления в законную силу решения референдума — одна из гарантий его реализации в Самарской области.

Помимо установления обязательности решения референдума, отсутствия необходимости в дополнительном его утверждении, регламентации порядка его изменения или отмены, обязывает компетентный орган власти субъекта установить срок для принятия дополнительного правового акта, если таковой необходим для реализации решения: «Если для реализации решения, принятого на референдуме, требуется издание дополнительного правового акта, орган государственной власти в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме, определить срок подготовки данного правового акта».

Закон Самарской области регламентирует основные вопросы относительно института референдума в субъекте, законы в основном схожи в основных компонентах, но все же имеют определенные различия, например, в количестве подписей для инициации референдума. Рассмотренные законы обладают своими особенностями, но в целом не противоречит федеральному законодательству.

Таким образом, референдум в Самарской области стал важным институтом, оказавшим влияние на развитие региональной политики и общественной жизни. Граждане таким образом чувствуют себя причастными к управлению страной, регионом, городом, осознают свою ответственность, являются активными участниками политических и общественных процессов. В

целом это также способствует росту правовой культуры и правового сознания, снижению уровня аполитичности и правового нигилизма в обществе.

На современном этапе развития института референдума в России вектор его практической реализации сместился с федерального на региональный и местный уровни. И это абсолютно правильно, так как на локальном уровне гражданам проще и нагляднее приобщиться к решению общих вопросов, опробовать такую возможность и увидеть результаты своих непосредственных действий и реализации принятых решений. Имея такого рода опыт, граждане уже больше будут доверять федеральному референдуму в случае его назначения и проведения. Выстраивание системы от малого к большому вполне логично, перспективно и эффективно.

Таким образом, референдум – это не просто процедура, это социально-политическое явление, государственно-правовой институт, сложный и разнообразный.

В настоящее время многие вопросы могут решаться на референдуме. Его проведение и результаты требуют дальнейшего изучения и анализа для понимания механизмов принятия общественных решений и их последствий, понимания его влияния на политическую систему и жизнедеятельность общества на различных уровнях – от местного до федерального.

Задача государства заключается в том, чтобы не оставлять эти процессы без внимания, формировать необходимую качественную нормативно-правовую базу для референдумов, заниматься популяризацией данного института среди населения. В таком случае приложенные усилия и затраты оправдают себя и создадут в стране в целом благоприятные климат, обеспечат торжество демократии, а государство и общество будут равноправными партнерами, решая общими усилиями ключевые вопросы.

Заключение

Референдум – это форма прямой демократии, при которой население государства выражает свое мнение по определенному вопросу.

Непосредственное волеизъявление граждан или прямая демократия предполагает, что граждане принимают решения напрямую, без посредничества представителей, посредством проведения референдума.

Референдум – это процедура прямого голосования, при котором избиратели выражают свое мнение о конкретном вопросе или предложении. Значение референдума в политической системе может быть различным, в зависимости от контекста и особенностей конкретного государства.

Основное значение референдума заключается в том, что он позволяет народу принимать решения напрямую, не через представительные органы власти. Это дает возможность гражданам выразить свою волю по вопросам, которые считают важными.

В соответствии с Конституцией РФ народ является единственным источником и носителем власти. При этом бесспорным признаком демократической формы правления является прямое участие народа в управлении делами государства. Одним из таких инструментов прямого волеизъявления является референдум. Именно благодаря референдуму каждый гражданин лично имеет возможность изъяснить свою волю и принять непосредственное участие в решении вопросов государственного значения. Общество в таком случае выступает не только объектом государственного управления, но и непосредственным и полноправным участником такого управления, партнером государства. Это позволяет населению чувствовать свою ответственность за принимаемые решения, повысить авторитет и легитимность государственной власти, повысить доверие населения к государству в целом, а также к власти и к государственным служащим и должностным лицам. В целом

это также способствует росту правовой культуры и правового сознания, снижению уровня аполитичности и правового нигилизма в обществе.

В настоящее время многие вопросы могут решаться на референдумах. Это касается и вопросов входа и выхода территорий в состав государства, и принятия и корректировки основных законов. Такие вопросы выносились и принимались благодаря референдуму, например, принятие Конституции РФ в 1993 г. и ее корректировка в 2020 г. Также можно привести еще один знаковый референдум по вопросу принятия должности Президента России в 1991 г., что позволило сохранить нашу страну, ее целостность и суверенитет.

Далее такая практика была поставлена в режим ожидания, но при этом продолжилось развитие соответствующего специального законодательства о референдумах.

В целом поправки, принятые к данному закону в 2006, 2008 и 2014 г.г. существенных изменений не внесли в вопросы инициации подготовки, но упростили некоторые вопросы организации в том числе и использовании электронных систем учета.

Анализируя изменения законодательства РФ о референдуме, прошедшие в последнее время, и вносимые поправки Госдумой РФ по вопросам, касающимся референдума, можно выделить основные тенденции развития законодательства на ближайшие годы.

В 2015 г. на рассмотрение в Госдуму РФ был вынесен законопроект по запрету на участие в финансировании референдума юридическим лицам, финансовая деятельность которых связана с осуществлением производства или оптовой торговлей табачными изделиями, этиловым спиртом, алкогольной продукцией или пивом.

Также в Госдуму РФ вносился проект, по которому предлагалось снизить возраст участников референдума до 16 лет. Данный законопроект не нашел поддержки у большинства депутатов. Но этот вопрос продолжают активно обсуждать, и возможно к этой инициативе еще вернуться в ближайшем будущем.

В свете последних событий на мировой политической арене с выбором политического курса, основанного на внутренних политических и экономических ресурсах возможно законодательство будет меняться в сторону облегчения инициации и проведения референдума по общенациональным вопросам так же определенные недостатки закона будут устраняться в ближайшее будущее.

При данных тенденциях развития инициация и проведение референдума облегчится, и институт референдума, до этого практически не используемый, будет более явно влиять на разрешение важных политических вопросов на различных уровнях – от федерального до местного.

В целом институты прямой непосредственной демократии не должны абсолютно подменять собой институты политического представительства. Более того, они не должны контрастировать и противопоставляться, представительное народовластие нельзя позиционировать как искажение демократии. Эти инструменты должны применяться и работать во взаимодействии. Полагаем, что представительная демократия должна быть повседневной, а прямую демократию следует применять в особых исключительных случаях, когда необходимо включение в процесс всего населения страны.

В Российской Федерации проведение референдумов предусмотрено на федеральном и региональном уровнях. На федеральном уровне референдумы проводятся для изменения Конституции РФ, как это было в 2020 г. На региональном уровне в российских субъектах (регионах) также могут проводиться референдумы по различным вопросам. Например, референдумы могут проводиться для изменения конституции региона, изменения границ, объединения или разделения территорий, решения вопросов о природных ресурсах и так далее. Конкретные вопросы и порядок проведения референдумов в каждом субъекте РФ определяются законодательством данного субъекта.

На современном этапе развития института референдума в России вектор его практической реализации сместился с федерального на региональный и местный уровни.

Референдумный процесс РФ четко и детально регламентирован законодательно. Законодатель уделяет внимание всем стадиям и этапам данного процесса, включая организацию, проведение и подведение итогов референдума. В связи с публичностью данной сферы и императивностью ее регулирование отдельное внимание уделяется нарушениям законодательства о референдуме и ответственности.

Федеральное законодательство о референдуме представляет подсистему конституционного законодательства, которая включает совокупность правовых актов, регламентирующих все этапы референдумного процесса.

Определяющую роль в нормативно-правовых отношениях относительно референдума РФ занимает Закон о референдуме РФ 2004 г., регламентирующий инициацию, подготовку, проведение и его контроль. Этот закон является базовым, он составляет основу референдумного процесса и имеет комплексный характер.

Законодательство субъектов о региональном референдуме – это совокупность правовых актов, регулирующих референдумные отношения на территории определенного субъекта РФ.

Региональный референдумный процесс субъекта РФ является единым комплексным процессом, регулируемым федеральным законодательством и законодательством о референдуме соответствующего субъекта РФ.

Если исходить из природы федеральной Конституции, то и республиканские конституции должны приниматься путем голосования всего населения региона. Разработка проекта региональной конституции и его обсуждение также предполагают активное участие жителей региона и региональных представительных органов власти.

В последние годы референдумы становятся все более популярным инструментом для решения важных вопросов на уровне регионов.

Нормативную базу местных референдумов составляют нормативно-правовые акты, регулирующие общественные отношения в сфере референдума по вопросам компетенции местного самоуправления.

Референдумный процесс РФ четко и детально регламентирован законодательно. Законодатель уделяет внимание всем стадиям и этапам данного процесса, включая организацию, проведение и подведение итогов референдума. В связи с публичностью данной сферы и императивностью ее регулирования отдельное внимание уделяется нарушениям законодательства о референдуме и ответственности.

Таким образом, референдумы имеют как свои преимущества, так и недостатки. Среди преимуществ можно выделить усиление демократии, участие народа в принятии решений, повышение легитимности принятых мер. Недостатками референдумов могут быть низкая информированность граждан, манипуляции и влияние на выборы, возможность принятия непопулярных решений, а также недостаточная гибкость и сложность в применении.

В целом значение референдума в политической системе заключается в том, что он предоставляет возможность народу непосредственно участвовать в принятии решений, что может быть важным инструментом для обеспечения демократии и легитимности власти.

В целом институт референдума в России является одним из механизмов прямой демократии и позволяет гражданам выражать свое мнение.

Таким образом, референдумы имеют как свои преимущества, так и недостатки. Среди преимуществ можно выделить усиление демократии, участие народа в принятии решений, повышение легитимности принятых мер.

Недостатками референдумов могут быть низкая информированность граждан, манипуляции и влияние на выборы, возможность принятия

непопулярных решений, а также недостаточная гибкость и сложность в применении.

Однако, несмотря на эти проблемы, прямая демократия может быть ценным инструментом для активного участия граждан в принятии важных решений на референдуме и предоставления возможности для выражения гражданского мнения.

Со стороны государства важно популяризировать участие населения в референдумах как федерального, так и регионального уровней, поощрять участие подрастающего поколения, достигающего совершеннолетия. Необходимо вести просветительскую работу, причем начиная с младшей школы и даже с дошкольного периода.

Необходимо исключать формализм и всячески демонстрировать населению, что от его мнения и активного поведения зависит общий результат.

Важно работать с данными статистики, касающимися каждого проведенного референдума, анализировать их, делать прогнозы, вырабатывать меры по повышению активности населения.

В плане нормативного регулирования считаем, что нельзя поддерживать инициативу относительно введения ответственности за неявку на выборы и на референдум. При этом высказанная инициатива о необходимости кодификации избирательного законодательства и законодательства о референдуме заслуживает поддержки. Необходимо разработать и принять Избирательный кодекс РФ.

Тема законодательства о референдуме является мало изученной и связано это в первую очередь с тем, что референдум — это довольно редкое явление в современной России, но явление, которое набирает обороты.

Сейчас все больше общественность интегрируется в политическую жизнь, и значимые вопросы должны приниматься с согласия народа или непосредственно народом во избежание возмущений, которые могут негативно сказаться на жизнь страны.

Референдум может быть использован для принятия или отклонения законов, изменения конституции, принятия важных политических решений, включая вопросы о независимости, территориальной целостности, присоединении к международным организациям и другие вопросы государственного значения.

У нас в стране активно набирают обороты идеи политических объединений по проведению федерального референдума по изменению конституции, в Самарской области признают ошибки по отказу от референдума по вопросу по переходу на Московское время, в г. о. Тольятти может пройти референдум по вопросу выборности на должность мэра. Поэтому данная тема очень актуальна, ведь именно по этим нормам и правилам будут выноситься вопросы, от ответов на которые зависит жизнь города, области и всей страны.

Любое социальное и правовое государство, и Российская Федерация не является в этом плане исключением, желает видеть общество в качестве надежного партнера и соучастника всех социальных и политических процессов, происходящих в стране. Население доверяет тем процессам, в реализации которых оно принимает непосредственное участие. Это повышает доверие к власти, ответственное отношение людей к принимаемым решениям. Так же это способствует повышению уровня правового воспитания и правовой культуры в обществе, снижению уровня правового нигилизма, формированию уважительного отношения к закону.

Задача государства заключается в том, чтобы сформировать необходимую качественную нормативную базу для референдумов и заниматься популяризацией данного института среди населения.

Таким образом, приобщение население к непосредственному решению вопросов общегосударственного, регионального и местного значения – это политическое и социальное благо.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Авакьян С.А. Конституционное право России: учебник. М.: Юнити-Дана, 2019. 370 с.
2. Андреева Г., Верещагин А., Старостина И. Двери для референдума приоткрываются? // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 2. С. 173-181.
3. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. М.: Норма, 2020. 429 с.
4. Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации: учебник. М.: Норма, 2021. 325 с.
5. Багмет А.М., Бычкова Е.И. Особенности уголовно-правовой характеристики незаконной выдачи и получения избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме // Российская юстиция. 2020. № 1. С. 21-24.
6. Баранчиков В.А. Муниципальное право: Учебник. М.: Юнити-Дана, 2020. 357 с.
7. Бисултанов Д.Ш., Ершова П.А. Некоторые проблемы кодификации законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах // Ural Journal of Legal Research. 2023. № 3(24). С. 37-42.
8. Васильева С.В. Конституционное право России: учебник / С.В. Васильева, В.А. Виноградов, В.Д. Мазаев. – 2-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2021. 389 с.
9. Великая Н.М. Основные тенденции политического участия в системе местного самоуправления. М.: Проспект, 2008. 167 с.
10. Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России: Учебник для вузов. М.: Юристъ, 2023. 362 с.
11. Глущенко П.П. Конституционное право России: Учеб. пособ. – 2-е изд. СПб.: Питер, 2022. 220 с.

12. Головин А.Г. О сущности права на участие в референдуме в контексте делегирования власти народом // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 10. С. 90-101.
13. Гятов Р.Р. Референдум в Российской Федерации как форма непосредственной демократии // Актуальные проблемы формирования институтов гражданского общества и правового демократического социального государства в Российской Федерации. Вып. 1. М., 2006. С. 173.
14. Дегтерев А.А. Незаконная выдача и получение избирательного бюллетеня для голосования на референдуме: уголовно-правовая характеристика // Российский следователь. 2020. № 1. С. 31-34.
15. Дмитриев Ю.А., Комаров В.В. Институт референдума и его место в системе непосредственной демократии в Российской Федерации // Право и жизнь. 2005. № 15. С. 8-12.
16. Закон Самарской области от 10.12.2003 г. № 116-ГД «О референдуме Самарской области» // Волжская коммуна. 2003. 11 декабря.
17. Зитева И.Ю. Правовые основы местного референдума в Российской Федерации // Право и политика. 2009. № 9. С. 8-12.
18. Иванец Г.И., Калинин И.В., Червонюк В.И. Конституционное право России: энциклопедический словарь / под общ. ред. В.И. Червонюка. М.: Юрид. лит., 2002. 251 с.
19. Карпов А.Н. Конституционное право России: учеб. пособ. М., 2020. 334 с.
20. Катков Д.Б. Конституционное право России. М.: Юриспруденция, 2023. 256 с.
21. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М.: Норма, 2001. 272 с.
22. Ковешников Е.М. Муниципальное право: Учебник для вузов. М.: Норма, 2012. 239 с.

23. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. М.: Юристъ, 2009. 408 с.
24. Колюшин Е.И. Финансирование выборов (правовые вопросы) // Вестник ЦИК РФ. 2008. № 1. С. 56-62.
25. Комарова В.В. Референдум и сходные формы непосредственного народовластия (соотношения и проблемы) // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 9. С. 16-19.
26. Комкова Г.Н. Конституционное право России: учебник для вузов. М.: Юристъ, 2020. 346 с.
27. Конституционное право гражданина Российской Федерации на референдуме и международные стандарты // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 1. С. 26-29.
28. Конституционное право России / под ред. Б.С. Эбзеева. М.: Юнити-Дана, 2022. 371 с.
29. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. (с учетом поправок от 04.10.2022 г.) // Российская газета. 2022. 6 октября.
30. Кочев В.А. Особенности подготовки и проведения референдума субъектов РФ по вопросу образования нового субъекте // Государство и право. 2010. № 8. С. 34-39.
31. Кочев В.А., Ромашов П.А. Конституционно-правовая природа института референдума // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2019. № 3. С. 386-417.
32. Кривачев А.А. Роль и место выборов и референдумов в процессе развития правового демократического государства в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2000. № 1. С. 38-45.
33. Кряжков В.А., Краснов М.А. Толковый словарь конституционных терминов и понятий. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. 478 с.
34. Лазарев В.В. Конституционное право: Учебник. М.: Норма, 2020. 272 с.

35. Лучин В.О., Мазуров А.В. Референдум в России: конституционно-правовое регулирование и практика // Право и политика. 2003. № 9. С. 49.
36. Маклаков В.В. Народное голосование (выборы, отзыв, референдум) // Конституционное (государственное) право. 2005. № 8.
37. Марченко М.Н. Референдум как форма непосредственной демократии М.: Право, 2000. 190 с.
38. Меньшов В.Л. Конституционное право России: Учебник. М.: Норма, 2022. 379 с.
39. Михайлева Н.А. Конституционное право России: Учебник. М.: Норма, 2016. 520 с.
40. Морозова Л.А. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих // Государство и право. 2004. № 3. С. 56-58.
41. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов / Бондарь Н.С., Авсеенко В.И., Бочаров С.Н. М.: Юнити-Дана, 2023. 588 с.
42. Муниципальное право: Учебник / отв. ред. А.И. Коваленко. М.: Новый юрист, 2017. 443 с.
43. Озиев Т.Т. Конституционное право: Учебник. М.: Юнити-Дана, 2019. 314 с.
44. Платковский В.В. Референдум в России: итоги демократических преобразований. М., 2005. 238 с.
45. Пономаренко А.Н. Третий референдум по вопросу о самоопределении в Новой Каледонии // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 4. С. 61-63.
46. Постановление Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 г. «По делу о проверке конституционности п. 6 ст. 4, подп. «а» п. 4 ст. 13, п. 3 ст. 19 и п. 2 ст. 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме» // <http://base.garant.ru/171520/> (дата обращения: 12.05.2024)

47. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.06.2003 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 25. Ст. 2564.
48. Постановление от 04.11.1998 г. № 402 «О Положении «О референдуме г. Тольятти // Городские ведомости. 1998. 7 ноября.
49. Постников А.Е. Избирательное законодательство: необходимо четкое разделение полномочий между различными уровнями власти при проведении выборов // Журнал российского права. 2002. № 5. С.12-23.
50. Постовой Н.В. Муниципальное право России: Учебник. – 12-е изд. испр. и доп. М.: Юриспруденция, 2023. 328 с.
51. Руденко В.Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург, 2003. 78 с.
52. Сергеев А.Л. Конституционная ответственность в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 1. С.23-25.
53. Синцов Г.В. Анализ содержания понятия референдума // Актуальные проблемы политики и права. 2004. № 7. С. 194.
54. Синцов Г.В. Конституционно-правовой институт референдума Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 28 с.
55. Смоленский М.Б. Конституционное право Российской Федерации: история и современное состояние: Учеб. пособ. Ростов-на-Дону, 2020. 320 с.
56. Убасев В.В. «Непосредственное народное волеизъявление» как конституционно-правовая категория // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. 2023. № 1. С. 39–44.
57. Умнова И.А. Конституционное право РФ: учебник для бакалавров. М.: Юрайт, 2022. 369 с.

58. Усанов В.Е., Хмелевский С.В. Конституционное (государственное) право Российской Федерации: Учебник. М.: Юристъ, 2023. 484 с.
59. Устинов Д.Ю. Народовластие как важнейшая основа конституционного строя России // Конституционные чтения: сб. науч. тр. Саратов: ПАГС, 2000. С. 26-29.
60. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
61. Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 20-ФЗ «О государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» // Российская газета. 2003. 15 января.
62. Федеральный закон от 12.12.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Парламентская газета. 2022. 15 июня.
63. Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Российская газета. 2001. 20 декабря.
64. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.
65. Хевсаков В.В. Субъекты непосредственной демократии в современном российском обществе: понятие и признаки // Гражданин и право. 2008. № 12.
66. Чеглякова О.В. Правовое регулирование процесса преобразования субъектов РФ // Государство и право. 2011. № 2. С. 8-10.
67. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. М.: Юристъ, 2021. 568 с.

68. Шабанов Х.М. Референдум как форма осуществления непосредственной демократии: вопросы теории и практики // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2011. № 1. С. 36–38.

69. Шапошников А.В. Конституционно-правовое регулирование использования цифровых технологий при осуществлении видеонаблюдения за выборами и референдумами // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 10. С. 20-29.

70. Юсубов Э.С., Тищенко В.С. Достоинства и недостатки проекта Кодекса о выборах и референдумах // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 12. С. 41 45.

71. Якушев А.В. Конституционное право РФ: Учебник. М.: Приор-издат, 2014. 548 с.