

Министерство образования и науки Российской Федерации  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

РОССИЙСКИЙ РЕФЕРЕНДУМ: ИСТОРИЯ, КОНСТИТУЦИОННО-  
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, ПРОЦЕДУРА ПРОВЕДЕНИЯ

Автореферат бакалаврской работы

студента 4 курса 431 группы  
направления подготовки 40.03.01 «Юриспруденция»  
юридического факультета  
Бендюка Александра Витальевича

Научный руководитель  
к.ю.н., доцент

\_\_\_\_\_

Деманова С.В.

Зав. кафедрой  
конституционного и муниципального права  
д.ю.н., профессор

\_\_\_\_\_

Комкова Г.Н.

Саратов 2017 год

**Актуальность дипломной работы.** С латинского языка referendum переводится как «то что должно быть сообщено». Родиной референдума можно считать Швейцарию. В этой стране и сегодня референдумы устраиваются несколько раз в год по различным вопросам общественно-политической жизни общества. Необходимо отметить, что в политической практике большинства современных демократических государств референдум является дополнением к традиционным механизмам непосредственной демократии (выборы, всенародное обсуждение проектов законов и др.).

Согласно п. 3 ст. 3 Конституции Российской Федерации 1993 года «референдум и выборы являются высшим выражением власти народа». В современном мире референдум имеет важное значение для каждого государства, позволяя гражданам решать вопросы государственной важности. Большинство государств (Великобритания, Швейцария, США, Франция и др.) предусматривают возможность обязательного, либо факультативного референдума.

Проблема референдумов (народных голосований) имеет теоретическое и практическое значение. Этот институт получил конституционно-правовое закрепление в Российской Федерации, использовался в практике ее государственного строительства, предусмотрен на случай принятия новой Конституции, решения серьезных проблем в жизни страны. Используется референдум и на уровне субъектов РФ, местного самоуправления.

Исходные начала, касающиеся референдума, закреплены в Конституции РФ:

1. высшим и непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ч.3. ст. 3);

2. право участвовать в референдуме отнесено к числу основных прав граждан – как одна из возможностей их участия в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей (ч.2 ст. 3);.

3. референдум Российской Федерации назначает Президент РФ в порядке, установленном федеральным конституционным законом (п. «в» ст. 84). Отсюда становится очевидным, что вопросы федеральных референдумов подлежат регламентации в специальном федеральном конституционном законе;

4. местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (ч.2 ст. 130);

5. референдум может стать важной частью процедуры пересмотра действующей Конституции, ее замены путем принятия новой Конституции (ст. 135);

6. принятие нового субъекта в состав Российской Федерации, образование нового субъекта в составе Российской Федерации, изменение конституционно-правового статуса субъекта РФ происходят в соответствии с федеральным конституционным законом (ч.1 ст. 137). Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» предусмотрел проведение референдумов на территориях субъектов РФ, в отношении которых решается вопрос об образовании на их основе нового субъекта РФ.

Представленный в работе объем информации дает представление о процедуре референдума, его истории, этапах развития, а также формах его проведения.

**Целью** работы является комплексное исследование конституционно-правового регулирования процедуры проведения российского референдума. Для достижения указанной цели была предпринята попытка решить следующие **задачи**:

- изучить генезис института референдума в России;
- проанализировать принципы проведения процедуры референдума;
- определить участников референдума;
- исследовать вопрос по формированию комиссии референдума;
- определить перечень источников информирования граждан о предстоящем референдуме;
- изучить перечень вопросов, по которым может быть назначен и проведен референдум;
- изучить перечень вопросов подготовки референдума, а также определить субъекты которые могут участвовать в финансировании референдума;
- провести анализ зарубежного опыта проведения референдумов.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие в сфере реализации конституционного права участие в процедуре проведения референдума как формы непосредственного народовластия.

**Предмет** исследования составляет Конституция Российской Федерации, федеральные законы, федеральные конституционные законы, конституции и иные законодательные акты ряда зарубежных стран.

**Степень научной разработанности.** Тема выпускной квалификационной работы носит комплексный междисциплинарный характер. Общетеоретической основой исследования послужили фундаментальные исследования в области теории государства и права и конституционного права С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, Д.С. Велиевой, В.Т. Кабышева, А.Н. Козырина, Г.Н. Комковой, Е.В. Колесникова, О.Е. Кутафина, М.А. Липчанской, А.В. Малько, Н.И. Матузова, Цыбулевской О.И., Лебедевой Н.В, Останкова Д.Б., Фомиченко М.П., Докторская диссертация Комаровой В.В., Толстика В.А, Синцова Г.Б. ,и др.

Конституционное право человека и гражданина на референдум было предметом исследования в диссертационной работе Зитевой И.Ю.

(Конституционное право гражданина на местный референдум: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009); Останкова Д.Б. (Конституционное право граждан на участие в референдуме и проблемы его реализации в Российской Федерации: Дис. канд.юрид.наук. Москва 2009); В.В. Комаровой (Высшее непосредственное выражение власти народа в Российской Федерации (проблемы теории и практики: дисс. док.юрид.наук. Москва. 2006);

**Методологическую основу** работы составляют различные методы, как общенаучные, так и специальные методы научного познания. В частности, исторический метод, аналитический метод, статистический метод, нормы административного права, уголовного права, муниципального права.

При помощи исторического метода можно понять, когда была впервые использована процедура референдума, когда она зародилась. Благодаря данному методу можно проследить историю развития института референдума в России.

Статистический метод позволил проанализировать большое количество статистической информации по вопросу референдума в РФ.

При помощи аналитического метода можно понять на какие организационные части можно разделить процедуру референдума.

**Теоретическую** основу работы составляют труды российских ученых в области конституционного права, общей теории права, административного права и муниципального права.

**Правовая основа** работы сформирована на основе Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, международно-правовых документов, указов Президента Российской Федерации, актов федеральных органов государственной власти, нормативных правовых актов СССР и РСФСР, конституций и иных правовых актов ряда зарубежных стран.

**Эмпирическую** основу работы составили данные официальной статистики Федеральной службы государственной статистики, материалы периодической печати, статистические данные, размещенные в сети

Интернет по теме выпускной квалификационной работы, данные ЦИК России.

**Структура выпускной квалификационной работы** обусловлена ее содержанием и состоит из введения, пяти глав, заключения, библиографического списка.

**Основное содержание работы.** Первая глава «Референдум Российской Федерации: понятие, значение, законодательная база» состоит из трех параграфов, раскрывающих принципы проведения референдумов, участников референдума, а также основные исторические вехи развития института российских референдумов.

Институт референдума зародился в Риме в V веке до н.э.. В современном понимании институт референдума впервые был использован в Швейцарии, где и по сей день, он является инструментом прямой демократии, выражением власти народа.

В мировой практике предусматривается 2 вида проведения референдума: обязательный и факультативный. В случае обязательного референдума Конституция говорит, что судьба, какого либо вопроса может быть решена только с помощью референдума (к примеру, вопрос пересмотра отдельных частей Конституции). В случае факультативного референдума решение вопроса может быть принято не только путем референдума, но и другими способами.

В России институт референдума является очень молодым правовым институтом. Данный институт появился в России в 1977 году вместе с принятием Конституции СССР. За почти 70 летнюю историю референдум в СССР использовался лишь единожды - 17 марта 1991 года.

Всего за историю России были проведено 3 референдума. Первый проводился 17 марта 1991 года, на котором рассматривался вопрос о сохранении СССР. Следующий референдум состоялся 25 апреля 1993 года, на котором был вынесен вопрос о доверии президенту, его политике и назначении выборов нового президента. Третий по счету референдум был

проведен 12 декабря 1993 года. На этом референдуме была принята Конституция РФ.

В работе были представлены сведения о результатах проводимых референдумов с указанием формулы референдума.

Во 2 параграфе первой главы автор рассматривает принципы проведения референдума в РФ. А также раскрывает формулы референдума.

При осуществлении процедуры референдума необходимо учитывать ряд принципов, по которым проводится референдум. Такие принципы указаны в ст.2 ФКЗ №5 «О референдуме Российской Федерации». Среди них можно выделить: принцип прямого и свободного волеизъявления, принцип равенства, принцип непосредственности, принцип тайны голосования.

Вопросы, выносимые на референдум, могут быть сформулированы различным образом. Однако наиболее часто используются только 2 вида формул референдума.

В первом случае избирателя спрашивают, согласен ли он с определенным утверждением, текстом закона и т.п. В такой формуле голосующий может ответить только «да» или «нет».

Во втором случае используется так называемый народный выбор. То есть голосующего предлагается два и более варианта решения вопроса, из которых он вправе выбрать один, или отклонить все представленные варианты. В таком случае, предлагается отметить наиболее предпочитаемый вариант ответа каким либо знаком.

Стоит отметить, что законодатель несколько ограничил круг вопросов выносимых на референдум. К примеру, не могут выноситься вопросы: о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов; о персональном составе органов

государственной власти субъекта Российской Федерации, 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 соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств субъекта Российской Федерации, муниципального образования; о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

В третьем параграфе 1 главы указывается перечень лиц которые могут участвовать в процедуре референдума.

В дипломной работе также были выделены критерии для лиц, которые могут голосовать на референдуме. Это лица, достигшие 18 летнего возраста, независимо пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также иных обстоятельств. Также государство запрещает голосовать лицам признанными судом недееспособными, и содержащиеся в местах лишения свободы.

Вторая глава «Инициатива проведения и назначение референдума Российской Федерации» посвящена анализу Федерального конституционного закона от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 06.04.2015) «О референдуме Российской Федерации». Автором изучаются круг субъектов, которым принадлежит инициатива проведения референдума, а именно: не менее чем двум миллионам граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в референдуме, - при условии, что на территории одного субъекта Российской Федерации или в совокупности за пределами территории Российской Федерации находится место жительства не более 50 тысяч из них; Конституционному Собранию - в случае, предусмотренном частью 3 статьи 135 Конституции Российской Федерации; Федеральным органам

государственной власти - в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации и настоящим Федеральным конституционным законом.

Глава 3 «Подготовка референдума Российской Федерации» состоит из трех параграфов, в которых раскрываются и анализируются основные положения действующего законодательства в части формирования комиссии референдума, информационного обеспечения референдумов и процедуры финансирования референдумов. Рассматриваются различные аспекты, необходимые для подготовки референдума, такие как: организация комиссии референдума, способы и методы финансирования, возможность агитации и информационного обеспечения референдума. Так же раскрывается понятие комиссии референдума, а именно [«C:\Users\user\cgi\online.cgi?req=query&REFDOC=196339&REFBASE=LAW&REFPAGE=0&REFTYPE=CDLT\\_CHILDLESS\\_CONTENTS\\_ITEM\\_MAIN\\_BACKREFS&ts=27764147834697417370&lst=0&REFDST=100063&rmark=1](C:\Users\user\cgi\online.cgi?req=query&REFDOC=196339&REFBASE=LAW&REFPAGE=0&REFTYPE=CDLT_CHILDLESS_CONTENTS_ITEM_MAIN_BACKREFS&ts=27764147834697417370&lst=0&REFDST=100063&rmark=1) коллегияльный орган, формируемый в порядке и сроки, которые установлены законом, организующий и обеспечивающий подготовку и проведение референдума» А также полномочия комиссии референдума.

Глава 4 «Голосование на референдуме и определение его результатов» посвящена рассмотрению вопросов определения результатов референдума и юридической силе его решения. Автор отмечает, что голосование происходит в закрытом от постороннего взора месте, в качестве которого выступают кабинки для голосования. Граждане, которые не могут явиться на участок референдума, имеют право проголосовать дома.

Подсчет голосов производится сразу после окончания голосования, в присутствии независимых наблюдателей. Подсчет голосов осуществляется непосредственно членами комиссии референдума. Составляется протокол об итогах голосования на референдуме. В протоколе указываются: число граждан, имеющих право на участие в референдуме Российской Федерации, зарегистрированных по участку референдума Российской Федерации,

включая граждан, внесенных в список граждан, имеющих право на участие в референдуме Российской Федерации, дополнительно; число бюллетеней для голосования на референдуме Российской Федерации, полученных участковой комиссией; число выданных участковой комиссией открепительных удостоверений; число предъявленных прибывшими для голосования гражданами открепительных удостоверений; число бюллетеней для голосования на референдуме Российской Федерации, выданных гражданам в помещении участка референдума Российской Федерации; число бюллетеней для голосования на референдуме Российской Федерации, выданных гражданам, проголосовавшим вне помещения участка референдума Российской Федерации и другая предусмотренная законом информация.

В Главе 5 «Зарубежный опыт проведения референдумов» автор предпринял попытку проанализировать опыт некоторых зарубежных стран проведения референдума. Были рассмотрены примеры самых громких референдумов за рубежом (Brexit, Конституционная реформа Турции, Референдум о независимости Каталонии), а так же результаты этих референдумов. Было описано законодательство о референдуме, используемое в зарубежных странах, положения Конституции, касающиеся процедуры референдума.

**Заключение.** Свобода выбора является важнейшим фактором интеллектуального совершенствования человека, нормального духовного и нравственного развития каждой личности. Как подмечал Дж. Милль, идеи которого и поныне определяют развитие конституционного права: «Способность человека понимать, судить, различать, что хорошо и что дурно, умственная деятельность и даже нравственная оценка предметов упражняются только тогда, когда человек делает выбор». Этим можно объяснить и то обстоятельство, что для политически активных граждан референдум – это нормальная потребность и возможность выражения своей позиции.

Исследование общественных отношений конституционно-правового института референдума в современной России, позволяет сделать следующие основные выводы и предложения.

Референдум является одной из основных форм участия народа в контроле за осуществлением государственной власти в демократических странах, в том числе находится и Россия.

Референдум является, важнейшим средством непосредственной демократии и дает возможность народу выразить свою волю напрямую, путем голосования. Однако значение референдума не следует переоценивать. Вопросы, выносимые на референдум, могут быть не всегда доступными для всесторонней оценки со стороны рядовых избирателей, они могут не просчитать всех политических последствий принимаемого решения. Процедура референдума, представляя собой сложный политический механизм, требует гласности, справедливости, большой предварительной работы по разъяснению формулы референдума и его последствий. Референдум по вопросу принятия Конституции, должен проводится с соблюдением процедуры предварительного обсуждения, в противном случае может быть принята реакционная конституция.

Действующий Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года «О референдуме Российской Федерации» осложнил условия проведения референдума. Законом сохранено требование ст. 10 Закона «О референдуме РСФСР» от 16 октября 1990 года о необходимости сбора инициативной группой двух миллионов подписей граждан для инициирования процедуры референдума, однако население Российской Федерации за прошедшие 14 лет неуклонно сокращается и число граждан, которые могут быть инициаторами референдума, не должно оставаться неизменно высоким.

Согласно закону, граждане желающие поставить вопрос о проведении референдума, обязаны сформировать инициативную группу по проведению референдума, состоящую из региональных подгрупп, создаваемых более чем в половине субъектов Российской Федерации. В такие подгруппы должно

входить не менее 100 участников референдума, проживающих на территории того субъекта Российской Федерации, где образована региональная подгруппа.<sup>1</sup>

Институт референдума занимает особенное место в политической жизни, его исход во многом определяет дальнейшее развитие государства на несколько лет. Референдум может изменить если не характер государственной власти, то характер и направление ее деятельности. На референдуме решаются ключевые вопросы жизни и одобрение на референдуме какого-то проекта решения придает ему высшую юридическую силу, ибо речь идет о прямом волеизъявлении народа. Это означает поддержку существующей государственной власти, ее легитимацию.

Юридическая природа правовых актов, принимаемых с помощью референдума и государственными органами, схожа – оба являются плодами государственно-властной деятельности и воплощают государственную волю народа – верховного обладателя власти.

Отсюда следует, что механизм реализации решений референдума и ответственность за их неисполнение должны быть такими же, как предписывает теория и правовая действительность.

Только с усвоением народом демократических ценностей важнейший демократический институт референдума начнет играть все более и более важную роль в процессе становления и развития демократического правового государства в России. Сегодня идет совершенствование законодательства о референдумах, в России, и как показывает практика, институт референдума широко используется, а значит, происходит становление и развитие демократического государства и роль и место в этом референдума велика.

---

<sup>1</sup> О референдуме Российской Федерации: ФКЗ № 5-ФКЗ от 28 июня 2004 года // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст.2710; СЗ РФ. 2015. № 14. Ст.2006.