

На правах рукописи
УДК: 342

КАТОРГИНА ВЕРОНИКА СЕРГЕЕВНА

**МЕСТНЫЙ РЕФЕРЕНДУМ - ФАКТОР РАЗВИТИЯ
ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ДЕМОКРАТИИ В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 23 00 02 – политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии
(политические науки)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
Кандидага политических наук



Санкт-Петербург
2008



Работа выполнена на кафедре политологии Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования
«Северо-Западная академия государственной службы»

Научный руководитель Доктор социологических наук, профессор
Семенов Владимир Анатольевич

Официальные оппоненты Доктор социологических наук, профессор
Зарубин Валерий Григорьевич

Кандидат политических наук
Эпштейн Ефим Евгеньевич

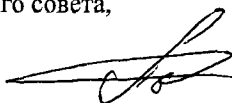
Ведущая организация **Санкт-Петербургский государственный
Университет**

Защита состоится **01 июля** 2008 г в «18⁰⁰» часов на заседании Диссертационного совета Д 212 199 14 по защите диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук в Российском государственном педагогическом университете имени А И Герцена по адресу 191186, г Санкт-Петербург, наб р Мойки, 48, корп 20, ауд 307

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке Российского государственного педагогического университета имени А И Герцена (г Санкт-Петербург, наб р Мойки, 48)

Автореферат разослан «28» мая 2008 г

Ученый секретарь Диссертационного совета,
кандидат юридических наук



Абаканова В.А

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования.

Данная работа посвящена исследованию местных референдумов, как одного из факторов развития демократии и формирования гражданского общества в России

Надо отметить, что обращение в настоящее время к этой форме публичной власти имеет еще и глубокие исторические корни.

4 ноября 2005 года в России впервые отмечался государственным праздником День народного единства, установленный в память о событиях 1612 года. Тогда стало очевидным, что в условиях глубочайшего кризиса центральной государственной власти гражданское общество может взять на себя ответственность за принятие эпохальных решений

К сожалению, современный период развития народовластия, — и в России, и во всем мире, — характеризуется серьезными злоупотреблениями при использовании институтов прямой демократии. Об этом свидетельствуют серии «цветных» революций на постсоветском пространстве, проведение референдумов о продлении полномочий глав государств. Для достижения власти любыми путями осуществляется манипуляция общественным сознанием, формируется «заказное» общественное мнение, создается «народное противостояние» и т.п. Однако необходимо совершенно четко понимать, что подобные действия являются противоправными, антиконституционными. При этом возможность представителям общественности самостоятельно выразить и отстоять свои собственные интересы в настоящее время ограничена.

Категории «гражданское общество» и «демократия» в России широко обсуждаются сравнительно недавно, с конца 80-х годов. В сообществах западного мира эти понятия осмыслены давно и стали синонимами гражданского идеала и социального блага. Общеизвестно, что структуры гражданского общества создаются в основном спонтанно снизу, а не конструируются по приказу государства. Субъекты, входящие в такую социальную сферу (индивиды, коллективы), независимы друг от друга и взаимодействуют как свободные и равные партнеры, и между собой, и с государством.

И по сути дела, расцвет «цветных» революций является реакцией на постоянное игнорирование интересов гражданского общества, которое в силу многих объективных причин находится в конфликте с интересами государственной управленческой элиты. Но для разрешения этих конфликтов зачастую используются недопустимые приемы подмены законных механизмов осуществления власти. Поводом для проведения якобы «стихийных» митингов, демонстраций, пикетов, как правило, служат заявления о фальсификации итогов очередных выборов.

Практически ни одни выборы, президентские и парламентские, начиная с 2003 года, на постсоветском пространстве не прошли без подобных заявлений, что не могло не сформировать негативный характер отношения к данной демократической процедуре. Однако пока ни одна оппозиционная сила (за исключением, пожалуй, КПРФ) еще всерьез не прибегала к использованию единственной имеющейся в политическом арсенале законной альтернативе выборов – референдуму. Все ведут себя так, как будто бы этой формы непосредственного народовластия не существует вовсе. Никто не хочет к ней обращаться, никто не берет на себя труд вступить в открытую агитационно-разъяснительную работу, работая на результат у всех на виду, под контролем уполномоченных органов, комиссий референдума. Это обстоятельство является еще одним поводом проявить интерес к референдуму, этому древнему институту народовластия.

Все эти проблемы находят свое отражение и воспроизведение даже на более скромном уровне публичной власти, а именно – на уровне местного самоуправления, где конфликт интересов, имеет тот же характер.

Современная политология, оценивая теорию и практику прямой демократии, как правило, отмечает, что эта система может успешно функционировать только при условии общественной стабильности, развитых демократических традиций, сильной политической оппозиции, имеющей доступ к средствам массовой информации.¹ Многие примеры с достоверностью указывают на наличие системных проблем в процессе реализации вышеуказанных институтов народовластия: выборов и референдума. В данной работе выборы сознательно выводятся за рамки исследования. Все внимание сконцентрировано на институте референдума.

Если право на референдум есть, но оно не реализуется в полном объеме, иначе говоря, не приводит к желаемому результату, то есть осуществлению власти, тогда это не право, а юридическая фикция. В такой же форме можно рассматривать наличие в России сильной и конструктивной политической оппозиции, общественной стабильности, развитых демократических традиций. Но кто должен и может заниматься поддержанием общественной стабильности, формированием конкурентоспособной оппозиции, созданием и развитием демократических традиций, приобщением к ним широких масс общественности? В данном случае, от ответов на эти вопросы и множество других, взаимосвязанных с ними, зависит дальнейшее развитие гражданского общества России: либо по демократическому пути, совместно с развитием и совершенствованием механизмов законного осуществления народом своей власти, либо по противоправному пути «митинговой демократии». В тоже время, любой противоправный путь, в

¹ Зиммерман, Дж. Прямая демократия в Соединенных Штатах Америки: опыт и проблемы // Вестн МГУ Сер. 11. Право. -1991 - № 5 -С. 49-50.

дальнейшем для своей легитимации, требует стилизации под один из видов законной власти либо выборы, либо референдум, собрание представителей, земский собор и т.п.

Исходя из вышесказанного, актуальность темы работы представляется достаточно острой, особенно учитывая, что зачастую органы управления стремятся оказывать противодействие или ограничивать всеми доступными для их способами возможность населения решать самостоятельно вопросы даже местного значения, не говоря о более высоких уровнях.

Степень разработанности проблемы.

Истоки теории народного суверенитета и прямой демократии восходят к эпохе Просвещения, переосмыслившей труды античных философов Аристотеля, Платона, Тацита в работах Т. Гоббса, Ж.-Ж. Руссо и получивших продолжение в исследованиях А. де Токвиля, Х. Ортега-и-Гассета.² Главная идея теории Ж.-Ж. Руссо выражается в том, что суверенитет принадлежит не частной воле отдельных индивидуумов или корпораций, а общей воле всего народа. И так как в соответствии с теорией Ж.-Ж. Руссо суверенитет народа не делим и неотчуждаем, о нем лишь сам народ и должен осуществлять высшее руководство в государстве по терминологии Руссо «Гражданской общине», «Политическом организме».³

Искания Руссо получили поддержку и развитие в Европе и в Новом Свете, в частности, в 1789 году Дж. Мэдисон ввел в политический обиход такое понятие как «чистая демократия» («pure Democracy»), подразумевая под этим общество, состоящее из небольшого числа граждан, собирающихся купно и осуществляющих правление лично».⁴ Необходимо отметить, что теория прямой демократии явилась не причиной, а следствием реализации народом своего права и принятия властных решений.

Аристотель Этика Политика Риторика Поэтика Категории — Мн. Литература, 1998 — 1392 с., Платон Диалоги, пер. с древнегреч., сост. ред. и авт. вступит. статьи А.Ф. Лосев — М. Мысль, 2000 — 607 с. — (Классическая философская мысль) Тацит, К. Сочинения В 2 т. Т. 1. Анналы альные произведения, изд. подгот. А.С. Бобович, Я.М. Боровский, М.Е. Сергеев — Л. Наука, 1969 — 3 с., Гоббс, Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского // ббс Т. Сочинения — Т. 2 — М., 1991, Ортега-и-Гассет, Х. Восстание масс // «Дегуманизация искусства» и другие работы Эссе о литературе и искусстве, с пер. с исп. — Радуга, 1991 — С. 40-8, Руссо, Ж.-Ж. Об общественном договоре Трактаты — М. Канон-пресс-изд., Кучково поле, 1998 — 16 с., Токвиль, Алексис де Демократия в Америке, пер. с фр., предисл. Гарольда Дж. Ласки — М. прогресс, 1992 — 554 с.

м. Руссо, Ж.-Ж. Об общественном договоре М., 1998 С. 255-256

Мэдисон, Дж. Федералист № 10 // Федералист Политические эссе Александра Гамильтона, Джеймса Медисона и Джона Джея — М., 1993 — С. 83

Теоретические основы формирования гражданского общества наиболее четко прослеживаются в трудах Г.-В.-Ф. Гегеля⁵. Однако его труды в числе других европейских ученых и философов очень долго не могли привиться на российской почве. Причиной этого, по общему мнению, послужили поздняя отмена крепостного права и социальные катастрофы XIX — XX веков.

В отечественной политологической литературе тема влияния местного референдума на развитие гражданского общества особенно интенсивно начала разрабатываться именно на стыке XIX-го и XX-го веков. Это в большей степени объясняется сменой политической власти в государстве, а также тем обстоятельством, что западноевропейская традиция демократии получила в России своеобразное развитие, не имеющее зачастую точных зарубежных аналогов, в частности, закрепление за Россией статуса «полупрезидентской» республики. В то же время Америка не знает такого института прямой демократии как всенародный референдум, используя лишь референдумы на территории субъектов страны.

В настоящее время в России имеется определенная теоретическая, базирующаяся на исследовании истории и философии вопроса народовластия, и правовая основы для реального осуществления одной из форм прямого народовластия — референдума.

Причем, законодательство о референдуме Российской Федерации и местном референдуме формировалось, в некоторой степени, комплексно, и если в нормативно-правовых актах нижестоящих по юридической силе отсутствует или не четко прописано какое-либо положение, возможно применение аналогичной правовой нормы из «вышестоящего» закона, что повышает практическую действенность и реализуемость механизмов референдарного процесса.

Однако с момента принятия Конституции 1993 г. уже прошло более 14-ти лет, и за этот период успела сложиться определенная практика правоприменения указанных нормативных актов, которая выявила некоторые пробелы в законодательстве о референдумах, в первую очередь о местных референдумах. Таким образом, нормативная база уже начинает заметно отставать от развивающихся общественных отношений.

В настоящее время найти серьезные работы отечественных исследователей, посвященные проблеме референдума, опубликованные в «доперестроечный» период, практически не представляется возможным. Это можно объяснить тем обстоятельством, что институт референдума в Российской Федерации является достаточно новым институтом народовластия. Все работы, посвященные практике

⁵ Гегель, Г.В.Ф. Философия права, пер. с нем., ред. и сост. тома Д.А. Керимов и В.С. Нерсисян, авт. вступ. ст. и примеч. В.С. Нерсисян (Философское наследие Т.113) - М., Мысль, 1990 - 526 с.

применения референдума в Советском Союзе, позволяют сделать вывод о том, что в тот период референдумы приравнивались всего лишь к всенародным опросам и не предусматривали возможности принятия решений самими гражданами. Подробнее всего об этом говорится в работе В. Ф. Котка «Референдум в системе социалистической демократии»⁶. А так же в других работах этого же автора⁷. Можно также отметить очень обстоятельные и подробные работы по данному вопросу с точки зрения социалистического реализма В. Т. Кабышева,⁸ Р. А. Сафарова,⁹ А. А. Мишина,¹⁰ Н. П. Фарберова,¹¹ М. В. Цвика.¹² Все эти работы свидетельствуют о том, что в Советской России институт референдума до конца 1980-х годов, ни в коей мере не соответствовал зарубежному, исторически сложившемуся еще в XIX в. Граждане Республики Советов не имели права принять на референдуме какое-либо публично-властное решение, так как вся полнота власти удерживалась партийными структурами. Референдум просто помогал выявлять мнения населения. Право же окончательного принятия решения принадлежало высшему представительному органу РСФСР.¹³

В период перестройки в СССР в 1984 – 1991 гг. вновь возрастает интерес к теме прямой демократии и участию граждан в референдумах, что нашло отражение в работах В. А. Кряжкова, В. О. Лучина, Н. Н. Деева, Г. В. Барабашева,

-
- Коток, В. Ф. Референдум в системе социалистической демократии. -М. Наука, 1964. -С. 189
- Коток, В. Ф. Ленин и развитие непосредственной демократии в России // Сов. Государство и право. - 1962. - № 10. - С. 45-56
- Коток, В. Ф. Наказы избирателей в социалистическом государстве (императивный мандат). -М. Наука, 1967. -135 с
- Коток, В. Ф. О развитии форм сочетания народного представительства с непосредственной демократией в СССР // Сов. государство и право. -1960. - № 12. - С. 12-22
- Коток, В. Ф. Понятие непосредственной демократии в советском конституционном праве // Вопросы социалистической конституции. София. Наука и искусство. -1969. -С. 7-43
- Коток, В. Ф. Проблемы развития непосредственной демократии в советском государстве диссертация юриду наук. -М., 1965. -917 л
- Коток, В. Ф. Проблемы развития непосредственной демократии в Советском государстве автореферат диссертации юриду наук. -М., 1965
- Коток, В. Ф. Референдум в системе социалистической демократии в СССР. -М. Наука, -1964. - 89 с
- Коток, В. Ф. Съезды и совещания трудящихся — формы непосредственной демократии в СССР. -М. Юрид. лит., 1964. -104 с
- Кабышев, В. Т. Прямое народовластие в советском государстве. - Саратов, 1974. -С. 108
- Сафаров, Р. А. Развитие непосредственной демократии в СССР // Вопросы политической организации советского общества в период развернутого строительства коммунизма. -М. Изд-во ЦК КПСС и АОН при ЦК КПСС, 1962. -С. 236-254
- Сафаров, Р. А. Институт референдума в условиях народного государства // Сов. Государство и право. - 1963. - № 6. - С. 15-25
- Мишин, А. А. Концепция плебисцитарной демократии // Сов. гос-во и право. -1972. - № 6. -С. 125-130
- Фарберов, Н. П. Государство и демократия в период строительства коммунизма. -М. Знание, 1963. -80 с
- Цвик, М. В. Законы создает народ. Об участии масс в законодательной деятельности. - Сталино. Изд-во, 1961. -68 с
- Кумыкин, Н. Всенародный опрос (референдум) по Сталинской Конституции // Советское государство. -1937. - № 1. -С. 36-38

К.Ф. Шеремета и др.¹⁴ В данных работах авторы уже рассматривают возможность самостоятельного решения гражданами вопросов, выносимых на референдум

После принятия Конституции России 1993 г институт референдума получил новое наполнение. Причем это касалось не только общероссийского референдума, но и референдумов в субъектах РФ и на местном уровне. Наиболее полно и широко теоретические вопросы становления и развития института местного референдума в Российской Федерации освещены в публикациях В.В. Комаровой в 1998 г., А.А. Сергеева и Н.М. Миронова в 2003 -2004 гг.¹⁵ К числу работ наиболее полно отражающих суть проблемы можно отнести публикации и монографии В.Н. Руденко, в частности его работу «Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты»¹⁶

Причем необходимо отметить, что в период с 1993 по 2003 г разработки теоретических вопросов в политической сфере применения референдумов и в сфере взаимодействия государственной власти с гражданским обществом шли параллельно, не занимаясь тщательным поиском путей взаимодействия и взаимодополнений

¹⁴ См. Барабашев, Г.В. Непосредственная демократия в СССР / Г.В. Барабашев, К.Ф. Шеремет -М: Знание, 1984 -64 с.; Деев, Н.Н. От государства аппарата к государству-ассоциации // Правоведение - 1990 -№ 5 -С 3-11; Кряжков, В.А. Развитие институтов непосредственной демократии в современный период // Сов. государство и право -1988 -№ 9 -С 21-30; Лучин, В.О. Референдум в механизме социалистического самоуправления народа // Социалистическое самоуправление: опыт и тенденции развития -М: ИГиП АН СССР, 1986 -С 77-87; Куртов, И. Референдум — инструмент демократии / И. Куртов, Ю. Улановский // Народный депутат -1990 -№4 -С 91-96; Марченко, М.Н. Референдум как форма непосредственной демократии // Вестн. МГУ Сер. 11 Право -1991 -№6 -С 3-14; Накашидзе, Б.Д. Собрания граждан по месту жительства в системе институтов прямой демократии в СССР: автореф. дис. канд. юрид. наук -М, 1989 -24с.; Новгородцев, П.И. Об общественном идеале -М: Пресса, 1991 -639 с.; Руденко, В.Н. Марксизм в поисках новой модели государства: диктатура пролетариата, государство-коммуна, русская община / В.Н. Руденко, О.М. Рой // Марксизм и Россия -М: Филос. Общ-во СССР, 1990 -С 205-226; Сахаров, Н. От вече к плебисциту // Народный депутат -1990 -№3 -С 125-127; Топорнин, Б.Н. Конституционная реформа — путь к правовому государству // Сов. государство и право - 1990 -№4 -С 3-14; Марченко, М.Н. Институт референдума как форма непосредственной демократии // Вестн. МГУ Сер. 11 Право - 1991 -№ 6 -С 3-14

¹⁵ Комарова, В.В. Народная правотворческая инициатива (история и практика регулирования в регионах) // Юрист -1999 -№1 -С 33-38; Комарова, В.В. Формы непосредственной демократии в России: учебное пособие, отв. ред. О.Е. Кутафин -М: Ось-89, 1998 -304с.; Комарова, В.В. Нормативное регулирование института референдума в современной России // Конституционное и муниципальное право -2003 -№6 -С 15-18; Миронов, Н.М. Правовое регулирование муниципальных выборов и референдумов // Адвокат -2004 -№8 -С 31-36; Сергеев, А.А. Институт местного референдума в законодательстве Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление -2004 -№ 2 -С 24-27

¹⁶ Руденко, В.Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты - Екатеринбург: УрО РАН, 2003 -476 с.

К сожалению, количество работ, посвященных проблемам формирования и становления гражданского общества в России и путям их преодоления, значительно уступает в своем числе трудам по референдарной тематике. Вопросы взаимодействия государства и народа в России последовательно поднимаются в статьях отечественных специалистов С.П. Перегудова, Г.Г. Дилигинского, В.Г. Хороса, М.А. Хевеши и др.¹⁷ В настоящее время практически во всех постсоветских обществах, наравне с другими вопросами, рассматривается проблема определения понятия «гражданское общество». Несмотря на практически такую же многовековую историю развития гражданского общества, о сих пор остаются недостаточно разработанными многие существенные проблемы в понимании и осознании, того, что есть «гражданское общество», каким образом оно формируется, что играет наиболее важную роль в его становлении.

Проблема определения понятия гражданского общества является объектом обсуждения не только в политологии, но и в философии, социологии, юриспруденции, и многих других науках. Именно развитие теории на стыке разных областей знаний позволило создать теорию не только гражданского общества, но также индустриального, постиндустриального, массового, теории традиционного и глобального общества, информационного, цифрового и постцифрового общества, и т.д.

Анализируя громадный пласт высказываний ведущих политологов по данной проблеме, хочу согласиться с высказыванием А. Соловьева¹⁸, о том, что гражданское общество не является простой совокупностью граждан и свидетельствует о качественном своеобразии существования личности в этой

¹⁷ Перегудов, С.П. Гражданское общество в политическом измерении // Международная экономика международных отношений -1995 -№11 -С 59, Перегудов, С.П. Новейшие тенденции в изучении отношений гражданского общества и государства // Полит. исслед. - 1998 -№ 1 -С 137-148, Перегудов, С.П. Организованные интересы и российское государство: смена парадигмы // Полит. исслед. -1994 -№ 5 -С 64-74, Перегудов, С.П. Политическое представительство интересов: опыт запада и проблемы России // Полит. исслед. -1993 -№ 4 -С 115-124, Перегудов, С.П. Группы интересов и российское государство / С.П. Перегудов, Н.Ю. Лапина, И.С. Семенов - М.: Институт УРСС, 1999 -352 с., Перегудов, С.П. Гражданское общество как субъект публичной политики // Полис -2006 -№ 2, Дилигенский, Г.Г. Дифференциация или дефрагментация? // Междунар. экон. и междунар. отношен. -1990 - № 9 -С 65-71, Дилигенский, Г.Г. Индивидуализм старый и новый // Полис -1999 -№3 -С 5-15, Хорос, В.Г. Гражданское общество: общие подходы / Междунар. экон. и междунар. отнош. -1995 -№ 11 -С 59, Хевеши, М.А. Политика и психология масс // Вопр. философии - 1999 -№ 12 -С 32-42, Хевеши, М.А. Толпа, массы, политика: ист.-исл. очерк / Институт философии РАН -М., 2001 -223 с. Соловьев, А.И. Три облика государства — три стратегии гражданского общества // Полис -1996, - № 6, -С 30, Пугачев, В.П. Введение в политологию: учебн. пособ. для студ. ВУЗов / В.П. Пугачев, И. Соловьев — М.: Аспект Пресс, 1999 — С 258-260.

форме человеческого общежития Данное определение гражданского общества уже является обязательным минимумом ¹⁹

В рамках данной работы не представляется возможным даже упомянуть некоторые имеющиеся концепции гражданского общества, такие как «национальное и транснациональное гражданское общество», «общественность гражданского общества», «абсолютное, относительное и реальное гражданское общество», «моральное гражданское общество» и «всеобщее правовое гражданское общество»²⁰ и многие другие.

Общезвестна мысль, о том, что прошлое гражданское общество, существовавшее в Европе до индустриальной эпохи, уступило место «массовому обществу», и в связи с этим вопросы классического гражданского общества перешли на повестку дня в страны «третьего мира». Действительно, изначально Россия принадлежит к тем странам, которые больше ориентированы на государство, чем на общество ²¹ Бытует глубокое убеждение в необходимости сильного государства, что приравнивается к самоволию власти Общество, как правило, очень зависимо от милости государства и политиков

К сожалению, в России введение структур и институтов гражданского общества, очень часто приводило к революционным ситуациям и большим жертвам ²²

Так как изначально невозможно на практике разделить государство и гражданское общество в политическом измерении, так же как и противопоставить гражданскому обществу политические партии, религиозные организации, экономические структуры, социальные образования Иначе говоря, сообщество

¹⁹ Пугачев, В П Введение в политологию учебн пособ для студ ВУЗов / В П Пугачев, А И Соловьев — М Аспект Пресс, 1999 — С 259 Данное определение звучит как «Гражданское общество представляет собой многообразие не опосредованных и равноправных индивидов в условиях рынка и демократической правовой государственности Это сфера свободной игры и частных интересов»

²⁰ Более подробно об этих концепциях Кочетков, А П Западные политологи о гражданском обществе // Вестник Мос ун-та, Сер 12, соц -полит исслед -1994,- № 2,-С 70, Шмиттер, Ф Размышления о гражданском обществе и демократии // Международная экономика и международные отношения - 1996 -№5 -с 27, Одишова, А Гражданское общество прошлое, настоящее, будущее // Социально-полит науки -1991 -№ 2 - С 47 и др

²¹ Глухова, А В Политический конфликт основания, типология, динамика -М Эдиториал, УРСС, 2000 -280с , Глухова, А В Политические конфликты и кризисы Консенсус и политические методы его достижения // Государство и право -1993 -№ 6 — С 3-14, Глухова А В Еще раз про конфликт // Социологические исследования - 2003 -№ 8 — С 149-152

²² Народовластие в России — очерк истории и современное состояние / Ю А Дмитриев, А Л Журавлев, В В Комарова, и др , под ред Ю А Дмитриева. -М Манускрипт, 1997 -291 с

граждан в высшей своей форме — это государство, а не гражданское общество²³

В 2000 – 2001 гг актуальные проблемы, касающиеся реализации прямой демократии, в том числе и в виде референдумов, в России на местном уровне, в целях осуществления самоуправления народа, проживающего на определенной территории, впервые начал поднимать в своих работах Л А Нудненко²⁴ В настоящее время, после введения в действие нового закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06 10 2003 г № 131-ФЗ и переходу на двухуровневую систему организации местного самоуправления и соответствующее разделение полномочий между уровнями власти, многие положения работ Л А Нудненко требуют значительной корректировки и переосмысления Однако неизменным остается постулат об императивной силе любого референдума, как на общефедеральном, так и на местном уровне, в отличие от простого опроса населения по тому или иному вопросу²⁵

В настоящее время когда происходит развитие информационного постцифрового общества, значительному пересмотру должны подвергнуться основные принципы организации власти, определенные действия в данном направлении же предпринимаются за рубежом Однако в данном вопросе отсутствует преемственность теоретических и практических разработок философов, политологов и правоведов.

В этой связи необходимо отметить одну из работ по вопросам анализа институтов прямой демократии в переходных обществах, осуществленную исследовательской группой с2d, основанной в 1993 году в Женевском университете²⁶ В данном труде проанализировано развитие механизмов прямой

²³ Александян, А С Эпоха цивилизации // Вестник Ереванского ун-та -1999 - № 2-с 7-9, Киров, Ц Парадоксы государственной власти в гражданском обществе -М Изд-во Моск ун-та, 1992 - 30 с, Ковлер, А И Исторические формы демократии проблемы политико-правовой теории, отв ред В Г Гулиев АН СССР, ин-т гос-ва и права -М Наука, 1986 -192 с, Ковлер, А И Демократия участие в политике критические очерки истории и теории / А И Ковлер, В В Смирнов, отв ред Х Шахназаров -М Наука, 1986 -192 с

Нудненко, Л А Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления России / РАН ИНИОН Центр социальных науч.-информ. исслед, отд. политологии и правоведения, в ред. вып. С А Авакян -М, 2000 -200 с (Сер. Федерализм, региональное управление и местное самоуправление, ред. совет сер. Е В Алферова (отв. ред.) и др., 2000 -№ 4, Нудненко, Л А Непосредственная демократия и местное самоуправление в России -Барнаул: Изд-во Алт. гос. ун-та, 2000 -299 с, Нудненко, Л А Теория демократии -М Юрист, 2001 - 95 с

См. Нудненко, Л А Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления России -М, 2000 -С 59, Грибанова, Г И Роль местного самоуправления в формировании гражданского общества в современной России / Г И Грибанова, Н В Шубина — Сыктывкар РАГС У, 2005 — С 88

Auer, Andreas, and Butzer, Michael (eds) Direct Democracy The Eastern and Central European experience -Aldershot: Ashgate, 2001 -370 p

демократии в двадцати странах Восточной Европы, но, к сожалению, мало освещены проблемы трансформации института референдума в России

Исследуемой проблеме посвящен целый ряд кандидатских и докторских диссертаций, каждая из них внесла значительный вклад в развитие теории изучаемого вопроса²⁷ Наиболее значимой из современных работ является докторская диссертация Б И Зеленко «Политические партии как институциональный фактор становления гражданского общества в современной России» (М, 2004) Автор всесторонне исследует взаимодействие представительной демократии и гражданского общества В то же время в рамках означенной проблематики остается недостаточно разработанным целый ряд вопросов, в том числе и относительно практической реализации механизмов формирования гражданского общества на местном уровне Данное обстоятельство предопределило выбор и формулировку темы исследования

В ходе исследования был изучен широкий круг научных публикаций, законов Российской Федерации, нормативных правовых актов зарубежных государств, нормативных муниципальных актов, российская и зарубежная практика разрешения конфликтов интересов на местном уровне путем принятия решений на референдуме, а также результаты социологических исследований, опубликованных в научных изданиях и в Интернете

Объектом исследования являются публичные правоотношения по поводу реализации непосредственно населением властных полномочий на муниципальном уровне

²⁷ Алексеев, Р А Избирательная система как фактор становления и развития российской демократии дисс канд полит наук -М, 2006 -194 с, Бажинов, М А Местное самоуправление как фактор становления гражданского общества в современной России дисс канд полит наук М, 2004 -161 с, Батыршин, И Р Национально-культурные объединения как фактор формирования гражданского общества (на примере Республики Башкортостан) дисс канд полит наук -М, 2004 -149 с, Беглов, А И Рынок и государство в формировании гражданского общества современной России дисс канд полит наук -СПб, 2006 -175 с, Коротков, С В Партийная система как фактор развития гражданского общества в Российской Федерации дисс канд полит наук -М, 2005 -199 с, Голычев, А А Электронная демократия как фактор повышения политического участия граждан современной России дисс канд полит наук -М, 2006 -238 с, Зеленко, Б И Политические партии как институциональный фактор становления гражданского общества в современной России дисс д-ра полит наук -М, 2004 -334 с, Клеев, В Н Малое предпринимательство как фактор становления гражданского общества дисс канд экон наук -М, 1994 -168с, Коломиец, И К Местное самоуправление как механизм формирования гражданского общества дисс канд полит наук -Ростов н / Д, 2005 -160 с, Обрывкова, Н О Электронная демократия в современном постиндустриальном обществе автореф дисс канд полит наук -СПб, 2006 -23 с, Ушакова, И В Гражданское общество в России и роль политической культуры в его формировании дисс канд полит наук -М, 2004 -179с, Федотов, А С Гражданское общество в России параметры адекватной модели дисс д-ра полит наук -Саратов, 2004 -482 с, Чернышева, Я С Малое предпринимательство как фактор формирования гражданского общества в современной России дисс канд полит наук М, 2004 — 183 с

Предметом исследования служит институт референдума как формы народовластия, инструмента правового разрешения конфликтов в системе политической власти, а также как фактора развития гражданского общества и демократии в Российской Федерации

Правовую базу исследования составили действующее законодательство Российской Федерации, основные законы и конституции зарубежных стран, акты учебных учреждений

Эмпирической основой исследования являются материалы официальных документов, относящихся к организации, проведению местного референдума в ихвинском районе Ленинградской области 27 апреля 1997 года, прохождению учебных учреждений решения, принятого на вышеупомянутом референдуме

Цель диссертационного исследования.

Основной целью данной работы является изучение условий формирования института местного референдума в Российской Федерации

Внимание акцентируется на исследовании связи между становлением гражданского общества в стране и дальнейшим развитием такого демократического института как референдум

Для достижения указанной цели решались следующие задачи

- рассмотреть исторические основы формирования демократии в западноевропейской традиции и Древней Руси,
- рассмотреть теоретические основы философского осмысления осуществления власти непосредственно народом,
- рассмотреть взаимоотношений гражданского общества и органов политической власти государства как среду, порождающую конфликты интересов,
- проанализировать действенность механизмов реализации прямого народовластия в форме референдума и возможности преодоления посредством их механизмов проблем, возникающих по поводу исполнения решений, принятых путем референдума,
- проанализировать положения уставов муниципальных образований Ленинградской области в части осуществления населением решения вопросов местного значения путем референдума,
- определить круг вопросов, в рамках которых возможно, а в определенных случаях обязательно, разрешение социально-политических конфликтов путем фактивного использования демократического института референдума,
- разработать конкретные предложения по внесению изменений в пакет законов, регламентирующих проведение референдумов.

Методологическая основа исследования.

Основу диссертационного исследования составляет диалектический метод знания, общенаучные методы (опыт, индукция, дедукция), а также конкретные методы частных наук (техико-юридический, сравнительно-исторический и т.д.)

Теоретическую основу исследования составляют труды отечественных и зарубежных специалистов в области непосредственной демократии, политического управления, местного самоуправления, избирательного права. Важное значение для разработки темы, также имели теоретические исследования по проблемам политической конфликтологии, в которых рассматриваются конфликты между интересами гражданского общества и органами государственной и муниципальной власти

Научная новизна исследования заключается в следующих моментах

1) в работе впервые с политологической точки зрения проанализирован институт местного референдума в контексте развития демократии в современной России,

2) осуществлена оценка эффективности использования данного института демократии в современных условиях на муниципальном уровне,

3) сформулированы конкретные предложения, способствующие дальнейшему развитию прямой демократии на местном уровне и повышению ее эффективности,

4) проведен анализ влияния института местного референдума на политическую и социальную активность местного сообщества,

5) определены направления взаимодействия органов местного самоуправления на современном этапе реформирования и структур гражданского общества в целях развития местной демократии,

6) автором проведен политологический анализ вновь принятых муниципальных нормативных актов, уставов муниципальных образований, с позиций обеспечения гарантий на самостоятельное решение населением вопросов местного значения,

7) в результате проведенного анализа, сформулированы поправки для внесения в соответствующие разделы уставов муниципальных образований

На защиту выносятся следующие положения:

1. Отсутствие в действующем законодательстве Российской Федерации норм и положений, в соответствии с которыми было бы возможно разрешение конфликта интересов между органами власти и гражданами, способствует возникновению социального напряжения в обществе

2. Референдум — необходимый элемент самовоспитания граждан, их гражданской ответственности, способности к принятию значимых решений и отстаивания своих интересов, выраженных в уже принятых решениях референдумов на основании закона

3. Местный референдум является одним из самых действенных факторов становления гражданского самосознания и активной гражданской позиции населения

4. Необходимо внесение изменений в нормативные акты, устанавливающие требования к содержанию уставов муниципальных образований в части

относящейся к формам прямой демократии, включая местный референдум

5 Обязательный референдум как неотъемлемая часть согласительного регламента устава муниципального образования может реализовать на практике систему сдержек и противовесов в целях защиты и формирования институтов гражданского общества на соответствующем уровне

Теоретическое значение диссертации.

На основе теоретического осмысления проблем, возникающих при использовании механизмов прямой демократии, при участии соискателя были подготовлены документы и материалы, послужившие основой для принятия конкретных судебных решений, предметом которых были конфликты интересов населения Тихвинского района, органов местного самоуправления, представителей коммерческих структур и предпринимателей

Теоретические обобщения, обоснованные в диссертационном исследовании, могут быть использованы в процессе работы по внесению изменений и дополнений в уставы муниципальных образований в части непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления

Практическое значение диссертации.

Автор обосновывает вывод о том, что в Уставе муниципального образования должно найти обязательное отражение следующее положение решение местного референдума является муниципальным нормативным актом, порождающим общеобязательную норму права для лиц, находящихся на территории муниципального образования, по юридической силе стоящее выше актов, принятых органами местного самоуправления по тем же вопросам

Положения, выводы и рекомендации диссертации могут быть использованы при разработке муниципальных регламентов досудебного разрешения конфликтов интересов местного сообщества и иных акторов

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в дальнейшем при изучении проблем становления и развития демократии и гражданского общества в России, развития местного самоуправления, а также противодействия возможным негативным тенденциям в этом процессе

Апробация результатов диссертационного исследования.

Результаты исследования нашли отражение в публикациях автора по теме проведенного исследования, а также в выступлениях на Мордовинских уездных заведческих чтениях (г Тихвин, 2008 г), а также используются на семинарских занятиях таких курсов как «Теория управления» и «Правоведение» при изучении таких разделов как «Местное самоуправление», «Прямая демократия»

Структура диссертации.

Диссертация состоит из введения, трех глав, первая глава состоит из четырех параграфов, вторая и третья главы состоят из трех параграфов, заключения и списка использованной литературы в количестве 206 наименований Объем диссертации составляет 180 страниц

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во «Введении» обосновывается актуальность избранной темы исследования, определяется предмет, объект, цели и задачи исследования, характеризуется степень научной разработанности темы, раскрывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы

Первая глава – «Референдум как высшее непосредственное выражение власти народа» - содержит параграфы, в которых излагается видение автором возникновения и развития исторических и теоретических основ народовластия

В первом параграфе «Краткий обзор истории формирования теории прямого народного правления и его правовой легитимации», в частности, исследуются формы демократии в Греции в городах-полисах, плебейские трибуналы в общинах Рима, проведение плебисцитов для принятия новых законов

Проводится сравнение демократических республик Греции, Рима с древнерусскими городами-республиками Новгородом и Псковом, прослеживаются истоки зарождения и угасания механизмов прямой демократии на Руси

Приводятся ссылки на работы философов, которые в своих трудах сформировали теоретическую базу народовластия, Ж -Ж Руссо, Т Пейна

Также рассматриваются основные термины и определения в сфере прямого волеизъявления народа «референдум», «плебисцит», «народный суверенитет»

Делается вывод о том, что история и теория народовластия в мировой практике позволяет в настоящее время использовать его более рационально и эффективно

Во втором параграфе «Референдум в Российской Федерации» более подробно исследуется состояние данной проблемы в Российской Федерации в настоящее время В частности, параграф посвящен обзору и краткому анализу действующего российского законодательства по вопросу местного референдума, который является предметом исследования данной работы Кроме этого, подробно разобрано правовое регулирование этапов проведения местного референдума

Данное исследование проведено на основе закона Ленинградской области «О местном референдуме» Такое пристальное внимание к референдарному процессу не случайно, так как именно от точности и правильности соблюдения данной процедуры зависит, будет ли придана решению местного референдума юридическая сила муниципального нормативного акта или нет

В третьем параграфе приведены данные о референдуме в сфере правового регулирования зарубежных странах

В четвертом параграфе тот же вопрос исследуется в практике государственного строительства стран СНГ и Балтии

Во второй главе «Референдум как инструмент правового разрешения

конфликтов» рассматриваются вопросы формирования и становления гражданского общества в государстве и возникновение конфликта интересов государства и граждан. Раскрываются характерные признаки и функции гражданского общества.

В первом параграфе **«Политическая власть гражданского общества и «железный закон олигархии»** рассматриваются возникающие проблемы при реализации гражданским обществом своих интересов. Исторический опыт, политическая практика всех стран, в том числе и наиболее развитых демократических стран, показывает, что реализации власти не предполагает участия в ней всех граждан. Всегда и везде власть от имени народа осуществляет довольно узкий круг людей - меньшинство.

Существует достаточное количество объективных факторов, которые обуславливают действие данного закона. В данной работе основное внимание уделяется политическому фактору: политическая пассивность широких масс населения, главные жизненные интересы которых лежат вне политики, является важнейшим фактором формирования конфликтной среды и существования политической олигархии, как власти меньшинства над большинством.

Во втором параграфе **«Референдум и конфликт интересов между гражданским обществом и политической элитой государства (на примере местного референдума)»** исследуются возможности использования референдума как инструмента правового разрешения конфликтов между гражданским обществом и политической элитой государства, на примере проведения местных референдумов. Определяются основные функции, которые выполняет рассматриваемый институт в практике осуществления местного самоуправления, как следствия, осуществления обществом своих властных полномочий.

Механизм принятия решения на референдуме может быть востребован как альтернатива представительному народовластию, в частности в тех случаях, когда органы местного самоуправления не принимают необходимого решения или принимают решения, не соответствующие мнению и интересам большинства жителей муниципального образования. И таким образом, референдум используется как инструмент правового разрешения конфликтов между гражданским обществом и политической элитой государства, в данном случае между населением конкретного муниципального образования и органами муниципального самоуправления.

В третьем параграфе **«Манипуляции и злоупотребления при формировании общественного мнения»** уделено внимание таким негативным явлениям, как манипуляциям и злоупотреблениям при формировании общественного мнения при проведении референдумов. В частности, излишне поспешный местный референдум, организованный и проведенный органами государственной власти субъекта РФ, может создать условия для широкого использования "адми-

нистративного ресурса” и иных методик манипулирования инструментами непосредственной демократии, позволит навязать муниципальному образованию схемы, удобные для государственных должностных и иных заинтересованных лиц

Во-вторых, существуют вопросы, ставить на голосование которые заведомо нельзя - решать их должно только государство как основной гарант прав. В мировой практике известны случаи, когда решения, принятые всенародным плебисцитом, впоследствии отменялись властями как нарушающие права человека

Необходимо признать референдум хотя и не панацея, но лекарство от многих социальных потрясений. И не пользоваться им более широко, чем в данный момент, в крайней степени нерационально. Попытки законодательно ограничить права населения на решение некоторых вопросов путем референдума, в то время как теоретически любой вопрос может быть решен прямым волеизъявлением народа, являются, пожалуй, самым негативным фактором в развитии гражданского общества. Очевидно, что чем меньше будет перечень вопросов, которые не могут быть решены путем референдума, тем менее напряженными будут отношения между обществом и государством

Причем, не исполнение принятого решения должно быть наказуемо, а исполнение решения должно быть обеспечено силой государственного принуждения. В таком случае злоупотреблениям при проведении референдумов можно будет противостоять на основании закона

В главе третьей «Местный референдум как фактор развития гражданского общества и демократии в Российской Федерации» исследуется значение местного самоуправления на современном этапе его реформирования. Вместе с этим, параллельно, рассматриваются место и значение института местного референдума в структуре самоуправления местного сообщества

В первом параграфе «Местное самоуправление и местный референдум» подробно исследуется положение о том, что в любом демократическом государстве наряду с государственными интересами существуют отдельные, самостоятельные интересы населения. В данном случае интересы местного населения - это интересы части общества, объединенные территорией места проживания (города, поселка, района и т.п.). Интересы населения какого-либо муниципального образования и интересы государства, могут совпадать или находиться в конфликте интересов

Наиболее хорошо известны случаи, когда в противовес государственным интересам, под давлением общественности, отменялись решения органов власти соответствующих уровней о строительстве производственных объектов, могущих неблагоприятно повлиять на окружающую природную среду либо создающих определенные неудобства населению определенной территории

Таким образом, существование местного самоуправления как особой, негосударственной власти оправдывается лишь при условии наличия специфических, приоритетных по отношению к государственным интересам интересов населения определенной административно-территориальной единицы. Как справедливо отмечает В. В. Таболин, «местное самоуправление должно распространяться до тех пределов, пока интересы жителей будут приоритетны перед государственными, и они могут осуществлять непосредственный контроль решений и процессов управления. Все другое - завуалированная форма государственной власти»²⁸

Однако местный референдум, в отличие от муниципальных выборов, рассматривается как факультативный инструмент осуществления местного самоуправления. В ранее действовавшем Федеральном законе от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»,²⁹ как и в еще более старых законах «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», «О местном самоуправлении в Российской Федерации»,³⁰ не было предусмотрено обязательное периодическое проведение местных референдумов. Проведение местных референдумов считалось возможным, но не обязательным. В уставах муниципальных образований не выделялись вопросы, которые могут решаться только на местном референдуме и запрещается решать органам местного самоуправления.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 6 октября 2003 г.)³¹ по-прежнему рассматривает институт местного референдума как факультативный по отношению к принятию решений органами местного самоуправления.

Таким образом, в целом прежнее и новое федеральное законодательство предполагает инициативное использование института местного референдума - то есть по мере необходимости. В большинстве муниципальных образований современной России местный референдум не проводился ни разу.

Таболин, В. В. Право муниципального управления - М., 1997 - С. 42

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации - Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации - 1995 - № 35 - Ст. 3506

Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР - закон СССР от 04.10.1990 г. // Ведомости СНД и ВС СССР - 1990 - № 16 - Ст. 267, О местном самоуправлении в Российской Федерации - закон РСФСР от 18.06.1991 г. // Ведомости СНД и ВС РСФСР - 1991 - № 10 - Ст. 1010

Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ - федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131 - ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации - 2003 - № 40 - Ст.

В этом же параграфе третьей главы рассматриваются некоторые проблемы проведения местных референдумов в условиях ограниченного финансирования избирательных процессов. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. (п. 7 ст. 15)³² предусматривает перенос даты проведения местного референдума не более чем на 90 дней в целях ее совмещения с датой выборов.

Кроме того, законодатель мог бы предусмотреть наступление для членов инициативной группы неблагоприятных финансовых последствий, если окажется, что подавляющее большинство населения не желает участвовать в голосовании по предложенному вопросу.

Однако взвешенность и оправданность решения о назначении референдума не должны достигаться путем чрезмерного усложнения, бюрократизации процедуры выдвижения соответствующей инициативы.

Хочется надеяться, что специалисты, перед которыми встанет задача коррекции механизма инициирования местного референдума, постараются обеспечить реальную возможность назначения референдума, создать гарантии для его инициаторов, в том числе в случаях, когда органы местного самоуправления не заинтересованы в проведении референдума.

Во втором параграфе «Местные референдумы в Северо-Западном федеральном округе» содержится информация о местных референдумах, инициированных и проведенных в Северо-Западном федеральном округе, а также проведен анализ некоторых положений уставов муниципальных образований Ленинградской области в части реального использования населением института местного референдума.

Автором была собрана и проанализирована имеющаяся информация о подготовке и проведении в Северо-Западном федеральном округе местных референдумов за 10 лет³³. Так, по данным информационной базы, размещенной на официальных сайтах Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Центральной избирательной комиссии Ленинградской области³⁴ в период с 01.01.1997 года по 11.03.2007 года в Северо-Западном федеральном округе подготовлено и проведено 13 местных референдумов.

Основным негативным моментом, препятствующим использованию данного института прямой демократии наиболее результативно можно назвать несогласованность действий уполномоченных органов местных администраций, избирательных комиссий, судебных инстанций, а также отсутствие правовых

³² О гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме: федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67 – ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации - 2002 - №24 - Ст. 2253

³³ См. подробнее - (<http://www.cikrf.ru>, www.leningrad-reg.vybory.izbirkom.ru)

³⁴ Там же

гарантий реализации принятых решений

Для оценки реальной возможности инициирования и проведения референдумов населением муниципальных образований в Ленинградской области³⁵ автором были проанализированы 35 уставов муниципальных образований 1 городского округа, 14 городских муниципальных образований, 8 муниципальных районов и 12 уставов сельских поселений

Полученную информацию автор сравнивал с соответствующими нормами и положениями устава Тихвинского городского муниципального образования и устава Тихвинского муниципального района. Данные муниципальные нормативные акты были изучены по следующему положению. «Предусмотрен ли механизм принятия устава (или отдельных положений устава) на референдуме, в целях развития демократических основ местного самоуправления?»

Ни в одном из проанализированных нормативно-правовых документах - уставов муниципальных образований не была предусмотрена процедура принятия устава на местном референдуме

Кроме этого, в подавляющем большинстве проанализированных уставов отсутствуют нормы, устанавливающие гарантии выполнения принятых решений на местном референдуме³⁶

Причем, ни в одном из уставов не прописаны нормы разрешения ситуаций, когда принятое решение на референдуме не исполняется местной властью, как это имеет место в Тихвинском районе, где население вынуждено было обратиться в суд за защитой своих прав на самостоятельное решение вопросов местного значения и принуждения исполнения решения референдума

В отдельных уставах вообще не прослеживается роль населения как источника власти местного самоуправления, отсутствует понятие и процедура осуществления правотворческой инициативы граждан, не предусматривается (а в отдельных случаях и просто ограничивается) возможность ознакомления населения с нормативными правовыми актами, принимаемыми органами местного самоуправления

Достаточно перспективной можно назвать работу по внесению изменений и дополнений в устав муниципального образования по вопросам назначения обязательных референдумов при обнаружении конфликта интересов между местным сообществом, органами муниципальной власти и (или) третьими лицами. Такие изменения и дополнения могут быть сформулированы в качестве

³⁵ Так как именно в Ленинградской области проведено три местных референдума по экологическим вопросам (г. Тихвин, г. Всеволожск, г. Сосновый Бор), и, как правило, они были инициированы населением самостоятельно

³⁶ Нормы, содержащие процедуры отзыва депутата по основанию недоверия из числа проанализированных содержатся только в уставах Всеволожских муниципальных образований

правотворческой инициативы граждан

Делается вывод о том, что уставы муниципальных образований, в некоторой части уставы Тихвинского городского муниципального образования и Тихвинского муниципального района, не могут предоставить населению реальной возможности на практике реализовать свое право на непосредственное осуществление самоуправления

В третьем параграфе «Референдум в Тихвинском районе Ленинградской области 27 апреля 1997 г.» анализируется информация о ситуации в Тихвинском районе Ленинградской области, которая привела к противостоянию населения, органов муниципальной и областной власти и предпринимателей. Попытки разрешить данный конфликт, связанный с неисполнением решения, принятого населением на местном референдуме 27 апреля 1997 года, привели к активизации деятельности местных общественных, партийных организаций, простых граждан, становлению между ними более тесных связей на своем уровне, развитию новых форм диалога с властью

На основании вышесказанного можно попытаться сделать вывод, что политика ухода от открытого, равного и максимально полного обсуждения всех деталей данного конфликта для населения неприемлема и вызывает негативное отношение, воспринимается как попытка власти и бизнеса в очередной раз обмануть жителей. Вызывает социальное напряжение, недоверие к власти, к предлагаемым совместным проектам, программам действия, ослабление сотрудничества в местном самоуправлении

Кроме этого, необходимо отметить, что в ныне действующем законодательстве о референдуме отсутствует четко проработанная нормативная база о правовой ответственности и юридических санкциях, которые могли бы применяться к лицам, не исполняющим или сознательно уклоняющимся от исполнения решения местного референдума. Такое обстоятельство само по себе реально и объективно ослабляет действенность, принимаемых решений на местных референдумах. Способствует дальнейшему дистанцированию населения от участия в работе местного самоуправления. Закрепляет пассивно-индивидуальную позицию общественности, у которой отбираются все значимые рычаги воздействия на местную власть

Еще одним негативным моментом в сложившейся ситуации является то, что администрация Тихвинского муниципального района ограничивается исключительно двухсторонними переговорами администрация - общественность, общественность - предприниматели, администрация - предприниматели, при этом принимаемые решения или соглашения часто противоречат друг другу, не согласованы, и, главное, не влекут за собой никаких правовых последствий. Также не предпринимаются последовательные шаги к разработке и принятию муниципальных программ социального партнерства, в первую очередь с предприятиями, деятельность которых находится в центре общественного внимания: ферросплавный завод, предприятия, осуществляющие торговлю

алкогольными напитками и другие

Вот уже более 10 лет проведенный референдум в Тихвинском районе, особенно отстаивание его результатов, исполнение принятого решения, является действенным стимулом гражданской активности населения, причем ценность этой активности в том, что она на сегодняшний день самостоятельно выбрала во власть представителя, выражающего позицию более активного избирателя

По моему мнению, для этой цели в уставах муниципальных образований целесообразно включить раздел об обязательных действиях органов местного самоуправления в случае возникновения конфликтной ситуации между ними, населением и третьими лицами, осуществляющими деятельность на территории муниципального образования, которая затрагивает права и интересы граждан

Корреспондируя данные действия к органам местного самоуправления, можно предусмотреть в регламентах представительных органов власти соответствующие положения, в частности, об обязательном создании трехсторонних комиссий с участием всех заинтересованных лиц, обязательном информировании о ходе работы через местные средства массовой информации, о придании итоговым документам комиссий решающего голоса при вынесении соответствующих нормативных документов

В этом ряду может занять достойное место и обязательно назначаемый референдум, если согласие сторон не достигнуто, несмотря на все предпринятые действия. Таким образом, обязательный местный референдум будет служить своеобразной системой сдержек и противовесов, усиливая позицию населения, которое зачастую попросту не имеет реальных рычагов воздействия на муниципальные власти

В **Заключении** подводятся итоги и формулируются выводы, и предложения, обозначается дальнейшая перспектива исследования проблем такого института прямой демократии как местный референдум

Выводы, сделанные в заключении, раскрывают основные положения, вынесенные на защиту

- в настоящее время возникновению социального напряжения в обществе также способствует отсутствие норм и положений, в соответствии с которыми, возможно было бы эффективное разрешение конфликта интересов между местным обществом и иными заинтересованными лицами,

- в действующем законодательстве Российской Федерации не предусмотрены полномочия органов местного самоуправления для разрешения конфликта, который возник на местном уровне, но впоследствии вышел за пределы вопросов местного значения,

- многие выявленные пробелы в референдарном законодательстве, не ликвидированные до сих пор, затрудняют использование имеющихся демократических процедур на практике, общество реагирует на эти негативные акторы нарастанием социальной напряженности, выражающейся в формах «протестной демократии», противоправной подмены народовластия,

- политическая система страны должна опираться на реальное участие граждан, а не «инспирированное», управляемое средствами массовой информации
- поведение для этого референдумы и сопутствующие им кампании должны сопровождаться развитием целой серии «референдарных» механизмов,
- в решении острых конфликтов политических интересов не вызывает сомнений приоритет референдума среди всех форм прямой демократии,
- апатия, безынициативность граждан в использовании местного референдума для разрешения возникающих проблем отчасти объясняется и усложнением процедуры инициирования и организации проведения референдума,
- не может быть сомнений в том, что субстратом и материальной базой формирования активной позиции населения каждого муниципалитета, является референдум как непосредственное народное волеизъявление, по этому следует предусматривать в уставах муниципальных образований перечень вопросов, которые должны выноситься на местный референдум, в частности один из главных вопросов — принятие устава муниципального образования,
- референдум, став частью «местного конфликтного регламента», как необходимый элемент самовоспитания граждан, их гражданской ответственности, способности к принятию значимых решений и отстаиванию своих интересов и принятых решений референдумов на основании закона, имеет в настоящее время перспективу развития в качестве основы гражданского общества в России

Основные положения работы отражены в следующих публикациях:

1. Каторгина, В.С. Местные референдумы в Северо-Западном федеральном округе (ретроспективный анализ и перспективы развития) // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. - 2007.-№ 9 (0,6 п.л.)
2. Каторгина, В.С. Проблемы и пробелы в референдарном законодательстве Российской Федерации (политико-правовой анализ) // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. - 2007.-№ 9. (0,6 п.л.).
- 3 Каторгина, В С Исследование влияния противоречий и несоответствий практики прямой демократии на политическую активность граждан (на примере муниципального образования «Тихвинское городское поселение Тихвинского муниципального района Ленинградской области») // Объединенный научный журнал - 2007 - № 14 (0,4 п л)
- 4 Каторгина, В С К вопросу о проблемах правового регулирования местных референдумов в Российской Федерации // Федерация - 2007 -№ 9 (0,4 п л)
- 5 Каторгина, В С Местный референдум как инструмент правового разрешения конфликта интересов (на примере местного референдума в Тихвинском районе Ленинградской области 27 апреля 1997 года) // Федерация - 2007 -№ 9 (0,4 п л)
6. Каторгина, В.С. Местный референдум в уставах муниципальных образований Ленинградской области // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов.- 2007. -№ 10. (0,7 п.л.).

Подписано в печать 07 05 2008
Формат 60х80 1/16 Бумага офсетная Печать офсетная
Усл печ л 1,5 Тираж 100 экз
Заказ № 122

Отпечатано в ИП Белозерова И Н
187550, Россия, Ленинградская область, г Тихвин,
4 микрорайон, д 3, кв 57
тел /факс (81367) 75-333
e-mail printstudia@mail.ru