



На правах рукописи

Каденко Владимир Васильевич

**РЕФЕРЕНДУМ
В ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ РОССИИ:
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

23.00 02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии
(юридические науки)

26 НОЯ 2009

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Ростов-на-Дону – 2009

Работа выполнена в Федеральном государственном образовательном
учреждении высшего профессионального образования
“Ростовский юридический институт МВД России”

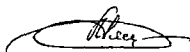
- Научный руководитель –** доктор юридических наук,
доктор философских наук, профессор
Працко Геннадий Святославович
- Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, доцент
Райгородский Валерий Леонидович;
кандидат политических наук, доцент
Горшколепова Ирина Викторовна
- Ведущая организация:** Негосударственное образовательное
учреждение высшего
профессионального образования
“Институт управления, бизнеса и права”

Защита состоится 17 ноября 2009 года в 10 00 часов на заседании диссертационного совета Д 203 011 01 по юридическим наукам при ФГОУ ВПО “Ростовский юридический институт МВД России” по адресу 344015, г Ростов-на-Дону, ул Маршала Еременко, 83, ауд 502

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГОУ ВПО “Ростовский юридический институт МВД России”

Автореферат разослан 16 октября 2009 года

Ученый секретарь
диссертационного совета



А.П. Мясников

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования Важным достижением демократических преобразований последних лет в России явилось обновление принципов участия граждан в организации государственных и муниципальных органов власти, принятия решений государственного и местного значения. Речь идет, прежде всего, о приближении к мировым общедемократическим стандартам принципов участия граждан в референдуме и выборах.

Реформирование политико-правовой системы Российского государства обуславливает необходимость привлечения к преобразованиям широких слоев населения. Основополагающая роль в процессе формирования новой демократической российской государственности отведена институтам непосредственного народовластия, что в значительной степени актуализирует соответствующую проблематику российской юридической науки. Исследование и широкое использование разнообразных форм непосредственного народовластия, в том числе и референдума, приобретает особое значение в процессе повышения эффективности управления современным Российским государством.

Конституция РФ 1993 года провозгласила носителем суверенитета и единственным источником власти многонациональный народ Российской Федерации, который осуществляет свою власть не только через органы государственной и муниципальной власти, но и непосредственно. Высшими формами непосредственного народовластия выступают референдум и свободные выборы. К тому же, в Конституции России (ч. 1 и 2 ст. 32) прямо закреплено право граждан на участие в референдуме. Данное право обеспечивает гражданам возможность непосредственно участвовать в решении вопросов общественной и государственной жизни и влиять на политическую линию развития общества и государства.

За сравнительно небольшой период функционирования в политическом процессе Российской Федерации института референдума накоплен некоторый опыт правового регулирования вопросов его подготовки и проведения. Между тем анализ нормативно-правовой базы организации и проведения референдума показывает несовершенство целого ряда нормативных предписаний, нерешенность множества организационно-правовых вопросов, недостаточную эф-

фективность использования данной формы принятия решений по политически значимым вопросам

Все это актуализирует необходимость дальнейшего обобщения и совершенствования как теории референдума, так и практики его использования в политическом процессе, что предполагает совершенствование его нормативного регулирования, приведение его в соответствие с требованиями современной демократической российской государственности

В этой связи диссертационное исследование направлено на определение политико-правовой природы референдума как института народовластия, выявление места и роли института референдума в политическом процессе современной России

Степень научной разработанности проблемы определяется, прежде всего, тем, что проблемы непосредственного народовластия и референдума как важнейшей его формы выступали объектом внимания не только юристов, но и историков, социологов, политологов. Обращение к трудам по этим смежным с юриспруденцией отраслям знаний обусловлено необходимостью глубокого анализа и теоретического осмысления места и роли института референдума в политическом процессе России

Для изучения и понимания политико-правовой природы референдума привлечены работы основоположников учения о народном суверенитете, явившегося основой становления институтов непосредственной демократии и народного представительства (Т Мора, Т Гоббса, Ж -Ж Руссо, Ш Монтескье и др)

Важное значение для осмысления различных аспектов функционирования института референдума имеют труды отечественных государствоведов XIX–XX вв (Б Н Чичерина, Н М Коркунова, К М Тахтарева, К Каутского, Б А Кистяковского, М М Ковалевского, Г Ф Шершеневича и др), разработчиков проблем народовластия советского периода, среди которых особое место занимают Г В Барабашев, Л И Волова, Л А Григорян, В Ф Коток, В Т Кабышев, Р А Сафаров и др , а также зарубежных ученых (М Дюверже, Л Дюги, Дж Зиммерман, Ж Роббер, М Прело и др)

Исследование внутригосударственных аспектов функционирования института референдума тесно связано с изучением проблем осуществления непосредственного народовластия в зарубеж-

ных странах (в этой связи интерес представляют работы В И Мамичева, В В Маклакова, В Н Марченко, Н Сахарова и др)

Институционально-правовой анализ референдума как важнейшей составляющей политического процесса невозможен без анализа имеющихся теоретических разработок различных проблем народовластия, представленных работами таких авторов, как С А Авакьян, М В Баглай, А А Вешняков, Н В Витрук, В В Комарова, О Е Кутафин, В О Лучин, Ф М Рудинский, Б Н Топорнин, В Е Чиркин и ряда других авторов

Проблематика института референдума в условиях демократических преобразований Российского государства и права в последние годы нашла свое отражение в диссертациях А А. Аванесяна, М М Курячей, Д Ю Устинова и др

Исследованию системы форм непосредственного волеизъявления населения при осуществлении местного самоуправления в целом и местного референдума в частности посвящены работы Н С Бондаря, А Н Нифанова, И И Овчинникова, С В Полениной, Д Ю. Устинова и некоторых других авторов

Несмотря на наличие достаточно большого количества научных разработок соответствующей проблематики, институционально-правовые аспекты становления и развития института референдума нуждаются в дальнейшей разработке. Особую актуальность они приобрели в связи с изменениями российского законодательства, регламентирующего отношения, связанные с функционированием института референдума

Объектом исследования является политико-правовой процесс институционализации непосредственной демократии в системе современной российской государственности, а **предметом** – институт референдума в единстве его политических и юридических характеристик

Цель исследования заключается в институционально-правовом анализе института референдума, а также поиске путей расширения участия граждан в политическом процессе посредством реализации их права на референдум

В соответствии с указанной целью были определены **задачи исследования**:

- определить политико-правовую сущность референдума,
- рассмотреть генезис института референдума в политическом процессе России,

– проанализировать проблемы использования референдума как формы народовластия, как на общенациональном, так и на региональном уровнях;

– исследовать институт референдума как важнейшее средство политико-правовой легитимации Основного закона России,

– изучить значение референдума в системе муниципальной демократии,

– обозначить основные пути совершенствования института референдума в современной России

Методологическую основу диссертационной работы составили сравнительно-правовой, историко-юридический, формально-юридический, конфликтологический методы правового познания, использование которых, наряду с институциональным подходом, дало возможность провести в интересах решения поставленных задач обобщение различных подходов к политико-правовой природе референдума, выявить основные проблемы функционирования соответствующего института в политическом процессе современной России и определить пути их разрешения.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем

– предложены концептуальные идеи и разработаны теоретико-методологические основания референдума как важнейшего элемента политического процесса,

– выявлены основные тенденции, закономерности и проблемы становления и развития института референдума в политическом процессе России,

– на основе анализа федерального и регионального законодательства, регламентирующего организацию и проведение референдума, обоснованы предложения по его совершенствованию,

– проведен комплексный анализ референдума как средства политико-правовой легитимации Основного закона России,

– определены основные направления совершенствования института референдума, в совокупности с другими формами непосредственного народовластия, выступающего политической гарантией местного самоуправления в России

Основные положения, выносимые на защиту:

1 Содержание института референдума, суть которого составляет высшая юридическая сила принимаемых в итоге реше-

ний, в значительной мере искажается использованием в качестве критерия классификации референдумов юридической силы решений, принимаемых на них. Выделение в качестве самостоятельного вида консультативного референдума не только противоречит самой природе данной формы народовластия, но и ведет к ее отождествлению с такими самостоятельными, отличающимися и по целям, и по форме, и по содержанию формами прямого волеизъявления, как “все-народный опрос” и “всенародное обсуждение”

2 Сравнительный анализ законодательства о референдуме, действовавшего ранее и регулирующего соответствующие отношения в настоящее время, позволяет сделать вывод о том, что действующий Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года “О референдуме Российской Федерации” в значительной степени усложнил реализацию права граждан на участие в референдуме, а точнее создал серьезные препятствия на пути его реализации. Это, прежде всего, проявилось в создании серьезных преград на пути использования в политическом процессе института референдума, инициированного непосредственно гражданами

3 Решение вопросов государственной и общественной жизни предполагает более широкое применение форм непосредственного народовластия, в частности референдума, как на федеральном уровне, так и на региональном и муниципальном уровнях. Каждая из форм непосредственной демократии имеет собственное предназначение в системе народовластия, и реализация одной из них не должна препятствовать осуществлению других, необоснованно их замещать. Между тем избирательная кампания, проводимая на всей территории Российской Федерации и сроки полномочий избранных органов стали непреодолимым препятствием на пути реализации института референдума как высшего непосредственного выражения власти народа. Данные ограничения сориентированы на своего рода защиту представительных институтов от неоправданно широкого использования института референдума, гарантирование компетенции Федерального Собрания Российской Федерации. Между тем аналогичных гарантий для самого референдума в России не создано

4. Институт референдума является важнейшим средством политико-правовой легитимации Основного закона России. Приня-

тие Конституции Российской Федерации на референдуме само по себе предполагает более высокий уровень ее легитимности по сравнению со всеми предыдущими российскими конституциями и действующим законодательством, а, следовательно, и большую степень ее авторитета и одобрения гражданами. Это объясняется тем, что именно референдум и выражает высшую форму легитимности принятого решения. Между тем в связи с имеющейся у избирателя возможностью проголосовать только “за” или “против” и невозможностью как либо изменять предложенный проект Основного закона возникает серьезная угроза подмены реальной демократии демократией формальной. В этой связи референдум как способ принятия Конституции целесообразно использовать только после предварительного обсуждения и принятия проекта представительным органом. В данном случае появляется возможность объединения выгод представительной демократии с выгодами непосредственного народовластия.

5. Референдум как средство наивысшей легитимации решений стал известен российской политической практике не так давно, в том числе и на муниципальном уровне, хотя и в большей степени соответствует самой природе местного самоуправления, предполагающего непосредственное участие населения в процессе принятия решений. Наряду с другими формами прямого народовластия, участие в референдуме является важнейшей политической гарантией права граждан на местное самоуправление. Однако при использовании референдума в качестве средства решения вопросов местного значения местные сообщества должны исходить из политической целесообразности и практической необходимости. В противном случае возникает угроза превращения данного института в своего рода популистскую акцию.

Практическая значимость исследования состоит в том, что содержащиеся в работе выводы могут способствовать развитию общей концепции народовластия и института референдума, найти практическое применение в правотворческой и правоприменительной деятельности как федеральных, региональных органов государственной власти, так и муниципальных органов.

Материалы исследования могут использоваться в учебном процессе в преподавании общей теории государства и права, полито-

логии, конфликтологии, конституционного права, муниципального права и других юридических дисциплин

Результаты диссертации имеют значение для дальнейшей разработки проблем укрепления демократической российской государственности, углубления комплексных научно-практических исследований в русле современных тенденций политико-правового развития Российского государства и общества.

Апробация результатов исследования. Различные аспекты диссертационного исследования нашли отражение в выступлениях автора на конференциях и семинарах различного уровня: на Межвузовской научной конференции “Порядок общества. идеал в истории политико-правовой мысли и современность” (г Ростов-на-Дону, 2007 г), Межвузовской научно-теоретической конференции “Порядок общества актуальные проблемы социально-правовой теории” (г Ростов-на-Дону, 2008 г.), Межвузовской научно-теоретической конференции “Порядок общества и правовой нигилизм” (г Ростов-на-Дону, 2008 г), Межвузовской научно-теоретической конференции “Правовой порядок” (г Ростов-на-Дону, 2009 г), Международной научно-практической конференции “Кавказ – наш общий дом” (г Ростов-на-Дону, 2009 г) и др

Отдельные положения диссертационного исследования и работа в целом обсуждались на заседаниях кафедры государственно-правовых и политико-философских дисциплин Ростовского юридического института МВД России

Структура диссертационной работы predetermined предметом, целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения и списка литературы

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность избранной автором темы диссертации, характеризуются состояние и степень ее разработанности в научной литературе, определяются объект и предмет, цели и задачи, раскрываются методологические основы, формулируются положения, выносимые на защиту, отмечается научная новизна, показываются теоретическая и практическая значимость результатов исследования, а также формы его апробации

Первая глава **“Референдум как политико-правовой институт”** состоит из двух параграфов, посвященных разработке теоретико-методологических аспектов референдума как элемента политического процесса.

В первом параграфе **“Понятие и политико-правовая природа референдума”** формулируется определение референдума, анализируется его политико-правовая сущность.

Автором проведен детальный анализ существующих оснований классификации референдума и соотношения института референдума с другими смежными институтами непосредственного волеизъявления народа, являющимися самостоятельными элементами политического процесса. При этом автор исходит из того, что понятия формы непосредственного волеизъявления и формы непосредственного народовластия не тождественны. Критерием их разграничения выступают последствия принятия того или иного итогового решения и юридическая сила последнего. Если референдум и выборы выступают формами непосредственного народовластия в силу императивности принимаемого решения, то всенародный опрос или всенародное обсуждение, с которыми зачастую необоснованно отождествляется референдум, выступают лишь формами непосредственного волеизъявления, конечно, создающими определенный политический фон, оказывающий некоторое влияние на политический процесс в стране, но в силу того, что основным их предназначением является всего лишь выяснение общественного мнения, не имеющего реальной возможности серьезно влиять на принятие итогового решения по вопросу государственного значения. Тем более, что история политического процесса в России знает случаи, когда не учитывалась даже воля народа, выраженная на референдуме. Речь идет о результатах всенародного голосования (референдума), проведенного 17 марта 1991 года с целью выявления воли народа по

важнейшему вопросу дальнейшего развития государственности, а именно – сохранения Союза как обновленной федерации суверенных республик. При том, что более двух третей избирателей, принявших участие в голосовании (70,12 %) высказались за сохранение единого федеративного государства, в декабре 1991 года СССР все же прекратил свое существование. Естественно, что первый и последний за всю историю СССР референдум оставил достаточно тяжелое и противоречивое впечатление, а сами граждане усомнились в эффективности референдума как средства влияния на принятие решений по политически значимым вопросам

Таким образом, содержание института референдума, суть которого составляет высшая юридическая сила принимаемых итоговых решений, в значительной мере искажается использованием в качестве критерия классификации референдумов юридической силы решений, принимаемых на них. Выделение в качестве самостоятельного вида консультативного референдума не только противоречит самой природе данной формы народовластия, но и ведет к ее отождествлению с такими самостоятельными, отличающимися и по целям, и по форме, и по содержанию формами прямого волеизъявления, как “все-народный опрос” и “всенародное обсуждение”. Если всенародный опрос и всенародное обсуждение позволяют выявить общественное мнение по самому широкому кругу жизненно важных для страны вопросов, учитывать его в политической практике, в процессе принятия и проведения в жизнь политических решений, то референдум, по мнению автора, можно определить как высшую форму непосредственного народовластия, выражающуюся во всенародном голосовании граждан по вопросам государственного значения, в результате которого принимается решение, имеющее императивное значение

Институт референдума имеет особое значение в политическом процессе, так как именно его использование позволяет придать высшую степень легитимности решениям по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни. Диссертант поддерживает мнение о том, что референдум не просто выступает каналом реализации народом своего суверенитета путем санкционирования общеобязательных для всех граждан и органов государственной власти правовых норм, но и стимулирует рост правового и политического сознания граждан, их ответственности за принимаемые решения, путем придания наивысшего авторитета итоговому решению дополнительно стимулирует его добросовестное исполнение

Во втором параграфе *“Генезис института референдума в политическом процессе России”* исследуются проблемы становления и развития института референдума в России

Анализ исторического развития института референдума в России, отношения к нему политического руководства страны, проведенный диссертантом, показал, что законодательное закрепление данной формы непосредственного народовластия появилось гораздо позже ее теоретического обоснования.

Дореволюционный период исторического развития нашего государства не знал практики применения института референдума. Однако в трудах видных ученых-государствоведов и теоретиков права того времени оценивался (в основном критически) соответствующий институт и практика его применения в зарубежных странах. Дореволюционная общественная и юридическая мысль, находившаяся в поиске путей реформирования политической системы, демократизации российской государственности достаточно детально обсуждала сущностные характеристики референдума и возможность его использования в России. В диссертационном исследовании анализируются идеи П. И. Новгородцева, который, выделяя определенные слабые стороны референдума, рассматривал его как “средство спасения от многих первородных грехов политики”, форму “выражения народной воли, которой принадлежит будущее”.

Толчок формальному учреждению института референдума дали революционные события 1917 года и установление большевистского режима. Несмотря на то, что в самом начале советского периода референдум стал использоваться как средство решения международных задач и национально-территориальных вопросов, следовавшие за этим политические процессы не допускали возможности вовлечения народа в непосредственное решение значимых государственных вопросов.

Формальный характер института референдума в советский период, по мнению диссертанта, объясняется следующими моментами

- во-первых, даже после конституционного провозглашения института референдума в условиях советского политического режима за гражданами не закреплялся необходимый набор прав, позволяющий им принимать участие в принятии властных решений,

- во-вторых, до 1990 года отсутствовала законодательная регламентация отношений, связанных с организацией и проведением референдума, даже после того, как в 1977 году Конституция СССР

изменила статус данного института и он, перестав быть всенародным опросом, стал полноценной формой непосредственного народовластия (всенародным голосованием) и частью механизма народовластия,

– в-третьих, независимо от характеристики референдума как опроса или всенародного голосования, отрицалось императивное значение его результатов, а, значит, нивелировалось его отличие от схожих форм непосредственного волеизъявления и сводилась на нет возможность участия граждан в политическом процессе.

Постсоветский период развития института референдума ознаменовался активным развитием законодательства о нем и активизацией (на первоначальном этапе) использования данного института в политическом процессе России. Это объясняется тем, что процессы демократизации постсоветского российского общества потребовали более широкого использования института референдума как средства решения важнейших социально-экономических и политических вопросов.

Однако дальнейшее использование института референдума постепенно сместилось на уровень регионального и муниципального политического процесса. Обусловлено это, по мнению диссертанта, прежде всего, изменениями российского законодательства об общероссийском референдуме.

Вторая глава **“Институт референдума в политико-правовом пространстве современной России”**, состоящая из трех параграфов, посвящена исследованию основных политико-правовых аспектов использования референдума как средства наивысшей легитимации решений общенационального, регионального и местного значения.

В первом параграфе **“Референдум как легализованная форма непосредственной демократии на общенациональном и региональном уровнях в России”** анализируются проблемы функционирования института референдума как элемента общероссийского и регионального политического процесса.

Сравнительный анализ законодательства о референдуме, действовавшего ранее и регулирующего соответствующие отношения, в настоящее время позволил автору сделать вывод о том, что действующий Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года в значительной степени усложнил реализацию права граждан на участие в референдуме, а точнее создал серьезные препятствия на пути его реализации. Это, прежде всего, проявилось в создании серьезных

преград на пути использования в политическом процессе института референдума, инициированного непосредственно гражданами

Федеральный конституционный закон 2004 года, устанавливая сроки проведения отдельных мероприятий в рамках “кампании референдума”, во-первых, увеличил сроки запрета на проведение референдума Российской Федерации в определенных условиях, во-вторых, значительно ограничил по срокам возможности инициирования гражданами общенационального референдума

Что же касается ограничения на осуществление гражданами инициативы проведения референдума в последний год полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации на основании решения уполномоченного федерального органа, то данные ограничения фактически приводят к невозможности проведения референдума на протяжении примерно двух с половиной лет из шести. И это несмотря на то, что именно референдум как прямое волеизъявление народа, а не выборы, поставлен в Конституции Российской Федерации на первое место среди высших форм народовластия.

Диссертант критически оценивает сложившуюся в правовом регулировании отношений, связанных с организацией и проведением референдума, ситуацию, при которой избирательная кампания, проводимая на всей территории Российской Федерации, и сроки полномочий избранных органов становятся непреодолимым препятствием на пути реализации института референдума как высшего непосредственного выражения власти народа. При этом автор опирается на правовую позицию Конституционного Суда РФ, согласно которой каждая форма непосредственной демократии имеет собственное предназначение в системе народовластия, и реализация одной из них не должна препятствовать осуществлению других, не обоснованно их замещать.

Оценивая предпосылки проведенного реформирования института референдума в России, диссертант, соглашаясь с мнением о том, что изменение нормативного регулирования референдума было бы обосновано только в случае, если прежнее законодательство создавало непреодолимые трудности в организации и проведении референдума, а новое – их устраняет, указывает на то, что Федеральный конституционный закон 2004 года не только сохранил все ранее ус-

тановленные ограничения на проведение референдума, но и необоснованно расширил их перечень. Среди них особо выделяется значительное усложнение процедуры гражданского инициирования референдума Российской Федерации. В частности, указывается на то, что законом 2004 года установлены требования, чтобы инициативная группа состояла из региональных подгрупп, созданных не менее чем в половине субъектов РФ, причем каждая региональная подгруппа включала в себя не менее 100 участников референдума, подписи участников собрания региональной подгруппы были нотариально заверены, подписи в поддержку проведения референдума собирались только членами инициативной группы и только в тех субъектах РФ, в которых зарегистрированы региональные подгруппы. При этом абсолютно не учитываются особенности отдельных российских регионов, характеризующихся наличием огромной территории, малочисленностью населения и дисперсным характером его проживания, что значительно затрудняет сбор подписей на их территории в столь короткие сроки.

К тому же, Федеральным конституционным законом 2004 года расширен круг субъектов, правомочных инициировать референдум Российской Федерации, за счет предоставления этого права федеральным органам государственной власти в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации. При этом никаких особых требований к инициативе проведения референдума со стороны органов государственной власти, подобных требованиям к гражданскому инициированию референдума, не устанавливается. Таким образом, новый закон, значительно ужесточивший процедуру проведения референдума по инициативе граждан, существенно облегчил ее для государственных органов. Это, по мнению диссертанта, подрывает значение референдума как формы непосредственного народовластия в России. В общем же рассмотренные ограничения создают предпосылки для политического манипулирования со стороны парламентского большинства в целях неоправданного ограничения суверенного права народа выражать свою волю на референдуме и ставят под сомнение реальность соответствующей формы непосредственной демократии.

Во втором параграфе *“Институт референдума в процессе политико-правовой легитимации Основного закона России”* анализируются роль и значение референдума в конституционном процессе России, его соотношение и взаимосвязь с другими формами

народовластия в процессе разработки и принятия Основного закона Российского государства и общества

Диссертант исходит из того, что Конституция как важнейшее средство легализации государственной власти, являющаяся обладающим высшей юридической силой Основным законом государства и общества, отражающим в соответствии с объективно сложившимся соотношением социальных сил согласованную волю всех социальных групп общества и являющимся мерой достигнутой свободы, правовым выражением баланса политических, социально-экономических, национально-этнических, религиозных, личных и общественных, иных интересов в гражданском обществе и правовом государстве, должна, в первую очередь, соответствовать общечеловеческим ценностям, идеям добра и справедливости, демократии и прав человека и т. д. и, во-вторых, создаваться и приниматься демократическим путем, т. е. народом или, как минимум, с его участием

Критически оценивая предложения о необходимости принятия нового Основного закона Федеральным Собранием Российской Федерации или Конституционным Собранием самостоятельно, диссертант отмечает, что в принципе с помощью представительного органа можно решить практически любой политически важный вопрос, даже вопрос о принятии Конституции. Однако исключение возможности принятия решений путем референдума, обоснованное компетенцией государственных органов, может вообще свести на нет практическое значение референдума как средства наивысшей легитимации решений по наиболее важным вопросам. Автор диссертационного исследования, проанализировав правовые позиции Конституционного Суда РФ, сформулированные в его решении по делу о проверке конституционности ряда положений Федерального закона от 19 сентября 1997 года, установившего запрет вынесения на референдум вопросов о досрочном прекращении и о досрочных выборах органов государственной власти, указывает на существующее в России противопоставление институтов представительной и непосредственной демократии. Данное решение Конституционного Суда РФ было сориентировано на своего рода защиту представительных институтов от неоправданно широкого использования института референдума, гарантирование компетенции Федерального Собрания Российской Федерации. Между тем аналогичных гарантий для самого референдума, к сожалению, не создано.

Рассмотрев различные позиции относительно целесообразности использования референдума в качестве способа принятия Ос-

нового закона государства, проанализировав как положительные, так и отрицательные его стороны, диссертант соглашается с тем, что референдум как наивысшее проявление народовластия все же является наиболее демократичным способом принятия Конституции. Только принятие Основного закона на референдуме служит одобрением закрепленных в нем принципов государственного и общественного строя, прав, свобод и обязанностей человека и гражданина.

Между тем диссертантом отстаивается позиция, согласно которой референдум как способ принятия Конституции целесообразно использовать только после предварительного обсуждения или даже принятия проекта органом, представляющим различные слои населения (Федеральным Собранием или Конституционным Собранием). В этом случае появляется шанс соединить выгоды парламентаризма с выгодами непосредственного народовластия.

Также в диссертационном исследовании указывается на необходимость использования института всенародного обсуждения, предваряющего сам конституционный референдум. Диссертантом предлагается разработать и законодательно закрепить способы реализации конкретных предложений, высказанных в ходе обсуждения проекта Основного закона. Существующая в настоящее время регламентация института всенародного обсуждения признается неудовлетворительной, поскольку ни Федеральным конституционным законом "О референдуме Российской Федерации", ни другими законами он не закрепляется. Лишь ч. 6 ст. 119 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации допускает возможность принятия палатой решения о вынесении законопроекта, принятого в первом чтении на всенародное обсуждение. Этого, по мнению диссертанта, явно недостаточно, поскольку всенародные обсуждения проектов Основного закона целесообразны и значимы, прежде всего, с точки зрения большей легитимации данного акта, а значит обеспечения положительного отношения к нему населения государства.

В третьем параграфе "*Референдум в муниципальном политическом процессе*" исследуются проблемы функционирования института референдума в системе муниципальной демократии, его влияние на тактику политического процесса в органах местного самоуправления.

Анализ практики использования института референдума как инструмента осуществления местного самоуправления, законодатель-

ного регулирования местного референдума в Российской Федерации привел диссертанта к выводу о том, что референдум рассматривается федеральными и региональными законодателями в качестве факультативной формы непосредственного народовластия на местном уровне. Действующее федеральное законодательство предусматривает инициативное использование института референдума при принятии окончательного властного решения, устанавливает серьезные ограничения на его проведение, которые не в полной мере адекватны и соразмерны целям и предназначению местного самоуправления. В результате во многих муниципальных образованиях современной России референдум ни разу не проводился.

Диссертантом анализируются основные функции референдума в муниципальном политическом процессе. Прежде всего, референдум рассматривается в диссертации как средство легитимации разработанных органами местного самоуправления нормативных правовых актов. Посредством референдума им придается особый вес в правовой системе муниципального образования.

Во-вторых, референдум рассматривается в качестве способа преодоления противоречий между органами местного самоуправления (прежде всего, представительным органом и местной исполнительной властью). В этом случае местное сообщество под свою ответственность выбирает один из предложенных муниципальными органами вариантов правового решения того или иного вопроса местного значения. В этой связи представляется необоснованным представление возможности инициирования местного референдума совместно представительному органу и главе местной администрации (ранее инициатива могла быть реализована одним представительным органом).

Что касается третьей функции референдума в политическом процессе муниципального уровня, то, несмотря на то, что именно она и отражает основную ценность данного института, современное нормативное регулирование соответствующих общественных отношений привело к ее неэффективности. Речь идет о том, что основное предназначение института референдума – это осуществление непосредственного народовластия, причем народовластия по собственной инициативе, без получения санкций органов местного самоуправления и иных представителей власти.

По глубокому убеждению диссертанта, законодательство должно гарантировать обязательность местного референдума в случае, если местное сообщество предпочтет самостоятельно решить тот или иной

вопрос местного значения. Таким образом, за населением должна быть закреплена реальная возможность принудить органы местного самоуправления учесть его мнение. Тем более, что случаи, когда местные органы власти не принимают необходимого решения или принимают решения, не соответствующие воле большинства местного населения, широко распространены в современной России.

В заключении диссертационного исследования подводятся его итоги, делаются теоретические обобщения и выводы.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

Статьи, опубликованные в изданиях Перечня ВАК Минобрнауки:

1 Каденко В В. Институт референдума в процессе политико-правовой легитимации Основного закона России // Юрист-Правоведь. 2009. № 5 – 0,5 п. л.

Иные публикации:

2 Каденко В В. Некоторые проблемы реализации института референдума в свете изменений российского законодательства // Порядок общества: актуальные проблемы социально-правовой теории. Межвузовский научный сборник / Под ред. проф. П. П. Баранова, доц. С. О. Беляева, проф. Г. С. Працко. Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2008 – 0,3 п. л.

3 Каденко В В. К вопросу о реальности института общенационального референдума в современной России // Порядок общества и правовой нигилизм. Межвузовский научный сборник / Под ред. проф. П. П. Баранова, доц. С. О. Беляева, проф. Г. С. Працко. Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2008 – 0,3 п. л.

4 Каденко В В. Проблемы реализации права граждан Российской Федерации на референдум // Материалы Международной научно-практической конференции “Кавказ – наш общий дом” (Ростов н/Д, 17–19 сентября 2009 г.) / Отв. ред. Ю. Г. Волков. Ростов н/Д: Изд-во СКНЦ ВШ ЮФУ, 2009 – 0,3 п. л.

5 Каденко В В. Референдум как способ принятия Конституции в Российской Федерации // Правовой порядок. Межвузовский научный сборник / Под ред. доц. Г. Ф. Барковского, П. П. Баранова, доц. С. О. Беляева, проф. Г. С. Працко. Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2009 – 0,3 п. л.

13

Формат 60x84/16 Объем 1,5 п л Набор компьютерный
Гарнитура Таймс Печать ризография Бумага офсетная
Тираж 100 экз Заказ № 636

Отпечатано в отделении оперативной полиграфии ОНиРИО
Ростовского юридического института МВД России
344015, г Ростов-на-Дону, ул Маршала Еременко, 83