

*На правах рукописи*

Агакишиев Эльдар Гейдарович

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ  
МЕСТНОГО РЕФЕРЕНДУМА  
В ГЕРМАНИИ, ШВЕЙЦАРИИ И РОССИИ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право; конституционный  
судебный процесс; муниципальное право

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва – 2021

Работа выполнена в федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

**Научный руководитель:** **Автономов Алексей Станиславович**, доктор юридических наук, профессор, проректор по научно-исследовательской работе и международным отношениям образовательного частного учреждения высшего образования «Институт международного права и экономики имени А.С. Грибоедова».

**Официальные оппоненты:** **Королев Сергей Викторович**, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник сектора международного права федерального государственного бюджетного учреждения науки Института государства и права Российской академии наук;

**Кабышев Сергей Владимирович**, кандидат юридических наук, доцент, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры конституционного и муниципального права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)».

**Ведущая организация:** **Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова».**

Защита состоится «17» мая 2021 года в 11 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д 503.001.03 Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черёмушкинская, д. 34, 5-й этаж, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации [www.izak.ru](http://www.izak.ru).

Автореферат разослан «11» марта 2021 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат юридических наук



С. Б. Нанба

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования** обусловлена необходимостью совершенствования и повышения эффективности местного референдума в России. Будучи закреплённым в ст. 31 и 130 Конституции РФ, данный институт был и остаётся важнейшим механизмом прямой демократии и институтом местного самоуправления. Однако необходимо констатировать, что на нынешнем этапе становления демократического государства в России остаются правовые препятствия его эффективной реализации в политической жизни местных сообществ.

В науке конституционного права доказано, что местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя демократического государства. Поскольку к вопросам местного значения относятся такие вопросы, с которыми жители муниципальных образований имеют дело в повседневной жизни, отмечается большой интерес граждан к участию в их решении. Именно поэтому в местном самоуправлении значимая роль принадлежит институтам прямой демократии, которые позволяют жителям самостоятельно принимать решения по наиболее важным вопросам местного значения в том случае, если их не устраивают действия или бездействие должностных лиц и органов местного самоуправления.

Одним из ключевых институтов прямой демократии на локальном уровне стал местный референдум. Несомненно, его использование для решения различных вопросов местного значения может иметь не только преимущества, но и недостатки по сравнению с иными формами непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления. Вместе с тем в силу предписания Конституции РФ государство обязано гарантировать возможность свободно использовать данный механизм. Важно отметить, что существует значительный общественный запрос на непосредственное решение отдельных наиболее актуальных вопросов местного значения на референдуме. В частности, индикаторами указанной тенденции являются результаты социологических

исследований: в поддержку инициативы по проведению в 2019 г. городского референдума по вопросу о строительстве храма на месте сквера около драмтеатра в Екатеринбурге, согласно исследованию фонда «Социум», высказалось 66% опрошенных жителей города<sup>1</sup>, а исследование ООО «ГЭПИЦентр-2», проведённое в 2014 году, показало, что 81,5% совершеннолетних жителей Омска признают наличие в городе проблем, требующих решения посредством местного референдума<sup>2</sup>.

Вне всякого сомнения, выявление конкретных проблем развития местного развития в России невозможно без глубокого сравнительно-правового исследования этого института. Для этого, однако, недостаточно лишь сравнение положений законодательных актов России и зарубежных стран. Существует потребность в таком исследовании местного референдума России и зарубежных стран, которое рассматривало бы данный институт в контексте особенностей устройства местного самоуправления и традиций прямой демократии в соответствующих государствах.

Наиболее актуальным представляется конституционно-правовое исследование местного референдума в сравнении с аналогичными институтами в Федеративной Республике Германия и Швейцарской Конфедерации. Актуальность сравнения именно с указанными странами обуславливается различными факторами. С одной стороны, данные страны являются федерациями, т. е. имеют такую же форму государственного устройства, как и Россия. С другой, – в этих государствах накоплен значительно больший опыт проведения местных референдумов, чем в России. Так, в Германии местные референдумы проводятся со времён Веймарской республики начала XX в., а швейцарским общинам референдумы, как и вообще институты непосредственной демократии, известны ещё со Средних веков. В настоящее время в Германии и Швейцарии местный референдум остаётся неотъемлемой составляющей муниципальной политики.

---

<sup>1</sup> См.: Таблицы результатов опроса населения Екатеринбурга 14–16 мая // Официальный сайт фонда «Социум». URL: <https://fsocium.com/opros-hram-2018/> (дата обращения: 20.09.2020).

<sup>2</sup> См.: Дрягин В. В. Нужен ли омичам референдум? / В. В. Дрягин, И. И. Терехова, И. Б. Соловейкина // Вестник общественного мнения. Данные. Анализ. Дискуссии. 2015. № 1. С. 57.

Данный опыт, несомненно, способствовал совершенствованию законодательства этих стран и накоплению значительной судебной практики по вопросам проведения местного референдума.

С учётом вышеизложенного комплексное изучение конституционно-правового регулирования местного референдума в Германии и Швейцарии актуально, прежде всего, тем, что его результаты могут быть использованы для совершенствования механизмов местного референдума в России с целью усиления возможностей прямой демократии на местном уровне.

**Степень разработанности темы.** Современная отечественная наука располагает большим числом исследований по вопросам демократии, в том числе и непосредственной демократии. Значительный вклад в разработку проблем прямого народовластия внесли А. С. Автономов, М. В. Баглай, Г. В. Барабашев, В. А. Баранчиков, В. И. Васильев, И. В. Выдрин, Л. А. Григорян, Ю. А. Дмитриев, О. А. Ежукова, В. В. Еремян, В. Т. Кабышев, Е. И. Козлова, С. В. Королёв, М. А. Краснов, О. Е. Кутафин, В. Л. Лютцер, М. Н. Марченко, С. В. Нарутто, А. Е. Постников, И. А. Старостина, Н. С. Тимофеев, Б. Н. Топорнин, Н. П. Фарберов, М. В. Цвик, В. Е. Чиркин, М. Ф. Чудаков, Г. Х. Шахназаров, К. Ф. Шеремет и многие другие.

К исследованию непосредственно института местного референдума в России обращались С. А. Авакьян, Г. Н. Андреева, А. А. Джагарян, Н. В. Джагарян, В. В. Комарова, А. Н. Костюков, М. Н. Никитенко, Л. А. Нудненко, И. И. Овчинников, Н. Л. Пешин, А. Е. Помазанский, В. В. Пылин, Р. В. Прудентов, В. Н. Руденко, Д. Ю. Устинов, А. А. Сергеев, Е. С. Шугрина.

Исследованием вопросов, связанных с проблемами местного референдума в Германии, занимались, в частности, Т. Вессельс, Г. Габерманн, И. Гебхардт, У. Дустманн, Й. Изензее, Ю. И. Лейбо, К. Ритген, Й. Рукс, Д. Шааль; в Швейцарии – М. Бютцер, У. Зердюльт, Й. Мейлан, Л. Самородова-Богацкая, А. Трехзель, У. Хефелен.

Вместе с тем отсутствуют сравнительно-правовые научные исследования, в которых было бы проведено сопоставление особенностей конституционно-

правового регулирования местного референдума в России, Германии и Швейцарии. Кроме того, требуют актуализации результаты ранее опубликованных научных исследований в связи с изменениями в законодательстве, касающимися процедуры голосования на местном референдуме, а также в связи с появлением новой судебной практики.

**Цель и задачи исследования.** Цель диссертационной работы состоит в раскрытии на основе сравнительного анализа общих и особенных черт конституционно-правового обеспечения местного референдума в Российской Федерации, Федеративной Республике Германия и Швейцарской Конфедерации как института местного самоуправления и формы прямой демократии, выявлении актуальных тенденций развития данного института в указанных странах, а также определении на основе полученных теоретических знаний и эмпирических данных наиболее перспективных, с точки зрения демократического развития государства, направлений совершенствования правового регулирования местного референдума в России.

Для достижения поставленной цели были поставлены следующие **задачи:**

- дать характеристику положения местного референдума в системе местного самоуправления России, Германии и Швейцарии и направления развития данного института в указанных странах;
- определить требования к вопросам местного референдума, сопоставить круг вопросов, которые не могут быть вынесены на местный референдум в соответствии с законодательством исследуемых стран, сравнить практику применения данных законодательных ограничений;
- ввиду большой значимости финансовых вопросов в осуществлении местного самоуправления провести анализ особенностей проведения местного референдума по данной категории вопросов в России, Германии и Швейцарии, на основании которого определить эффективность использования местного референдума для решения таких вопросов;

- выявить обоснованность определения в законодательстве вопросов местного значения, решения по которым могут приниматься исключительно на местном референдуме;

- охарактеризовать воздействие цифровизации на порядок проведения местных референдумов в России, Германии и Швейцарии, оценить перспективы возможного применения электронного сбора подписей и электронного голосования на местные референдумы в России;

- по результатам сравнительно-правового исследования определить наиболее эффективную, с учётом закономерностей в развитии института местного референдума, модель определения минимального порога явки, необходимого для признания местного референдума состоявшимся;

- сопоставить особенности разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации в части нормативно-правового регулирования местного референдума.

**Объектом диссертационного исследования** является комплекс общественных отношений, возникающих в процессе реализации конституционного права граждан на местное самоуправление посредством инициирования и проведения местного референдума.

**Предмет диссертационного исследования** составляют законодательные и иные нормативные правовые акты федерального, регионального и местного уровней, регулирующие местный референдум в Федеративной Республике Германия, Швейцарской Конфедерации и Российской Федерации, практика применения указанных актов и существующая судебная практика в указанных странах, а также теоретические вопросы закрепления и реализации института местного референдума как формы непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления в данных странах.

**Методологической основой диссертационного исследования** является совокупность общенаучных, частных и специальных методов познания: диалектический, исторический, логический, статистический, системный,

типологический, сравнительно-правовой, формально-юридический, сравнительно-исторический и другие методы, применяемые как по отдельности, так и в сочетании друг с другом.

**Теоретическую основу диссертационной работы** образуют научные положения в области истории государства и права, общей теории права, международного права, конституционного права, муниципального права, содержащиеся в российских и зарубежных научных трудах, посвященных основам демократического и правового государства, местного самоуправления, концепциям прямого народовластия.

**Нормативную и эмпирическую базу диссертационного исследования** составляют международно-правовые акты, Конституция РФ 1993 г., федеральные конституционные законы, федеральные законы, конституции (уставы) и законы субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, иные муниципальные правовые акты, Основной закон Федеративной Республики Германия 1949 г., законы земель Федеративной Республики Германия, нормативные правовые акты общин Федеративной Республики Германия, Конституция Швейцарской Конфедерации 1999 г., конституции и иные законодательные акты кантонов Швейцарской Конфедерации, нормативные правовые акты общин Швейцарской Конфедерации в части, касающейся регулирования института местного референдума.

Рассмотрена судебная практика по делам, связанным с вопросами инициирования и проведения местного референдума, включая постановления и определения Конституционного суда РФ, иных судов Российской Федерации, решения Федерального конституционного суда ФРГ, иных судов ФРГ, решения судов Швейцарии.

В исследовании также использованы данные Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы», опубликованные на официальном сайте Центральной избирательной комиссии РФ, данные Федеральной службы государственной статистики РФ, фонда «Социум» (г. Екатеринбург) и ООО «ГЭПИЦентр-2» (г. Омск), статистические и

аналитические материалы немецкой некоммерческой организации по изучению вопросов демократии “Mehr Demokratie e. V.”, статистические материалы Федеральной службы статистики Швейцарской Конфедерации.

**Научная новизна** диссертационной работы состоит в том, что в результате сравнительно-правового исследования законодательства и судебной практики по основным вопросам, связанным с инициированием и проведением местного референдума в Германии, Швейцарии и России, а также практики проведения местных референдумов в отечественной науке конституционного и муниципального права на диссертационном уровне выявлены актуальные тенденции развития данного института в указанных странах, которые позволили сформулировать наиболее перспективные, с точки зрения демократического развития государства, направления совершенствования правового регулирования местного референдума в России.

**На защиту выносятся следующие положения:**

1. В настоящее время наблюдаются разнонаправленные тенденции развития доступности местного референдума в России, Германии и Швейцарии для непосредственного решения жителями муниципальных образований вопросов местного значения. В то время, как законодательство ФРГ и Швейцарии развивается в сторону упрощения процедур инициирования и проведения местного референдума, в России местный референдум всё ещё остаётся недоступным инструментом для решения актуальных для жителей вопросов местного значения. К основным причинам такого положения местного референдума в Российской Федерации можно отнести большое количество ограничительных требований, предъявляемых к форме и содержанию вопросов, выносимых на местный референдум, сложную процедуру сбора подписей в поддержку инициативы и высокий порог явки для признания местного референдума состоявшимся.

2. Закономерным следствием развития прямой демократии в местном самоуправлении становится расширение круга вопросов, которые могут быть рассмотрены на местном референдуме. Соответствующая тенденция наблюдается

в Германии и Швейцарии: земли ФРГ постепенно сокращают перечни вопросов, которые не могут рассматриваться на местном референдуме, а в кантонах Швейцарии такие ограничения за отдельными исключениями вовсе не устанавливаются. Одновременно с этим в России отмечается обратная тенденция: правоприменительные органы допускают расширительное толкование законодательных норм, что приводит к фактической невозможности проведения местного референдума по широкому кругу вопросов при отсутствии прямого законодательного запрета. Таким образом, необоснованно ограничиваются возможности граждан по реализации их конституционно и законодательно закреплённого права на непосредственное участие в решении ряда вопросов местного значения, что влечёт за собой, как показывает сравнительно-правовое исследование, снижение эффективности управленческой деятельности на муниципальном уровне.

3. Если в Германии и Швейцарии наблюдается тенденция широкого применения механизма местного референдума для решения большинства финансовых вопросов, то в России, напротив, сформировалась правоприменительная практика, ограничивающая возможность использования данного института прямой демократии в решении практически всех финансовых вопросов. При этом в Швейцарии исторически референдумы по финансовым вопросам проводятся без ограничений, а некоторые вопросы подлежат разрешению исключительно на местном референдуме, в ФРГ, как правило, недопустимым вопросом местного референдума является только принятие и изменение местного бюджета, а в России действует запрет на проведение местных референдумов по любым финансовым вопросам, за исключением введения и использования средств самообложения граждан. Под запрет в России попадают не только вопросы о принятии и изменении местного бюджета, но и вопросы о распоряжении муниципальной собственностью, а также любые вопросы, положительный ответ на которые предполагает дополнительные расходы из местного бюджета. Ввиду того, что такое ограничение не обусловлено конституционно значимыми целями, кроме как в части запрета на принятие

местного бюджета на референдуме, перспективным направлением развития местного референдума в России является определение механизмов, препятствующих расширительному толкованию законодательства в части определения вопросов, которые не могут быть рассмотрены на местном референдуме, включая уточнение законодательно установленного перечня финансовых вопросов, которые не могут быть вынесены на местный референдум, а также установление порядка рассмотрения на местном референдуме вопросов, положительный ответ на которые предполагает дополнительные расходы из местного бюджета. В свою очередь, в качестве одного из вариантов непосредственного решения бюджетных вопросов взамен местного референдума представляется целесообразным применение механизма инициативного бюджетирования («народного» бюджета).

4. Принимая во внимание то обстоятельство, что расширение перечня вопросов, которые требуют обязательного одобрения на местном референдуме, закономерно ведёт к повышению роли местного референдума, в исследованных странах выявлена тенденция на сохранение неизменности круга вопросов обязательного референдума. При этом важность абrogативного референдума для местного самоуправления в Швейцарии в значительной степени обусловлена требованием кантональных законодательных актов об обязательном одобрении на референдуме решений муниципальных органов по большому количеству вопросов, включая финансовые вопросы, в то время как в законодательстве Германии вовсе отсутствуют вопросы местного значения, которые могут решаться только на местном референдуме. В России подавляющее большинство местных референдумов проходит по единственной группе вопросов, решение по которым может быть принято только на местном референдуме, – вопросам о введении и использовании средств самообложения граждан.

5. Несмотря на то, что в России, Германии и Швейцарии цифровизация многих регулятивных механизмов общественных отношений стала закономерным процессом, отмечается тенденция на сохранение практически исключительно традиционных форм проведения местного референдума.

Единственным способом сбора подписей в поддержку инициативы местного референдума в данных странах остаётся их бумажный сбор на подписных листах. Одновременно с этим в 2020 г. в России введён механизм электронного сбора подписей на выборах. В случае успешной апробации, данный механизм может быть применён и для целей сбора подписи в поддержку инициативы местного референдума, поскольку он не противоречит принципам избирательного права и, вместе с тем, может облегчить инициирование референдума.

Электронное голосование на местных референдумах также не получило широкого распространения в России, Германии и Швейцарии ввиду наличия недостатков в правовом и техническом обеспечении данного механизма. В перспективе электронное голосование на местных референдумах может получить развитие в каждой из данных стран, в том числе и в России, при условии, что применяемые технические средства позволят гарантировать соблюдение принципов избирательного права и корректный подсчёт голосов.

6. Ввиду снижения явки на местных референдумах в Германии и Швейцарии проявилась в последнее время тенденция по снижению требований к уровню явки на местном референдуме, необходимому для признания референдума состоявшимся. В то же время, в России, где наблюдается существенное снижение явки на местных референдумах, минимальный порог явки в 50% зарегистрированных участников референдума остаётся неизменным. Как следствие, большинство местных референдумов, инициированных жителями, признаются не состоявшимися. С учётом закономерностей в развитии института местного референдума и его законодательного регулирования в исследуемых сравнительно-правовым методом странах можно предположить следующую возможную трансформацию российского законодательства: снижение существующего барьера явки или его отмена при одновременном введении порога по числу участников референдума, поддержавших инициативу.

7. Нормативно-правовое регулирование местного референдума преимущественно на региональном уровне в Германии и практически

исключительно на региональном уровне в Швейцарии является закономерным следствием федеративной формы государственного устройства указанных стран. В России, в свою очередь, прослеживается обратная тенденция: большинство правовых норм, регулирующих данный институт, сосредоточено в федеральном законодательстве. Такой подход российского законодателя, с одной стороны, позволяет гарантировать возможность проведения местного референдума во всех субъектах РФ по единому стандарту, но, с другой стороны, препятствует учёту региональных особенностей и местных традиций.

**Теоретическая значимость диссертационного исследования** заключается в том, что результаты исследования основ конституционно-правового регулирования местного референдума в Германии, Швейцарии и России вносят определённый вклад в науку конституционного и муниципального права и могут быть использованы при проведении дальнейших исследований.

**Практическая значимость диссертационного исследования** заключается в том, что полученные выводы и сформулированные на их основе рекомендации могут быть использованы при подготовке проектов законодательных актов на федеральном и региональном уровнях, нормативных правовых актов местного самоуправления о местном референдуме, при совершенствовании правового регулирования местного референдума, в практической деятельности органов местного самоуправления; материалы диссертации могут найти применение в разработке и преподавании учебных курсов конституционного права Российской Федерации и зарубежных стран, муниципального права Российской Федерации и зарубежных стран, спецкурсов в рамках этих юридических дисциплин, а также при составлении методических и иных материалов.

**Структура диссертации** определяется ее объектом, целями и задачами исследования; работа состоит из введения, трёх глав, объединяющих 10 параграфов, заключения и библиографического списка.

**Апробация результатов диссертационной работы.** Основные положения, практические выводы, рекомендации и предложения, сформулированные в диссертационном исследовании, отражены автором в четырёх научных статьях,

три из которых опубликованы в изданиях, входящих в Перечень ВАК при Министерстве науки и высшего образования РФ.

Кроме того, положения диссертационной работы нашли отражение в докладах автора на IX Международном конгрессе сравнительного правоведения «Правовые ценности в фокусе сравнительного правоведения» (Москва, ИЗиСП и Венецианская комиссия, 2019) и на XXVII Международной конференции студентов, аспирантов и молодых учёных «Ломоносов» (Москва, МГУ, 2020).

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность и выбор темы исследования, определяются его цель, задачи, даётся оценка степени научной разработанности проблематики диссертационного исследования, определяется его методологическая основа, отмечается научная новизна, теоретическая и практическая значимость, формулируются положения, выносимые на защиту.

**Первая глава «Конституционно-правовые основы местного референдума в Германии, Швейцарии и России»** содержит три параграфа. В рамках данной главы проводится сравнительно-правовое исследование содержания как самого института местного референдума, так и институтов местного самоуправления и прямой демократии, которые лежат в его основе. Автор диссертационного исследования выявляет характерные особенности прямого народовластия на местном уровне в Германии, Швейцарии и России в контексте традиций местного самоуправления и прямой демократии в данных странах.

В *первом параграфе «Основы местного самоуправления в Германии, Швейцарии и России»* исследуются базовые особенности местного самоуправления трёх стран. Автор работы отмечает, что сравнение конституционно-правового регулирования местного референдума в рассматриваемых странах невозможно без понимания контекста, в котором существует данный институт.

В работе установлено, что местное самоуправление во всех трёх странах – это самостоятельное принятие решения под свою ответственность жителями

муниципального образования по вопросам, которые составляют компетенцию местного самоуправления. Отмечается, что в рассматриваемых странах существует разный подход к предметной сфере местного самоуправления: к примеру, если в Германии после известного решения Федерального конституционного суда 1998 года по делу Растеде к компетенции местного самоуправления причисляются любые вопросы, которые касаются совместного проживания жителей общины, то в России действует закрытый перечень вопросов местного значения. Диссертантом рекомендуется законодателю отказаться от практики закрытых списков в связи с возможностью быстрого изменения характера общественных отношений.

Автором исследования отмечаются разные подходы к нормативно-правовому регулированию местного самоуправления в Германии, Швейцарии и России. Если регулирование в Швейцарии осуществляется только на региональном уровне, в Германии – преимущественно на региональном уровне, то в России большинство вопросов местного самоуправления решено на уровне федерального законодательства. При этом, принимая во внимание положения Конституции РФ, согласно которым к исключительному ведению Российской Федерации относится организация публичной власти в целом, тогда как установление общих принципов организации местного самоуправления относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а остаточная компетенция – к исключительной сфере регулирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, федеральный законодатель уполномочен регулировать только общие принципы организации местного референдума. Те вопросы правового регулирования местного референдума, которые допускают дифференцированное решение, целесообразно решать региональному законодателю, а не федеральному.

В рамках *второго параграфа «Непосредственное осуществление местного самоуправления гражданами в Германии, Швейцарии и России»* проведён анализ концепции прямой демократии. Автор исследования выделяет три исторических модели непосредственной демократии, известных

отечественной науке конституционного права: «архаическую» модель, модель «чистой» демократии и современную модель.

В результате анализа основных свойств «архаической» модели диссертант приходит к выводу, что, являясь прообразом современных институтов непосредственной демократии, она не отвечает действующим критериям демократического (не представлены интересы широких слоёв населения) и правового (отсутствуют механизмы контроля и сдерживания) государства.

Исследование модели «чистой» демократии, сформулированной философом Ж.-Ж. Руссо, показывает, что данная модель также не соответствует принципам современного демократического государства. Диссертантом доказано, что отказ от представительной демократии приводит к ликвидации разделения властей и не обеспечивает эффективного принятия и реализации решений в интересах большинства.

Наконец, в ходе изучения основ современной модели непосредственной демократии, которая применяется в большинстве стран мира, автор выделяет особенности современного подхода: сочетание форм прямой и представительной демократии, многообразие форм непосредственной демократии, запрет на непосредственное решение определённого круга вопросов, закрепление процедуры принятия решений в законе, разнообразие форм голосования. Отмечается, что перечисленные правовые механизмы обеспечивают эффективное принятие решений гражданами и устраняют недостатки, которые свойственны иным моделям прямой демократии.

***Третий параграф «Местный референдум как основная императивная форма прямой демократии на местном уровне»*** посвящён теоретическим и нормативно-правовым основам местного референдума в Германии, Швейцарии и России.

Местный референдум в ФРГ представлен тремя институтами: институтом гражданской инициативы (Bürgerbegehren), институтом инициативы представительного органа (Ratsbegehren) и институтом гражданского решения (Bürgerentscheid). Механизм гражданской инициативы позволяет выносить

предложения жителей на обсуждение. В случае если гражданская инициатива выдвинута в соответствии с требованиями законодательства, данное предложение либо принимается представительным органом общины, либо выносится на голосование в рамках гражданского решения. Голосование также может быть инициировано представительным органом общины в предусмотренных законом случаях.

В Швейцарии выделяется пять институтов, которые характеризуют местный референдум: обязательный референдум (*obligatorisches Referendum*), факультативный референдум (*fakultatives Referendum*), народная инициатива (*Volksinitiative*), частная инициатива (*Einzelinitiative*) и встречное предложение (*Gegenvorschlag*). Референдум в Швейцарии характеризуется как форма «негативного» нормотворчества, при котором на народное голосование выносится вопрос об одобрении или отклонении решения, принятого органом местного самоуправления. Вопросы обязательного референдума должны выноситься на голосование, а вопросы факультативного референдума выносятся на голосование только при наличии требования, подкреплённого достаточным числом подписей жителей. Инициатива и встречное предложение, с точки зрения автора диссертации, представляют собой формы «позитивного» нормотворчества; народная инициатива выносится на голосование в том случае, если не принимается представительным органом общины, а встречное предложение выносится представительным органом на голосование в случае несогласия большинства его членов с инициативой.

При изучении содержания местного референдума в России диссертант руководствуется нормативным определением данного института, которое содержится в Федеральном законе от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Закон определяет референдум как форму прямого волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан Российской Федерации,

обладающих правом на участие в референдуме, а местный референдум – как референдум, проводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации, указанным Федеральным законом, иными федеральными законами, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования среди обладающих правом на участие в референдуме граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования. Диссертант критически относится к приведённым определениям, указывая, в частности, на то, что в законодательстве не раскрыто содержание понятия «наиболее важный вопрос местного значения» и в нём отсутствует указание на то, что в местном референдуме могут принять участие и иностранные граждане, зарегистрированные на территории соответствующего муниципального образования, в случае если такое право предусмотрено международными соглашениями Российской Федерации.

Далее рассматриваются свойства, присущие местному референдуму. Автор исследования приходит к выводу, что местный референдум как форма непосредственного народовластия имеет преимущества и недостатки по сравнению с механизмами представительной демократии. К сильным сторонам местного референдума диссертант относит, в частности, повышение вовлечённости граждан в решение вопросов местного значения, контроль над органами местного самоуправления, преодоление «партийной дисциплины»; к слабым – отсутствие гибкости в принятии решений, длительность процедуры и возможность злоупотребления со стороны популистов. При этом автор отмечает, что недостатки местного референдума отчасти нивелируются сдерживающими законодательными механизмами, такими как «подписной барьер», предъявление требований к вопросам местного референдума и кворум явки.

Во второй главе **«Вопросы местного референдума в Германии, Швейцарии и России»** приводятся результаты исследования нормативных требований к предмету и формулировке вопросов местного референдума.

В *первом параграфе «Требования к предмету вопроса местного референдума»* определён круг вопросов, которые могут быть вынесены на

местный референдум («позитивный» перечень), круг вопросов, которые не могут быть вынесены на местный референдум («негативный» перечень) и круг вопросов, которые должны быть вынесены на местный референдум («обязательный» перечень) в Германии, Швейцарии и России.

Установлено, что «позитивные» перечни в изучаемых странах формируются по одному из двух принципов: либо на основе предметной компетенции местного самоуправления, либо на основе полномочий органов местного самоуправления. Россию автор исследования причисляет к первой группе.

Далее подробно анализируются «негативные» перечни, принятые в землях Германии, кантонах Швейцарии и в России. В ФРГ действуют ограничения для вопросов финансового характера; запреты для вопросов об утверждении градостроительных планов, о внутренней организации администрации общины, о правовом статусе должностных лиц и муниципальных служащих; запрет на вынесение на местный референдум решения по административным жалобам, причём в каждой земле действует свой «негативный перечень». В Швейцарии «запретные» темы вопросов либо отсутствуют вовсе, либо образуют краткий список. Так, в Цюрихе запрещён местный референдум по вопросам о назначении выборов, об утверждении годового отчёта и бухгалтерской отчётности, о применении положений регламента Совета общины и внесении законопроектов в Совет кантона. В России также есть «негативный» перечень, который установлен Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Отмечается, что данный перечень не может быть расширен. Одновременно с этим Конституционный суд РФ причисляет к «негативному» списку вопросы, отнесённые к исключительным полномочиям представительного органа муниципального образования. На практике также не представляется возможным проведение местного референдума по вопросам местного значения, по которым решения принимаются в соответствии со специальным законодательством. Такой подход рассматривается диссертантом как не соответствующий Федеральному закону от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных

гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Анализ «обязательных» перечней трёх стран показывает, что в Германии существует только один вопрос, который должен выноситься на местный референдум в Бремене, – о реализации городом долей в предприятиях, осуществляющих коммунальное обслуживание либо управление жилым фондом города, в случае если решение о реализации принято простым, но не квалифицированным большинством голосов членов представительного собрания города. В Швейцарии действуют достаточно длинные перечни вопросов, по которым проводятся обязательные референдумы. К примеру, в Цюрихе к ним относятся вопросы о принятии и изменении устава общины, о заключении добровольных объединений с другими общинами, об изменении границ и об утверждении новых расходов местного бюджета на крупную сумму. В России к «обязательному» перечню причисляются только вопросы введения и использования средств самообложения граждан. В рамках специальной процедуры, не являющейся местным референдумом, в России проходят обязательные голосования об изменении границ или преобразовании муниципальных образований, притом что решения только по небольшой части вопросов об изменении границ или преобразовании муниципальных образований принимаются непосредственно их жителями. Диссертант отмечает, что вопросы самообложения граждан являются самым частым предметом местного референдума в России. Автор работы рекомендует дополнить «обязательный» перечень вопросами о принятии устава муниципального образования, о включении в бюджет дополнительных расходов свыше установленной суммы и некоторыми другими вопросами. Также законодателю рекомендуется ввести обязательное вынесение на голосование всех вопросов, связанных с изменением границ и преобразованием муниципальных образований.

Во *втором параграфе «Особенности вынесения финансовых вопросов на местный референдум»* проводится анализ допустимости вынесения финансовых вопросов на местный референдум в Германии, Швейцарии и России.

Рассмотрены проблемы допустимости трёх категорий финансовых вопросов: вопросов о составлении местного бюджета; вопросов о распоряжении муниципальной собственностью; вопросов, положительный ответ на которые предполагает дополнительные расходы из местного бюджета.

По результатам исследования диссертант приходит к выводу, что вопросы составления местного бюджета могут быть рассмотрены только в Швейцарии и на консультативном референдуме в Берлине. Установлено, что местный референдум в Швейцарии проходит по всем бюджетным вопросам, за исключением вопроса о принятии бюджета в целом в некоторых кантонах; в то же время некоторые бюджетные вопросы отнесены к вопросам обязательного референдума. В Германии местные референдумы по бюджетным вопросам в большинстве земель недопустимы, однако в ряде общин действует механизм «народного бюджета», который позволяет жителям общины непосредственно участвовать в распределении части местного бюджета. Учитывая зарубежный опыт, диссертант вступает в дискуссию со сторонниками запрета местного референдума по бюджетным вопросам в России, подчёркивая, что механизмы абrogативного референдума и «народного бюджета» могут повысить эффективность местных бюджетов, не создавая значительных финансово-экономических рисков для муниципальных образований. В свою очередь такие формы непосредственного участия населения, как правотворческая инициатива и публичные слушания, по мнению автора, не могут обеспечить надлежащий учёт мнения населения по бюджетным вопросам.

Вопросы о распоряжении муниципальной собственностью в Германии и Швейцарии могут, а в некоторых случаях должны рассматриваться на местных референдумах. Российское законодательство прямо не запрещает вынесение на местный референдум данной группы вопросов, однако диссертант отмечает не соответствующую Конституции РФ практику запретов со стороны представительных органов муниципальных образований и судов. Автор исследования предлагает отказаться от данного подхода и прямо закрепить в

законодательстве право на местный референдум по вопросам о распоряжении муниципальной собственностью.

Вопросы, положительный ответ на которые предполагает дополнительные расходы из местного бюджета, могут быть рассмотрены на местном референдуме в Германии и Швейцарии без ограничений, в то время как в России, в отсутствие прямого законодательного запрета, на практике такого рода вопросы признаются недопустимыми. В научной литературе это объясняется прежде всего тем, что решения по таким вопросам, будучи принятыми на местном референдуме, могут создать угрозу сбалансированности местного бюджета. Диссертант по данному вопросу придерживается позиции, что сбалансированность местного бюджета по итогам местного референдума может быть гарантирована путём подготовки местной администрацией либо инициативной группой финансово-экономического обоснования предлагаемого инициаторами решения.

***Третий параграф «Требования к формулировке вопроса местного референдума»*** содержит сравнительно-правовой анализ требований к формулировке вопроса местного референдума в Германии, Швейцарии и России. По мнению автора исследования, установленный в России запрет на множественность толкования целесообразен и соответствует международным стандартам местного референдума. Одновременно с этим диссертант отстаивает позицию, что в российском законодательстве необходим механизм, при котором вопрос, который не содержится в «негативном» перечне, но формулировка которого не соответствует требованиям законодательства, может быть изменён инициативной группой по согласованию с представительным органом муниципального образования.

**Третья глава «Процедура проведения местного референдума в Германии, Швейцарии и России»** посвящена процедурным вопросам местного референдума в изучаемых странах.

В ***первом параграфе «Инициирование и назначение местного референдума»*** исследованы две первые стадии проведения местного референдума в рассматриваемых странах. Дается характеристика двух путей

инициирования: инициативы жителей муниципального образования и инициативы органов местного самоуправления. Автор диссертации в позитивном ключе отмечает право политических партий и иных общественных объединений, устав которых предусматривает участие в выборах и (или) референдумах, а также их региональных отделений выступать в России в качестве инициативной группы, указывая, что такое право не предоставлено в ФРГ и Швейцарии. Наряду с этим диссертант отмечает большое количество требований к оформлению подписных листов, выступая за развитие механизма электронного сбора подписей (e-collecting). Также в работе подвергается критике участие представителей органов исполнительной власти в процессе проверки подписей.

Сопоставляя опыт нормативно-правового регулирования процедуры назначения местного референдума в изучаемых странах, диссертант обращает внимание на право представительных органов швейцарских общин на вынесение встречного предложения наряду с предложением инициативной группы. Диссертант предлагает ввести аналогичное правило в России, поскольку оно увеличивает гибкость местного референдума как механизма принятия решений.

Во *втором параграфе «Информационное обеспечение и агитация по вопросам местного референдума в Германии, Швейцарии и России»* описываются механизмы обеспечения участников информацией о предстоящем местном референдуме, о дате его проведения, его содержании и позиции заинтересованных лиц. Обязанность по информированию о дате проведения местного референдума, а также его содержании, как правило, возлагается на органы местного самоуправления. В этом ключе диссертант даёт негативную оценку положениям российского законодательства, которое возлагает на инициативную группу обязанность по распространению текста проекта нормативно-правового акта, выносимого на местный референдум, за счёт средств фонда референдума. Российскому законодателю также рекомендовано обязать комиссию референдума публиковать в средствах массовой информации решение о регистрации инициативной группы. Таким образом будет повышена информированность жителей о начале сбора подписей в поддержку инициативы.

Далее рассматриваются особенности агитации, проводимой гражданами до голосования. Отмечается, что в региональных законодательных актах Германии и Швейцарии преимущественно гарантируется только ознакомление участников местного референдума с позицией инициативной группы и представительного органа общины посредством распространения информационного сообщения. В России же при этом гарантируется агитация на каналах организаций телерадиовещания, в периодических печатных изданиях и сетевых изданиях; посредством проведения агитационных публичных мероприятий; посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов; иными не запрещенными законом методами, что приветствуется автором.

Диссертант также отмечает, что если в ФРГ и Швейцарии законная агитация осуществляется только инициативной группой, то в России кроме инициативной группы данная деятельность также осуществляется иными группами граждан, формируемыми на базе политических партий. Автор положительно оценивает стремление российского законодателя обеспечить включение большего числа граждан в процесс агитации, но вместе с тем отмечает, что в интересах участников местного референдума агитационные группы должны формироваться из сторонников и противников инициативы, а не по принципу партийной принадлежности.

*В третьем параграфе «Организация и порядок голосования участников местного референдума в Германии, Швейцарии и России»* представлены результаты исследования процедуры голосования участников местного референдума в изучаемых странах с точки зрения форм голосования. В Германии, Швейцарии и России наряду с традиционным голосованием на участках референдума по бумажным бюллетеням предусмотрены различные формы голосования: голосование с использованием электронных средств подсчёта голосов, электронных бюллетеней, голосование по почте, удалённое электронное голосование. Диссертант приходит к выводу, что государство должно использовать только те формы голосования, которые позволяют наблюдателям

проверить правильность подсчёта голосов. В особенности это относится к электронному голосованию, тестируемому в Швейцарии и России, где остаются риски невозможности достоверной проверки результатов голосования по техническим причинам.

В *четвёртом параграфе «Исполнение органами местного самоуправления решения, принятого на местном референдуме в Германии, Швейцарии и России»* проведён анализ деятельности органов местного самоуправления по реализации решений, принятых на местном референдуме.

Автор отмечает, что местные референдумы в Германии и России могут быть признаны несостоявшимися при несоблюдении определённых условий. В Германии действует кворум поддержки, согласно которому отношение участников референдума, проголосовавших за инициативу, к общему числу участников референдума должно быть не ниже минимально необходимого. В России же действует кворум явки, согласно которому необходимо участие более половины зарегистрированных участников референдума. В связи с тем, что явка на местных выборах и референдумах крайне редко преодолевает данную отметку, диссертант предлагает снизить её либо заменить на кворум поддержки.

Во всех изучаемых странах принятое на местном референдуме решение вступает в силу после установления результатов голосования и не требует дополнительного утверждения. Особенность российского законодательства состоит в том, что некоторые решения вступают в силу только после их государственной регистрации.

Во всех странах устанавливаются гарантии нормативно-правового оформления решений в случае, если на местном референдуме принято решение, не оформленное в виде нормативно-правового акта. В результате проведённого сопоставительного анализа автор приходит к выводу, что наиболее эффективное законодательство установлено в России, поскольку оно предусматривает принятие соответствующего нормативно-правового акта в течение трёх месяцев с даты проведения местного референдума, а нарушение данного срока является основанием для отзыва выборного должностного лица местного самоуправления,

досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, осуществляемых на основе контракта, или досрочного прекращения полномочий выборного органа местного самоуправления.

**В заключении** подводятся итоги проведённого исследования, формулируются основные теоретические выводы и практические предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования в Российской Федерации с учётом опыта Германии и Швейцарии. Устранение обозначенных в исследовании недостатков будет способствовать закреплению института местного референдума в практике муниципальных образований, способствуя его дальнейшему развитию.

### **Список работ, опубликованных автором по теме диссертации**

**I. Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для публикации результатов диссертационных исследований:**

1. Агакишиев, Э. Г. Вопросы местного референдума: нормативные требования в России и зарубежных странах // Административное и муниципальное право. – 2018. – № 8. – С. 26–35.

2. Агакишиев, Э. Г. Местный референдум по финансовым вопросам в Российской Федерации и зарубежных странах // Юридические исследования. – 2019. – № 2. – С. 10–18.

3. Агакишиев, Э. Г. Технические средства при проведении голосований на выборах и референдумах: актуальные проблемы и перспективы // Юридические исследования. – 2019. – № 1. – С. 8–18.

**II. Статья, опубликованная в сборнике статей по материалам международной научной конференции:**

1. Агакишиев, Э. Г. Проблемы «техники» местного референдума как сдерживающий фактор для развития местного самоуправления. Опыт России и зарубежных стран [Электронный ресурс] // ЛОМОНОСОВ-2020: материалы Междунар. молодеж. науч. форума / отв. ред. И. А. Алешковский, А. В. Андриянов, Е. А. Антипов. – М.: МАКС Пресс, 2020. URL: [https://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov\\_2020/index.htm](https://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2020/index.htm) (дата обращения: 20.09.2020).