

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение
«Институт законодательства и сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации»

На правах рукописи

Агакишиев Эльдар Гейдарович

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

12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право

Диссертация
на соискание учёной степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
А.С. Автономов

Москва – 2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
Глава 1. Конституционно-правовые основы местного референдума в Германии, Швейцарии и России.....	14
§ 1. Основы местного самоуправления в Германии, Швейцарии и России	14
§ 2. Непосредственное осуществление местного самоуправления гражданами в Германии, Швейцарии и России	28
§ 3. Местный референдум как основная императивная форма прямой демократии на местном уровне	37
Глава 2. Вопросы местного референдума в Германии, Швейцарии и России	55
§ 1. Требования к предмету вопроса местного референдума.....	55
§ 2. Особенности вынесения финансовых вопросов на местный референдум ...	71
§ 3. Требования к формулировке вопроса местного референдума.....	86
Глава 3. Процедура проведения местного референдума в Германии, Швейцарии и России	91
§ 1. Инициирование и назначение местного референдума	91
§ 2. Информационное обеспечение и агитация по вопросам местного референдума	111
§ 3. Организация и порядок голосования участников местного референдума .	120
§ 4. Исполнение органами местного самоуправления решения, принятого на местном референдуме.....	135
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	141
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ.....	145
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	146

ВВЕДЕНИЕ

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 города¹, 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 референдума².

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.

¹ 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).

² 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, ИГиСП и Венецианская комиссия, 2019) и на XXVII Международной конференции студентов, аспирантов и молодых учёных «Ломоносов» (Москва, МГУ, 2020).

Глава 1. Конституционно-правовые основы местного референдума в Германии, Швейцарии и России

§ 1. Основы местного самоуправления в Германии, Швейцарии и России

Конституция РФ 1993 г. (ч. 2 ст. 130), аналогично Основному закону ФРГ 1949 г. и Конституции Швейцарской Конфедерации 1999 г., закрепляет местный референдум, как форму прямого волеизъявления граждан³. Как отмечает Н.С. Бондарь, такое понятие местного референдума призвано отразить особенность данного института муниципальной демократии, которая должна «гарантировать не только непосредственное осуществление гражданами местного самоуправления, но и участие населения в осуществлении местного самоуправления»⁴. Отсюда непосредственно следует, что институт местного референдума неразрывно связан с институтом местного самоуправления. Очевидно, что выявить особенности законодательного регулирования местного референдума в трёх рассматриваемых в данной работе странах невозможно, не разобравшись в особенностях и традициях нормативного регулирования местного самоуправления. Поэтому, прежде чем начать рассмотрение конституционно-правовых основ института местного референдума в Германии, Швейцарии и

³ См.: Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

⁴ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. М.: Норма, Инфра-М, 2013. С. 986.

России, в настоящем исследовании будут рассмотрены особенности института местного самоуправления в данных странах.

Важно отметить, что универсального механизма конституционно-правового регулирования местного самоуправления не существует и не может быть выработано, поскольку законодатель непременно столкнётся с противоречием. С одной стороны, как справедливо отмечает Ю.А. Тихомиров, демократическая система социального управления должна стремиться к такому положению, когда доминирующей формой управления становится самоуправление, построенное на «поголовном участии граждан в принятии и исполнении решений, в выполнении всех управленческих функций»⁵, т.е. на слиянии субъекта и объекта управления. В то же время, нельзя не согласиться и с А.С. Автономовым, который рассматривает данную концепцию, как «идеал», который «в настоящее время... не достигим ни в одной стране в силу специализации при осуществлении социальных функций (включая и функцию управления)»⁶. А.С. Автономов замечает, что «становящееся самоуправление как стремление к слиянию в одном лице управляющего и управляемого с неизбежностью предполагает не только изначально высокую общественную активность, но и постоянное усиление такой активности»⁷. Таким образом, каждое государство призвано внедрить такой правовой режим, который будет соблюдать баланс между идеей максимизации непосредственного участия жителей в местном самоуправлении и необходимостью обеспечения специализации при принятии решений, с учётом уровня политической активности на местном уровне. В этой связи В.В. Еремян называет «адекватное соотношение профессионально-представительского управления и самоосуществления, саморегуляции людьми своих повседневных вопросов»⁸ одним из ключевых признаков подлинного самоуправления. Этим и

⁵ Тихомиров, Ю.А. Управление делами общества. М.: Мысль. 1984. С. 198.

⁶ Автономов, А.С. Местное самоуправление и общественная активность (правовой аспект) // Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Проблемы реализации Федерального закона: материалы науч.-практ. конф., 25 апреля 1996 г. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1996. С. 124.

⁷ Там же.

⁸ Еремян, В.В. Местное управление и местное самоуправление в Латинской Америке. М.: Издательство РУДН, 2001. С. 56.

объясняется разнообразие подходов к конституционно-правовому регулированию местного самоуправления.

Основы местного самоуправления в Федеративной Республике Германия. Основы концепции местного самоуправления в Федеративной Республике Германия закреплены в ст. 28 Основного закона ФРГ 1949 г. (далее – ОЗ ФРГ). Часть 1 указанной статьи устанавливает, что в «округах и общинах народ должен иметь представительство, созданное всеобщими, прямыми, свободными, равными и тайными выборами. На выборах в округах и в общинах лица обладают гражданством государства – члена Европейского сообщества, в равной мере могут избирать и быть избранными в соответствии с правом Европейского сообщества. В общинах выборный орган может быть заменен общинным собранием»⁹. Часть 2 этой же статьи гласит, что «общинам должно быть предоставлено право регулировать в рамках закона под свою ответственность все дела местного сообщества. Союзы общин также пользуются правом самоуправления в рамках своих полномочий и в соответствии с законом. Гарантия самоуправления включает также основы собственной финансовой ответственности»¹⁰.

Анализ указанных норм Основного закона ФРГ позволяет установить следующие особенности местного самоуправления в Германии.

Местное самоуправление в Германии осуществляется в рамках общин (Gemeinden), которые являются «ядром» местного самоуправления в ФРГ, и союзов общин (Gemeindeverbände), прежде всего, земельных округов (Landkreise). В силу гарантии местного самоуправления, общины наделены правом самостоятельно, т.е. без участия органов государственной власти, решать все дела местного сообщества (вопросы местного значения). В свою очередь, земельный округ, как указывает С.В. Королёв, «выполняет двойную, или “смешанную”, функцию быть одновременно (1) высшим территориальным звеном местного самоуправления и (2) низшим территориальным звеном государственного

⁹ Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. М.: Инфотропик Медиа. 2012. С. 176.

¹⁰ Там же. С. 176–177.

управления»¹¹. Согласно Ю.И. Лейбо, «система местного управления и самоуправления строится в соответствии с административно-территориальным делением земель»¹².

Одновременно с этим, невозможно рассматривать общину, как носителя суверенитета в рамках вопросов местного значения. Не случайно ст. 28 ОЗ ФРГ известна германской конституционно-правовой доктрине, как «статья однородности» (Homogenitätsklausel): она не только наделяет общины полномочиями, но и закрепляет их обязанность соответствовать в своей организации конституционному строю ФРГ и конституционно-правовым нормам, регулирующим порядок организации государственного управления.

В данном контексте следует также отметить, что ст. 28 ОЗ ФРГ, закрепляющая гарантию местного самоуправления, расположена не в разд. 1 «Основные права», закрепляющем конституционные права и свободы человека, а в разд. 2 «Федерация и земли», регулирующем основы федеративного устройства Германии. Такое расположение указанной нормы объясняется тем, что гарантия местного самоуправления не является ограничителем государственной власти, коим являются права и свободы человека, но важнейшим принципом организации власти на местах¹³. Институты государственной власти и местного самоуправления не противопоставлены друг другу, а составляют единую систему управления «федерация – земля – союз общин¹⁴ – община», причём каждое звено действует в правовых рамках, установленных Основным законом ФРГ, конституциями земель ФРГ, федеральным и земельным законодательством.

Согласно Основному закону ФРГ, гарантия местного самоуправления общинам предоставляет право самостоятельно регулировать «все дела местного сообщества». В силу того, что ОЗ более подробно не раскрывает понятие «дела местного сообщества», долгое время существовала правовая неопределённость в

¹¹ Королёв, С.В. Теория муниципального управления. М., 1999. С. 25.

¹² Лейбо, Ю.И. Основы конституционного права Федеративной Республики Германия // Конституционное право зарубежных стран: учеб. М.: Норма: ИНФРА-М. 2013. С. 622.

¹³ См.: Gebhardt, I. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht. Verfassungsrechtliche Maßstäbe und verfassungsgerichtliche Maßstabsbildung für kommunale Gebietsreformen, staatliche Aufgabenverlagerungen und Ausgestaltungen des kommunalen Finanzausgleichs. Baden-Baden: Nomos. S. 23–25.

¹⁴ В случае, если союз общин был образован.

вопросе определения пределов исключительной компетенции общин. Ещё более сложным представлялся вопрос о компетенции союзов земель, прежде всего, земельных округов.

Ответы на данные вопросы в значительной степени даёт Федеральный конституционный суд ФРГ (далее – ФКС). Наиболее примечательным представляется решение ФКС 1988 г. по жалобе общины Растеде. В своей жалобе община просила Федеральный конституционный суд проверить на соответствие Основному закону Федеральный закон 1972 г. и Закон земли Нижняя Саксония 1973 г. о порядке вывоза мусора, согласно которому обязанность по организации вывоза мусора была возложена на земельные округа, при том, что до принятия соответствующих нормативно-правовых актов сложилась устойчивая практика, когда вывоз мусора осуществляли общины. Представители общины Растеде в своей жалобе указывали на то, что вопрос вывоза мусора из города – исключительно вопрос населения Растеде, поскольку может быть самостоятельно разрешен местными жителями и не требует вмешательства со стороны федерального и регионального законодателя, а также назначения исполнителя в виде земельного округа.

В рамках решения по данному делу Федеральный конституционный суд сформулировал ряд положений, имеющих существенное значение для понимания особенностей современного конституционно-правового регулирования местного самоуправления. Так, ФКС определяет содержание понятия «дела местного сообщества». Соглашаясь с собственными выводами, сформулированными в решении 1954 года¹⁵, ФКС относит к таким вопросам любые «потребности и интересы, которые коренятся в местном сообществе либо особым образом связаны с ним, в равной степени относящиеся ко всем жителям общины, в том объёме, в котором они затрагивают вопросы совместного проживания людей в общине»¹⁶ (перевод мой. – Э.А.). ФКС при этом отдельно отметил, что

¹⁵ См.: Решение Федерального конституционного суда ФРГ от 30.06.1958 № 2 BvG 1/58 // Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Tübingen: Verlag J. C. B. Mohr. Band 8. 1959. S. 122–141.

¹⁶ Решение Федерального конституционного суда ФРГ от 23.11.1988 № 2 BvR 1619, 1628/83 // Ibid. Band 79. 1989. S. 127.

невозможно составить закрытый список таких вопросов – отнесение конкретных общественных отношений к вопросам местного значения должно осуществляться исходя из конкретных обстоятельств и исторических предпосылок.

ФКС также сделал вывод о том, что вопрос организации вывоза мусора бесспорно можно отнести к вопросам местного значения, а значит к исключительной компетенции муниципалитетов. В то же время, согласно позиции Суда, вопросы экологической, санитарно-эпидемиологической защиты, равно как и защиты сельскохозяйственных земель, представляют собой общегосударственный интерес, и органы государственной власти федерального и регионального уровня могут вводить в действие императивные нормы в рамках данных вопросов, которые могут ограничивать полномочия общины.

Кроме того, ФКС пришёл к выводу о том, что право на местное самоуправление может быть реализовано в рамках как общины, так и союзов общин (земельных округов). То обстоятельство, что только община указана в Основном законе в качестве уполномоченного по решению вопросов местного значения, не предоставляет общине привилегий по отношению к союзам общин в решении данных вопросов. При этом законодатель земли ФРГ вправе определять, какие вопросы местного значения относятся к компетенции общин, а какие – к компетенции союзов. В случае, если союз земель не наделён землёй полномочиями по решению определённого вопроса местного значения, уполномоченным по данному вопросу в силу прямого действия ч. 2 ст. 28 ОЗ признаётся община¹⁷. Таким образом, Федеральный закон 1972 г. и Закон земли Нижняя Саксония 1973 г. о ликвидации мусора были признаны соответствующими Основному закону ФРГ.

Наделение общин ФРГ исключительной компетенцией по решению вопросов местного значения коррелирует с гарантией финансовой независимости общин. При этом финансовая независимость местного самоуправления обеспечивается следующими полномочиями общин и союзов общин.

¹⁷ См.: *ibid.* S. 127 - 161.

Во-первых, муниципалитетам ФРГ предоставлено право на получение доходов от налогообложения физических лиц, проживающих на территории соответствующего муниципалитета, и организаций, зарегистрированных на территории муниципалитета. Согласно ч. 6 ст. 106 ОЗ ФРГ, в бюджет общины зачисляются земельный налог (Grundsteuer) и местный налог на прибыль организаций (Gewerbesteuer); союзы общин, в свою очередь, вправе, наряду с общинами, получать местные акцизы (в настоящее время не взимаются ни одним муниципалитетом ФРГ) и налоги на отдельные виды деятельности (владение собак, азартные игры и т.д.) – распределение доходов от данных налогов осуществляется на основании законов земли. В силу ч. 5а и 7 этой же статьи общины также имеют право на получение законодательно фиксированной доли от налогов, взимаемых на федеральном и земельном уровнях.

Во-вторых, муниципалитеты вправе самостоятельно принимать нормативно-правовые акты, вводящие в действие либо отменяющие на территории общины (союза общин) налоги из числа налогов, указанных в ч. 6 ст. 106 ОЗ ФРГ, а также устанавливать льготные налоговые ставки в отношении налогов, указанных в ч. 5а и 7 данной статьи.

Однако следует отметить, что финансовая независимость общин и союзов общин, провозглашаемая Основным законом ФРГ, носит ограниченный характер, поскольку значительная часть доходов общины формируется на основании актов государственных органов, а не органов местного самоуправления.

Основы местного самоуправления в Швейцарской конфедерации.
Институт местного самоуправления в Швейцарской конфедерации закреплён в ст. 50 Федеральной конституции Швейцарской конфедерации 1999 г. Согласно ч. 1 указанной статьи, автономия общин «гарантируется в пределах, установленных кантональным правом»¹⁸. В ч. 2 и 3 указанной статьи установлено, что конфедерация «в своих действиях учитывает их возможное воздействие» на

¹⁸ Конституция Швейцарской конфедерации 1999 года // Конституции зарубежных государств: Великобритания. Франция. Германия. Италия. Испания. Швейцария. Европейский союз. Соединенные Штаты Америки. Япония. Бразилия: учеб. пособие. М.: Изд-во «БЕК», 2002. С. 235.

общины, а также «принимает во внимание при этом особое положение городов и агломераций, а также горных областей»¹⁹.

Анализ данной нормы Конституции позволяет сделать следующие выводы об особенностях конституционно-правового статуса института местного самоуправления в Швейцарии.

Отличительная черта швейцарского законодательства состоит в том, что правовое регулирование всех вопросов организации местного самоуправления, включая определение видов общин и определение компетенции общин, возложено исключительно на кантоны. Таким образом, основы организации местного самоуправления закреплены в конституциях кантонов и кантональном законодательстве. Примечательно, что при этом швейцарские кантоны применяют абсолютно разные подходы к вопросу организации местного самоуправления.

Как и в Германии, местное управление в кантонах Швейцарии осуществляется на уровне общины (Gemeinde). Создание союзов общин не предусмотрено. Община есть важнейшее звено в структуре государственного управления Швейцарской конфедерации «союз – кантон – община».

В то же время, следует отметить, что законодательные акты кантонов Швейцарии вкладывают в понятие «община» принципиально иное значение, чем то, которое федеральный и региональный законодатель ФРГ в данный институт. Как и в Германии, в Швейцарии под общиной понимается публично-правовая организация, наделённая исключительными полномочиями по решению вопросов местного значения. Различие между пониманием общины в указанных странах состоит в том, что германская община формируется исключительно по территориальному принципу: жителем немецкой общины признаётся каждое физическое лицо, которое проживает в территориальных границах общины. В Швейцарии общины также формируются преимущественно по территориальному принципу, однако законодательство кантонов Швейцарии предусматривает и другие варианты образования общины.

¹⁹ Конституция Швейцарской конфедерации 1999 года // Конституции зарубежных государств: Великобритания. Франция. Германия. Италия. Испания. Швейцария. Европейский союз. Соединенные Штаты Америки. Япония. Бразилия: учеб. пособие. М.: Изд-во «БЕК», 2002. С. 235.

Наиболее похожими на германские общины и российские муниципальные образования являются политические общины (*politische Gemeinden*²⁰), которые в отдельных кантонах именуются как общины жителей (*Einwohnergemeinden*)²¹, муниципальные общины (*Munizipalgemeinden*)²², округа (*Bezirke*)²³ или просто общины (*Gemeinden*)²⁴. Политические общины формируются по территориальному принципу: в настоящее время вся территория Швейцарской конфедерации поделена на политические общины. Политические общины обладают исключительным правом на самостоятельное решение всех вопросов местного значения, за исключением тех вопросов, которые вышестоящий кантон законодательно закрепил за общиной иного вида. В рамках политической общины всей полнотой политической власти наделяются все граждане Швейцарии, пребывающие на территории общины в течение не менее трёх месяцев²⁵.

Общины бюргеров (*Bürgergemeinden*)²⁶ также формируются по территориальному принципу, однако в её состав входят не все жители, проживающие в границах общины, а только бюргеры – граждане Швейцарии, постоянно проживающие на территории общины в течение длительного времени и принятые в общину собранием бюргеров (*Bürgerversammlung*)²⁷. Компетенция таких общин, как правило, ограничена вопросами управления имущества общины, её экономического развития и благотворительности²⁸.

Церковные общины (*Kirchgemeinden*) создаются в Швейцарии на основании кантонального законодательства, регулирующего взаимодействие государства и церкви, иногда на основании норм церковного права. Имея статус публично-правовых образований, они наделены, в частности, полномочиями собирать

²⁰ Здесь и далее в скобках приведено обозначение институтов местного самоуправления Швейцарской конфедерации на немецком языке. В Швейцарии официальными языками признаются немецкий, французский, итальянский и ретороманский языки, при этом наиболее распространённым является немецкий язык.

²¹ Например, в кантонах Аарау, Берн, Люцерн.

²² В кантонах Юра и Валлис.

²³ Например, в кантонах Фрайбург, Берн, Люцерн.

²⁴ В кантоне Аппенцель-Иннерроден.

²⁵ См.: Häfelin, U. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Zürich: Dike Verlag AG, 2010. S. 1368–1370.

²⁶ Сформированы в кантонах Валлис и Берн.

²⁷ Напр., ст. 81 Конституции кантона Валлис 1907 г. // Официальный сайт Федерального совета Швейцарии. URL: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19070006/> (дата обращения: 20.09.2020).

²⁸ См.: Meylan, J. *Schweizer Gemeinden und Gemeindeautonomie*. Lausanne: Studiengruppe für Gemeindeautonomie in der Schweiz. Möckli, 1972. S. 132.

церковный налог и организовывать преподавание основ религии в школах, а также выступают в роли работодателей для церковных служащих общины²⁹.

В ряде кантонов³⁰ сформированы школьные общины (Schulgemeinden), которым переданы полномочия по разрешению вопросов организации школьного образования в рамках кантонального законодательства. В отдельных кантонах создаются также иные формы общин.

Примечательно, что кантоны по-разному определяют круг полномочий общин (вопросы местного значения). В этой связи кантоны можно разделить на три группы.

В кантонах первой группы (например, Цюрих) круг полномочий общин определяется по остаточному принципу: в компетенцию общин входят все вопросы, которые не закреплены за федерацией и кантоном.

Компетенцию общин кантонов второй группы (например, Берн) составляют полномочия, которыми их наделяют федерация и кантон; как правило, в данный перечень входит, в частности, организация коммунального обслуживания, дошкольного и школьного образования, застройки, защиты окружающей среды.

Наконец, компетенция общин кантонов третьей группы (например, Люцерн) формируется по смешанному принципу: кантоны наделяются остаточной компетенцией и полномочиями, перечень которых определяется кантональным законодательством³¹.

Как и в Германии, финансирование общин Швейцарии строится на принципе относительной финансовой независимости.

Около 70% доходов общин составляют налоговые поступления. В большинстве случаев общины получают долю доходов от взимаемых налога на добавленную стоимость, налога на прибыль организаций, налога на доходы физических лиц, других налогов, фиксированную в кантональном законодательстве. При этом федерация и кантоны устанавливают налоги,

²⁹ См.: Häfelin, U. Op. cit. S. 1370-1371.

³⁰ В кантонах Цюрих, Тургау, Санкт-Галлен, Аппенцель-Иннерроден, Нидвальден.

³¹ См.: Auer, A. Staatsrecht der schweizerischen Kantone. Bern: Stämpfli, 2016. S. 138.

определяют налоговые ставки. Швейцарские общины уполномочены устанавливать льготные налоговые ставки.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что все вопросы организации местного самоуправления решаются исключительно на региональном (кантональном) уровне, в связи с чем в различных кантонах Швейцарии установились разнообразные формы организации местного самоуправления. В этой связи приводимые ниже тенденции конституционно-правового регулирования институтов прямой демократии и местного референдума в Швейцарии следует рассматривать не как тенденции Швейцарской конфедерации в целом, а как тенденции отдельных её кантонов.

Основы местного самоуправления в Российской Федерации. В то время как Основной закон ФРГ и Конституция Швейцарии относят вопросы организации местного самоуправления к ведению регионов указанных государств, Конституция РФ относит «организацию публичной власти» к исключительному ведению Российской Федерации (п. «г» ст. 71), а «установление общих принципов организации системы органов <...> местного самоуправления» к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «н» ч. 1 ст. 72). Таким образом, основы организации местного самоуправления устанавливаются федеральным законом, тогда как законы субъектов Российской Федерации лишь дополняют и конкретизируют федеральное законодательство, регулирующие вопросы организации местного самоуправления на территории Российской Федерации; при этом региональное законодательство не может противоречить федеральному. В этой связи при рассмотрении основ местного самоуправления на территории России следует руководствоваться не только Основным Законом – Конституцией РФ, но и федеральным законодательством. Примечательно, что действующий Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» существенно сузил возможности субъектов Российской Федерации по сравнению с аналогичным Федеральным законом 1995 г. в рамках неизменной Конституции.

В соответствии со ст. 130 Конституции РФ «местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью». Согласно позиции Конституционного Суда РФ, уполномоченного на официальное толкование Конституции РФ в силу ч. 5 ст. 125 Конституции РФ, местное самоуправление следует понимать как территориальную самоорганизацию населения, призванную обеспечивать ему самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения³². Одновременно с этим, невозможно говорить о том, что местное самоуправление в России обладает собственным суверенитетом, отличным от государственного суверенитета Российской Федерации. Как справедливо отмечает Т.Я. Хабриева, «местное самоуправление – часть единой публичной власти народа»³³. В этом смысле, недостатком первоначальной редакции Конституции РФ можно считать то обстоятельство, что она «говорит только о разделённости, но не упоминает о сотрудничестве, общих задачах органов государства и местного самоуправления, о единых целях и направлениях деятельности органов государства и местного самоуправления как разных формах единого целого – власти народа»³⁴. Отрадно, что Закон РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» устраняет данный пробел в рамках конституционной реформы 2020 г.³⁵

Конституция РФ не раскрывает содержания понятия «вопросы местного значения», которое составляет исключительную компетенцию местного самоуправления в России. Конституционный Суд РФ определял вопросы

³² См.: постановление Конституционного Суда РФ от 29.03.2011 № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с жалобой муниципального образования - городского округа “Город Чита”» // Собрание законодательства РФ. 11.04.2011. № 15. Ст. 2190.

³³ Хабриева Т.Я. Современная конституция и местное самоуправление // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 13.

³⁴ Там же.

³⁵ См.: Пункты 45 - 46 ст. 1 Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Росс. газ. 2020. 16 марта.

местного значения как вопросы, «которые могут быть решены <...> поселением самостоятельно, под свою ответственность»³⁶, обеспечивающие «удовлетворение основных жизненных потребностей населения муниципальных образований как субъекта права на самостоятельное осуществление - непосредственно и через органы местного самоуправления - муниципальной власти, по своей природе являющейся властью местного сообщества»³⁷. Согласно официальной позиции Конституционного Суда, «самостоятельность местного самоуправления определяется его компетенцией, которая устанавливается на основании Конституции Российской Федерации в законе и включает в себя предметные сферы деятельности местного самоуправления и полномочия по решению вопросов местного значения»³⁸. Конкретный перечень вопросов, которые отнесены к вопросам местного значения, установлен федеральным законодателем в ст. 14 - 16.2 Закона № 131-ФЗ.

Если в Германии и Швейцарии нормативно-правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления осуществляется преимущественно на региональном уровне, то в России все основные вопросы организации местного самоуправления урегулированы в федеральном законодательстве, преимущественно в Законе № 131-ФЗ. Такой подход законодателя можно считать спорным, ведь Конституция РФ относит установление только общих принципов организации местного самоуправления к вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской

³⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”» // Росс. газ. 1997. 6 февр

³⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 20.12.2010 № 22-П «По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона “Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” в связи с жалобой администрации города Благовещенска» // Собрание законодательства РФ. 03.01.2011. № 1. Ст. 264.

³⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 29.03.2011 № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования - городского округа “Город Чита”» // Собрание законодательства РФ. 11.04.2011. № 15. Ст. 2190.

Федерации³⁹. Примечательно, что Закон № 131-ФЗ существенно сузил возможности субъектов Российской Федерации регулировать местное самоуправление своими законами по сравнению с ранее действовавшим Федеральным законом от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в рамках неизменных положений Конституции РФ.

В отличие от Германии и Швейцарии, в российском законодательстве отсутствует понятие общины (местного сообщества). Субъектами местного самоуправления Закон № 131-ФЗ признаёт граждан Российской Федерации, население, муниципальные образования. Отсутствие в законодательстве института местного сообщества, отмечает А.С. Автономов, не только приводит к неоднозначности в определении группы лиц, осуществляющих местное самоуправление, но и «имеет своим следствием преуменьшение в законодательстве значения инициативы граждан в сфере местного самоуправления»⁴⁰. Ещё более резкую оценку такого подхода даёт М.А. Краснов. Согласно его позиции, таким образом «сохраняются остатки советского понимания организации местной власти», которое «не стремилось обособить население разных территориальных единиц, наделить его правами властвующего субъекта, стоящего над местными органами»⁴¹.

Для эффективного исполнения своих полномочий Конституция РФ предоставляет местному самоуправлению финансовые гарантии. В соответствии с ч. 1 ст. 132 Конституции РФ «органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы». В данном вопросе, однако, следует сделать ремарку. В силу ст. 57 Конституции РФ «каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы». Отсюда следует, что органы

³⁹ См.: Пункт «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

⁴⁰ Автономов, А.С. Местное самоуправление и общественная активность (правовой аспект) // Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Проблемы реализации Федерального закона: материалы науч.-практ. конф., 25 апреля 1996 г. С. 127 - 128.

⁴¹ Краснов, М.А. Введение в муниципальное право. М.: ИГП РАН, 1993. С. 8.

местного самоуправления не уполномочены самостоятельно, на своё усмотрение устанавливать местные налоги и сборы – они устанавливаются исходя из требований законодательства. В частности, Налоговый кодекс РФ предусматривает два налога и один сбор, которые могут устанавливаться органами местного самоуправления: земельный налог, налог на имущество физических лиц и торговый сбор (ст. 15)⁴². При установлении местного налога уполномоченный орган местного самоуправления вправе определить налоговую ставку, порядок и основания применения налоговых льгот (п. 4 ст. 12 НК РФ)⁴³.

Таким образом, сопоставляя институт местного самоуправления России с аналогичными институтами в ФРГ и Швейцарии, можно сделать вывод о том, что местное самоуправления имеет содержание, схожее с его пониманием в германской и швейцарской правовых системах. Одновременно с этим, представляется, что позиция Конституционного Суда РФ, которая не предусматривает четкого определения компетенции местного самоуправления – вопросов местного значения, но позволяет федеральному законодателю самостоятельно определять список полномочий, не позволяет говорить о полноценной защите права на местное самоуправление, поскольку разрешает государству практически неограниченно сокращать полномочия местного самоуправления.

§ 2. Непосредственное осуществление местного самоуправления гражданами в Германии, Швейцарии и России

Поскольку местное самоуправление понимается как территориальная самоорганизация населения, призванная обеспечивать ему самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения, государство обязано гарантировать непосредственное решение вопросов.

⁴² См.: Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3824.

⁴³ См.: там же.

Сущность прямой (непосредственной) демократии на протяжении многих веков предавалось теоретическому осмыслению. В настоящее время можно выделить три исторических модели прямой демократии: «архаическую», модель «чистой демократии» и современную.

«Архаическая» модель. Пробразом прямой демократии в исследуемых странах принято считать афинскую демократию – систему управления, которая сложилась в древнегреческом полисе Афины и просуществовала с 500 по 321 г. до н.э. Главным органом полиса являлось Народное собрание (экклесия), в работе которого мог принять участие любой гражданин мужского пола, достигший 20-летнего возраста. Экклесия имела полномочия законодательной, исполнительной и судебной власти, осуществляла назначения на ключевые должности. Таким образом, все ключевые решения в Афинах принимались гражданами непосредственно. Аристотель характеризовал афинскую демократию следующим образом: «Народ сам сделал себя владыкой всего, и всё управляется его постановлениями и судами, в которых он является властелином...»⁴⁴.

Традиции прямой демократии в России также складывались ещё в древние времена. Так, в XII - XIV вв. в Новгороде и Пскове на регулярной основе собирались вече – народные собрания, которые формировали городские органы власти, осуществляли верховную законодательную, исполнительную и судебную власть⁴⁵. В то время городское управление в Вятке тоже осуществлялось исключительно на основе прямого народовластия⁴⁶, а власть киевского князя сильно зависела от решений народных собраний (даже в вопросах внутрикняжеского быта)⁴⁷.

Существовавшую на протяжении многих веков в городах и государствах России и Запада традицию осуществления публичного управления путём принятия решений непосредственно на народных собраниях можно назвать

⁴⁴ Аристотель. Афинская полития. Государственное устройство афинян. М.: Соцэкгиз, 1936. С. 36.

⁴⁵ См.: Тихомиров, М.Н. Древнерусские города. СПб.: Наука, 2008. С. 166 - 172.

⁴⁶ См.: Костомаров, Н.И. Северорусские народоправства во времена удельно-вечевого уклада (История Новгорода, Пскова и Вятки). М: ООО «Фирма СТД», 2008. С. 172.

⁴⁷ См.: Козьмин, Б.П. Народовластие в Древней Руси. М.: Изд-во ВЦИК Советов Р., С., К. и К. депутатов, 1918. С. 8.

«архаической» моделью прямой демократии⁴⁸. Данной модели свойственны следующие особенности⁴⁹:

1. Принятие решений осуществляется на «сосредоточенных» народных собраниях. Как следствие, данная модель управления может существовать только в рамках отдельных населённых пунктов с небольшим населением – в противном случае регулярное участие широких слоёв населения в принятии решения невозможно. При этом в Древней Греции и Древнем Риме большое количество граждан не могли участвовать в народных собраниях, поскольку были заняты в сезонных работах.

2. Круг лиц, допускаемых к участию в народных собраниях, был ограничен. Как правило, в процессе всенародного принятия решений могли участвовать только граждане, причём, участие туземцев, женщин и детей не допускалось.

3. Народные собрания являлись непостоянными органами власти: их деятельность осуществлялась на периодической и краткосрочной основе. Так, Афинские экклесии собирались один раз в каждую пританию (около одной десятой части года), что приблизительно соответствует одному собранию в одну-две недели⁵⁰. Такая особенность городского управления не позволяла принимать срочные решения в экстраординарных ситуациях.

4. Роль граждан в процессе принятия решений на народном собрании была в значительной степени ограничена:

- народные собрания принимали решения только по важнейшим вопросам; по остальным вопросам решения принимались иными органами власти и должностными лицами;
- проекты решений предварительно рассматривались иными органами власти и должностными лицами;

⁴⁸ См.: Руденко, В.Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург: УрО РАН, 2003. С. 19.

⁴⁹ См.: там же. С. 32 - 51.

⁵⁰ См.: Аристотель. Указ. соч. С. 81.

- вопросы повестки дня не подлежали детальному обсуждению на народных собраниях, при этом участники собрания принимали однозначные утверждающие или отвергающие решения.

5. Отсутствовало чёткое распределение полномочий и разделение властей между народным собранием и иными органами власти. Таким образом, отсутствовали какие-либо механизмы сдерживания при принятии решений как народным собранием, которое обладало высшей законодательной, исполнительной и судебной властью, так и иными органами власти, должностными лицами. Отсутствовали и механизмы разрешения разногласий между ними.

Итак, «архаическая» модель прямой демократии, являясь прообразом современных институтов непосредственной демократии, не отвечает действующим сегодня критериям демократического (не представлены интересы широких слоёв населения) и правового государства (отсутствуют механизмы контроля и сдерживания). В наибольшей степени данная модель соответствует институтам схода граждан в России, собрания общины (Gemeindeversammlung) в Швейцарии и некоторых малонаселённых общинах Германии.

Модель «чистой» демократии. Наиболее значимым для развития института прямой демократии адептом древнегреческой идеи широкого непосредственного участия граждан в государственном управлении стал великий философ Ж.-Ж. Руссо. Будучи уроженцем Женевы, Руссо был последователем идей прямого народовластия, которые лежат в основе многовековой традиции политического устройства кантонов Швейцарии. В своём трактате «Об общественном договоре, или Принципы политического права» французский мыслитель излагает доводы о том, что правильное управление государством возможно только в том случае, если граждане самостоятельно служат государству. Согласно позиции Руссо, суверенитет, которым наделён народ государства, не может быть передан представителям, поскольку не может быть передана воля отдельно взятого гражданина. В этом смысле, представители власти, по Руссо, являются лишь уполномоченными от граждан и не могут

принимать никакое решение окончательно – любой закон должен быть утвержден народом. «Что бы там ни было, но как только народ дает себе Представителей, он более не свободен; его более нет»⁵¹, – заключает французский философ.

Афинский опыт непосредственной демократии также лег в основу статей государственных деятелей Нового Света Дж. Мэдисона, А. Гамильтона и Дж. Джея, изданных в 1787 - 1788 гг. под заглавием «Федералист» в поддержку ратификации проекта Конституции США, разработанного Конституционным конвентом. В статье № 10 Дж. Мэдисон приводит довод о том, что «чистая», т.е. непосредственная, демократия представляет собой «состоящее из небольшого числа граждан, собирающихся купно и осуществляющих правление лично»⁵². Из практических соображений Мэдисон отвергал возможность управления государством посредством «чистой» демократии, в силу территориальной протяженности и многочисленности населения США.

Идею «чистой» демократии Мэдисона продолжил его преемник на посту Президента США Т. Джефферсон. Осознавая невозможность проведения всенародных собраний на государственном уровне, в письме Дж. Адамсу он предложил разделить страну на округа площадью около 5-6 кв. миль – «маленькие республики», жителям которых было бы предоставлено право на самоуправление, т.е. право жителям на собраниях самостоятельно решать широкий спектр вопросов, таких как организация помощи бедным, организация полиции, ремонт и строительство дорог, избрание присяжных заседателей и т.д.⁵³

Идея «чистой» демократии в полной мере никогда не была реализована ни в одном государстве; данная идея подвергалась критике со стороны И. Канта⁵⁴, Дж. С. Милла⁵⁵, Й. Шумпетера⁵⁶. При этом аргументация сводилась к следующему.

⁵¹ Руссо, Ж.-Ж. Об общественном договоре. Трактаты. М.: КАНОН-пресс, Кучково поле, 1998. С. 282.

⁵² Федералист. Политические эссе А. Хамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея / пер. с англ. М.: Издат. группа «Прогресс» – «Литера», 1993. С. 83.

⁵³ См.: Jefferson, T. Memoir, Correspondence, and Miscellanies from the Papers of Thomas Jefferson. - Charlottesville: F. Carr & Co., 1829. Vol. 3. P. 229.

⁵⁴ См.: Кант, И. К вечному миру // Соч.: в 6 т. - М.: Мысль, 1966. Т. 6. С. 260–261.

⁵⁵ См.: Mill, J.S. On liberty // The Collected Works of John Stuart Mill. Vol. XVIII - Essays on Politics and Society Part I, 1977. P. 412–413.

⁵⁶ См.: Schumpeter, J.A. Capitalism, socialism and democracy. Harper, New York/London, 1994. P. 250–264.

Во-первых, как и при «архаической» модели, «чистая» демократия не обеспечивает разделение властей. При такой модели не функционирует система «сдержек и противовесов», невозможно применить политическую ответственность за принятое решение. В этом смысле, не случайно известный немецкий правовед Р. фон Моль назвал «чистую» демократию «автократической»⁵⁷.

Во-вторых, с учётом усложнения общественных отношений, представляется невозможным передать народу функцию «универсального законодателя». Принятия решений в сегодняшних условиях требует, как правило, знакомство с экспертными оценками, что обеспечить в масштабах всего электората затруднительно.

В-третьих, принятие каждого решения на всенародном голосовании затягивает процесс принятия решений; оперативное принятие решений становится невозможным.

В-четвёртых, народ представляется негодным в качестве единственного источника принятия решений, поскольку невозможно обеспечить политическую активность всего народа.

Таким образом, идея «чистой» демократии является непригодной для государственного и муниципального управления, поскольку она не соответствует интересам государства и общества, не позволяющей эффективно реализовывать интересы граждан. Представляется, что реализация данной идеи возможна только в мелких населённых пунктах, где все жители хорошо осведомлены о местных проблемах и способны на регулярной основе участвовать в народных собраниях.

Современная модель. С учетом всех обозначенных проблем, идея «чистой» демократии в полной мере не была воспринята ни в одном государстве; однако она легла в основу современной концепции непосредственной демократии, как на государственном, так и на муниципальном уровне. В настоящее время институт прямой демократии на местном уровне закреплён в правовых системах России, Германии и Швейцарии со следующими особенностями:

⁵⁷ Моль, Р. Энциклопедия государственных наук. СПб.; М.: Издание книгопродавца М.О. Вольфа, 1868. С. 266.

1) институты прямой демократии существуют наравне с институтами представительной демократии⁵⁸. Как следствие, основной пласт решений местного уровня принимается уполномоченными муниципальными органами, что позволяет оперативно и в надлежащий срок рассматривать все текущие вопросы местного значения компетентными органами. При этом, решения по особо важным вопросам могут приниматься населением непосредственно;

2) на местном уровне предусмотрены различные формы прямой демократии, которые можно подразделить на императивные (населением непосредственно принимаются решения, обязательные для исполнения органами местного самоуправления) и иные (населением принимаются решения рекомендательного или нравственно-оценочного характера, которые учитываются при принятии решений органами местного самоуправления). Таким образом, субъектам муниципальных отношений предоставляется возможность выбора механизма участия населения в принятии решений по вопросам местного значения в зависимости от характера вопроса (его предмета, общественной значимости, необходимой компетенции).

Формы прямой демократии на местном уровне в России, Германии и Швейцарии представлены в *табл. 1*.

⁵⁸ См.: ч. 2 ст. 3, ч. 2 ст. 130 Конституции РФ; ч. 2 ст. 20, ст. 28 ОЗ ФРГ.

Формы прямой демократии на местном уровне в России, Германии и Швейцарии

	Россия ⁵⁹	Германия ⁶⁰	Швейцария ⁶¹
Императивные формы прямой демократии	Местный референдум, сход граждан	Референдум (Referendum) ⁶² , собрание общины (Gemeindeversammlung)	Абrogативный референдум (Referendum), народная инициатива (Volksinitiative), встречное предложение (Gegenvorschlag), собрание общины (Gemeindeversammlung)
Иные формы прямой демократии	Правотворческая инициатива граждан, собрание граждан, конференция граждан (собрание делегатов), опрос граждан	Собрание граждан (Bürgerversammlung), опрос граждан (Bürgerbefragung), иные формы	Частная инициатива (Einzelnitiative), «рамочные» голосования (Grundsatzabstimmung), консультативные голосования (Konsultativabstimmung)

3) ограничен круг вопросов, по которым решение может приниматься непосредственно населением. На местном уровне жители решают только вопросы, отнесённые законом к компетенции муниципального образования (общины). Кроме того, законодательные акты содержат перечень вопросов, которые могут решаться только органами местного самоуправления. Как правило, к ним относятся финансово-экономические вопросы местного самоуправления (например, составление бюджета, реализация муниципальной собственности, введение местных налогов), градостроительные вопросы (например, утверждение

⁵⁹ См.: Статьи 22 - 33 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

⁶⁰ См.: Durstmann, U. Die Regelung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Kommunalverfassungen der Flächenstaaten der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt (Main): Peter Lang, 2000. P. 3–17.

⁶¹ См.: Bützer, M. Direkte Demokratie in Schweizer Städten. Ursprung, Ausgestaltung und Gebrauch im Vergleich. Baden-Baden: Nomos, 2007. S. 89–116.

⁶² Референдум на местном уровне в ФРГ состоит из двух этапов: гражданской инициативы (Bürgerbegehren) либо инициативы муниципального совета (Ratsbegehren) и гражданского решения (Bürgerentscheid). Более подробно см. § 3 настоящей главы.

правил землепользования и застройки) и др. Обычно в отношении данных вопросов предусмотрены консультативные способы участия населения в процессе принятия решений, такие как публичные слушания и опросы;

4) решения могут быть приняты непосредственно только в соответствии с процедурой, устанавливаемой законом. Такой подход позволяет гарантировать соблюдение прав граждан в процессе принятия решения, как сторонников, так и противников предлагаемого решения, а также учитывать интересы муниципального образования (общины);

5) решения принимаются с использованием разнообразных технологий голосования: на сходе граждан либо на тайном голосовании с использованием бумажных бюллетеней и (или) технических средств для голосования. В большинстве случаев голосование осуществляется на избирательных участках, однако в ряде стран возможно удалённое электронное голосование, осуществляемое при помощи специализированных видов связи.

Таким образом, современная модель прямой демократии устраняет недостатки «архаической» модели и модели «чистой» демократии. Она обеспечивает конструктивное взаимодействие граждан и органов местного самоуправления при решении вопросов различной сложности, а также легальность решений, принятых непосредственно гражданами, при соблюдении законодательно установленной процедуры. Преимуществом современной модели является и разнообразие форм прямой демократии, которое предполагает различную процедуру и правовые последствия при их реализации; такой подход позволяет гражданам выбрать наиболее эффективный способ участия в решении вопросов местного значения.

§ 3. Местный референдум как основная императивная форма прямой демократии на местном уровне

Местный референдум в Германии. Рассуждая о местном референдуме в Германии, следует иметь в виду, что на основании ст. 28 ОЗ ФРГ правовое регулирование принципов организации местного самоуправления (за исключением вопроса о статусе муниципальных служащих), а значит и регулирование институтов прямой демократии на местном уровне, относится к компетенции земель. Основной закон лишь требует, чтобы региональное законодательство соответствовало «принципам республиканского, демократического и социального правового государства в духе... Основного закона»⁶³. При этом, особенность ОЗ ФРГ состоит в том, что он предусматривает непосредственное решение народом только двух вопросов федерального значения: изменение границ федеральных земель и принятие новой Конституции. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что земли при осуществлении правового регулирования институтов прямой демократии не ограничены федеральным законодательством; единственно, региональный законодатель должен обеспечить, чтобы институты прямой демократии были дополнительным, а не основным инструментом принятия решений при осуществлении местного самоуправления⁶⁴.

Невзирая на свободу правового регулирования, предоставленную федеральным законодателем, во всех землях ФРГ местный референдум представлен тремя институтами: институтом гражданской инициативы (Bürgerbegehren), инициативы представительного органа (Ratsbegehren) и институтом гражданского решения (Bürgerentscheid).

Гражданская инициатива – правовой механизм прямой демократии на местном уровне, в рамках которого инициативной группе местных жителей

⁶³ Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. М.: Инфотропик Медиа, 2012. С. 176.

⁶⁴ См.: Rux, J. Direkte Demokratie in Deutschland: Rechtsgrundlagen und Rechtswirklichkeit der unmittelbaren Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland und ihren Ländern. Baden-Baden: Nomos, 2008. S. 242–258.

предоставляется право подать заявление о проведении процедуры гражданского решения вопроса местного значения и гарантируется вынесение вопроса на непосредственное решение гражданами при соблюдении законодательно установленной процедуры. Ранее в отдельных землях ФРГ (например, в Гессене и Рейнланд-Пфальце) под гражданской инициативой понималось также право внесения инициативной группой в представительный орган общины предложений по решению вопросов местного значения; в настоящий момент, однако, все земли придерживаются понимания гражданской инициативы, указанной выше⁶⁵.

В рамках инициативы представительного органа вопрос на гражданское решение выносится муниципальным советом общины. Такой механизм действует во всех германских землях с некоторыми особенностями. В Бранденбурге общины вправе вынести на гражданское решение только вопросы о слиянии общин, в Нижней Саксонии – вопросы об отмене гражданского решения до истечения двухгодичного срока, в период которого гражданское решение не может быть отменено решением местного совета, а в Гамбурге инициатива представительного органа ограничена лишь правом на вынесение на голосования вопроса, альтернативного внесённому инициативной группой в рамках гражданской инициативы⁶⁶.

Вопросы, сформулированные в гражданской инициативе либо инициативе представительного органа, выносятся на гражданское решение – голосование «за» либо «против» предложенной инициативы. На голосование выносятся только те вопросы, которые относятся к компетенции общины и соответствуют требованиям законодательства (см. ниже). В рамках гражданского решения жители общины осуществляют акт публичной власти, действуя «вместо» представительного органа муниципалитета, как прямо указано в положениях об общинах ряда земель (Баден-Вюртемберг, Северный Рейн-Вестфалия и др.)⁶⁷.

⁶⁵ См.: Dustmann, U. Die Regelung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Kommunalverfassungen der Flächenstaaten der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt (Main): Peter Lang, 2000. S. 5.

⁶⁶ См.: Bürgerbegehrenbericht 2018. Berlin: Mehr Demokratie e.V., 2018. S. 11.

⁶⁷ См.: Dustmann, U. Op. cit. S. 4–5.

Местный референдум в Швейцарии. Как и в Германии, местный референдум в Швейцарии не является предметом нормативно-правового регулирования на федеральном уровне. Содержание института местного референдума и порядок его проведения в полной мере определяется кантонами. При этом, в кантонах сложились разные традиции законодательного регулирования институтов прямой демократии, что, несомненно, затрудняет анализ в рамках настоящего исследования. Тем не менее, представляется возможным сформулировать некоторые общие принципы, свойственные местному референдуму в Швейцарии.

Прежде всего, следует отметить, что понятие «референдум» в Швейцарии отличается от понимания данного института в Германии и России. Референдум в Швейцарии (*Referendum*) можно охарактеризовать как форму «негативного» нормотворчества, при котором на народное голосование выносится вопрос об одобрении или отклонении решения, принятого уполномоченным государственным и муниципальным органом. На местном референдуме жители общины решают вопрос об одобрении или отклонении решения, принятого муниципальным органом общины. Таким образом, референдум в Швейцарии «дает народу возможность высказать свое окончательное решение по поводу юридического акта»⁶⁸.

Среди местных референдумов, проводимых в Швейцарии, можно выделить обязательные (*obligatorisches Referendum*) и факультативные (*fakultatives Referendum*).

Согласно концепции обязательного референдума, уставы политической общины содержат закрытый список вопросов, решения по которым должны быть вынесены на местный референдум. Правовые акты, принятые уполномоченным органом или должностным лицом по данным вопросам, вступают в силу только после получения одобрения на местном референдуме. Подразделяют следующие виды обязательных референдумов на местном уровне:

⁶⁸ Самородова-Богацкая, Л. Федеральный референдум и народная инициатива в Швейцарии. Вопросы теории и практики. М.: Академия естествознания, 2014. Кн. 1: Понятие и теоретические основы института референдума. С. 98.

- референдум по нормативно-правовым актам (например, по уставу в новой редакции, политическим регламентам, правилам землепользования и застройки);
- референдум по административным актам (например, по плану застройки);
- референдум по финансовым вопросам (по решениям о введении новых расходных статей местного бюджета сверх установленной суммы);
- референдум по вопросам муниципального сотрудничества (например, о вступлении и выходе из союза общин);
- референдум по особо важным вопросам согласно решению представительного органа⁶⁹.

Механизм факультативного референдума подразумевает, что на местный референдум могут быть вынесены решения органов местного самоуправления по вопросам, определённым в уставе общины, в случае, если в поддержку инициативы о проведении соответствующего референдума будет собрано определённое количество подписей участников референдума либо членов представительного органа общины; количество подписей, а также срок, в течение которого их необходимо собрать, устанавливаются в уставе общины. Так, в Берне требуется собрать 1500 подписей участников референдума в течение 60 дней с даты публикации правового акта⁷⁰, а в Цюрихе – 2000 подписей участников референдума или подписи одной трети членов представительного органа города в течение 30 дней с даты публикации правового акта⁷¹.

«Позитивное» непосредственное правотворчество на местном уровне реализуется в Швейцарии в рамках институтов встречного предложения (Gegenvorschlag) и инициативы (Initiative).

⁶⁹ См.: Bützer, M. Op. cit. S. 89–93.

⁷⁰ См.: Статья 37 Устава города Берн (Gemeindeordnung der Stadt Bern) // Официальный сайт города Берн. URL: https://stadtrecht.bern.ch/lexoverview-home/lex-101_1 (дата обращения: 20.09.2020).

⁷¹ См.: Пункты “b” и “c” ст. 12 Устава города Цюрих (Gemeindeordnung der Stadt Zürich) // Официальный сайт города Цюрих. URL: https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/portal/Deutsch/AmtlicheSammlung/Erlasse/101/100/101.100%20GO_Nov_17_V22.pdf (дата обращения: 20.09.2020).

Встречное предложение может быть инициировано уполномоченным органом местного самоуправления либо группой жителей общины – участников референдума (их минимальная численность определяется в муниципальных правовых актах). В рамках встречного предложения формулируется проект правового акта, альтернативный проекту, выносимому на голосование в рамках местного референдума, и выносится на голосование наряду с проектом, выносимым на местный референдум. Голосование, при этом, осуществляется по основному и альтернативному проекту правового акта, причём, общины устанавливают различные процедуры голосования (подробнее в гл. 3). В 1965 г. Федеральный суд Швейцарии постановил, что право на встречное предложение должно предоставляться на территории всего государства вне зависимости от его закрепления в кантональных и муниципальных правовых актах⁷².

В рамках инициативы её участникам предоставляется право начать процесс, приводящий к принятию, пересмотру или отмене нормативного акта⁷³. Как правило, инициатива представляет собой проект нормативного акта. Кантональные и муниципальные нормативные акты выделяют народную инициативу (Volksinitiative) и частную инициативу (Einzelinitiative); инициатива признаётся народной, если в её поддержку собрано определённое количество подписей местных жителей, в противном случае инициатива автоматически признаётся частной. Народная инициатива, которая соответствует всем нормативным требованиям, сразу выносится на голосование, в то время как частная инициатива для вынесения на голосование требует предварительного согласования представительным органом общины. Как и при проведении местного референдума, представительный орган вправе вынести на голосование, наряду с проектом нормативного акта, альтернативный проект в рамках права на встречное предложение⁷⁴.

⁷² См.: Trechsel, A. Kaleidoskop Volksrechte. Die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen 1970 - 1996. Basel, Genf & München: Helbing & Lichtenhahn, 1999. S. 109.

⁷³ См.: Самородова-Богацкая, Л. Указ. соч. С. 103.

⁷⁴ См.: Bützer, M. Op. cit. S. 107–109.

Таким образом, механизм местного референдума как механизм непосредственного решения вопросов местного значения на местном уровне реализован в Швейцарии путём целого ряда институтов: обязательного и факультативного референдума, встречного предложения, народной и частной инициативы. Представляется, что такое разнообразие механизмов позволяет для различных вопросов учитывать интересы как органов местного самоуправления, так и местных жителей, позволяя наиболее эффективно решать разнообразные вопросы местного значения.

Местный референдум в Российской Федерации. Согласно нормативному определению, референдум в России – «форма 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»⁷⁵. Местный референдум – «референдум, проводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации, настоящим 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»⁷⁶.

Из данного определения можно сделать следующие выводы об основных свойствах местного референдума.

Во-первых, местный референдум – форма прямого волеизъявления граждан, при котором «между решением [населения] и ... ответом на вопрос референдума нет другого акта волеизъявления»⁷⁷, т.е. решение, принятое на местном референдуме, признаётся окончательным и не требует дополнительного

⁷⁵ См.: Статья 2 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

⁷⁶ См.: там же.

⁷⁷ Лейбо, Ю.И. Научно-практический комментарий к главе 2 Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина» / Ю. И. Лейбо, Г. П. Толстопятенко, К. А. Экштайн. М.: Изд-во «ЭКОМ», 2000. С. 200.

утверждения органами местного самоуправления. Таким образом, местный референдум в России не может быть консультативным; решение местного референдума всегда влечёт за собой конкретные правовые последствия. По этой причине недопустимым является, к примеру, вопрос, который был предложен Совету депутатов Балашихинского района Московской области в 2011 г.: «Согласны ли Вы с многоэтажной жилой застройкой территории городского парка в дубовой роще между западной стороной мкр. Дзержинского и мкр. Никольско-Архангельский?»⁷⁸. Очевидно, что в случае как положительного, так и отрицательного голосования по данному вопросу никаких конкретных решений не может быть принято. Местный референдум по данному вопросу проводиться не может, поскольку голосование по указанному вопросу фактически представляло бы собой социологический опрос населения, а не являлось бы реальным инструментом принятия решений непосредственно населением. Следует отметить, что именно признание местного референдума механизмом непосредственного решения жителями вопросов местного значения делает его потенциально значимым инструментом принятия решений на местном уровне. Примечательно, что специалисты отмечают низкую значимость коммунального референдума в Швеции, который в соответствии с законодательством может быть только консультативным⁷⁹.

Во-вторых, предметом местного референдума могут быть только наиболее важные вопросы местного значения. Примечательно, что российские суды не раскрыли в достаточной мере содержание ограничителя «наиболее важные вопросы»; отсутствие особой важности в вопросе до настоящего времени не являлось основанием для признания судом вопроса местного референдума недопустимым. В правовой доктрине данный аспект также в полной мере не раскрыт. К примеру, М.А. Краснов считает «референдум в современную эпоху

⁷⁸ Определение Московского областного суда от 14.02.2012 по делу № 33-3901 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.09.2020).

⁷⁹ См.: Ракитская, И.А. Референдум в Швеции: особенности организации и правила проведения // Московский журнал международного права. 2015. № 3. С. 157.

институтом, предназначенным только для выхода из тупиковых ситуаций»⁸⁰, но при этом не даёт пояснений, какие конкретно общественно-политические ситуации можно считать тупиковыми. Думается, что для устранения правовой неопределённости российскому законодателю либо высшим органам судебной власти следует раскрыть содержание понятия «наиболее важных вопросов», приведённого в п. 53 ст. 2 Закона № 67-ФЗ, либо вовсе убрать данный критерий при определении «позитивного» перечня вопросов. Необходимо отметить, что критерий «важности» при определении допустимости вынесения вопроса на местный референдум возник только после принятия Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 1997 года⁸¹; ранее такой критерий отсутствовал в законодательстве. Представляется также возможным расшифровка данного критерия в муниципальных нормативных актах, ведь степень «важности» того или иного вопроса может различаться в зависимости от муниципального образования, с учётом того, что муниципальные образования существуют в нашей стране в весьма разнообразных условиях.

В-третьих, нормативно-правовое регулирование местного референдума осуществляется Конституцией РФ, федеральным и региональным законодательством, уставом муниципального образования. Принимая во внимание положения Конституции РФ, согласно которым к исключительному ведению Российской Федерации относится организация публичной власти в целом⁸², тогда как установление общих принципов организации местного самоуправления относится к совместному ведению Российской Федерации и

⁸⁰ Краснов, М.А. Конституционно-правовой смысл понятия «демократическое государство» // Судьбы конституционализма в России и современном мире. Труды кафедры конституционного и муниципального права. НИУ «Высшая школа экономики». М.: Юрист, 2012. Вып. 7. С. 29.

⁸¹ См.: Статья 2 Федерального закона от 19.09.1997 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. 22.09.1997 г. № 38. Ст. 4339.

⁸² См.: Пункт «г» ст. 71 Конституции Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

субъектов Российской Федерации⁸³, а остаточная компетенция – к исключительной сфере регулирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований⁸⁴, можно говорить о том, что федеральный законодатель уполномочен регулировать только общие принципы организации местного референдума. В то же время, как отмечает С.М. Шахрай, один из авторов Конституции РФ, федеральное законодательство о местном самоуправлении «содержит весьма детальные, императивные и, по существу, безальтернативные решения»⁸⁵. Закон № 131-ФЗ, и в особенности Закон № 67-ФЗ, содержат не только общие принципы института местного референдума, но и императивные нормы, регулирующие вопросы как предмета местного референдума, так и процедуры его проведения, не требующие конкретизации в нормативных актах регионального уровня. Следует отметить, что такой подход не позволяет учитывать региональную и местную специфику, сложившиеся обычаи и традиции местных общин в государстве со значительной территорией при организации непосредственного решения вопросов на местном уровне. В этой связи, полагаем, что федеральному законодателю следует передать больше полномочий по нормативно-правовому регулированию института местного референдума на региональный и местный уровень.

Следует также обратить внимание на то, что Закон № 67-ФЗ регулирует особенности проведения местного референдума наряду с федеральным и региональным референдумом, предлагая в большом количестве случаев одинаковые материально-правовые и процессуальные решения для референдумов трёх уровней. Данный подход федерального законодателя видится спорным в связи с различной сущностью государственного и местного референдума. В отличие от референдумов, которые проходят на федеральном и региональном уровнях, местный референдум – не только институт прямой демократии, но и

⁸³ См.: Пункт «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

⁸⁴ См.: Статья 73, ч. 1 ст. 130 Конституции Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

⁸⁵ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. С. 655.

институт местного самоуправления. При этом сущность местного самоуправления состоит в самостоятельном решении населением вопросов местного значения, т.е. тех вопросов, о которых граждане в значительной степени осведомлены в силу того, что часто сталкиваются с ними в рамках местного сообщества; граждане погружены в такие вопросы значительно больше, чем в вопросы государственного управления. В этом смысле, видится, что закон должен дифференцировано регулировать порядок проведения государственного и местного референдума: нормативные акты, регулирующие местный референдум, должны содержать менее жесткие требования к предмету и процедуре местного референдума по сравнению с референдумами Российской Федерации и субъекта Российской Федерации. Соответственно, возможны следующие варианты законодательной реформы:

1) кодифицировать нормы, регулирующие порядок проведения местного референдума, в отдельной главе Закона № 67-ФЗ, Закона № 131-ФЗ либо новом законодательном акте;

2) оставить в Законе № 67-ФЗ нормы о принципах проведения местного референдума, предоставить законодательным собраниям субъектов Российской Федерации право регулировать порядок проведения местного референдума.

В-четвертых, субъектами принятия решения на местном референдуме являются граждане Российской Федерации, «место жительства которых расположено в границах муниципального образования». Таким образом, правом голоса на местных референдумах обладают граждане Российской Федерации, зарегистрированные по месту жительства на территории соответствующего муниципального образования. Как отметил Конституционный Суд РФ, «именно постоянное или преимущественное проживание гражданина на территории муниципального образования предполагает его причастность, как члена муниципального сообщества, к вопросам местного значения»⁸⁶.

⁸⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 06.11.1998 № 151-О «По запросу Саратовской областной Думы о проверке конституционности Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.09.2020).

В то же время, как видится, сам по себе факт регистрации по месту жительства не свидетельствует о причастности гражданина к вопросам местного значения соответствующего муниципального образования. Как следует из Закона РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», регистрация по месту проживания осуществляется в срок не позднее трех дней со дня предъявления документов на регистрацию⁸⁷. Думается, что за столь короткий срок невозможно достаточное погружение в вопросы местного значения. Кроме того, возможны злоупотребления, как, например, массовая регистрация в муниципальном образовании для обеспечения получения голосов в пользу определённых кандидатов, яркий пример – досрочные выборы в Совет депутатов сельского поселения Барвихинское Одинцовского района Московской области в 2016 г.⁸⁸, перед которыми по меньшей мере 52 гражданина было зарегистрировано по месту жительства по одному адресу⁸⁹. Для устранения указанных недостатков в действующем законодательстве представляется возможным установить ценз проживания в муниципальном образовании сроком, например, в один год.

Определение местного референдума, закреплённое в Законе № 67-ФЗ, предполагает, что участниками местного референдума могут быть только граждане Российской Федерации. Однако при этом, в силу ч. 3 ст. 17 данного Закона и ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, принять участие в местном референдуме могут и иностранные граждане, зарегистрированные на территории соответствующего муниципального образования в случае, если такое право предусмотрено международными соглашениями Российской Федерации. В настоящее время международные договоры предполагают, что в голосованиях по

⁸⁷ См.: Статья 6 Закона РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Росс. газ. 1993. 10 авг.

⁸⁸ См.: Отказ полиции возбудить дело по незаконной регистрации в Барвихе признали незаконным // Интерфакс. URL: <https://www.interfax.ru/moscow/509999> (дата обращения: 20.09.2020).

⁸⁹ См.: Решение Одинцовского городского суда от 16.09.2016 г. по делу № 2-11292/2016 // Официальный сайт Одинцовского городского суда Московской области. URL: https://odintsovo--mo.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=19079604&delo_id=1540005&new=0&ext_number=1# (дата обращения: 20.09.2020).

местным референдумам могут принимать участие граждане Армении⁹⁰, Кыргызстана⁹¹ и Туркменистана⁹².

Таким образом, российский законодатель определяет местный референдум, как способ принятия решений по вопросам местного значения, который осуществляется непосредственно населением, без участия органов местного самоуправления; местный референдум может служить способом принуждения органов местного самоуправления к принятию нормативных актов. В то же время, нормативное определение данного института требует доработки путём внесения изменений в законодательство для устранения правовой неопределённости и совершенствования отдельных аспектов его содержания.

Сопоставляя местный референдум в России и Германии, можно говорить о схожести в содержания данного института в двух странах. При этом нельзя не отметить, что в Германии в рамках местного референдума выделяют самостоятельные институты гражданской инициативы, инициативы муниципального совета и гражданского решения, в то время как в России инициатива и голосование рассматриваются как этапы проведения местного референдума. Однако, учитывая, что успешная гражданская инициатива (инициатива муниципального совета) неизбежно приводит к процедуре гражданского решения, данный аспект практического значения не имеет.

Если же сравнить понятие местного референдума в России и Швейцарии, то можно выделить существенные различия. В России результатом «успешного» местного референдума является решение населения, которое ложится в основу нормативно-правовых актов, в то время как в Швейцарии «успешный» местный

⁹⁰ См.: Договор между Российской Федерацией и Республикой Армения о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Армения, и граждан Республики Армения, постоянно проживающих на территории Российской Федерации (Подписан в г. Москве 29.08.1997) // Собрание законодательства РФ. 25.02.2002. № 8. Ст. 747.

⁹¹ См.: Договор между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Киргизской Республики, и граждан Киргизской Республики, постоянно проживающих на территории Российской Федерации (Подписан в г. Бишкеке 13.10.1995) // Собрание законодательства РФ. 26.02.2001. № 9. Ст. 786.

⁹² См.: Договор между Российской Федерацией и Туркменистаном о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Туркменистана, и граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории Российской Федерации (Подписан в г. Москве 18.05.1995) // Собрание законодательства РФ. 11.08.1997. № 32. Ст. 3748.

референдум приводит к отмене нормативного либо индивидуального правового акта. Принятие новых нормативных актов в результате «народного» решения осуществляется в Швейцарии в рамках института инициативы. Думается, что российскому законодателю целесообразно рассмотреть вопрос о внедрении механизмов швейцарского местного референдума, такие как «негативное» нормотворчество в рамках местного референдума, вынесение на голосование проектов нормативных актов и встречное предложение. В случае внесения соответствующих изменений в законодательство местному населению будут предоставлены дополнительные возможности по взаимодействию с органами местного самоуправления в процессе нормотворчества, что позволит максимально принимать во внимание интересы всех заинтересованных лиц.

Свойства местного референдума. Местный референдум в каждой из рассматриваемых стран обладает как положительными, так и отрицательными свойствами.

В качестве позитивного свойства института местного референдума можно выделить, прежде всего, то, что местный референдум является эффективным способом общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления⁹³. Сама возможность непосредственного принятия решений по широкому кругу вопросов местного значения, в том числе решений об отмене решений органов местного самоуправления, играет роль «дамоклова меча», способствуя тому, что муниципальные органы и должностные лица принимают решения с учётом мнения местных жителей⁹⁴.

Следует также отметить, что участие граждан в принятии решений путём местного референдума способствует взаимодействию населения и органов местного самоуправления, поскольку муниципальные органы, во-первых, осуществляют проверку предложенного вопроса на соответствие нормативным требованиям и, во-вторых, отвечают за реализацию принятого на местном

⁹³ См.: Пылин, С.В. Конституционно-правовые основы контроля в области местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. СПб., 2006. С. 72–74.

⁹⁴ См.: Wessels, T. Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Baden-Baden: Nomos, 2013. S. 160–166.

референдуме решения. В результате такого взаимодействия представляется возможным в процессе нормотворчества учитывать интересы как общины (муниципального образования), так и отдельных групп жителей. Кроме того, взаимодействие граждан с органами местного самоуправления несёт образовательную функцию, позволяет жителям узнать о механизмах участия в жизни муниципалитета, что несомненно способствует росту гражданского сознания и имеет большое значение для формирования гражданского общества⁹⁵. Доводы некоторых авторов о том, что образовательная функция местного референдума незначительна по причине того, что большинство местных жителей принимают участие в процессе референдума только на стадии голосования⁹⁶, представляется несостоятельными, поскольку инициативная группа местного референдума, как правило, использует разнообразные механизмы по информированию граждан, в том числе в рамках кампании по сбору подписей и агитации, в результате чего широкие круги населения так или иначе оказываются вовлечены в дискуссию по вопросам предстоящего референдума.

Дополнительно некоторые специалисты отмечают, что непосредственное принятие решений населением на местном референдуме позволяет преодолеть негативные последствия «партийной дисциплины», которая имеет место в представительных органах многих муниципальных образований. Другие считают, что местный референдум, наоборот, усиливает влияние политических партий на политический процесс, поскольку они имеют возможность влиять на ход местного референдума в большей степени, нежели любые иные группы граждан. В любом случае, думается, что местный референдум имеет лишь ограниченное влияние на политическое влияние партий, поскольку он является лишь дополнительным инструментом принятия решений⁹⁷.

Среди негативных особенностей местного референдума выделяют следующие.

⁹⁵ См.: Руденко, В.Н. Указ. соч. С. 19.

⁹⁶ См., напр.: Wessels, T. Op. cit. P. 176–177.

⁹⁷ См.: Weixner, B.M. Direkte Demokratie in den Bundesländern // Aus Politik und Zeitgeschichte. 2006. № 10. S. 11.

Прежде всего, необходимо отметить длительность сроков проведения местного референдума. Так, в Германии на проведение процедур гражданской инициативы и гражданского решения может потребоваться от одного года до двух⁹⁸, в Москве провести местный референдум возможно в наиболее благоприятном случае за 5-6 месяцев с момента выдвижения инициативы о его проведении⁹⁹. Таким образом, механизм местного референдума неприменим к случаям, когда требуется принятие неотлагательного решения. В то же время, большинство важнейших вопросов не требуют срочного реагирования; во многих случаях рассмотрение такого рода вопросов в органах местного самоуправления также затягивается, особенно в случае, если организуется публичное общественное обсуждение¹⁰⁰. Кроме того, местный референдум в силу сложности его инициирования проводится только по наиболее общественно значимым вопросам; длительная процедура проведения референдума способствует принятию выверенного решения. В этом смысле, длительность процедуры проведения местного референдума не представляется существенным недостатком по сравнению с механизмами представительной демократии.

Некоторые специалисты высказывают опасения относительно того, что субъекты принятия решения на местном референдуме – участники местного референдума, в отличие от должностных лиц муниципальных образований, не несут политической ответственности за принятое на местном референдуме решение, а значит, с недостаточной ответственностью относятся к осуществляемому выбору на голосовании¹⁰¹. Несомненно, это может играть существенную роль в случае рассмотрения на референдуме сложных вопросов, в том числе финансового характера. Довод о том, что при осуществлении местного самоуправления решения в любом случае принимаются под ответственность населения муниципального образования (решения принимаются либо

⁹⁸ См.: Wessels, T. Op. cit. S. 179.

⁹⁹ См.: Гражданам об их политических правах / под ред. А. В. Иванченко. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2006. С. 129.

¹⁰⁰ См.: Habermann, G. Pro und Contra direkte Demokratie – 22 Argumente für skeptische Zeitgenossen // Mehr direkte Demokratie wagen: Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte - Praxis - Vorschläge. München: Olzog, 2009. S. 441.

¹⁰¹ См., напр.: Isensee, J. Volksgesetzgebung - Vitalisierung oder Störung der parlamentarischen Demokratie? // Deutsches Verwaltungsblatt, 2001. S. 1161.

непосредственно, либо органами местного самоуправления, сформированными в результате выборов)¹⁰², не нивелирует данное негативное свойство местного референдума, поскольку суть представительной демократии как раз состоит в том, что население выбирает представителей, которые в его интересах принимают решения, в том числе и по вопросам, решение которых требует повышенной квалификации.

Ряд недостатков института местного референдума следует из того, что ответом на вопрос референдума может быть только «да» или «нет».

Прежде всего, отмечается, что результат референдума не в полной мере отражает мнение его участников. Как справедливо указывает А.С. Автономов, участник референдума может быть согласен с идеей предложения, выносимого на голосование, но его может не устраивать её реализация; при этом участник референдума не может внести поправку в предложенное решение, а только принять его или отвергнуть¹⁰³. Например, в 2018 г. инициативная группа вынесла на референдум города Цюриха вопрос о сокращении числа членов городского совета с 9 до 7 с целью оптимизации бюджетных расходов. Противники идеи утверждали, что такое сокращение нецелесообразно, поскольку перераспределение обязанностей внутри городского совета, которое потребуется при реализации данной инициативы, приведёт к повышению нагрузки и, как следствие, к снижению качества принимаемых решений. Притом, что, согласно социологическим опросам общественного мнения, идею о сокращении бюджетных расходов поддерживало большинство зарегистрированных участников референдума¹⁰⁴, только 38,2% проголосовавших участников референдума поддержало инициативу¹⁰⁵. Таким образом, имеющую поддержку

¹⁰² См.: Habermann, G., Schaal, D. Pro und Contra direkte Demokratie – 22 Argumente für skeptische Zeitgenossen // Mehr direkte Demokratie wagen: Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte - Praxis - Vorschläge / Hermann K. Neußner. München: Olzog, 2009. S. 436.

¹⁰³ См.: Avtonomov, A. Russian Federation // Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience. Burlington: Ashgate Publishing Company, 2001. P. 160.

¹⁰⁴ См.: Fritzsche, D. Zürcher Initiative “7 statt 9“: Schrumpfkur schafft Schlagkraft // Neue Züricher Zeitung. URL: <https://www.nzz.ch/meinung/schrumpfkur-bringt-schlagkraft-ld.1349815> (дата обращения: 20.09.2020).

¹⁰⁵ См.: Kälin, A. Ticker: Zürich will den Stadtrat nicht von 9 auf 7 Mitglieder verkleinern // Neue Züricher Zeitung. URL: <https://www.nzz.ch/zuerich/stadt-zuerich-will-den-stadtrat-nicht-von-9-auf-7-mitglieder-verkleinern-ld.1422384> (дата обращения: 20.09.2020).

большинства идею о снижении бюджетных расходов не удалось реализовать в рамках местного референдума.

Как полагают некоторые специалисты по вопросам прямой демократии, негативным свойством местного референдума является также то обстоятельство, что сторонники реализации инициативы всегда более активно высказываются в поддержку инициативы, чем её противники высказывают критику; таким образом, с их точки зрения, существует угроза принятия на местном референдуме решения, которое не имеет широкой поддержки в местном сообществе. В противовес данному суждению следует отметить, что данные опасения имели бы подтверждение только в том случае, если практика проведения местных референдумов показывала бы поддержку инициативы в подавляющем большинстве случаев, однако это не подтверждается электоральной статистикой в исследуемых странах¹⁰⁶. Кроме того, данное опасение нивелируется тем, что местный референдум считается состоявшимся только при количестве участников голосования, превышающем законодательно установленный кворум¹⁰⁷.

Наконец, распространённым опасением является представление о том, что местные референдумы могут быть использованы популистами для повышения своего уровня поддержки на выборах. Сторонники такого взгляда указывают на то, что популисты – инициаторы местного референдума получают трибуну, при помощи которой возможно продвижение идей, которые могут вызывать поддержку у широкого круга участников референдума, но при этом быть нереализуемыми, экономически необоснованными и даже вредными для общины¹⁰⁸. При такой ситуации у инициативной группы отсутствует цель принятия того или иного правового акта, в результате чего фактически происходит злоупотребление правом. Кроме того, возникает риск принятия, помимо воли инициаторов, решения, которое нанесёт ущерб жителям муниципального образования.

¹⁰⁶ Например, в 2017 г. в Германии положительное решение по вопросам местных референдумов было принято в 52% случаев (см.: Bürgerbegehrenbericht 2018. S. 7).

¹⁰⁷ См.: Wessels, T. Op. cit. S. 187–190.

¹⁰⁸ См.: Руденко, В.Н. Указ. соч. С. 255.

В ответ на данные опасения можно отметить следующее. Местный референдум, как и любой другой публично-правовой институт, несомненно, может быть использован лицами, которые осуществляют политическую деятельность исключительно с целью наращивания электората. В то же время, в демократическом государстве, которое предполагает плюрализм мнений, такие политики не могут быть ограничены в праве на высказывание тех или иных точек зрения, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом. Что же касается опасения принятия вредных правовых актов, то думается, что такие механизмы, как «подписной барьер», требования к вопросам местного референдума и кворум явки, в достаточной мере защищают интересы граждан. Кроме того, данное опасение не подтверждается практикой: заведомо популистские решения не находят необходимой поддержки среди участников местного референдума для их принятия¹⁰⁹.

Таким образом, местный референдум, наряду с рядом положительных функций (согласовательной, образовательной, контрольной и др.), имеет большое количество негативных проявлений. При подробном анализе становится очевидно, что негативная сторона местного референдума, хотя и несёт риски для общества, не является абсолютной. Таким образом, в демократическом государстве гражданам должна быть предоставлена возможность использования местного референдума как инструмента непосредственного решения вопросов местного значения. В то же время, в силу его негативных качеств, местный референдум не может быть основным средством принятия решений на местном уровне, а только дополнительным к механизму принятия решений органами местного самоуправления.

Подводя итог первой главе, можно говорить о том, что местный референдум есть неотъемлемый механизм осуществления местного самоуправления в таких демократических государствах, как Германия, Швейцария и Россия. В отличие от механизмов представительной демократии, институт местного референдума позволяет гражданам принимать решения по вопросам местного значения

¹⁰⁹ См.: Habermann, G. Op. cit. S. 431.

непосредственно, без участия органов местного самоуправления. В силу различных правовых традиций, в трёх рассматриваемых государствах по-разному законодательно установлено содержание данного института и способы его реализации. Анализ показывает, что нормативное регулирование конституционно-правовых основ местного самоуправления в России не всегда позволяет эффективно использовать данный механизм; в этом смысле целесообразным видится заимствование некоторых особенностей нормативно-правового регулирования в Германии и Швейцарии, с учётом негативной стороны местного референдума. Наиболее важным представляется, чтобы правовое регулирование местного референдума стало, прежде всего, вопросом регионального и местного значения, а не федерального; такой подход позволит устранить правовую неопределённость в законодательстве, учесть местные традиции и в конечном счете позволит расширить практику применения местных референдумов при решении вопросов местного значения.

Глава 2. Вопросы местного референдума в Германии, Швейцарии и России

§ 1. Требования к предмету вопроса местного референдума

В Германии, Швейцарии и России действуют различные подходы к определению вопросов, которые могут быть рассмотрены на местном референдуме. Прежде всего, необходимо отметить, что требования к предмету и формулировке допустимого вопроса местного референдума в Германии и Швейцарии определяются региональными законодательными актами, а в России – в федеральных законах.

Для того чтобы определить круг вопросов, которые с точки зрения предмета могут быть вынесены на местный референдум, необходимо определить:

1) круг вопросов, которые могут быть вынесены на местный референдум («позитивный» перечень);

2) круг вопросов, которые не могут быть вынесены на местный референдум, даже в случае, если они содержатся в «позитивном» списке («негативный» перечень);

3) круг вопросов, которые должны быть вынесены на местный референдум («обязательный» перечень).

«Позитивный» перечень. Положения земель ФРГ об общинах используют два способа определения базы «позитивного» перечня. К «позитивному» перечню относятся:

1) вопросы, касающиеся компетенции общины (например, в Баварии, Саксонии-Ангальт, Шлезвиг-Гольштейне), либо

2) вопросы, относящиеся к компетенции представительного органа – совета общины (например, в Баден-Вюртемберге, Берлине, Бранденбурге).

В ряде земель (в Баден-Вюртемберге, Баварии и некоторых других) из «позитивного» перечня прямо исключены вопросы, касающиеся полномочий главы общины.

В Гессене и Мекленбурге-Передней Померании на местный референдум могут быть вынесены только «важные» вопросы общины; при этом, законодательные акты не раскрывают обозначенный критерий «важности». К примеру, в городе Рюссельсхайм земли Гессен городской совет запретил проведение местного референдума о запрете на спиливание деревьев на главной площади города Марктплатц, несмотря на то, что инициативная группа собрала более 2700 подписей жителей общины¹¹⁰. Как справедливо отмечает Т. Весселс, данный критерий видится избыточным, поскольку для отсеивания незначимых для общины вопросов существует требование о собрании законодательно установленного числа подписей жителей общины¹¹¹.

В Швейцарии местные референдумы и гражданские инициативы проводятся с целью принятия, изменения или отмены решения представительного

¹¹⁰ См.: Domes, A. Bürgerbegehren unzulässig: Verwaltung in Rüsselsheim sieht in Baumfällung keine "wichtige Angelegenheit" // Main-Spitze. URL: https://www.main-spitze.de/lokales/kreis-gross-gerau/ruesselsheim/burgerbegehren-unzulässig-verwaltung-in-russelsheim-sieht-in-baumfallung-keine-wichtige-angelegenheit_16179953 (дата обращения: 20.09.2020).

¹¹¹ См.: Wessels, T. Op. cit. S. 285.

органа – Совета общины. Таким образом, «позитивный» перечень в Швейцарии состоит из вопросов, которые входят в компетенцию представительного органа общины.

В России основу «позитивного» перечня составляют вопросы местного значения. Часть 3 ст. 12 Закона № 67-ФЗ предусматривает, что «на местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения»¹¹². Аналогичная норма содержится в ч. 1 ст. 22 Закона № 131-ФЗ, которая предусматривает, что местный референдум проводится «в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения»¹¹³.

При этом, как было указано выше, понятие вопросов местного значения не раскрывается в нормативных актах и судебной практике. Исходя из этого, для определения допустимости вопроса к вынесению на местный референдум необходимо руководствоваться перечнем вопросов местного значения, закреплённым в ст. 14 - 16.2 Закона № 131-ФЗ.

Необходимо также принять во внимание, что в силу п. 53 ст. 2 Закона № 67-ФЗ предметом местного референдума могут быть только «наиболее важные» вопросы местного значения. При этом, как было упомянуто выше, критерий «наибольшей важности» не раскрывается ни в Законе № 67-ФЗ, ни в иных нормативно-правовых актах федерального, регионального и местного уровней. Как и в случае с отдельными землями ФРГ, критерий «важности» видится избыточным в связи с наличием подписного барьера для инициирования местного референдума. Хотя данный критерий и не являлся в прошлом предметом судебных разбирательств, существует опасность его необоснованного применения органами представительной власти муниципального образования и органами судебной власти; полагаем, что он должен быть отменён федеральным законодателем.

¹¹² См.: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

¹¹³ См.: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

Отдельно следует отметить, что до принятия в 2003 г. Закона № 131-ФЗ в «позитивный» перечень входил вопрос о принятии устава муниципального образования. Согласно ранее действующему Федеральному закону от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устав муниципального образования мог быть принят представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно (ст. 8)¹¹⁴. Несмотря на то что для принятия устава не требовалось его обязательное одобрение на местном референдуме, голосования по проектам уставов не были редкостью. Так, только в первой половине 1998 г. было проведено шесть местных референдумов по вопросам о принятии или изменении уставов муниципальных образований¹¹⁵. Представляется, что законодателю следует вернуть в действующее законодательство возможность принимать устав муниципального образования и вносить изменения в него по решению, принятому на местном референдуме.

«Негативный» перечень. В законодательных актах 16 земель ФРГ предусмотрены различные «негативные» перечни, в каждой земле сформирована собственная практика их применения. Обобщая опыт германских земель, можно сформулировать следующие блоки общественных отношений, которые не могут быть предметом местного референдума.

Во-первых, в каждой земле имеются ограничения по рассмотрению на местном референдуме вопросов финансового характера. Более подробно об этом изложено ниже. Примечательно, что в городах, обладающих статусом земель, Бремене и Гамбурге «негативный» перечень распространяется только на данный блок вопросов.

Во-вторых, в 11 землях запрещено выносить на местный референдум вопрос об утверждении градостроительных планов (генерального плана, плана застройки и землепользования и др.), в Берлине утверждение градостроительного плана может быть предметом только консультативного референдума. Данное

¹¹⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 28.08.1995. № 35. Ст. 3506.

¹¹⁵ См.: Avtonomov, A. Russia Country Report. C2d Working Papers Series 2. Zurich: Centre for Democracy Studies Aarau (ZDA) at the University of Zurich, 2000. P. 16.

ограничение объясняется тем, что градостроительный план – комплексный документ, подготовка которого требует специальных знаний и учёта интересов всех жителей общины¹¹⁶. С учётом того, что принятие градостроительных планов осуществляется после обязательного проведения публичных слушаний, а предметом местного референдума может быть без ограничения любой вопрос о благоустройстве и ограничении застройки¹¹⁷, данный запрет видится обоснованным.

В 11 землях также установлен запрет на рассмотрение в рамках местного референдума вопроса о «внутренней организации администрации общины». Указанное ограничение относится ко всем вопросам, связанным с определением структуры администрации и распределением обязанностей среди должностных лиц и муниципальных служащих. Считается, что внутренние вопросы организации администрации могут быть эффективно разрешены только изнутри организации¹¹⁸.

В данном контексте дискуссионным в доктрине и судебной практике стал вопрос о том, является ли допустимым вынесение на местный референдум вопроса об изменении или об отмене изменения численности избираемых членов администрации. Одни причисляют этот вопрос к «негативному» перечню, как вопрос внутренней организации управления общиной, поскольку изменение численного состава администрации неизбежно приводит к изменению структуры администрации и перераспределению обязанностей¹¹⁹. Другие считают такой вопрос местного референдума допустимым, отмечая, что избираемые члены администрации являются, прежде всего, представителями жителей общины, а не просто структурными единицами; следовательно, указанный вопрос не является

¹¹⁶ См.: Ritgen, K. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Dargestellt am Beispiel des § 26 der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung. Baden-Baden: Nomos, 1997. S. 206.

¹¹⁷ См.: *ibid.*

¹¹⁸ См.: Dustmann, U. Die Regelung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Kommunalverfassungen der Flächenstaaten der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt (Main): Peter Lang, 2000. S. 56-57.

¹¹⁹ См.: Решение Административного суда города Ансбах от 26.03.1998 № 4 К 97.02347 // База данных «Избирательное право». URL: <http://www.wahlrecht.de/wahlpruefung/19980326.htm> (дата обращения: 20.09.2020); см. также: Dustmann, U. *Op. cit.* S. 57.

вопросом сугубо «внутренней» организации администрации¹²⁰. В настоящее время суды принимают решения о допустимости такого рода вопросов по ситуации, с учётом того, потребует ли решение, принятое на местном референдуме, существенного изменения структуры и перераспределения обязанностей.

В 12 землях запрещён местный референдум по вопросам, которые затрагивают вопросы правового статуса должностных лиц и муниципальных служащих. Данное ограничение распространяется на все вопросы прав и обязанностей, закреплённых в законе и трудовом договоре, равно как и на вопросы трудоустройства, увольнения, выборов и отзыва. Запрет объясняется стремлением защитить неприкосновенность частной жизни должностных лиц и муниципальных служащих, предотвратить возможные вопросы местного референдума, сформулированные с целью расправы над ними¹²¹. На практике, однако, данные вопросы редко становились предметом инициативы к проведению местного референдума.

Наконец, в девяти землях запрещено выносить на местный референдум решения по административным жалобам. Указанное ограничение видится избыточным, поскольку решение, принятое на местном референдуме, оформляется в виде нормативного правового акта, в то время как решение по административной жалобе всегда является индивидуальным правовым актом.

Подводя промежуточный итог, следует отметить, что каждое ограничение, предъявляемое к предмету местного референдума в ФРГ, за исключением запрета на принятие на местном референдуме решений по административным жалобам, имеет достаточное конституционно-правовое обоснование. При этом, ведутся дискуссии о необходимости некоторых из них; возможно, это обстоятельство

¹²⁰ См.: Решение Высшего административного суда земли Гессен от 30.09.2003 № 8 TG 2479/03 // База данных судебных решений земли Гессен. URL: http://www.lareda.hessenrecht.hessen.de/lexsoft/default/hessenrecht_lareda.html#docid:265986 (дата обращения: 20.09.2020); см. также: Gebhardt, I. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht. Verfassungsrechtliche Maßstäbe und verfassungsgerichtliche Maßstabsbildung für kommunale Gebietsreformen, staatliche Aufgabenverlagerungen und Ausgestaltungen des kommunalen Finanzausgleichs. Baden-Baden: Nomos, 2007. S. 200.

¹²¹ См.: Wessels, T. Op. cit. S. 304–305.

приведёт к пересмотру «негативных» списков земельными законодательными органами в будущем.

Особенность прямой демократии в Швейцарии состоит в том, что законодательные акты большинства швейцарских кантонов не содержат никаких ограничений к предмету факультативного референдума и гражданской инициативы. Лишь в отдельных кантонах имеются требования, которые в незначительной степени ограничивают возможность вынести вопрос на местный референдум. К примеру, в кантоне Цюрих запрещено выносить на местный референдум, в частности, вопросы о назначении выборов, об утверждении годового отчёта и бухгалтерской отчётности, о применении положений регламента Совета общины и внесении законопроектов в Совет кантона¹²².

В России «негативный» перечень вопросов, вынесение которых на референдум недопустимо, установлен в ч. 8 ст. 12 Закона № 67-ФЗ и включает вопросы:

1) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;

2) о персональном составе органов местного самоуправления;

3) об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;

4) о принятии или об изменении местного бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования;

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

¹²² См.: Статья 12 Устава города Цюрих (Gemeindeordnung der Stadt Zürich) // Официальный сайт города Цюрих. URL: https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/portal/Deutsch/AmtlicheSammlung/Erlasse/101/100/101.100%20GO_Nov_17_V22.pdf (дата обращения: 20.09.2020).

Как и в отношении «негативных» перечней земель ФРГ, российский перечень является предметом для широких дискуссий.

Так, первый круг вопросов стал предметом обращения Совета Федерации Федерального Собрания РФ в Конституционный Суд РФ в 1998 г. По мнению «верхней» палаты Федерального собрания, норма закона, закрепляющая соответствующее ограничение, на момент обращения не соответствовала Конституции РФ по причине того, что такая норма федерального законодательства «является вмешательством в компетенцию субъектов Российской Федерации, вторжением в самостоятельность местного самоуправления, ограничивает право граждан на непосредственное осуществление власти через референдум и право на местное самоуправление»¹²³. Однако, как справедливо отметил Конституционный Суд РФ, подтвердив конституционность указанной нормы, данное ограничение следует считать обоснованным в силу того, что референдум как форма непосредственной демократии не может подменять собой иные формы народовластия. Согласно позиции Суда, «референдум как высшее непосредственное выражение власти народа, по смыслу Конституции Российской Федерации, не может быть направлен на отрицание состоявшихся законных свободных выборов, также являющихся высшим непосредственным выражением власти народа, поскольку фактически это приводило бы к пересмотру их итогов и, как следствие, - к нарушению стабильности и непрерывности функционирования органов публичной власти»¹²⁴. Таким образом, Конституционный Суд подтвердил, что местный референдум как институт прямой демократии только дополняет институты представительной демократии, но не может их заменить. Законодательство позволяет досрочно прекратить полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица

¹²³ Постановление Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта “а” пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. 22.06.1998. № 25. Ст. 3002.

¹²⁴ Там же.

местного самоуправления только в рамках специальной процедуры голосования по отзыву¹²⁵.

Дискуссионными являются и ограничения на вынесение на местный референдум вопросов финансового характера: содержание и обоснованность указанных ограничений представляется неоднозначными. Более подробно данный вопрос изложен ниже.

Что касается вопросов о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения, то данное ограничение можно считать избыточным в отношении местного референдума: в силу п. «з» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, данные вопросы находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; следовательно, не являются вопросами местного значения и не могут быть отнесены к «позитивному» перечню.

В силу п. 9 ст. 12 Закона № 67-ФЗ данный перечень является закрытым и не может быть расширен иными нормативно-правовыми актами. На практике, однако, возможность проведения местного референдума по ряду вопросов ограничена.

В частности, по мнению Конституционного Суда РФ, недопустимо проведение местного референдума по вопросам, отнесённым к исключительным полномочиям представительного органа муниципального образования¹²⁶. В эту группу входят такие значимые для местного самоуправления вопросы, как утверждение устава муниципального образования, внесение изменений и

¹²⁵ См.: Части 1 - 2.1 ст. 24 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

¹²⁶ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 25.02.2016 № 405-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Агафонова Андрея Георгиевича, Агафоновой Натальи Игоревны и других на нарушение их конституционных прав положением статьи 51 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.09.2020); Определение Конституционного Суда РФ от 09.12.2014 № 2744-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Колодежного Дмитрия Витальевича и Передельского Дмитрия Александровича на нарушение их конституционных прав статьёй 16 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2015. № 2.

дополнений в устав муниципального образования¹²⁷, об утверждении условий контракта для главы местной администрации¹²⁸, о распоряжении муниципальной собственностью¹²⁹. Данная позиция Конституционного Суда РФ обосновывается ч. 6 ст. 12 Закона № 67-ФЗ, согласно которой вопросы местного референдума не должны противоречить законодательству Российской Федерации и соответствующего субъекта Российской Федерации (что коррелирует с принципом правового государства, закреплённым в ст. 15 Конституции РФ).

Позиция Конституционного Суда РФ по указанному вопросу представляется крайне спорной. Притом, что в российском законодательстве не раскрывается содержание понятия «исключительная компетенция»¹³⁰, представляется, что данный институт служит не разграничению полномочий институтов прямой и непосредственной демократии, а разграничению компетенции представительного органа муниципального образования и иных органов местного самоуправления. Об этом свидетельствуют следующие факторы, вытекающие из систематического толкования законодательства.

Во-первых, Закон № 131-ФЗ относит к исключительной компетенции представительного органа ряд вопросов, которые не могут быть предметом местного референдума в силу прямого запрета, предусмотренного ч. 8 ст. 11 Закона № 67-ФЗ.

Во-вторых, Закон № 67-ФЗ не содержит нормы, аналогичной п. 10 ч. 5 ст. 6 Федерального конституционного закона от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», согласно которой «на референдум не могут выноситься вопросы, отнесенные Конституцией Российской Федерации, федеральными

¹²⁷ См.: Пункт 1 ч. 10 ст. 35, ст. 44 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

¹²⁸ См.: Часть 3 ст. 37 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

¹²⁹ См.: Пункт 5 ч. 10 ст. 35, ч. 1 ст. 51 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

¹³⁰ См.: Колюшин, Е.И. О квазиосуществлении решений Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 55–60.

конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти»¹³¹.

В-третьих, по справедливому замечанию А.А. Сергеева, установление исключительной компетенции представительного органа обусловлено тем, что этот орган «обладает правом представлять интересы населения и принимать решения от его имени»¹³², а значит, обладает особым положением по отношению к другим органам местного самоуправления. В то же время, из этого не следует, что представительный орган муниципального образования обладает привилегированным положением по отношению к прямому волеизъявлению жителей муниципального образования – участников местного референдума.

Отдельно следует отметить, что в 2014 г. Конституционный Суд РФ указал на недопустимость рассмотрения в рамках местного референдума вопроса о структуре органов местного самоуправления¹³³. Конституционным Судом было разъяснено, что структура органов местного самоуправления устанавливается уставом муниципального образования, который, в свою очередь, может быть принят и изменён только решением представительного органа муниципального образования (либо схода граждан, осуществляющего полномочия представительного органа). Невозможно, однако, не согласиться с оценкой А.Е. Помазанского о том, что такой подход не в полной мере согласуется с конституционными положениями о местном самоуправлении, поскольку ч. 1 ст. 131 Конституции РФ прямо предусматривает, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно¹³⁴. Единственное исключение из данного запрета законодатель делает для определения структуры органов местного самоуправления в случае создания на межселенных

¹³¹ См.: Собрание законодательства РФ. 05.07.2004. № 27. Ст. 2710.

¹³² Сергеев, А.А. Институт местного референдума в законодательстве Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. № 2. С. 26.

¹³³ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 09.12.2014 № 2744-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Колодежного Дмитрия Витальевича и Передельского Дмитрия Александровича на нарушение их конституционных прав статьей 16 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2015. № 2.

¹³⁴ См.: Васильев, В.И. Развитие демократических принципов и институтов на муниципальном уровне: правовые основы / В. И. Васильев, А. Е. Постников, А. Е. Помазанский. М.: ИЗиСП при Правительстве РФ: Норма: Инфра-М, 2017. С. 233.

территориях вновь образованного муниципального образования или в случае создания вновь образованного муниципального образования путем преобразования существующего муниципального образования. В этом случае местный референдум об определении структуры органов местного самоуправления проводится, если инициативная группа выступит с инициативой местного референдума в течение одного месяца со дня образования соответствующего муниципального образования, а также соберёт подписи 3% от числа зарегистрированных участников референдума¹³⁵. Как справедливо указывает И.И. Овчинников, «процедура самостоятельного определения населением структуры органов местного самоуправления через механизм местного референдума неоправданно усложнена и жестко регламентирована»¹³⁶. Неудивительно, что известны только единичные случаи проведения такого рода референдумов.

Для того, чтобы остановить практику расширительного толкования соответствующих норм Закона № 67-ФЗ и Закона № 131-ФЗ, потребуется законодательная реформа. В качестве одного из вариантов можно рассмотреть практику законодательного регулирования отдельных земель ФРГ, согласно которой считается, что участники местного референдума принимают решение вместо представительного органа муниципального образования. В результате такой реформы юридическая сила решения, принятого на местном референдуме, будет уравнена с юридической силой решения схода граждан и приведёт к единообразию правового регулирования институтов прямой демократии в Российской Федерации.

На практике также не представляется возможным проведение местного референдума по вопросам местного значения, по которым решения принимаются в соответствии со специальным законодательством. Например, Дума городского округа Тольятти в 2016 г. не согласовала вопрос о запрете на выдачу заказчику

¹³⁵ См.: Часть 5 ст. 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

¹³⁶ Овчинников, И.И. Местное самоуправление в Российской Федерации (теоретические, исторические и правовые аспекты). М.: Консалтбанкир, 2018. С. 100.

разрешений на строительство при отсутствии проекта планировки микрорайона городского округа. Представительный орган городского округа в своём заключении указал, что отказ в выдаче разрешений на строительство выдаётся только по основаниям, указанным в Градостроительном кодексе РФ¹³⁷. Данный подход следует признать обоснованным – согласно принципу федерализма, решение, принятое на местном референдуме, не может противоречить федеральному законодательству.

Подводя промежуточный итог, можно сделать вывод о том, что в России действует обширный «негативный» перечень, который исключает проведение местного референдума по большому кругу важнейших вопросов местного значения; при этом не во всех случаях ограничения являются в достаточной мере обоснованными и целесообразными. Как представляется, требуется законодательная реформа, которая позволит существенно сократить «негативный» перечень. Разумно также предоставить субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям возможность самостоятельно определять содержание «негативного» перечня.

«Обязательный» перечень. Нормативно-правовые акты земель ФРГ не предусматривают вопросов, которые должны рассматриваться на местном референдуме в обязательном порядке, за единственным исключением¹³⁸. В двух муниципальных образованиях земли Бремен, городах Бремен¹³⁹ и Бремерхафен¹⁴⁰, на местный референдум выносится вопрос о реализации городом долей в предприятиях, осуществляющих коммунальное обслуживание либо управление жилым фондом города в случае, если решение о реализации принято простым, но

¹³⁷ См.: Решение Думы городского округа Тольятти от 14.06.2016 № 1110 «О проверке соответствия вопросов, предлагаемых для внесения на местный референдум, требованиям федерального законодательства, законодательства Самарской области» // Городские ведомости. 2016. 17 июня.

¹³⁸ См.: Bürgerbegehrenbericht 2018. S. 10.

¹³⁹ См.: Пункт «а» ч. 2 ст. 70, ст. 148 Конституции земли Вольный ганзейский город Бремен (Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen) // Портал Представительного собрания города Бремен. URL: https://www.bremische-buergerschaft.de/fileadmin/user_upload/Dateien/rechtsgrundlagen/Landesverfassung_Freie_Hansestadt_Bremen.pdf (дата обращения: 20.09.2020).

¹⁴⁰ См.: Пункт 1 ч. 2 ст. 7 Конституции города Бремерхафен (Verfassung für die Stadt Bremerhaven) // Портал транспарентности земли Бремен. URL: https://www.transparenz.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen2014_tp.c.70397.de&template=00_html_to_pdf_d (дата обращения: 20.09.2020).

не квалифицированным (две трети состава), большинством голосов членов представительного собрания города. Данное правило, введённое в 2013 г., было воспринято специалистами по прямой демократии неоднозначно, подробно этот вопрос раскрыт ниже.

Иначе обстоят дела в Швейцарии, где «обязательные» перечни предусмотрены во всех кантонах федерации. В ряде кантонов такие перечни включают в себя широкий круг вопросов местного значения, в том числе и финансовых.

Так, в городе Цюрих на местном референдуме должны быть одобрены следующие решения Совета общины:

- 1) об утверждении Устава общины и внесении в него изменений;
- 2) о заключении соглашений с другими общинами о создании добровольного объединения с городом Цюрих либо о создании межмуниципальных союзов;
- 3) об изменении границ общины (если изменение границ затрагивает населённые районы);
- 4) об утверждении новых расходов местного бюджета, приобретении долей в организациях, предоставлении гарантий и беспроцентных займов на крупную сумму¹⁴¹.

«Обязательный» перечень российских муниципальных образований формируется на основании ч. 4 ст. 12 Закона № 67-ФЗ из вопросов, прямо предусмотренных федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования. Таким вопросом, прежде всего, является вопрос о самообложении граждан, т.е. о введении обязанности граждан осуществить разовые платежи для решения конкретных вопросов местного значения. В силу ч. 2 ст. 56 Закона № 131-ФЗ вопросы введения и использования средств самообложения решаются

¹⁴¹ См.: Статья 12 Устава города Цюрих (Gemeindeordnung der Stadt Zürich) // Официальный сайт города Цюрих. URL: https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/portal/Deutsch/AmtlicheSammlung/Erlasse/101/100/101.100%20GO_Nov_17_V22.pdf (дата обращения: 20.09.2020).

исключительно на местном референдуме либо в определенных случаях на сходе граждан. Примечательно, что вопросы самообложения граждан являются самым частым предметом местного референдума в России: согласно официальным данным Центральной избирательной комиссии РФ, в 2018 г. было проведено более 1000 местных референдумов о самообложении граждан¹⁴².

Высокая популярность местных референдумов о самообложении свидетельствует о том, что он нередко используется органами местного самоуправления для восполнения нехватки средств местных бюджетов за счёт населения. Этому способствует отсутствие надлежащих законодательных механизмов по ограничению такого рода референдумов: не предусмотрена ни предельная сумма самообложения, ни предельная частота проведения такого рода референдумов. В этом смысле, нецелесообразным видится предложение А.А. Джагаряна и Н.В. Джагаряна об установлении более гибкого механизма самообложения и введении механизма принудительного взыскания средств самообложения¹⁴³. Полагаем, что в отсутствие надлежащих процедурных гарантий это может привести к злоупотреблениям со стороны органов местного самоуправления.

В обязательном порядке на голосование среди жителей выносятся вопросы об изменении границ муниципальных районов, влекущем отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов, об изменении границ муниципальных районов и поселений, не влекущее отнесения территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений, а также о разделении поселения, влекущее образование двух и более поселений (ч. 2, 3 ст. 12, ч. 5 ст. 13, ч. 3 ст. 24 Закона № 131-ФЗ). Указанное голосование проводится в рамках специальной процедуры голосования об изменении границ

¹⁴² См.: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Выборы, референдумы и иные формы прямого волеизъявления. URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom> (дата обращения: 20.09.2020).

¹⁴³ См.: Джагарян, А.А. Конституционно-правовые основы финансово-экономического обеспечения местного самоуправления в России: теория, практика и тенденции развития / А. А. Джагарян, Н. В. Джагарян. М.: Акварель, 2011. С. 284-285.

(преобразовании) муниципального образования, которая, с некоторыми особенностями, аналогична процедуре проведения местного референдума (ч. 5 ст. 5 Закона № 131-ФЗ). Примечательно, что иные варианты изменения границ муниципальных образований, равно как и преобразование муниципальных образований, осуществляется без необходимости принятия решения на голосовании. Таким образом, согласно текущему законодательству, вопросы об изменении границ муниципальных образований, которые не влекут прекращение полномочий органов местного самоуправления, подлежат вынесению на голосование, однако решения об изменении границ и преобразовании муниципальных образований, в результате которых полномочия органов местного самоуправления подлежат прекращению, принимаются решением представительного органа муниципального образования и не выносятся на голосование. Притом, что Конституционный Суд РФ признал соответствующие нормы Закона № 131-ФЗ не противоречащими Конституции РФ в силу того, что федеральный законодатель уполномочен самостоятельно определять способ учёта мнения населения по данным вопросам¹⁴⁴, отсутствует надлежащее обоснование для отказа гражданам в праве непосредственно решать вопрос об изменении границ (преобразовании) муниципального образования в отдельных случаях. На это указывает и Конституционный Суд РФ, который в своём Постановлении 1997 г., рассматривая вопрос о порядке учёта мнения населения по вопросам об изменении границ муниципальных образований, констатировал, что «наиболее адекватной формой учета мнения населения при таких обстоятельствах является референдум»¹⁴⁵. Как представляется, в целях оптимизации законодательства и устранения противоречий федеральному законодателю следует внести изменения в Закон № 131-ФЗ и предусмотреть обязательное проведение голосования среди

¹⁴⁴ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 06.03.2008 № 214-О-П «По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. 05.05.2008. № 18. Ст. 2092.

¹⁴⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”» // Собрание законодательства РФ. 03.02.1997. № 5. Ст. 708.

жителей по любым вопросам, связанных с изменением границ и преобразовании муниципальных образований.

С учётом вышеизложенного, законодательные органы государств по-разному подходят к составлению «обязательных» перечней вопросов местного референдума: в Германии «обязательные» местные референдумы являются редкостью, в то время как в Швейцарии они проводятся регулярно по широкому кругу вопросов. В России к «обязательным» вопросам местного референдума относятся только вопросы о введении и использовании средств самообложения, а решения по некоторым вопросам об изменении границ и преобразовании муниципальных образований принимаются только на голосовании, сходного по процедуре проведения с местным референдумом. Полагаем, что для укрепления прямой демократии на местном уровне возможно расширить данный перечень, а голосование об изменении либо преобразовании муниципальных образований должно в обязательном порядке проходить по всем вопросам об изменении границ и преобразовании муниципальных образований.

§ 2. Особенности вынесения финансовых вопросов на местный референдум

Законодательные акты Германии, Швейцарии и России уделяют особое место отнесению вопросов финансового характера к «позитивному», «негативному» и «обязательному» перечню. Очевидно, что правовое регулирование данной проблемы имеет существенное значение для правильной организации местного самоуправления, поскольку решения, принятые по финансовым вопросам, могут иметь существенное значение для финансово-экономической основы муниципального образования.

Для исследования законодательных ограничений, предъявляемых к финансовым вопросам местного референдума, такие вопросы целесообразно разделить на три группы:

- 1) вопросы составления местного бюджета;
- 2) вопросы о распоряжении муниципальной собственностью;

3) вопросы, положительный ответ на которые предполагает дополнительные расходы из местного бюджета.

Вопросы составления местного бюджета. В Германии вопросы о принятии или изменении как местного бюджета в целом, так и отдельных его строк не могут быть рассмотрены на местном референдуме практически во всех землях. Лишь в Берлине местный бюджет либо отдельные его строки могут быть предметом окружного референдума, однако принятое решение является рекомендательным для представительного органа округа, за которым остаётся право принятия окончательного решения¹⁴⁶.

При этом, в отдельных муниципалитетах Германии действует механизм «народного бюджета» (Bürgerhaushalt). Данный механизм, содержащий элементы местного референдума, не закреплён в федеральных и земельных законодательных актах и применяется в соответствии с нормативными актами муниципальных образований в рамках права граждан на обращения в органы местного самоуправления. В рамках указанной процедуры представительный орган муниципального образования принимает местный бюджет, который включает в себя, среди прочих, расходную статью «народный бюджет». Далее жителям муниципального образования предлагается направить в местную администрацию предложения по распределению денежных средств, составляющих данную статью. Наконец, местная администрация организует голосование, на котором жителям муниципального образования предлагается выбрать один из предложенных вариантов расходования средств «народного бюджета»¹⁴⁷.

Изложенная модель является удачной, поскольку она предоставляет жителям муниципального образования возможность непосредственно участвовать в

¹⁴⁶ См.: Часть 1 § 45 Закона земли Берлин об управлении округами (Bezirksverwaltungsgesetz) от 10.11.2011 // Официальный портал нормативных актов земли Берлин. URL: <http://gesetze.berlin.de/jportal/?quelle=jlink&query=BezVwG+BE&psml=bsbeprod.psml&max=true> (дата обращения: 20.09.2020).

¹⁴⁷ Например, Положение о «народном бюджете» города Эберсвальде (Satzung zum Bürgerhaushalt der Stadt Eberswalde) от 29.06.2017 // Официальный сайт города Эберсвальде. URL: <https://www.eberswalde.de/fileadmin/bereich-eberswalde/global/satzungen/Buergerhaushalt.pdf> (дата обращения: 20.09.2020).

формировании бюджета, при этом экономические риски самого муниципального образования ограничены суммой, выделенной на «народный бюджет». Основным недостатком указанной модели заключается в низком интересе избирателей к процедуре голосования: согласно опросу, проведённому в 2017 г., муниципальные служащие различных общин считали успешными голосования, на которых минимальный порог явки составлял от 0,4 до 15% от общего числа избирателей¹⁴⁸. Представляется неверным, что значимое решение о распределении части местного бюджета принимается незначительной долей жителей. В то же время, низкую явку можно объяснить тем, что механизм «народного бюджета» лишь недавно был внедрён германскими муниципальными образованиями (первые эксперименты по введению такого механизма проводились в 1998 г.). Можно также отметить недостаточные усилия муниципалитетов по информированию граждан¹⁴⁹.

В муниципальных образованиях Швейцарии возможно проведение местного референдума по финансовым вопросам с ограничениями, установленными законодательными актами кантонов. Как правило, в швейцарских общинах запрещено выносить на местный референдум вопрос о принятии местного бюджета или аннулировании принятого представительным органом местного бюджета в целом. При этом, в Женеве к допустимым вопросам местного референдума отнесены вопросы об аннулировании отдельных статей местного бюджета (доходных и расходных), а также решений об изменении ставки местного налога¹⁵⁰. В городе Цюрих представительный орган муниципального образования обязан вынести на местный референдум вопрос о включении в местный бюджет новой расходной статьи (за исключением статей бюджета, принимаемых для реализации кантонального законодательства, а также во исполнение ранее принятых на местном референдуме решений) в случае, если сумма данной статьи превышает:

¹⁴⁸ См.: Zepic, R. E-Partizipation und keiner macht mit. Das Geheimnis geringer Beteiligungsquoten deutscher Bürgerhaushalte // HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik. 2017. Vol. 54. No. 4. S. 492.

¹⁴⁹ См.: *ibid.* S. 495.

¹⁵⁰ См.: Статья 78 Конституции республики и кантона Женева 2012 года // Портал Правительства Швейцарии. URL: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20132788/> (дата обращения: 20.09.2020).

- 20 млн швейцарских франков в случае, если цель финансирования предполагает разовый расход денежных средств;
- 1 млн швейцарских франков в случае, если цель финансирования предполагает ежегодный регулярный расход денежных средств¹⁵¹.

Вопросы о включении в местный бюджет новых расходных статей, предусматривающих меньшие расходы, выносятся на местный референдум города Цюрих при наличии соответствующей инициативы представительного органа или инициативы со стороны группы горожан¹⁵².

Существуют и примеры швейцарских общин, в которых на местный референдум разрешено, иногда даже обязательно, выносить бюджет муниципалитета в целом. Прежде всего, такие общины есть в немецкоязычных кантонах Цюрих, Берн и Аргау. На тот случай, если решения местного референдума не позволят принять местный бюджет, устанавливаются механизмы, позволяющие принять местный бюджет без получения одобрения на местном референдуме. К примеру, в городе Баден не требует одобрения на местном референдуме бюджет города, который не предусматривает увеличение ставки местных налогов¹⁵³.

Кроме того, в случае если проект бюджета общины кантона Аргау дважды отклоняется на муниципальном референдуме, то местный бюджет утверждается кантональным органом – Правительственным советом Аргау¹⁵⁴. В период с 2012 по 2018 г. Правительственный совет шесть раз принимал соответствующие решения¹⁵⁵. Преимущество данного подхода состоит в том, что в процессе принятия бюджета возникает дискуссия между органами местного

¹⁵¹ См.: Статьи 10, 10bis, 11 Устава города Цюрих (Gemeindeordnung der Stadt Zürich) // Официальный сайт города Цюрих. URL: https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/amtliche_sammlung/inhaltsverzeichnis/1/101/Gemeindeordnung_der_Stadt_Zuerich/100-gemeindeordnung-der-stadt-zuerich-gemeindebeschluss-vom-26--3.html (дата обращения: 20.09.2020).

¹⁵² См.: Статьи 14, 15 Устава города Цюрих (Gemeindeordnung der Stadt Zürich) // Там же.

¹⁵³ См.: Устав города Баден (Gemeindeordnung der Stadt Baden) // Официальный сайт города Баден. URL: https://www.baden.ch/public/upload/assets/50075/100.100_Gemeindeordnung.pdf (дата обращения: 20.09.2020).

¹⁵⁴ См.: Статья 88f Закона кантона Аргау об общинах (Gemeindegeseztz) // Собрание законодательства Аргау. URL: <https://gesetzsammlungen.ag.ch/frontend/versions/2659> (дата обращения: 20.09.2020).

¹⁵⁵ См.: Rohner, N. Buchs riskiert, was es seit sieben Jahren nicht mehr gab – eine Aufzwingung des Steuerfusses // Aargauer Zeitung. URL: <https://www.aargauerzeitung.ch/aargau/aarau/buchs-riskiert-was-es-seit-sieben-jahren-nicht-mehr-gab-eine-aufzwingung-des-steuerfusses-133849312> (дата обращения: 20.09.2020).

самоуправления и жителями общины о процентных ставках и бюджетных расходах, что позволяет принимать наиболее эффективные бюджетные решения.

В России вынесение вопросов о принятии или изменении местного бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования прямо запрещено законодательством¹⁵⁶. Не допускается рассмотрение на местном референдуме как бюджета муниципального образования в целом, так и отдельных его статей. Это ограничение включает в себя и запрет рассмотрения на местном референдуме наиболее значимого финансового вопроса об установлении местных налогов (включая определение налоговых ставок и налоговых льгот) – соответствующими полномочиями обладает исключительно представительный орган муниципального образования¹⁵⁷. Единственным вопросом, связанным с составлением местного бюджета, который решается на местном референдуме (причём в обязательном порядке), является вопрос о введении и использовании средств самообложения граждан¹⁵⁸.

В качестве обоснования целесообразности данного ограничения в судебной практике и правовой доктрине приводятся следующие доводы:

1) гарантия социально-экономической обоснованности бюджета и его сбалансированности предполагает особый порядок его принятия¹⁵⁹;

2) решение вопросов о принятии или изменении бюджета требует «специальных знаний и подготовки в бюджетной и финансовой сферах»¹⁶⁰;

¹⁵⁶ См.: Подпункт «г» п. 6 ст. 12 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

¹⁵⁷ См.: Пункт 4 ст. 12 Налогового кодекса Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3824.

¹⁵⁸ См.: Часть 2 ст. 56 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

¹⁵⁹ См.: Пункт 2 Постановления Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона “О референдуме Российской Федерации” в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа» // Собрание законодательства РФ. 02.04.2007. № 14. Ст. 1741.

¹⁶⁰ Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (постатейный) / С. А. Авакьян, С. В. Большаков, Ю. А. Веденеев и др. М.: НОРМА, 2003. Ст. 12.

3) имеется риск перекалывания ответственности с органов власти на институты гражданского общества¹⁶¹.

Действительно, подготовка и принятие местного бюджета, обеспечивающего стабильную экономическую основу местному самоуправлению, требует привлечение специалистов в области бюджетного процесса и широкое обсуждение. Таким образом, представляется корректным запрет на принятие или изменение бюджета муниципального образования в целом непосредственно населением на местном референдуме без участия органов местного самоуправления. В то же время, опыт зарубежных стран показывает, что приведённые опасения не должны приводить к полному отказу от применения форм прямой демократии при разработке местных бюджетов.

В качестве позитивного фактора развития непосредственной демократии на местном уровне в России следует отметить постепенное внедрение проекта «Народный бюджет» (инициативного бюджетирования), который в настоящее время реализуется в 18 субъектах Российской Федерации¹⁶². Как и в ФРГ, данный проект подразумевает сбор инициатив жителей муниципального образования по распределению определённого бюджета, причём, в России такой бюджет зачастую состоит из части муниципального бюджета и субсидий из регионального бюджета. Муниципальными образованиями утверждены различные процедуры принятия решений о распределении «народного бюджета»: к примеру, в Сыктывкаре отбор предложений, которые будут реализовываться в рамках проекта «Народный бюджет», осуществляет конкурсная комиссия, которая состоит из должностных лиц, муниципальных служащих города и одного представителя общественности¹⁶³, а в Кирове за распределение «народного бюджета» отвечает бюджетная комиссия, которая состоит из жителей города,

¹⁶¹ См.: Нарутто, С.В. Муниципальная демократия: от теории к практике: монография / С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина. М.: Юрлитинформ, 2020. С. 40.

¹⁶² По материалам СПС «КонсультантПлюс. Регион».

¹⁶³ См.: постановление администрации МО городского округа «Сыктывкар» от 05.08.2016 № 8/2376 «О реализации проекта “Народный бюджет” на территории муниципального образования городского округа “Сыктывкар”» // Панорама столицы. 2016. 8 авг.

отобранных путём жеребьёвки¹⁶⁴. Полагаем, что данный опыт позволит повысить гражданскую активность и заинтересованность жителей в вопросах местного значения; необходимо обратить внимание на то, что дальнейшее повышение интереса со стороны жителей возможно в случае разработки механизма распределения «народного бюджета» непосредственно жителями муниципального образования посредством голосования.

Примечательно, что, как в Германии, так и в России, «народный бюджет» в большинстве случаев формируется и распределяется органами местного самоуправления в условиях отсутствия надлежащей правовой регламентации, принятой на федеральном и региональном уровнях. Думается, что в данном случае можно говорить о нетипичном правоприменении со стороны местных органов власти. Как отмечает С.В. Кабышев, нетипичное правоприменение может быть средством решения конкретных задач, но в длительной перспективе не может обеспечить соблюдение прав и интересов граждан¹⁶⁵. В России данный недостаток будет устранён 1 января 2021 года, когда вступят в силу поправки к Закону № 131-ФЗ, которые вводят институт инициативного бюджетирования в федеральное законодательство, устанавливая порядок внесения, отбора и финансирования инициативных проектов.

Несомненно, «народный бюджет» не является местным референдумом. Однако, с учётом того, что проведение референдума по вопросам разработки местного бюджета связано с множеством рисков и недостатков, именно данная форма прямой демократии позволяет в наибольшей степени гарантировать жителям, что их позиция по формированию расходной части местного бюджета будет учтена. Стоит согласиться с выводами А.Е. Помазанского о том, что такие формы непосредственного участия населения, как правотворческая инициатива и публичные слушания, в ситуации отсутствия надлежащих регламентированных

¹⁶⁴ См.: постановление администрации города Кирова от 12.03.2019 № 600-п «Об утверждении Положения о проекте “Народный бюджет” на территории муниципального образования “Город Киров”» // Официальный сайт Кировской городской Думы. URL: http://www.admkirov.ru/upload/iblock/423/600_p.pdf (дата обращения: 20.09.2020).

¹⁶⁵ См.: Кабышев, С.В. Нетипичное правоприменение // Правоприменение: теория и практика / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М.: Формула права, 2008. С. 428-429.

процедур, несут в себе «риск того, что уполномоченные должностные лица органов местного самоуправления будут стремиться обеспечить только формальные признаки проведения этих мероприятий, не заботясь о полноценном учете мнения населения и его интересов»¹⁶⁶.

Актуальным остаётся вопрос о целесообразности инициированного бюджетирования в том случае, когда формируется бюджет небольшого муниципального образования. В этом случае, расходы на сбор предложений и организацию голосования могут составлять значительную часть «народного бюджета», в некоторых – даже превышать его. Полагаем, что субъекты Российской Федерации должны обеспечивать участие граждан в формировании местных бюджетов таких муниципальных образованиях посредством софинансирования муниципальных программ. Для исключения вмешательства региональных властей в местное самоуправление процедура распределения денежных средств должна осуществляться по заранее установленной процедуре на основании регионального закона.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что муниципальные образования Германии и Швейцарии активно используют механизмы непосредственного решения вопросов, связанных с составлением местного бюджета. Данные механизмы обеспечивают прямое участие граждан в бюджетном процессе и, в то же время, нивелируют экономические риски, возникающие при этом. Думается, что и российскому законодателю следует с учетом зарубежного опыта расширить возможность непосредственного участия жителей муниципального образования в бюджетном процессе. В частности, допустимым является введение либо развитие следующих механизмов непосредственного участия населения в разработке, принятии и реализации бюджета:

- возможность либо обязанность вынесения на референдум проекта местного бюджета в целом, при условии создания механизма принятия бюджета без

¹⁶⁶ Помазанский, А.Е. Соотношение традиционных и новых форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 62.

непосредственного участия населения при двукратном отклонении проекта бюджета на референдуме;

- возможность либо обязанность вынесения на референдум новых расходов муниципального образования свыше определённой суммы;
- внесение и отбор инициативных проектов в рамках института инициативного бюджетирования.

Реализация в муниципальных образованиях Российской Федерации одного или нескольких вышеперечисленных механизмов позволит обеспечить более тесное взаимодействие органов местного самоуправления и жителей муниципального образования, что дает возможность повысить эффективность принимаемых местных бюджетов. Одновременно с этим, каждый из перечисленных механизмов не содержит значительных финансово-экономических рисков для муниципальных образований.

В особенности, перспективным видится развитие механизма инициативного бюджетирования в России. Согласно А.С. Автономову, «местные органы самоуправления могут финансировать проекты гражданского участия, что, как правило, требует меньше финансовых затрат при достижении тех же результатов, чем создание для реализации таких проектов дополнительных управленческих структур»¹⁶⁷. Таким образом, «народный бюджет» потенциально может не только обеспечить повышение вовлечённости граждан в решение вопросов местного значения, но и привести к экономии средств местного бюджета. Одновременно с этим, экономические риски муниципального образования ограничиваются той суммой, которая выделяется на инициативные проекты.

Вопросы о распоряжении муниципальной собственностью.

Законодательство земель ФРГ не устанавливает прямого запрета на проведение местных референдумов по вопросам, касающимся распоряжения муниципальным имуществом. Как следствие, в ФРГ данные вопросы могут быть вынесены на

¹⁶⁷ Автономов, А.С. Местное самоуправление и общественная активность (правовой аспект) // Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Проблемы реализации Федерального закона: материалы науч.-практ. конф., 25 апреля 1996 г. С. 132.

местный референдум в тех землях, в которых отсутствует закрытый список вопросов, которые могут быть вынесены на местный референдум. Более того, на местном референдуме может быть отменено решение местной администрации о покупке или реализации имущества¹⁶⁸.

Особо следует отметить, что с 2013 г. в городах Бремен и Бремерхафен решения представительных органов общин о реализации долей в организациях, осуществляющих коммунальное обслуживание либо управление жилым фондом города в случае, если решение о реализации принято простым, но не квалифицированным (две трети состава), большинством голосов членов представительного собрания города, должны получить одобрение на местном референдуме. Как уже отмечалось выше, данное решение было воспринято неоднозначно. С одной стороны, как отмечают инициаторы проекта соответствующего закона земли (фракции законодательного собрания земли Бремен СДПГ и Союз 90/Зелёные), упомянутые организации осуществляют общественно значимую функцию; как следствие, принятие решения об их реализации должно приниматься с учётом мнения жителей общины¹⁶⁹. Одновременно с этим, Ф. Волленшлегер справедливо замечает, что в отдельных случаях местные референдумы, проводимые по данной процедуре, могут быть признаны недействительными по причине противоречия Основному закону ФРГ¹⁷⁰. Конкретизируя положения ст. 109 и 28 ОЗ ФРГ, устанавливающие ответственность представительных органов местного самоуправления за сбалансированность местных бюджетов, Государственный суд Бремена запретил выносить на местный референдум вопросы о реализации муниципального имущества в том случае, если принятое на нём решение может в значительной

¹⁶⁸ См.: Verkauf öffentlichen Vermögens: Gemeinden müssen die Möglichkeit eines Bürgerbegehrens bei der Vertragsgestaltung beachten (VG Wiesbaden, AZ. 7 L 144/12) // Ilex Rechtsanwälte. URL: <https://www.ilex-recht.de/nachricht-im-detail/verkauf-oeffentlichen-vermoegens-gemeinden-muessen-die-moeglichkeit-eines-buergerbegehrens-bei-der-vertragsgestaltung-beachten-v.html> (дата обращения: 20.09.2020).

¹⁶⁹ См.: Zwischenbericht und Antrag des nichtständigen Ausschusses nach Artikel 125 BremLV – Artikel 70, 72, 87, 148, 131a, 131b, 131c BremLV vom 23.8.2013, Drs. 18/1032 // Портал Законодательного собрания земли Бремен. URL: <https://www.bremische-buergerschaft.de/dokumente/wp18/land/drucksache/D18L1032.pdf> (дата обращения: 20.09.2020).

¹⁷⁰ См.: Wollenschläger, F. Privatisierung öffentlicher Unternehmen nur mit Volksentscheid? Privatisierungsreferenden auf Landesebene und ihre verfassungsrechtliche Grenze im Budgetrecht des Parlaments am Beispiel der Bremischen Landesverfassung (Art. 42 Abs. 4 i. V. m. Art. 70 Abs. 2) // Jahrbuch für direkte Demokratie 2013. Baden-Baden: Nomos, 2013. S. 239–262.

степени повлиять на структуру местного бюджета¹⁷¹. Как отмечает Ф. Волленшлегер, «народное вето», принятое на местном референдуме, может привести к неполучению муниципалитетом значительных денежных средств от реализации муниципальных организаций, а также вынудить общину нести расходы от убыточных предприятий¹⁷².

В швейцарских общинах проведение местного референдума по вопросам о распоряжении муниципальной собственностью возможно без ограничений. К примеру, в 2010 г. в городе Цюрих на местном референдуме было одобрено предложение городского совета о приватизации земельного участка, находящегося в муниципальной собственности под строительство многоэтажного жилого дома¹⁷³, в то время как жители города Винтертур в 2018 г. проголосовали на местном референдуме за запрет на реализацию муниципалитетом земельных участков под застройку¹⁷⁴.

В России представляется затруднительным на основании действующего законодательства установить, являются ли вопросы о распоряжении муниципальной собственностью допустимыми вопросами местного референдума.

С одной стороны, Конституция РФ и федеральный законодатель допускают проведение местного референдума по таким вопросам. В соответствии с Конституцией РФ, местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; местное самоуправление осуществляется гражданами, в частности, путем референдума¹⁷⁵. Кроме того, Закон № 131-ФЗ относит вопрос о распоряжении муниципальной собственностью городского, сельского поселения,

¹⁷¹ См.: Решение Государственного суда Вольного ганзейского города Бремена от 14.02.2000 № Az. St 1/98 // Официальный сайт Государственного суда Вольного ганзейского города Бремена. URL: https://www.staatsgerichtshof.bremen.de/sixcms/media.php/13/e98_01.pdf (дата обращения: 20.09.2020).

¹⁷² См.: Wollenschläger, F. Op. cit. S. 239 – 262.

¹⁷³ См.: Klares Ja zum Landverkauf in Zürich-West // Tagesanzeiger. URL: <https://www.tagesanzeiger.ch/zuerich/stadt/Klares-Ja-zum-Landverkauf-in-ZuerichWest-/story/15127863> (дата обращения: 20.09.2020).

¹⁷⁴ См.: Winterthurer wollen städtisches Land behalten // Der Landbote. URL: <https://www.landbote.ch/winterthur/standard/winterthurer-wollen-staedtisches-land-behalten/story/29811941> (дата обращения: 20.09.2020).

¹⁷⁵ См.: Часть 1 ст. 130 Конституции Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

муниципального района, городского округа, внутригородского района соответственно к вопросам местного значения¹⁷⁶.

С другой стороны, указанный Федеральный закон относит определение порядка распоряжения муниципальным имуществом к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования (п. 5 ч. 10 ст. 35); кроме того, Закон предоставляет органам местного самоуправления право самостоятельно распоряжаться муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 51).

Полагаем, что данная правовая коллизия подлежит разрешению с учётом систематического толкования положений Конституции РФ. В то время как распоряжение муниципальной собственностью прямо отнесено к компетенции местного самоуправления (ч. 1 ст. 130 Конституции РФ), органы местного самоуправления наделены лишь правом управления муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 132 Конституции РФ). Таким образом, Основной Закон Российской Федерации не предусматривает никаких препятствий проведению местного референдума по вопросу отчуждения муниципальной собственности.

В то же время, Конституционный Суд РФ придерживается иной позиции. Так, в своём Определении от 2016 г.¹⁷⁷ Конституционный Суд связал вопрос о распоряжении муниципальной собственностью с вопросами о принятии или об изменении бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования, запретив, таким образом, проведение местного референдума по вопросу о распоряжении муниципальной собственностью.

Однако, в силу вышеизложенного, а также в силу примата норм Конституции над нормами федерального законодательства, позиция Конституционного Суда РФ представляется спорной. Думается, что проведение местного референдума по вопросу о распоряжении муниципальной

¹⁷⁶ См.: Подпункт 3 п. 1 ст. 14, п/п. 3 п. 1 ст. 15, п/п. 3 п. 1 ст. 16, п/п. 3 п. 1 ст. 16.2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

¹⁷⁷ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 25.02.2016 № 405-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Агафонова Андрея Георгиевича, Агафоновой Натальи Игоревны и других на нарушение их конституционных прав положением статьи 51 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.09.2020).

собственностью допускается в силу прямого действия норм, установленных Конституцией РФ.

В то же время, приходится констатировать, что представительные органы муниципальных образований при проверке соответствия вопросов, предлагаемых для внесения на местный референдум, требованиям законодательства, придерживаются позиции Конституционного Суда РФ. К примеру, инициативным группам по проведению местных референдумов в Воронеже¹⁷⁸ и Тольятти¹⁷⁹ запретили провести местный референдум о приостановлении приватизации отдельных объектов муниципального имущества.

Таким образом, российскому законодателю следует устранить правовую неопределённость, заложенную в федеральном законодательстве. Как представляется, закон должен недвусмысленно предусматривать возможность рассмотрения вопроса о распоряжении муниципальным имуществом на местном референдуме.

Вопросы, положительный ответ на которые предполагает дополнительные расходы из местного бюджета. Среди вопросов местного значения можно выделить целый ряд вопросов, которые напрямую не связаны с бюджетом муниципального образования, но решения по которым могут повлечь за собой дополнительные расходы из местного бюджета. Вопрос о допустимости таких вопросов по-разному решается в Германии, Швейцарии и России.

Так, вынесение такого рода вопросов на местный референдум разрешено во всех землях Германии. При этом в Баден-Вюртемберге, Бремене, Гессене, Сааре и Саксонии инициаторам местного референдума необходимо предоставить финансово-экономическое обоснование выносимого на местный референдум вопроса, причём, некорректно составленное обоснование может послужить

¹⁷⁸ См.: Решение Воронежской городской Думы от 24.06.2015 № 1842-III «О проверке соответствия вопросов, предлагаемых для вынесения на местный референдум, требованиям федерального закона, устанавливающего основные гарантии права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, Устава Воронежской области, Закона Воронежской области “О порядке осуществления гражданской инициативы в Воронежской области”, Устава городского округа город Воронеж» // Официальный сайт Воронежской городской Думы. URL: <http://www.gorduma-voronezh.ru/cgi-bin/press.pl/doc/n150624-01842-III> (дата обращения: 20.09.2020).

¹⁷⁹ См.: Решение Думы городского округа Тольятти от 14.06.2016 № 1110 “О проверке соответствия вопросов, предлагаемых для внесения на местный референдум, требованиям федерального законодательства, законодательства Самарской области” // Городские ведомости. 2016. 17 июня.

отказом в согласовании вопроса органами местного самоуправления. В Тюрингии требуется указание общей суммы дополнительных расходов, а в остальных землях не требуется проведения расчёта расходов¹⁸⁰.

Законодательные акты кантонов Швейцарии также не предусматривают ограничений к вынесению «расходных» вопросов на местный референдум. При этом, как и в ФРГ, в одной части кантонов инициаторы референдума обязаны предоставить финансовое-экономическое обоснование (например, в Женеве¹⁸¹), а в другой – подготовки такого обоснования не требуется (например, в Цюрихе¹⁸² и Берне¹⁸³).

В России вынесение на местный референдум вопросов, положительный ответ на которые предполагает дополнительные расходы из местного бюджета, прямо не запрещено законодательством. Полагаем, что наложение такого ограничения недопустимо в силу запрета на установление ограничений, прямо не предусмотренных законом¹⁸⁴.

Однако в результате вынесения вышеупомянутого Определения 2016 г. Конституционный Суд РФ продемонстрировал представительным органам муниципальных образований, равно как и судам, что вопрос, предлагаемый к вынесению на местный референдум, может быть признан недопустимым в случае, если реализация сформулированного в вопросе предложения потребует дополнительных расходов из местного бюджета¹⁸⁵. Таким образом, в настоящий момент жители муниципальных образований лишены возможности решать целый

¹⁸⁰ См.: Bürgerbegehrenbericht 2018. S. 37.

¹⁸¹ См.: Часть 1 ст. 37 Закона кантона Женевы об управлении коммунами (Loi sur l'administration des communes) от 13.04.1984 // Официальный сайт кантона Женевы. URL: https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_B6_05.html (дата обращения: 20.09.2020).

¹⁸² См.: Статья 15 Положения об общине города Цюрих (Gemeindeordnung der Stadt Zürich) // Официальный сайт города Цюрих. URL: https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/portal/Deutsch/AmtlicheSammlung/Erlasse/101/100/101.100%20GO_Nov_17_V22.pdf (дата обращения: 20.09.2020).

¹⁸³ См.: Статьи 37 - 39 Положения об общине города Берн (Gemeindeordnung der Stadt Bern) // Официальный сайт города Берн. URL: https://stadtrecht.bern.ch/lexoverview-home/lex-101_1 (дата обращения: 20.09.2020).

¹⁸⁴ Часть 9 статьи 12 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

¹⁸⁵ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 25.02.2016 № 405-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Агафонова Андрея Георгиевича, Агафоновой Натальи Игоревны и других на нарушение их конституционных прав положением статьи 51 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.09.2020).

ряд вопросов местного значения непосредственно. Например, на этом основании Тюменская городская Дума признала недопустимым вопрос о необходимости строительства двух детских садов и школы¹⁸⁶, а Дума городского округа Тольятти запретила вынесение на местный референдум вопрос об обязанности заказчика ремонта дорог в городском округе страховать выполнение работ¹⁸⁷.

Примечательно, что данное Определение идёт вразрез с ранее действующей правоприменительной практикой. К примеру, в Постановлении Конституционного Суда РФ 2007 г. содержится позиция о том, что запрет на вынесение на федеральный референдум вопроса об изменении и исполнении внутренних финансовых обязательств Российской Федерации, установленный Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации», «не предполагает при этом запрет вынесения на референдум вопросов, ответы на которые могут повлечь изменение расходных обязательств Российской Федерации, учитываемых при формировании расходов федерального бюджета»¹⁸⁸.

Таким образом, проанализировав действующее российское законодательство и судебную практику, можно сделать вывод о том, что вынесение любой инициативы, которая потребует дополнительных затрат из местного бюджета, на местный референдум на практике не представляется возможным. Думается, что столь существенное ограничение в праве на непосредственное решение вопросов местного значения не имеет за собой оснований. Как видно из зарубежного опыта, сбалансированность местного бюджета по итогам местного референдума может быть гарантирована путём

¹⁸⁶ См.: Решение Тюменской городской Думы от 31.10.2018 № 22 «О проверке соответствия вопроса, предлагаемого для вынесения на местный референдум, требованиям Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Закона Тюменской области от 03.06.2004 № 234 «О местном референдуме в Тюменской области» // Официальные документы города Тюмени. URL: <http://tyumendoc.ru/docs/dokumenty-tgd/view-4995> (дата обращения: 20.09.2020).

¹⁸⁷ См.: Решение Думы городского округа Тольятти от 14.06.2016 № 1110 «О проверке соответствия вопросов, предлагаемых для внесения на местный референдум, требованиям федерального законодательства, законодательства Самарской области» // Городские ведомости. 2016. 17 июня.

¹⁸⁸ Пункт 3.2 постановления Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа» // Собрание законодательства РФ. 02.04.2007. № 14. Ст. 1741.

подготовки местной администрацией либо инициаторами (при проверке специалистами местной администрации) финансово-экономического обоснования. При этом органам местного самоуправления должно быть предоставлено право отказать в вынесении вопроса на местный референдум в том случае, если при положительном ответе на вопрос гарантировать сбалансированность бюджета невозможно.

С учётом вышеизложенного, можно отметить, что на практике возможность проведения местного референдума по финансовым вопросам в России практически исключена. В качестве причин можно назвать прямой законодательный запрет либо соответствующее толкование нормативных актов судами. Единственный такого рода вопрос, рассмотрение которого на местном референдуме прямо предусмотрено действующим законодательством – вопрос о самообложении граждан. Однако, с учётом многообразия вопросов местного значения с финансовой составляющей, это кажется недостаточным. Должны быть учтены и доводы противников более широкого применения института местного референдума при решении финансовых вопросов. Органы местного самоуправления обязаны гарантировать сбалансированность местного бюджета, что является основой социально-экономического развития муниципального образования, при любом решении, принятом на местном референдуме. Несомненно, это сложная задача, с учётом комплексности бюджетного процесса. Как показывает зарубежный опыт, существуют эффективные механизмы для её решения: «народный бюджет», подготовка социально-экономического обоснования местной администрацией и др. Полагаем, что российскому законодателю следует учесть данный опыт.

§ 3. Требования к формулировке вопроса местного референдума

В дополнение к требованиям, предъявляемым к предмету вопроса, законодательные акты Германии, Швейцарии и России предъявляют требования к форме выносимого на местный референдум вопроса.

Нормативные акты земель ФРГ содержат только одно формальное требование к вопросу местного референдума: он должен быть составлен таким образом, чтобы возможными ответами на него были только «да» или «нет». Это обстоятельство воспринимается немецкой правовой доктриной неоднозначно.

С одной стороны, Т. Вессельс указывает на то, что данное законодательное требование в значительной степени ограничивает право местных жителей непосредственно решать вопросы своего муниципального образования. Он отмечает, что вопросы местного значения зачастую имеют комплексный характер; такие вопросы, с его точки зрения, не могут быть решены согласием или несогласием с каким-либо конкретным предложением¹⁸⁹. Действительно, некоторые вопросы, в особенности вопросы финансового характера, могут эффективно решаться только после рассмотрения нескольких альтернативных предложений. Думается, что землям ФРГ нужно установить законодательные механизмы, позволяющие участникам местного референдума выбрать один вариант решения из нескольких вместо голосования за и против одного решения.

С другой стороны, У. Дустманн отмечает, что, принимая решения о допустимости того или иного вопроса местного референдума, суды дополнительно к законодательному требованию предъявляют ряд дополнительных требований к формулировке вопроса.

Во-первых, вопрос местного референдума должен быть сформулирован недвусмысленно. Это подразумевает, что участники местного референдума должны понимать вопрос в том смысле, в котором его понимают инициаторы референдума. Кроме того, как положительный, так и отрицательный ответ на поставленный вопрос референдума должен подразумевать какие-либо конкретные политические последствия.

Во-вторых, вопрос местного референдума не может быть сформулирован «от противного». В этом смысле недопустимым будет признан вопрос: «Вы против строительства мусоросжигательного завода?». Это объясняется тем, что

¹⁸⁹ См.: Wessels, T. Op. cit. S. 190–193.

сформулированный таким образом вопрос не является нейтральным, поскольку настраивает участников референдума против принятия определённого решения¹⁹⁰.

В Швейцарии предъявляются различные требования к формулировке вопроса в зависимости от формы голосования.

На обязательные и факультативные местные референдумы выносятся вопросы об одобрении проектов муниципальных правовых актов, принимаемых советом общины либо иными органами местного самоуправления или должностными лицами, обладающими необходимой компетенцией. Выносимые на местный референдум проекты правовых актов вместе с пояснительной запиской на голосовании прилагаются к бюллетеню. Дополнительно община может вынести на референдум несколько альтернативных проектов правовых актов; в этом случае участникам референдума предлагается принять решение об одобрении по каждому из этих проектов, а также ответить на вопрос, какой из проектов они считают предпочтительным (для этого участнику референдума предлагается указать порядковый номер соответствующего проекта).

В свою очередь, народные и частные инициативы могут быть сформулированы двумя способами: инициатор (инициативная группа) может вынести на голосование либо проект муниципального правового акта («сформулированную» инициативу), либо предложение, одобрение которого потребует принятия органами местного самоуправления и/или должностными лицами правовых актов во исполнение принятого на местном референдуме решения («несформулированную» инициативу). Инициатива должна состоять из заголовка и текста инициативы. Заголовок инициативы в некоторых кантонах должен соответствовать установленным формальным требованиям: к примеру, в кантоне Базель-Ланд запрещено выносить на голосование инициативы, наименования которых призваны ввести участников референдума в заблуждение либо содержат рекламу¹⁹¹; в кантоне Граубюнден также недопустимы слишком

¹⁹⁰ См.: Dustmann, U. Op. cit. S. 77–81.

¹⁹¹ См.: Часть 2 ст. 68 Закона кантона Базель-Ланд о политических правах (Gesetz über politische Rechte) от 07.09.1981 // Портал законодательства кантона Базель-Ланд. URL: https://bl.clex.ch/app/de/texts_of_law/120/versions/2147 (дата обращения: 20.09.2020).

длинные заголовки и заголовки, задевающие честь и достоинство граждан¹⁹². В случае выявления формальных нарушений инициатору (инициативной группе) предоставляется право по согласованию с советом общины внести изменения в предлагаемую им инициативу. К тексту инициативы во всех кантонах формальных требований не предъявляется.

Таким образом, швейцарское законодательство весьма либерально относится к формулировкам вопросов референдумов и инициатив. Формальные требования предъявляются только к заголовкам инициатив; нарушения данных требований не могут быть основанием для недопущения вынесения инициативы на местный референдум.

Основное требование к формулировке вопросов местного референдума – запрет на множественность их толкования, сформулированный в ч. 7 ст. 12 Закона № 67-ФЗ. В силу указанной нормы запрет на множественность толкования подразумевает, что:

- 1) на вопрос местного референдума можно дать только однозначный ответ;
- 2) исключается неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

В качестве примера множественности толкования вопроса можно привести вопрос, который был предложен Думой Невьянского городского округа Свердловской области: «Согласны Вы, по добыче золота с применением сильнодействующих ядовитых веществ (цианидов) на территории Невьянского городского округа?»¹⁹³. Очевидно, что в случае как положительного, так и отрицательного голосования по данному вопросу на местном референдуме, решение принято не будет.

Важно также при формулировке вопроса, выносимого на местный референдум, чтобы ответом на указанный вопрос могло быть однозначно лишь

¹⁹² См.: Часть 3 ст. 54 Закона кантона Граубюнден о политических правах (Gesetz über politische Rechte im Kanton Graubünden) от 17.06.2005 // Портал законодательства кантона Граубюнден. URL: https://www.gr.lex.gr.ch/app/de/texts_of_law/150.100 (дата обращения: 20.09.2020).

¹⁹³ Апелляционное определение Свердловского областного суда от 20.06.2014 по делу № 33-7165/2014 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.09.2020).

«да» и «нет». В противном случае вопрос не может быть вынесен на местный референдум.

Требования к формулировке вопроса местного референдума являются необходимыми для эффективного принятия решений. В то же время, думается, что нарушения требований к формулировке вопроса не должны становиться препятствием для вынесения вопроса на референдум. Федеральному законодателю следует установить в Законе № 67-ФЗ 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.

Проанализировав все вышеуказанные аспекты, становится очевидным, что российское законодательство предусматривает завышенное число ограничений к вопросам, выносимым на местный референдум. Законодатель обязан сократить «негативный» перечень предметов вопроса местного значения ввиду избыточности и несоответствия Конституции РФ некоторых оснований. Полный запрет на внесение вопросов о принятии или об изменении местного бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования на местный референдум должен быть отменён. Граждане обязаны получить возможность непосредственного решения широкого круга вопросов местного значения, в том числе финансовых вопросов и вопросов, решение которых требует дополнительных расходов.

Кроме того, невозможно не обратить внимание на наличие законодательных пробелов при определении требований к вопросам, которые могут быть вынесены на местный референдум. Так, не определено понятие наиболее важных вопросов местного значения, неясным остаётся вопрос о допустимости вынесения на местный референдум вопросов, составляющих исключительную компетенцию представительного органа муниципального образования. Полагаем, что законодателю надлежит внести изменения по устранению данных пробелов для

установления правовой определенности и развитию института прямой демократии в России.

Глава 3. Процедура проведения местного референдума в Германии, Швейцарии и России

§ 1. Инициирование и назначение местного референдума

Для того чтобы конкретный вопрос стал предметом местного референдума, должна быть пройдена процедура инициирования. В Германии данная процедура выделена в отдельный институт прямой демократии – инициативу (гражданскую инициативу либо инициативу Совета общины), по швейцарскому законодательству допустима инициатива местного референдума и народная инициатива, а в России инициирование референдума признаётся первым этапом проведения местного референдума.

В рассматриваемых странах в качестве инициатора местного референдума может выступать как инициативная группа граждан, обладающих правом участвовать на референдуме (гражданская инициатива), так и представительный орган муниципального образования. В зависимости от того, кто является субъектом инициативы местного референдума, законодательными актами предусмотрены различные требования к процедуре инициирования.

По результатам рассмотрения документов инициативной группы, необходимых для инициирования местного референдума, представительный орган муниципального образования принимает решение о назначении местного референдума, если установлено, что инициативной группой при выдвижении инициативы соблюдены все процессуальные требования. Если инициатива выдвинута с нарушением требований закона, уполномоченный орган местного самоуправления отказывает в назначении местного референдума. В Германии и Швейцарии местный референдум не назначается также в том случае, если

представительный орган самостоятельно принимает правовой акт, который обеспечивает реализацию инициативы.

Инициирование местного референдума. Процедура инициирования местного референдума инициативной группой в Германии, Швейцарии и России включает в себя следующие этапы:

- 1) создание инициативной группы местного референдума, назначение доверенных лиц;
- 2) подготовка документации об инициировании местного референдума;
- 3) сбор подписей в поддержку инициативы.

Создание инициативной группы местного референдума, назначение доверенных лиц. Земли ФРГ устанавливают различные требования к составу инициативной группы. В большинстве земель правом выступать в качестве члена инициативной группы обладают жители общины¹⁹⁴, т.е. каждый, кто постоянно или преимущественно проживает на территории общины, вне зависимости от возраста, гражданства и прочих факторов¹⁹⁵. Постоянное или преимущественное проживание на территории общины не обязано подтверждаться наличием регистрации на территории общины; наличие регистрации по месту жительства лишь свидетельствует о проживании на территории той или иной общины. Законодательством допускается, что один человек может одновременно быть жителем нескольких общин¹⁹⁶.

В свою очередь, в некоторых землях (например, в Баден-Вюртемберге и Нижней Саксонии) членом инициативной группы может стать только горожанин – лицо, которое вправе принимать участие на местном референдуме¹⁹⁷. Горожанином признаётся житель общины, который одновременно соответствует следующим критериям:

- обладает гражданством ФРГ либо другой страны – члена Европейского Союза;

¹⁹⁴ См.: Ritgen, K. Op. cit. S. 37.

¹⁹⁵ См.: Engels, A. Kommunalrecht. Baden-Baden: Nomos, 2015. S. 196.

¹⁹⁶ См.: ibid.

¹⁹⁷ См.: Ritgen K. Op. cit. S. 37.

- достиг 18-летнего (в некоторых землях 16-летнего) возраста;
- проживает на территории общины в течение определённого земельным законом срока (как правило, не менее трёх месяцев, причём, течение срока начинается с даты фактического переезда лица, вне зависимости от даты регистрации по месту жительства)¹⁹⁸.

Требования к количеству членов инициативной группы законодательными актами земель ФРГ не предъявляются. Требуется, однако, чтобы инициативная группа назначила до трёх представителей в качестве доверенных лиц, которые получают право совершать юридически значимые действия от лица инициативной группы.

В Швейцарии предъявляются различные требования к инициативным группам по выдвижении народной инициативы, частной инициативы и инициативы абrogативного референдума.

Для выдвижения народной инициативы и инициативы абrogативного референдума требуется создание инициативной группы, состоящей из участников местного референдума; минимальная и максимальная численность инициативной группы устанавливается кантональным законом. В свою очередь, частную инициативу может выдвинуть один гражданин либо группа граждан, обладающих правом на участие в референдуме. К участникам местного референдума причисляют, как правило, совершеннолетних граждан Швейцарии – жителей общины. В кантоне Гларус право на участие в местном референдуме предоставляется жителям общины, достигшим 16-летнего возраста¹⁹⁹. В свою очередь, во франкоязычных кантонах Женева, Во, Фрибур, Невшатель, Юра, а также в некоторых общинах кантонов Аппенцель-Аусерроден и Граубюнден к участию на местном референдуме с некоторыми ограничениями допущены иностранные граждане²⁰⁰. К примеру, в общинах кантона Юра право на участие в

¹⁹⁸ См.: Engels, A. Op. cit. S. 196.

¹⁹⁹ См.: Конституция кантона Гларус 1988 года // Портал Правительства Швейцарии. URL: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19880090/index.html> (дата обращения: 20.09.2020).

²⁰⁰ См.: Gemeinden und Kantone mit Stimm- und Wahlrecht für Ausländer // Bundesamt für Statistik. URL: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/integrationindikatoren/indikatoren/gemeinde-kantone-recht.html> (дата обращения: 20.09.2020).

местном референдуме предоставляется иностранным гражданам, которые прожили не менее 10 лет в Швейцарии, не менее одного года на территории кантона и не менее 30 дней на территории соответствующей общины²⁰¹.

Местный референдум муниципального образования Российской Федерации может быть инициирован группой граждан численностью не менее 10 человек, политической партией (либо уполномоченным на основании устава партии региональным отделением), а также иным общественным объединением, устав которого предусматривает участие в выборах и (или) референдумах. При этом, в качестве инициаторов могут выступать только граждане, имеющие право на участие в соответствующем референдуме. Во втором и третьем случае в качестве инициативной группы выступает руководящий орган общественного объединения (его регионального отделения), вне зависимости от его численности²⁰².

Проводя сравнительный анализ требований к инициативным группам местного референдума, стоит позитивно отметить, что российское законодательство дополнительно позволяет политическим партиям выступать в качестве инициаторов местного референдума. В то же время, федеральному законодателю следует рассмотреть возможность предоставления права несовершеннолетним и иностранным гражданам (при соблюдении цензов проживания) выступать в качестве членов инициативных групп по проведению местного референдума. В частности, такая реформа позволит увеличить интерес молодёжи к вопросам местного значения.

Подготовка документации об инициировании местного референдума. В Германии инициативная группа готовит заявку на проведение местного референдума. Заявка должна включать в себя вопрос местного референдума, пояснительную записку, в некоторых землях также предложение по покрытию дополнительных расходов, возникающих в случае одобрения инициативы (при наличии таких расходов). К форме и содержанию пояснительной записки не

²⁰¹ См.: Часть 3 ст. 3 Закона республики и кантона Юра о политических правах // Официальный сайт республики и кантона Юра. URL: <https://rsju.jura.ch/fr/viewdocument.html?idn=20013&id=36763> (дата обращения: 20.09.2020).

²⁰² См.: Статьи 14, 36 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

предъявляется никаких требований; предложение по покрытию расходов должно содержать не только расчёт всех краткосрочных и долгосрочных расходов, но и реализуемые варианты по их покрытию²⁰³. К примеру, предложение по покрытию расходов на строительство туннеля должно содержать расчёт расходов не только на строительство, но и на эксплуатацию и ремонт²⁰⁴, а предложение по покрытию расходов, возникающих в связи с запретом на реализацию доли в коммерческой организации, должно включать в себя расходы, связанные с неполучением прибыли от продажи²⁰⁵. В связи с тем, что в большинстве случаев невозможно установить точную сумму расходов на реализацию инициативы, инициативной группе достаточно указать приблизительную оценку суммы расходов. В случае, если Совет общины признает предложение по покрытию расходов недостоверным или неполным, инициативной группе может быть отказано в проведении местного референдума.

Предложение по покрытию расходов, несомненно, предоставляет общине возможность снизить риски, связанные с возможными негативными экономическими последствиями принятия решения в рамках референдума. В то же время, данное требование зачастую является непреодолимым барьером для инициаторов местного референдума. Причина состоит в том, что полными данными о текущем экономическом положении общины обладает только местная администрация. Притом, что инициаторы местного референдума имеют право на получение любой финансовой информации от органов местного самоуправления, местная администрация может предоставить неполную информацию для создания препятствий проведению местного референдума. Так же нельзя не принять во внимание, что подготовка грамотного предложения по покрытию расходов требует специальных знаний в области экономики и финансов, которыми не

²⁰³ См.: Ritgen, K. Op. cit. S. 145 - 146.

²⁰⁴ См.: Постановление Высшего административного суда Саксонии от 29.09.2008 № 4В 209/08 // Официальный сайт судов Саксонии. URL: https://www.justiz.sachsen.de/ovgentschweb/documents/4B209_08.pdf (дата обращения: 20.09.2020).

²⁰⁵ См.: Постановление Высшего административного суда Гессена от 18.03.2009 № 8В 528/09 // Портал openJur e.V. URL: <https://openjur.de/u/301950.html> (дата обращения: 20.09.2020).

обладают большинство инициаторов²⁰⁶. Как следствие, некорректно составленное предложение по покрытию расходов стало основанием для отклонения 264 инициатив в 2018 г. (14,3% от общего числа отклонённых инициатив)²⁰⁷. С учётом всех вышеизложенных доводов, многие земли ФРГ провели реформу, в результате которой обязанность по подготовке плана покрытия расходов возложена на органы местного самоуправления. В этих землях инициативная группа местного референдума освобождена от необходимости представления предложения по покрытию расходов. Соответствующая обязанность инициаторов на текущий момент сохранилась лишь в пяти федеральных землях²⁰⁸.

К инициативам, выдвигаемым в общинах Швейцарии, кантональное законодательство предъявляет менее жёсткие требования. Инициатива, как правило, должна состоять из трёх частей: заголовка, текста инициативы и краткой пояснительной записки. Требования к заголовку рассматривались выше; такие же требования могут предъявляться и к пояснительной записке. Текст инициативы, в свою очередь, может быть выражен либо в виде надлежащим образом оформленного правового акта, либо в форме общего предложения, которое в случае принятия подлежит реализации представительным органом путём разработки и принятия правового акта. В том случае, если по результатам проверки представительный орган приходит к выводу о том, что предлагаемый к принятию проект правового акта сформулирован некорректно, он по согласованию с инициативной группой вносит в него необходимые корректировки либо рассматривает его как общее предложение. От инициативной группы не требуется внесения финансово-экономического обоснования инициативы: соответствующие расчёты осуществляет уполномоченный орган местного самоуправления. В случае, если инициативной группой предлагается проведение аброгативного референдума, в тексте инициативы требуется указать наименование правового акта, который предлагается отменить, и его реквизиты.

²⁰⁶ См.: Dustmann, U. Op. cit. S. 82–86; Ritgen, K. Op. cit. S. 141–147.

²⁰⁷ См.: Bürgerbegehrenbericht 2018. S. 25.

²⁰⁸ См.: ibid. S. 37.

В России инициативная группа готовит ходатайство о проведении местного референдума, которое содержит вопрос местного референдума либо проект нормативного правового акта. Указанное ходатайство должно быть подписано всеми членами инициативной группой. Вместе с протоколом заседания инициативной группы ходатайство направляется в избирательную комиссию муниципального образования, которая выступает в качестве комиссии по проведению местного референдума.

Таким образом, российское законодательство предъявляет меньше требований к документарному оформлению инициативы по проведению местного референдум, что, несомненно, является позитивным фактором.

В случае соответствия ходатайства и протокола заседания инициативной группы формальным требованиям законодательства комиссия референдума принимает и передаёт документы на рассмотрение в представительный орган муниципального образования. В течение 20 дней с даты поступления документов представительный орган должен принять решение о том, соответствует ли предлагаемый вопрос местного референдума действующему законодательству. Если представительный орган одобряет выносимый вопрос местного референдума, комиссия референдума принимает решение о регистрации инициативной группы. Только после регистрации инициативная группа может приступить к сбору подписей в поддержку инициативы.

Сбор подписей в поддержку инициативы. После подготовки вышеуказанных документов инициативная группа местного референдума приступает к сбору подписей жителей – участников местного референдума в поддержку инициативы. В настоящее время земли ФРГ предусматривают различный «подписной кворум»: он может составлять от 2 до 15% зарегистрированных участников референдума, причём, в отдельных землях необходимое количество подписей зависит от текущего количества жителей муниципалитета (чем больше численность жителей общины, тем меньше процент

жителей, которые должны поставить подпись под инициативой)²⁰⁹. Приведённая шкала подписного барьера обосновывается тем, что в небольших муниципалитетах социальные связи между жителями теснее, чем в крупных городах²¹⁰. В качестве аргумента в пользу дифференцированного подписного барьера также указывают на то, что жители мелких муниципалитетов активнее принимают участие на местных референдумах: если в поселениях с населением до 30 000 жителей средняя явка на местных референдумах ФРГ (в период с 1956 по 2017 г. составила 61,5%, то в городах с населением от 50 000 до 100 000 жителей она находилась на уровне 30,7%, а в общинах с населением свыше 500 000 жителей она составила всего 26%)²¹¹.

Несмотря на то что подписной кворум является главным барьером для инициаторов местного референдума (в период с 1956 по 2017 г. недостаточное количество предъявленных подписей стало основанием для отказа в проведении местного референдума в 385 случаях, что составило 20,8% от общего числа отказов)²¹², он признаётся эффективным механизмом для отсева инициатив, которые не находят широкой поддержки среди жителей общины²¹³.

В Швейцарии общины, как правило, самостоятельно устанавливают количество подписей, которые инициативной группе необходимо собрать для выдвижения. Как правило, кворум в общинах Швейцарии по количеству подписей составляет менее 3%²¹⁴.

В России федеральным законодательством установлено, что «подписной кворум» для инициативы местного референдума устанавливается субъектом Российской Федерации; такой кворум не может превышать 5% от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального

²⁰⁹ См.: Bürgerbegehrenbericht 2018. S. 11.

²¹⁰ См.: Dustmann, U. Op. cit. S. 94.

²¹¹ См.: Bürgerbegehrenbericht 2018. S. 29.

²¹² См.: ibid. S. 25.

²¹³ См.: Dustmann, U. Op. cit. S. 94.

²¹⁴ См.: Rehm, F. Volksentscheidsrangking 2016. Berlin: Mehr Demokratie e.V., 2016. S. 21.

образования, но не может быть менее 25 подписей²¹⁵. Как правило, в региональных законодательных актах устанавливается максимально возможный подписной кворум, однако имеются и исключения: к примеру, в поддержку инициативы проведения местного референдума в Самарской области по вопросу определения структуры органов местного самоуправления требуется собрать 3% от общей численности жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом²¹⁶.

Следует отметить, что в рассматриваемых странах и их регионах по-разному сформулированы требования к оформлению подписных листов. Общее требование состоит в том, чтобы уполномоченные органы при проверке подписных листов смогли однозначно идентифицировать лиц, поставивших подписи. В большинстве германских земель и швейцарских кантонов не предъявляется каких-либо конкретных требований к сведениям о подписантах, которые надлежит отражать в подписных листах. В то же время, к примеру, в Северном Рейне - Вестфалии подписные листы должны содержать сведения о фамилии, имени, дате рождения и месте регистрации подписантов; отсутствие каких-либо сведений есть основание для признания соответствующих подписей недействительными. Но и в этом случае, как установил суд, отсутствие некоторых сведений, в частности даты рождения, не может являться основанием для признания подписи недействительной, если при проверке её можно отнести к определённому жителю муниципалитета²¹⁷.

В России форма подписного листа, которая должна соблюдаться инициативной группой при сборе подписей, утверждена федеральным законом²¹⁸. Обязательными реквизитами подписного листа являются: вопрос местного

²¹⁵ См.: Пункт 1 ст. 37 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

²¹⁶ См.: Закон Самарской области от 11.02.2004 № 12-ГД «О местном референдуме Самарской области» // Волжская коммуна. 2004. 12 февр.

²¹⁷ См.: Постановление Высшего административного суда Северного Рейна - Вестфалии от 29.09.2008 № 4В 209/08 // Официальный сайт судов Северного Рейна - Вестфалии. URL: https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg_nrw/j2013/15_B_584_13_Beschluss_20130801.html (дата обращения: 20.09.2020).

²¹⁸ См.: Приложение 9 к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

референдума; таблица, содержащая фамилии, имена, отчества граждан, годы рождений, адреса места жительства (постоянной регистрации), серии и номера паспортов или документов, заменяющих паспорта граждан; даты внесения подписи и подписи, а также персональные данные лиц, осуществляющих сбор подписей, и уполномоченного представителя инициативной группы.

При этом, закон предусматривает большое количество оснований для признания подписей участников референдума недействительными²¹⁹. Некоторые из них представляются спорными.

Так, подпись участника референдума может быть признана комиссией референдума недействительной, если сведения о данном участнике референдума выявляются как недействительные. Это основание может применяться при наличии соответствующей официальной справки органа, осуществляющего регистрацию граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (в настоящее время такая справка оформляется Министерством внутренних дел РФ по соглашению с Центральной избирательной комиссией РФ²²⁰) либо на основании заключения эксперта, привлечённого в соответствии с требованиями Закона № 67-ФЗ. В качестве экспертов могут выступать специалисты органов внутренних дел, учреждений юстиции, военных комиссариатов, органов регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а также иных государственных органов²²¹. Так же на основании заключения эксперта недействительными могут быть подписи, поставленные не собственноручно, либо в случае, если какие-либо данные об участнике референдума внесены в подписной лист участником референдума не

²¹⁹ См.: Пункт 6.4 ст. 38 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

²²⁰ См.: Пункт 27 Протокола № 1 к Соглашению о взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации от 02.09.2016 // Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. URL: http://www.cikrf.ru/law/agreements/cik_mvд.pdf (дата обращения: 20.09.2020).

²²¹ См.: Пункт 3 ст. 38 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

собственноручно. Таким образом, органам исполнительной власти и их работникам предоставляются широкие полномочия по проверке подписных листов и оказанию существенного влияния на принятие решения о недействительности подписей. Полагаем, что приведённая практика нормативно-правового регулирования требует пересмотра, поскольку она позволяет государственным органам исполнительной власти вмешиваться в процесс непосредственного принятия решения населением путём инициирования и проведения местного референдума. Кроме того, приведённые законодательные нормы позволяют государственным органам непосредственно вмешиваться в решение вопросов местного значения, что является прерогативой местного самоуправления.

Исходя из вышеизложенного, федеральному законодателю следует исключить возможность участия органов исполнительной власти и их работников в процедуре проверки подписей. Право проверки подписей должно быть предоставлено исключительно независимым от органов исполнительной власти комиссиям референдума; при необходимости представляется допустимым привлечение независимых экспертов-почерковедов, обладающих необходимой квалификацией и опытом работы. Законодателю следует также рассмотреть возможность сокращения списка оснований для признания подписей недействительным. Аналогично опыту Германии, комиссии референдума не должны иметь право признавать подпись недействительной при наличии ошибок в оформлении подписных листов в случае, если не ставится под сомнение волеизъявление участника местного референдума в поддержку выдвигаемой инициативы.

В настоящее время, как в России, так и в зарубежных странах, широко обсуждается вопрос о предоставлении возможности сбора подписей в поддержку инициативы в электронном виде (e-collecting). Притом, что электронная подпись допускается в коммерческом обороте и при взаимодействии с государственными

органами во многих государствах, включая Россию²²² и страны Европейского Союза²²³, возможность электронного сбора подписей для инициирования референдума не была реализована ни в одной стране мира. Лишь в Нидерландах избирательная комиссия в 2016 г. приняла подписные листы, которые были дистанционно заполнены участниками референдума, отсканированы и направлены инициативной группе посредством электронной почты, невзирая на то что закон такого механизма сбора подписей не предусматривал²²⁴.

Как видится, возможность электронного сбора подписей может существенно упростить процесс выдвижения инициативы референдума, поскольку она позволит существенно сократить расходы инициативной группы на сбор подписей. Для её реализации могут использоваться, к примеру, способы верификации, применяемые на Портале государственных услуг РФ. Ожидается, что электронный сбор подписей позволит более часто применять местный референдум как механизм решения актуальных вопросов местного значения. В качестве негативной стороны такой процедуры сбора подписей отмечают, что она ставит общество в зависимое положение от государства, поскольку может проходить только на государственной электронной платформе²²⁵. Однако данный недостаток можно нивелировать, если на законодательном уровне сохранить цепочку передачи подписей «участник референдума – инициативная группа – комиссия референдума»; в этом случае контроль за процессом сбора подписей останется у инициативной группы, которая по окончании сбора необходимого числа подписей может требовать проведения референдума.

В 2020 г. в Закон № 67-ФЗ внесена поправка, согласно которой субъекты РФ вправе в региональном законе предусмотреть возможность сбора подписей с использованием федеральной государственной информационной системы

²²² См.: Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» // Собрание законодательства РФ. 11.04.2011. № 15. Ст. 2036.

²²³ См.: Regulation (EU) No 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC // Official Journal of the European Union. 2014. No. L 257. P. 73.

²²⁴ См.: Bisaz, C. E-Collecting als Herausforderung für die direkte Demokratie der Schweiz // LeGes: Gesetzgebung & Evaluation. 2017. No. 3. S. 535 - 536.

²²⁵ См.: *ibid.* S. 542.

«Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (ЕПГУ) на выборах в органы государственной власти субъекта РФ²²⁶. При этом, кандидату (списку кандидатов) разрешается собрать не более половины количества подписей избирателей, необходимого для регистрации кандидата (списка кандидатов). Порядок сбора подписей с использованием ЕПГУ утверждён Центральной избирательной комиссией РФ²²⁷. В соответствии с Порядком, любой гражданин, обладающий активным избирательным правом и имеющий подтверждённую учётную запись в ЕПГУ, вправе поставить подпись за избирательное объединение или кандидата электронно с использованием данного портала. Паспортные данные избирателя, поставившего подпись, сверяются с данными МВД и регистром избирателей ГАС «Выборы». В случае обнаружения соответствия, данные об избирателе передаются в личный кабинет кандидата (избирательного объединения), а при получении отрицательного результата избирателю предлагается выполнить корректировки и поставить подпись заново. Данные об избирателях, успешно поставивших подпись, накапливаются в личном кабинете кандидата (избирательного объединения). По окончании сбора подписей, кандидат (избирательное объединение) отбирает необходимое число подписей, заверяет полученный список усиленной квалифицированной электронной подписью и направляет его посредством ЕПГУ в избирательную комиссию. Как правило, поданные в соответствии с Порядком электронные подписи будут приняты избирательной комиссией, поскольку в этом случае отсутствуют основания для отказа.

На данный момент, электронный сбор подписей с использованием ЕПГУ применялся только на выборах, которые состоялись в единый день голосования 13 сентября 2020 г.: на выборах высшего должностного лица Чувашской республики и Пермского края, а также на выборах в Законодательное собрание Челябинской области. При этом, были отмечены многочисленные проблемы в

²²⁶ См.: Пункт 4 ст. 2 Федерального закона от 23.05.2020 № 154-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Росс. газ. 2020. 25 мая.

²²⁷ Постановление ЦИК России от 04.06.2020 № 251/1852-7 «О Порядке сбора подписей избирателей с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» // Вестник ЦИК России. 2020. № 5.

использовании данной формы сбора подписей. К примеру, представители регионального отделения партии «Яблоко» в Челябинской области сообщали о следующем:

- возможность сбора подписей с использованием ЕПГУ была предоставлена только спустя 4 дня с момента заверения избирательной комиссией партийного списка;
- в результате сбоя имела место невозможность оставить подпись в определённые отрезки времени;
- подписи, собранные некоторыми кандидатами, были «обнулены»;
- избирателям было отказано в возможности поставить подпись при том, что в ЕПГУ занесены действительные паспортные данные²²⁸.

При этом необходимо отметить, что утверждённый ЦИК России Порядок в целом отвечает интересам кандидатов и избирателей, поскольку контроль за процессом сбора подписей остаётся за кандидатами (избирательными объединениями). Однако ввиду отсутствия на настоящий момент положительного опыта применения данного механизма, представляется невозможным сделать вывод о его применимости к инициированию местного референдума.

Следует также обратить внимание на следующее. Срок сбора подписей в Германии и Швейцарии ограничен только для инициатив аброгативных референдумов (например, в Цюрихе в течение 60 дней после опубликования принятого нормативно-правового акта²²⁹). Такое ограничение требуется для того, чтобы исключить возможность злоупотребления правом на выдвижение инициативы для блокировки принятого представительным органом нормативно-правового акта. Для иных инициатив срок сбора подписей, как правило, не ограничивается. В России, однако, подписи в поддержку любой инициативы проведения местного референдума могут собираться только в течение срока,

²²⁸ Итоги выдвижения и регистрации кандидатов на выборах в представительные органы государственной власти и органы местного самоуправления 13 сентября 2020 года // Общероссийское общественное движение в защиту прав избирателей «Голос». URL: <https://www.golosinfo.org/articles/144628> (дата обращения: 20.09.2020).

²²⁹ См.: § 157 Закона кантона Цюрих о политических правах (Gesetz über politische Rechte) от 01.09.2003 // Официальный сайт кантона Цюрих. URL: [http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/0/7BA401F8CAA28731C12582560045CD6A/\\$file/161_1.9.03_100.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/0/7BA401F8CAA28731C12582560045CD6A/$file/161_1.9.03_100.pdf) (дата обращения: 20.09.2020).

установленного законом субъекта Российской Федерации, но не менее 20 дней²³⁰. Поскольку российское законодательство в настоящее время не предусматривает возможность проведения аброгативного местного референдума, ограничение по сроку сбора подписей в поддержку инициативы местного референдума должно быть снято, так как не усматривается необходимость указанного ограничения.

Инициирование со стороны органов местного самоуправления осуществляется путём простого принятия решений уполномоченным органом. В Германии и Швейцарии, как правило, инициатива местного референдума исходит от Совета общины посредством принятия решения простым большинством. При этом, обязательный референдум в Швейцарии считается инициированным автоматически после принятия Советом общины решения, которое требует одобрения на таком референдуме. В России инициаторами могут выступать совместно представительный органа муниципального образования и глава местной администрации.

Назначение местного референдума. В ФРГ по окончании сбора подписей уполномоченные представители инициативной группы сдают документы об инициировании местного референдума (гражданской инициативе) совместно с подписными листами представительному органу общины – Совету общины. Совет общины проверяет поданные документы на соответствие законодательству. По результатам проверки Совет общины вправе принять одно из следующих решений:

- 1) о признании инициативы недопустимой в связи с её несоответствием требованиям законодательства;
- 2) о реализации инициативы путём принятия нормативно-правового акта (в редакции, предложенной инициативной группой, либо в изменённой редакции по согласованию с уполномоченными представителями инициативной группы);
- 3) о назначении местного референдума.

²³⁰ См.: Пункт 5 ст. 37 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

В Швейцарии порядок действий муниципальных органов в случае внесения инициативной группой инициативы, заверенной достаточным числом подписей, зависит от формы представленной инициативы.

Если в местную администрацию представляется инициатива в виде оформленного правового акта, данный орган принимает мотивированное решение о действительности или недействительности инициативы и уведомляет об этом решение Совет общины. Вместе с этим решением местная администрация вправе внести в представительный орган альтернативное предложение по предмету инициативы. По результатам рассмотрения инициативы Совет общины может принять решение о принятии проекта нормативно-правового акта, предложенного инициативной группой, либо отклонить инициативу. В последнем случае представительный орган общины назначает проведение местного референдума, на который выносится проект инициативной группы. Дополнительно Совет общины вправе вынести на референдум альтернативный проект нормативно-правового акта, поддержав проект местной администрации или какой-либо другой проект.

В случае, если внесённая инициатива сформулирована в виде общего предложения, местная администрация вправе принять одно из следующих решений:

- 1) об одобрении инициативы;
- 2) об одобрении инициативы и встречного предложения;
- 3) об отклонении инициативы и одобрении встречного предложения;
- 4) об одобрении нормативно-правового акта, разработанного местной администрацией во исполнение инициативы, при необходимости с приложением встречного предложения.

Одобрённые документы местная администрация вносит в Совет общины. Представительный орган вправе принять проект нормативно-правового акта, разработанного администрацией, другой проект во исполнение инициативы или отклонить инициативу. В последнем случае инициатива подлежит рассмотрению на местном референдуме. На местный референдум может также быть вынесено встречное предложение.

В случае, если выдвинута инициатива аброгативного референдума, после проверки подписей при выявлении достаточного числа действительных подписей соответствующий принятый нормативно-правовой акт выносится Советом общины на референдум. В тех случаях, когда инициатива аброгативного референдума направлена против части нормативно-правового акта, на голосовании участникам местного референдума предлагается выбор между вариантом нормативно-правового акта, одобренным представительным органом, и вариантом, содержащим предлагаемые правки.

В России инициативная группа сдаёт подписные листы вместе с копией протокола об итогах сбора подписей в комиссию референдума. Количество подписей, представляемых в комиссию, не может превышать 10% сверх необходимого количества (если требуется собрать менее 40 подписей, то не более 4 подписей сверх обозначенной нормы). Комиссия референдума в установленные сроки осуществляет проверку всех или части представленных подписных листов на наличие ошибок в оформлении и недействительных подписей, причём, количество подписей, выносимых на проверку, определяется региональными законодательными актами и не может быть менее 20% от числа подписей, необходимых для назначения референдума²³¹. К примеру, в городе Москве по решению комиссии референдума проверке могут подлежать от 20 до 100% представленных подписей²³², в Московской области комиссия проверяет строго 20% от числа представленных подписей²³³.

Как бы то ни было, законодательные нормы, которые обязывают избирательные комиссии проверять только часть подписей, не соответствуют международным стандартам правового регулирования института местного референдума. Так, Кодекс надлежащей практики на референдумах Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) от 2006 г.

²³¹ См.: Пункты 2, 3 ст. 38 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

²³² См.: Пункт 7 ст. 11 Закона г. Москвы от 18.04.2007 № 11 «О референдумах в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 24.05.2007. № 29.

²³³ См.: Пункт 5 ст. 10 Закона Московской области от 19.11.2003 № 148/2003-ОЗ «О местном референдуме в Московской области» // Вестник Московской областной Думы. 2004. № 2.

рекомендует проверять все подписи, которые были сданы в комиссию референдума, поскольку в выборке комиссии «может содержаться необычно высокое количество недействительных подписей или, напротив, последние могут отсутствовать в данном образце, в то время как прочие листы могут содержать большое количество недействительных подписей»²³⁴. Согласно международным стандартам, проверку подписей допустимо остановить только в том случае, если комиссией референдума установлено, что инициативной группой собрано достаточное количество подписей для назначения местного референдума²³⁵. Заметим, что проверка подписей в Германии и Швейцарии осуществляется именно в соответствии с данными рекомендациями.

Важно отметить, что основанием для отказа в регистрации инициативной группы и вынесении вопроса на местный референдум является выявление в проверяемой выборке подписей более 10% недействительных подписей²³⁶. Применение такого подхода может привести к ситуации, когда инициативной группе может быть отказано в назначении референдума, несмотря на то что собрано необходимое количество подписей участников референдума. Рассмотрим ситуацию, когда инициативной группе требуется собрать 1000 подписей, а она сдаёт 1100 подписей. Если в этом случае комиссия референдума проверяет 200 подписей (20% от количества подписей, необходимых для назначения референдума), инициативной группе может быть отказано, если будет выявлена 21 недействительная подпись. Притом, что не исключается случай, при котором инициативная группа собрала более необходимых 1000 подписей (возможно до 1079 подписей), при этом инициативная группа лишается права на назначение местного референдума по предложенному вопросу. Думается, что данную норму следует отменить, заменив её правилом, что инициативной группе может быть

²³⁴ Пункт III.4 "f" Руководства по проведению референдумов, п. 39 Пояснительной записки Кодекса надлежащей практики на референдумах Европейской комиссии за демократию через право № CDL-AD(2007)008rev // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.09.2020).

²³⁵ См.: Пункт III.4 "f" Руководства по проведению референдумов, п. 39 Пояснительной записки Кодекса надлежащей практики на референдумах Европейской комиссии за демократию через право № CDL-AD(2007)008rev // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.09.2020).

²³⁶ См.: Подпункт «в.1» п. 25 ст. 38 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

отказано в назначении референдума только в том случае, если по результатам проверки всех подписей выявлено, что необходимый подписной кворум не набран. Представляется возможным также законодательное закрепление «компромиссного» варианта, при котором комиссии референдума будут обязаны проверить часть подписей, а при выявлении недействительных подписей в количестве, превышающем допустимый, будут обязаны проверить все предоставленные инициативной группой подписи. Такой подход позволит одновременно снизить нагрузку на комиссии референдума и защитить права инициативной группы.

В том случае, если комиссия референдума устанавливает, что инициативная группа собрала достаточное количество подписей и соблюдены все формальные требования, комиссия в течение 15 дней со дня представления инициативной группой по проведению референдума подписных листов и протокола об итогах сбора подписей направляет эти подписные листы, протокол проверки подписей и копию своего постановления в представительный орган муниципального органа, который принимает решение о назначении местного референдума²³⁷. Голосование на местном референдуме назначается не менее чем за 45 дней до даты голосования²³⁸. Право встречного предложения российским законодательством не предусмотрено.

Подводя итог анализа процедурных особенностей инициирования и назначения местного референдума в Германии, Швейцарии и России, становится очевидным, что российским законодательством предусмотрен наиболее сложный порядок для выдвижения инициативы по проведению местного референдума. Некоторые требования являются чрезвычайно серьезным барьером для инициаторов. По мнению автора, реформа законодательства в этом направлении должна включать следующее.

²³⁷ См.: Пункт 21 ст. 38 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

²³⁸ См.: Пункт 6 ст. 15 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

Во-первых, необходимо законодательно закрепить процедуру инициирования аброгативного местного референдума, направленного против принятого ранее муниципального правового акта. Преимущества такого референдума при рассмотрении швейцарской модели очевидны: поданная в срок инициатива, подкреплённая необходимым количеством подписей, не потребует дополнительной проверки её формулировки и содержания. Кроме того, аброгативный референдум по своей природе может быть эффективным способом общественного контроля.

Во-вторых, несомненно, необходимо пересмотреть процедуру проверки подписей участников местного референдума, собранных инициативной группой в поддержку инициативы. Проверка подписей должна проводиться исключительно комиссиями референдума, действующих независимо от других государственных органов, без участия в этом процессе органов исполнительной власти. При необходимости экспертизы подписных листов должны обеспечиваться независимыми экспертами. Требуется также сократить перечень оснований для признания подписей недействительными. Представляется, что признание подписи недействительной должно осуществляться только при наличии у комиссии референдума достаточных оснований полагать, что подпись поставлена не участником местного референдума либо поставлена дважды. Наконец, необходимо в Законе № 67-ФЗ установить обязанность комиссий референдума осуществлять проверку все подписей, представленных инициативной группой, поскольку только таким образом можно достоверно определить, набран ли инициативной группой «подписной кворум».

В-третьих, процедура сбора и проверки подписей может быть существенно упрощена путём внедрения возможности электронного сбора подписей. В случае, если будет действовать надёжная верификация волеизъявлений участников референдума и будет сохранена цепочка передачи подписей «участник референдума – инициативная группа – комиссия референдума», инициативным группам по проведению местного референдума будет значительно легче пройти

«подписной барьер», подтвердив таким образом наличие базовой поддержки инициативы среди участников референдума.

В-четвертых, в России должна быть введена возможность внесения представительным органом муниципального образования встречного предложения к инициативе инициативной группы. Это позволит представительному органу предложить участникам референдума свой вариант решения имеющейся проблемы. Важно дать возможность органам местного самоуправления предоставить данный дополнительный способ влияния на непосредственное принятие решений жителями, поскольку в отсутствие такого способа наблюдается стремление органов местного самоуправления препятствовать назначению местного референдума путём признания его предмета недопустимым либо посредством выявления нарушений в сборе подписей и оформлении документов.

Наконец, в-пятых, следует отменить ограничение по времени на сбор подписей в поддержку инициативы ввиду того, что обоснование в пользу такого ограничения отсутствует.

§ 2. Информационное обеспечение и агитация по вопросам местного референдума

Одним из центральных вопросов, связанных с проведением местного референдума, является вопрос об информировании граждан. Для того, чтобы жители муниципального образования могли воспользоваться своим правом непосредственно принять решение по вопросу местного значения путём местного референдума, они должны быть заранее проинформированы о назначенном местном референдуме и о его содержании. Так же для принятия жителями квалифицированного решения необходимо предоставить равную возможность для донесения им своей позиции всем заинтересованным лицам: членам инициативной группы местного референдума, представителям муниципального образования, сторонникам и противникам инициативы. Соответствующие

правовые нормы немецкого, швейцарского и российского законодательств по-разному подходят к регулированию данных вопросов.

Информационное обеспечение. Законы земель ФРГ устанавливают обязанность по информированию жителей общины – участников местного референдума о предстоящем референдуме различными способами. Обобщая земельные особенности нормативно-правового регулирования, можно выделить две группы земель.

К первой группе относятся земли, в законодательных актах которых на общины прямо возложена обязанность по информированию граждан о предстоящем голосовании в установленные сроки. Как правило, сообщение представителей местного самоуправления содержит информацию о дате голосования и вопросе, вынесенном на референдум. К данной группе можно отнести Баден-Вюртемберг, Гессен, Мекленбург-Переднюю Померию, Рейнланд-Пфальц, Саар и Шлезвиг-Гольштейн, причём, в земле Саар обязанность по информационному обеспечению возложена непосредственно на главу (мэра) общины²³⁹.

Остальные земли составляют вторую группу. Законы земель второй группы не предусматривают обязанность по информированию участников референдума о предстоящем местном референдуме; однако суды и правовая доктрина придерживаются позиции, что обязанность общин по информационному обеспечению следует из общего принципа гласности²⁴⁰. Нельзя не отметить, что такой подход законодательного регулирования, при котором не устанавливаются ни сроки, ни объём информирования, может быть недостаточным в отдельных случаях, поскольку на референдум всегда выносятся только те инициативы, которые не находят поддержки в Совете общины. При таких обстоятельствах органы местного самоуправления часто заинтересованы в низкой информированности населения, в результате которого местный референдум не набирает кворум по явке.

²³⁹ См.: Часть 2 § 89 Закона земли Саар о выборах от 13.12.1973 № 984 // Официальный сайт земли Саар. URL: https://www.saarland.de/dokumente/thema_justiz/2021-1.pdf (дата обращения: 20.09.2020).

²⁴⁰ См.: Dustmann, U. Op. cit. S. 165-166.

В Швейцарии, как правило, информирование граждан происходит в два этапа. На первом этапе на общину (как правило, в лице главы общины) возлагается обязанность опубликовать в официальном издании текст любой народной инициативы и инициативы абrogативного референдума. На втором этапе община публикует финальную редакцию инициативы, которая по результатам проверки собранных подписей и, при необходимости, корректировки текста по согласованию с инициативной группой выносится на местный референдум. Община также обязана проинформировать о дате и времени голосования.

Нельзя не отметить, что швейцарская система двухэтапного информирования граждан, несомненно, является важным фактором поддержки местного референдума как института прямой демократии: она способствует привлечению внимания граждан к инициативе в период проведения сбора подписей, а не только после объявления о проведении референдума.

В России Закон № 67-ФЗ обязывает органы местного самоуправления опубликовать решение представительного органа о назначении местного референдума в средствах массовой информации позднее чем через пять дней со дня его принятия²⁴¹.

Примечательно, что в случае, если на голосование вынесен проект нормативно-правового акта, предложенный инициативной группой, органы местного самоуправления не обязаны его публиковать в средствах массовой информации – обязанность изготовления и распространения данного текста возлагается на инициативную группу, причём оплата изготовления указанного текста осуществляется за счет средств соответствующего фонда референдума. Думается, что такой подход нарушает принцип гласности и открытости референдума; он не соответствует европейским стандартам проведения референдумов, в том числе рекомендациям Кодекса надлежащей практики на

²⁴¹ См.: Пункт 8 ст. 15 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

референдумах Венецианской комиссии от 2006 г.²⁴² Законодателю следует возложить соответствующую обязанность на органы местного самоуправления.

Целесообразным видится также дополнение действующего законодательства нормой, обязывающей комиссии референдума публиковать в средствах массовой информации решение о регистрации инициативной группы с приложением вопроса местного референдума и, при необходимости, выносимого на местный референдум проекта нормативно-правового акта. Данная обязанность следует из принципа гласности избирательных комиссий, однако требует конкретизации. Таким образом будет возможно повысить информированность жителей о начале сбора подписей в поддержку инициативы.

Агитация. В то время как информирование представляет собой обнаружение общих сведений о местном референдуме, агитация подразумевает деятельность, проводимую с целью побудить участников референдума проголосовать «за» или «против» инициативы, вынесенной на референдум, либо отказаться от голосования на референдуме. Только в том случае, если участникам референдума будет предоставлена информация и аргументы как сторонников, так и противников предлагаемого решения, они смогут принять на голосовании решение, которое в наибольшей степени будет соответствовать их внутренним убеждениям.

В силу вышеизложенного, наиболее правильным подходом в рамках нормативно-правового регулирования процесса агитации было бы стремление предоставить равные возможности для обращения к гражданам как группы сторонников, так и группы противников решения. В попытке найти наиболее справедливый правовой конструкт, законодатель сталкивается, прежде всего, с тем, что состав группы «за» и группы «против» в период агитации меняется: если на момент регистрации инициативной группы группу сторонников инициативы составляет инициативная группа, а группу противников – представительный орган муниципального образования, который отказался самостоятельно

²⁴² См.: Пункт III.1 "d" Руководства по проведению референдумов Европейской комиссии за демократию через право № CDL-AD(2007)008rev // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.09.2020).

принимать предложение инициативной группы, то с течением времени к обеим группам, как правило, присоединяются различные политические организации, движения, группы интересов. Ситуация усложняется тем, что на местном уровне, как правило, доминируют средства массовой информации, подконтрольные органам местного самоуправления. В Германии, Швейцарии и России выработаны различные подходы к решению данного вопроса.

Как и в вопросе информирования граждан, земли по-разному регулируют вопросы агитации.

В землях, где прямо не установлена обязанность органов местного самоуправления информировать граждан о предстоящем референдуме, отсутствуют и нормы, регулирующие агитацию. Хотя немецкая правовая доктрина и придерживается той позиции, что принцип гласности местного самоуправления обязывает органы местного самоуправления как минимум обеспечить граждан информацией о позициях общины и инициативной группы по вопросу местного референдума, отсутствие правового регулирования агитации может быть существенным препятствием для прямой демократии на местном уровне. Полагаем, что в данных землях инициативные группы не будут иметь надлежащей правовой защиты в случае противодействия распространению информации о референдуме со стороны органов местного самоуправления.

Что касается группы земель, где закон обязывает информировать население о назначенных референдумах, соответствующие земельные законы регулируют агитацию только в той мере, что органы местного самоуправления должны в информационном сообщении, распространяемом посредством официальной публикации либо рассылки, представить свою позицию по отношению к инициативе и предоставить инициативной группе возможность отразить свою позицию в данном сообщении. При этом, как показывает судебная практика, сообщение органов местного самоуправления должно быть изложено в нейтральной форме, без призывов за принятие какого-либо решения.

Представляется, что такой подход также не гарантирует получение участниками референдума достаточной информации, необходимой для принятия

взвешенного решения на референдуме. Во-первых, объём информационного сообщения устанавливается самими органами местного самоуправления, в то время как краткое сообщение может не раскрывать все аспекты выносимого на местный референдум вопроса. Во-вторых, законы соответствующих земель совсем не регулируют вопросы агитации в СМИ; таким образом, позиции заинтересованных лиц могут не быть изложены на телевидении и в печатных изданиях. Наконец, в-третьих, законы данных земель не включают в процесс агитации различные группы граждан, которые могут выступать за или против инициативы.

В наибольшей степени гарантирует равные возможности агитации для сторонников и противников инициативы законодательство Баварии²⁴³, поскольку общины данной земли предоставляют советам общин право на агитацию посредством публикаций и на публичных мероприятиях, закрепляя за членами инициативной группы право на аналогичную агитацию в том же объёме²⁴⁴. Следует, однако, отметить, что и в данном случае инициативная группа может быть ограничена в праве на агитацию в случае, если Совет общины воздержится от агитации; так же баварское законодательство не предусматривает право на агитацию иных групп граждан.

В Швейцарии, как и в Германии, законодательные акты кантонов исходят из идеи предоставления равных прав для информирования и агитации органам местного самоуправления и инициативной группе по существу местного референдума. Как правило, кантональное законодательство предписывает органам местного самоуправления издать и распространить до дня голосования информационное сообщение, содержащее анализ содержания инициативы, положительные и отрицательные аспекты принятия инициативы, выводы Совета общины и её администрации, а также позицию инициативной группы по данному вопросу. Лишь чрезмерно длинные, оскорбительные и явно не соответствующие

²⁴³ См.: Dustmann, U. Op. cit. S. 166–168.

²⁴⁴ См.: Часть 15 ст. 18а Положения Свободного государства Бавария об общинах от 22.08.1998 // Официальный правовой портал Государственной канцелярии Баварии. URL: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayGO> (дата обращения: 20.09.2020).

действительности позиции, а также реклама могут быть скорректированы либо удалены представительным органом из данного сообщения. В остальном процесс агитации, включая агитацию в СМИ, не урегулирован. Полагаем, что в Швейцарии агитация также требует более детального регулирования в части предоставления гарантий проведения инициативной группой и иными группами граждан агитации в различных формах.

В отличие от Германии и Швейцарии, в российском законодательстве подробно закреплены правовые гарантии ведения агитации.

Прежде всего, отметим, что органы местного самоуправления в соответствии с Законом № 67-ФЗ не участвуют в агитации по вопросу референдума. Участниками агитации признаются инициативная группа и «иные группы участников референдума». Согласно закону, к иным участникам референдума могут относиться руководящие органы общественных объединений, руководящие органы региональных отделений и иных структурных подразделений общественных объединений, устав которых предусматривает участие в выборах и (или) референдумах, включая руководящие органы политических партий, региональных отделений и иных структурных подразделений политических партий²⁴⁵. Иные группы участников референдума могут быть зарегистрированы после регистрации инициативной группы.

Законом гарантированы следующие формы агитации по вопросам местного референдума, которые могут быть использованы как инициативной группой, так и иными группами участников референдума:

- 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;

²⁴⁵ См.: Пункт 2 ст. 42 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

- иными не запрещенными законом методами²⁴⁶.

Возможность агитации на каналах организаций телерадиовещания предоставляется в виде бесплатного эфирного времени на каналах муниципальных организаций телерадиовещания. Бесплатное эфирное время предоставляется членам как инициативной группы, так и общественных объединений, представленным в представительном органе муниципального образования, законодательном органе соответствующего субъекта Российской Федерации либо Государственной Думе РФ. Так же гарантируется право инициативной группы по проведению референдума и иных групп участников референдума на агитацию на каналах организаций телерадиовещания за плату. Агитация в периодических печатных изданиях гарантируется путём предоставления инициативной группе, иным группам участников референдума права распространять агитационные материалы в муниципальных изданиях, выходящих не реже одного раза в неделю; соответствующие издания обязаны предоставлять площади на агитацию. Для проведения агитационных публичных мероприятий представителям инициативной группы по проведению референдума и иных групп участников референдума по заявке предоставляются помещения, находящиеся в муниципальной собственности и пригодные для агитации. Наконец, инициативной группе по проведению референдума и иным группам участников референдума гарантируется право беспрепятственно распространять печатные, аудиовизуальные и другие агитационные материалы при условии оплаты изготовления данных материалов из средств фонда референдума²⁴⁷.

Проведя анализ нормативно-правового регулирования агитации по вопросам местного референдума, можно сделать следующие выводы.

Позитивным аспектом в сравнении с Германией и Швейцарией является детальное регулирование гарантий прав инициативной группы и иных групп

²⁴⁶ См.: Пункт 3 ст. 48 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

²⁴⁷ См.: Статья 51–54 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

участников референдума на агитацию. В случае, если государственные органы и органы местного самоуправления препятствуют ведению агитации, предусмотренные законом гарантии могут стать инструментом для защиты прав в суде.

Одновременно с этим, следует отметить следующее. Как показывает анализ положений Закона № 67-ФЗ, группам участников референдума, которые образуются на базе партий, иных общественных объединений, принимающих участие в выборах, а также их региональных отделений, на стадии агитации предоставляются равные права с инициативной группой. Данные положения, призванные вовлечь в процесс обсуждения вопроса или вопросов референдума, имеют ряд существенных недостатков.

Во-первых, как отмечалось выше, в интересах участников референдума следует предоставить равные права в рамках агитации сторонникам инициативы и её противникам. В том случае, если, к примеру, все группы участников референдума будут выступать в поддержку инициативы или, наоборот, все иные группы участников референдума будут выступать в противовес инициативной группы, данный баланс будет нарушен.

Во-вторых, предоставление представителям политических партий и иных общественных объединений возможности агитации за или против инициативы противоречит самой сути местного референдума как института прямой демократии. Политические партии и общественные движения, будучи институтами представительной демократии, участвуют в политической жизни общества путём участия в выборах и реализации властных полномочий в случае победы на выборах. В этой связи, думается, что право на агитацию должно быть гарантировано группам участников референдума, сформированных на внепартийной основе.

В-третьих, неправильным подходом видится предоставление гарантий на агитацию представителям всех политических партий и иных общественных объединений, включая тех, которые не представлены в представительном органе муниципального образования. Кроме того, закон позволяет участвовать в

агитации членам таких объединений, которые не являются жителями муниципального образования. Все перечисленные группы граждан зачастую не имеют отношения к проблемам муниципального образования и не могут авторитетно отстаивать ту или иную позицию.

Обобщая вышеизложенное, наиболее разумным решением по правовому регулированию агитации по вопросам местного самоуправления представляется регистрация двух агитационных групп в поддержку инициативы (включая членов инициативной группы) и против инициативы, которым будут предоставлены равные возможности по агитации. Обе группы должны состоять из жителей муниципального образования – участников местного референдума. Так участники референдума получают в равной степени аргументы за и против предлагаемого инициативной группой решения и смогут на участках принять наиболее взвешенное решение.

§ 3. Организация и порядок голосования участников местного референдума

В том случае, если инициативная группа успешно проходит этапы инициирования вопроса местного референдума и сбора подписей участников референдума, а уполномоченный орган местного самоуправления не принимает правовой акт во исполнение инициативы, то инициированный вопрос референдума выносится на голосование. Голосование по местному референдуму осуществляется на всей территории муниципального образования.

Как правило, участникам референдума предлагается проголосовать за варианты «да» или «нет» в ответ на вопрос местного референдума. В Швейцарии в том случае, если Совет общины выносит на референдум также встречное предложение, участникам референдума предлагается выразить свою позицию по вопросу как инициативной группы, так и Совета общины. Поскольку участники референдума могут согласиться с предложением как инициативной группы, так и Совета депутатов, им, как правило, также предлагается выбрать, какое

предложение является более предпочтительным²⁴⁸. К примеру, в 2015 г. на референдум города Цюрих было вынесено два предложения по финансированию строительства велодорожек, которые предлагалось построить в городе: предложение инициативной группы и предложение Совета общины. 50,9% принявших участие в голосовании участников референдума поддержали предложение инициативной группы, 62,9% – предложение Совета общины²⁴⁹. При этом, поскольку 56% участников поддержали предложение Совета общины²⁵⁰, этим органом было впоследствии реализовано второе предложение²⁵¹.

Голосование – важнейший этап местного референдума. Только такая процедура голосования, которая позволит достоверно определить волеизъявление участников референдума и обеспечит соблюдение принципов всеобщего, прямого, равного и тайного голосования, может обеспечить функционирование местного референдума как эффективного института прямой демократии. Немаловажно помнить, что данные принципы голосования гарантируются как международными стандартами референдума²⁵², так и Конституцией РФ (ч. 1 ст. 81 Конституции РФ применима к референдумам любого уровня, согласно позиции Конституционного Суда РФ²⁵³).

С учётом вышеизложенного, в Германии, Швейцарии и России реализованы различные формы голосования в соответствии с *табл. 2*.

²⁴⁸ См.: Vatter, A. Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen. Opladen: Leske + Budrich, 2002. S. 223.

²⁴⁹ См.: Результаты местного референдума города Цюрих, проведённого 14.06.2015 г. // Официальный сайт города Цюрих. URL: https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/abstimmungen_u_wahlen/vergangene_termine/150614/resultate.html?path=sg_resultate_vorlage1002&context=standalone (дата обращения: 20.09.2020).

²⁵⁰ См.: Результаты местного референдума города Цюрих, проведённого 14.06.2015 г. // Официальный сайт города Цюрих. URL: https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/abstimmungen_u_wahlen/vergangene_termine/150614/resultate.html?path=sg_resultate_vorlage1002&context=standalone (дата обращения: 20.09.2020).

²⁵¹ См.: Отчёт Совета общины города Цюрих о реализации программы строительства велодорожек от 16.03.2016 // Официальный сайт Совета общины города Цюрих. URL: https://www.gemeinderat-zuerich.ch/Geschaeft/detailansicht-geschaeft/Dokument/74b8c665-ac35-4030-9973-bb00dd780594/2014_0087.pdf (дата обращения: 20.09.2020).

²⁵² Например, разд. 2 - 4 Руководства по проведению референдумов Европейской комиссии за демократию через право № CDL-AD(2007)008rev // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.09.2020).

²⁵³ См.: Пункт 3 Постановления Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта “а” пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 5.

Таблица 2

*Формы голосования на местном референдуме и их применение в Германии,
Швейцарии и России*

	Германия	Швейцария	Россия
<i>Голосование на избирательном участке</i>			
Голосование по бумажным бюллетеням	Применяется	Применяется	Применяется
Голосование по бумажным бюллетеням с использованием электронных средств подсчёта голосов	Не применяется	Не применяется	Применяется
Голосование по электронным бюллетеням	Не применяется	Не применяется	Применяется
<i>Удалённое голосование</i>			
Голосование по почте	Применяется	Применяется	Не применяется
Удалённое электронное голосование	Не применяется	Применяется в качестве эксперимента в отдельных кантонах	Не применяется

Следует отметить, что перечисленные формы голосования применяются в рассматриваемых странах в сочетании друг с другом. Рассмотрим отдельные формы подробнее.

Голосование по бумажным бюллетеням. Голосование посредством заполнения бумажной бюллетени и опускания её в урну на участке референдума – традиционный способ голосования. Его процедура подробно закреплена в законодательных актах указанных государств.

К позитивным аспектам такой формы голосования можно отнести следующие:

- наилучшим образом обеспечивает соблюдение принципов равного и тайного голосования, поскольку обеспечивается контроль со стороны комиссии референдума;
- возможен широкий общественный контроль, обеспечиваемый за счёт возможности участия наблюдателей на участках референдума и ручного подсчёта голосов.

Среди негативных аспектов выделяют, прежде всего, низкую скорость при подсчёте голосов (может занимать несколько часов), а также возможность ошибки за счёт человеческого фактора.

Голосование по бумажным бюллетеням с использованием электронных средств подсчёта голосов. Среди рассматриваемых государств электронные средства подсчёта голосов в настоящее время используются только в Российской Федерации.

В Российской Федерации электронный подсчёт голосов обеспечивается Комплексом обработки избирательных бюллетеней (сокращённо – КОИБ). Данный механизм был разработан в 2003 г. и впервые был применён на выборах в Государственную Думу РФ четвёртого созыва 7 декабря 2003 г. В последующем КОИБ совершенствовался, и в настоящее время на выборах и референдумах используются три различных механизма: КОИБ-2003, КОИБ-2010 и КОИБ-2017. Притом, что данные системы имеют технологические различия, принцип их работы одинаков. Анализ инструкций ЦИК о порядке использования соответствующих КОИБ²⁵⁴ позволяет выделить следующие ключевые события голосований, проходящих с использованием комплекса.

До дня голосования комиссия референдума передаёт участковой комиссии USB-флеш-накопитель, содержащий сформированные из Государственной

²⁵⁴ См.: постановления ЦИК России: от 19.09.2011 № 33/302-6 «Об Инструкции о порядке использования технических средств подсчета голосов - комплексов обработки избирательных бюллетеней 2003 на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации» // Вестник ЦИК РФ. 2011. № 13; от 06.07.2011 № 19/204-6 «Об Инструкции о порядке использования технических средств подсчета голосов - комплексов обработки избирательных бюллетеней 2010 на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации» // Вестник ЦИК РФ. 2011. № 10; от 08.02.2018 № 139/1148-7 «Об Инструкции о порядке использования технических средств подсчета голосов - комплексов обработки избирательных бюллетеней 2017 на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации» // Вестник ЦИК РФ. 2018. № 6.

автоматизированной системы «Выборы» (ГАС «Выборы») – централизованной базы данных по выборам и референдумам – исходные данные голосования (ключевой носитель информации).

Примечательно при этом, что нормативные акты Центральной избирательной комиссии РФ не содержат требований к составу исходных данных и процессу их формирования. Таким образом, внешний контроль данных, записываемых на ключевой носитель информации, невозможен, что подтверждается судебной практикой²⁵⁵. Очевидно, что таким образом нарушаются гарантии всеобщего, равного и тайного голосования в части контроля над ходом голосования со стороны членов избирательных комиссий, наблюдателей и представителей СМИ. Указанное обстоятельство также представляется нарушением принципа гласности избирательных комиссий, установленного п. 5 ст. 3 Закона № 67-ФЗ²⁵⁶. Отсутствуют и правовые механизмы контроля программного обеспечения КОИБ.

Один шаг к исправлению данной ситуации уже сделан – инструкция к ГАС-2017 предусматривает обязанность комиссии референдума передать участковой комиссии, наряду с ключевым носителем информации, распечатку исходных данных. Однако же, думается, что данной нормы недостаточно, поскольку отсутствует правовой механизм, позволяющий сопоставить данные распечатки и данные на флеш-носителе.

В день голосования перед открытием избирательного участка проводится тестирование КОИБ, которое производится с вводом тестовых бюллетеней. Это позволяет членам комиссии удостовериться в работоспособности комплекса.

При обработке бюллетеней в ходе голосования КОИБ присваивает им статус «действительный», «недействительный» либо «неустановленной формы». Таким образом, голосование по бюллетеню без специальной марки невозможно.

После окончания голосования подсчёт результатов голосования проводится КОИБ автоматически. КОИБ позволяет распечатать итоговый протокол

²⁵⁵ См., напр.: Апелляционное определение Московского городского суда от 20.05.2014 по делу № 33-14526 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.09.2020).

²⁵⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

голосования, который подписывается членами участковой комиссии; так же итоговые результаты голосования записываются на ключевой носитель информации. При наличии жалоб со стороны лиц, присутствующих при подсчёте голосов, участковая комиссия вправе принять решение о немедленном ручном пересчёте голосов (при этом механизмы, обязывающие участковую комиссию принять такое решение, отсутствуют). В случае выявления существенных расхождений с результатами, установленными КОИБ²⁵⁷, члены участковой комиссии подписывают протокол об итогах голосования на основании данных ручного пересчёта.

После получения комиссией муниципального образования протокола участковой комиссии об итогах голосования и ключевого носителя информации системный администратор ГАС «Выборы» вводит результаты голосования в ГАС в присутствии члена УИК с правом решающего голоса и члена группы контроля из числа членов вышестоящей комиссии следующим способом:

- при голосовании с использованием КОИБ-2003 или КОИБ-2010 – путём ввода с ключевого носителя информации;
- при голосовании с использованием КОИБ-2017 – путём сканирования QR-кода, напечатанного на протоколе участковой комиссии о результатах голосования.

Примечательно, что нормативные акты ЦИК России не предусматривают возможность контроля за процессом ввода результатов голосования в ГАС «Выборы» со стороны членов участковой комиссии и комиссии муниципального образования с правом совещательного голоса, наблюдателей и представителей СМИ. Согласно позиции бывшего председателя ЦИК России А.А. Вешнякова, такое ограничение доступа в ГАС «Выборы» обеспечивает надёжность его ресурсов²⁵⁸; однако, по мнению диссертанта, достоверность внесения результатов

²⁵⁷ При расхождении на более 1% и не менее 3 единицы в строках 10, 11 и 12 протокола УИК об итогах голосования (см.: п. 25 ст. 68 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253).

²⁵⁸ См.: Вешняков, А.А. Общая характеристика гарантий обеспечения избирательных прав граждан с использованием ГАС «Выборы» // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 8. С. 26–38.

голосования может быть обеспечена только при участии в процессе введении результатов лиц, присутствующих при проведении голосования.

Обобщая вышеизложенное, можно говорить о том, что КОИБ оказывает положительное влияние на процесс подсчета итогов голосования, поскольку ускоряет процесс подсчёта голосов и в существенной степени уменьшает роль человеческого фактора при подсчёте голосов. В то же время, представляется, что требуют нормативного регулирования следующие аспекты.

Во-первых, необходимо предоставить всем членам участковых комиссий и комиссий муниципальных образований, наблюдателям, представителям СМИ право присутствовать на таких важных этапах, как передача данных на ключевой носитель информации и внесение данных об итогах голосования в ГАС «Выборы». В противном случае, не обеспечивается принцип гласности избирательных комиссий.

Во-вторых, законодателю следует предусмотреть обязанность (а не право) УИК проводить ручной пересчёт голосов в случаях, когда любое лицо, присутствующее при подсчёте голосов, имеет мотивированные основания предполагать, что КОИБ произвёл неверный подсчёт голосов.

В-третьих, требуется установить прямую телекоммуникационную связь между ГАС «Выборы» и КОИБ, чтобы при установлении результатов не требовалось посредника в виде системного администратора ГАС «Выборы».

Голосование по электронным бюллетеням. Среди исследуемых стран голосование посредством электронных бюллетеней на участках референдума в настоящее время также осуществляется только в России. До 2009 г. в ФРГ проходили тестирование различные технические средства, позволявшие участникам референдума отдать голос без использования бумажной бюллетени. Однако в марте 2009 г. Федеральный конституционный суд Германии запретил использование комплексов электронного голосования на выборах и референдумах до тех пор, пока не будет разработан механизм, который позволит любому гражданину проверить правильность подсчёта голосов (например, посредством

«цифровой избирательной ручки»²⁵⁹ или печати на бумаге заполненного электронного бюллетеня с подтверждением его принятия системой)²⁶⁰.

Комплекс электронного голосования (КЭГ) в России – техническое средство, позволяющее проводить электронное голосование на избирательных участках. Порядок проведения электронного голосования с использованием КЭГ, в целом, аналогичен порядку проведения голосования с использованием КОИБ (в вопросах тестирования, подсчёта голосов, передачи данных через внешний носитель информации, введение данных в ГАС «Выборы»)²⁶¹. В частности, как и при голосовании с использованием КОИБ, процедура внесения результатов голосования в ГАС «Выборы» проходит без участия членов комиссий с правом совещательного голоса, наблюдателей и представителей СМИ, также отсутствуют механизмы контроля над содержанием внешнего носителя информации – энергонезависимой карты памяти.

Ключевое отличие голосования с использованием КЭГ от голосования с использованием КОИБ состоит в том, что при проведении электронного голосования используются электронные бюллетени вместо бумажных. Для того чтобы проголосовать, избиратель получает от члена участковой комиссии карту для доступа к голосованию, которую он прикладывает к считывателю КЭГ. После этого на мониторе КЭГ отображается электронный бюллетень, и избиратель может проголосовать путём нажатия на определённые поля монитора.

Таким образом, КЭГ, несомненно, является технически более прогрессивным механизмом подсчёта голосов, чем ручной подсчёт и КОИБ, однако говорить о том, что данная система позволяет в большей степени гарантировать принципы избирательного права (в особенности принципа гласности избирательных комиссий) и правильность подсчёта голосов, не

²⁵⁹ «Цифровая избирательная ручка» (elektronischer Wahlstift) - механизм, позволяющий осуществлять автоматизируемый подсчёт голосов, поданных путём заполнения бумажных бюллетеней. При постановке отметки специализированной ручкой встроенная камера фиксирует волеизъявление избирателя.

²⁶⁰ См.: Решение Федерального конституционного суда ФРГ от 03.03.2009 № 2 ВvС 3/07, 2 ВvС 4/07 // Официальный сайт Федерального конституционного суда ФРГ. URL: https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/cs20090303_2bvc000307.html (дата обращения: 20.09.2020).

²⁶¹ См.: постановление ЦИК России от 07.09.2011 № 31/276-6 «О Порядке электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации» // Вестник ЦИК РФ. 2011. № 13.

приходится. Для этих целей необходимо усовершенствовать нормативное регулирование процедуры электронного голосования с учётом доводов, приведённых выше в отношении голосования с использованием КОИБ.

В дополнение необходимо также отметить, что обеспечить контроль подсчёта голосов КЭГ представляется ещё более затруднительным по сравнению с КОИБ, поскольку в данном случае ручной пересчёт бюллетеней невозможен.

Голосование по почте. Голосование по почте, т.е. голосование посредством бумажного бюллетеня, который заполняет и направляет в комиссию референдума участник референдума по почте, предусмотрено во всех землях ФРГ и кантонах Швейцарии, но отсутствует в России.

Процедуры голосования по почте в Германии и Швейцарии схожи и состоят в следующем. Каждый участник референдума в срок, установленный законом, направляет в комиссию референдума заявление о желании проголосовать по почте. В настоящее время такое заявление может быть направлено как в письменной форме, так и в электронном виде посредством ИКТ «Интернет».

Участник референдума, оформивший соответствующее заявление, вычёркивается из общего списка участников референдума для предотвращения возможности проголосовать дважды. В надлежащий срок он получает по почте конверт, в котором содержатся бюллетень, два конверта и сопроводительное письмо с инструкцией по голосованию. Для подачи голоса надлежит поставить отметку в бюллетене и сложить его в конверт, на котором, в свою очередь, не проставляется никаких отметок (в противном случае, голос впоследствии будет признан недействительным). Данный конверт участник референдума помещает в другой конверт, на котором он указывает реквизиты получателя (избирательной комиссии), а также свои персональные реквизиты.

По мере получения конвертов члены избирательной комиссии отмечают явку соответствующих участников референдума, вскрывают внешний конверт и опускают нераспечатанный внутренний конверт в урну для голосования. Конверты, поступившие в комиссию после окончания голосования, уничтожаются и при подсчёте голосов не учитываются.

Очевидно, что голосование по почте не позволяет в полной мере гарантировать соблюдение всех принципов избирательного права. Так, оно не исключает возможность контроля за волеизъявлением участников референдума. Так же может быть нарушен принцип равного голосования, поскольку не исключается возможность кражи или скупки бюллетеней для голосования. Негативным примером в этом плане являются выборы главы города Дахау в 2002 г.: правоохранительным органам удалось доказать, что несколько сот бюллетеней, поступивших по почте, были заполнены одним лицом²⁶². Несмотря на вышеизложенное, Федеральный конституционный суд ФРГ в своих решениях 1967 и 1981 гг. признал голосование по почте не противоречащим Основному закону ФРГ, поскольку, по мнению Суда, обеспечение максимальному количеству граждан возможности отдать голос в соответствии с принципом всеобщего права на участие в голосованиях нивелирует обозначенные риски²⁶³.

Как было указано выше, в России голосование на местных референдумах по почте не проводится. Стоит констатировать, что международные стандарты допускают проведение такой формы голосования «только, если почтовые услуги являются безопасными и надежными»²⁶⁴. Полагаем, что в случае повышения качества почтовых услуг голосование по почте должно применяться на голосованиях различного уровня. В частности, оно способно обеспечить повышение явки среди жителей труднодоступной местности и маломобильных граждан.

При этом, Закон № 67-ФЗ устанавливает право Центральной избирательной комиссии РФ предусмотреть возможность голосования на местных референдумах на своей территории²⁶⁵. Процедура голосования по почте в настоящее время

²⁶² См.: Dachauer Wahlen müssen wiederholt werden // Süddeutsche Zeitung. 08.06.2002. S. 58.

²⁶³ См.: Решение Федерального конституционного суда ФРГ от 15.02.1967 № 2 BvC 2/66 // Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. – Tübingen: Verlag J. C. B. Mohr, 1967. Band 21. S. 200 - 205; Решение Федерального конституционного суда ФРГ от 24.11.1981 № 2 BvC 1/81 // Ibid. 1981. Band 59. S. 119–128.

²⁶⁴ Пункт I.3.2 “a” п/п. “iii” Руководства по проведению референдумов Европейской комиссии за демократию через право № CDL-AD(2007)008rev // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.09.2020).

²⁶⁵ Пункт 14 ст. 64 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

установлена Временным порядком, утверждённым ЦИК России в 2011 году²⁶⁶. Основные положения данной процедуры аналогичны порядку голосования по почте в ФРГ и Швейцарии. В частности, по данной процедуре в 2011 было проведено голосование по почте на выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга пятого созыва и депутатов Мурманской областной Думы пятого созыва.

Удалённое электронное голосование. Формой удалённого голосования является также удалённое электронное голосование, которое предполагает голосование при помощи средств удалённой связи (СМС, ИТС «Интернет») без необходимости явки на избирательный участок. На местных референдумах данная форма голосования применяется в настоящий момент экспериментально в отдельных кантонах Швейцарии. В Германии данная форма голосования не применяется в силу запрета Федерального конституционного суда, упомянутого выше, а в России электронное голосование впервые было экспериментально применено в отдельных избирательных округах города Москвы на выборах в Московскую городскую Думу 8 сентября 2019 г.

Кантоны Швейцарии разными способами пытались внедрить систему электронного голосования на выборах и референдумах разного уровня. К примеру, в Женеве избирателям по почте направляли одноразовую карточку для голосования, на которой указаны номер избирателя, секретный код для регистрации на сайте для голосования, а также контрольный код²⁶⁷. Однако, как показывает практика, данные меры не гарантируют правильного подсчёта голосов: исследования избирательной системы в Женеве показали, что специалист в области информационных технологий способен изменить волеизъявление избирателя; кроме того, по одной карточке избирателя технически возможно проголосовать дважды. Указанные доводы легли в основу

²⁶⁶ Постановление ЦИК России от 05.10.2011 № 41/353-6 «О Временном порядке голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума» // Вестник ЦИК России. 2011. № 15.

²⁶⁷ См.: Шульга-Морская, Т. В. Электронное голосование: опыт и перспективы Швейцарии и России // Адвокат. 2013. № 3. С. 57–72.

решения Совета кантона Женева приостановить данный эксперимент по введению удалённого электронного голосования с июня 2019 г.²⁶⁸

В Москве эксперимент по внедрению удалённого электронного голосования проводился по следующим правилам. Избиратели, зарегистрированные в избирательных округах, на которых проводился эксперимент, получили возможность подать заявление об участии в удалённом электронном голосовании и впоследствии проголосовать посредством федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (ЕПГУ) в ИТС «Интернет». Пароль для доступа в систему электронного голосования направлялся избирателям посредством СМС-оповещения²⁶⁹.

Удалённое электронное голосование при должном функционировании имеет множество преимуществ перед иными формами голосования. Оно позволяет повысить явку на выборах, снизить затраты на проведение голосования, ускорить процесс подсчёта голосов, предоставляет дополнительную возможность для участия на выборах маломобильных граждан и граждан, проживающих в труднодоступных районах.

В то же время, анализ технических средств, применяемых для удаленного электронного голосования и доступных на сегодняшний день, позволяет выявить целый ряд рисков для принципов избирательного права.

Во-первых, для участия в удалённом электронном голосовании требуется наличие у избирателя необходимого технического (мобильный телефон, компьютер) и программного обеспечения. Их отсутствие у некоторых избирателей неизбежно приводит к нарушению принципа всеобщего избирательного права. Притом, что в России можно говорить о высоком уровне

²⁶⁸ См.: Сообщение пресс-службы Совета кантона Женева от 19.06.2019 “Elections fédérales 2019: le canal de vote électronique ne sera pas proposé” // Официальный сайт кантона Женева (дата обращения: 20.09.2020).

²⁶⁹ См.: Статья 8 Закона города Москвы от 22.05.2019 № 18 «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 30.05.2019. № 30.

использования ИКТ в домашних хозяйствах²⁷⁰, принцип всеобщего избирательного права предполагает предоставление каждому гражданину Российской Федерации, достигшему 18 лет, возможности реализовать своё активное избирательное право. Таким образом, проведение голосования исключительно удалённым способом возможно только в том случае, если все избиратели гарантировано будут иметь доступ к техническому и программному оснащению, необходимому для участия в таком голосовании. В настоящий же момент, а также в среднесрочной перспективе удалённое электронное голосование может использоваться только в дополнение к голосованию на участке. Данную позицию подтверждает и рекомендация Совета Европы, согласно которой в случае отсутствия всеобщего доступа к каналам электронного голосования средства электронного голосования должны являться лишь дополнительными и необязательными средствами голосования²⁷¹.

Во-вторых, наиболее сложная проблема для реализации принципов всеобщего и равного избирательного права при проведении удалённого электронного голосования – необходимость гарантировать, чтобы каждый избиратель мог подать ровно один голос (или равное количество голосов). Иными словами, каждый избиратель должен получить доступ только к одному электронному избирательному бюллетеню в рамках одного голосования, и данный бюллетень должен быть корректно учтён при подсчёте голосов. Думается, что для проведения электронного голосования в России можно использовать подтверждённую учётную запись избирателя на ЕПГУ или электронную подпись, однако и данные механизмы до конца не исключают возможность некорректного учёта волеизъявления избирателя.

В-третьих, удалённое электронное голосование связано с той же проблемой, что и голосование при помощи КЭГ: невозможен достоверный контроль

²⁷⁰ Согласно исследованию Росстата, 99,8% домашних хозяйств имеет доступ к телефонной связи, 76% граждан имеют доступ к ИТС «Интернет» (см.: Мониторинг развития информационного общества в Российской Федерации // Федеральная служба государственной статистики. URL: www.gks.ru/free_doc/new_site/business/it/monitor_rf.xls (дата обращения: 20.09.2020).

²⁷¹ См.: Пункт 3 Рекомендации № СэМ/Rec(2017)5 Комитета Министров Совета Европы «О правилах электронного голосования» // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Росс. изд-е. 2017. № 11. С. 144–149.

правильности подсчёта голосов избирательными комиссиями без использования технических средств автоматического пересчёта голосов. Таким образом, отсутствует гарантия всеобщего и равного голосования, нарушается принцип гласности избирательных комиссий.

В-четвертых, проведение удалённого электронного голосования не гарантирует и соблюдение принципа тайного голосования. К примеру, избиратели, не имеющие технического и программного обеспечения, необходимое для участия в удалённом электронном голосовании, могут воспользоваться ресурсами третьего лица. В этом случае весьма вероятно, что данное лицо воспользуется положением для воздействия на избирателя в момент подачи голоса. Справедливо опасение И.А. Ракитской, что «невозможно отследить такие нарушения, как препятствование свободному волеизъявлению, оказание давления при голосовании, голосование вместо избирателя третьим лицом»²⁷².

Примечательно, что в рамках московского эксперимента по внедрению удалённого электронного голосования 2019 г. вышеуказанные опасения подтвердились²⁷³. Несмотря на это, в 2020 г. в Закон № 67-ФЗ были внесены изменения, согласно которым в порядке, установленном Центральной избирательной комиссией РФ, участникам местного референдума может быть предоставлена возможность проголосовать посредством дистанционного электронного голосования²⁷⁴. Принимая во внимание полученный практический опыт, полноценное введение механизма удалённого электронного голосования в России представляется возможным только с учётом следующих условий:

1) удалённое электронное голосование станет механизмом, дополняющим голосование с использованием бумажных бюллетеней и КЭГ;

²⁷² Ракитская, И.А. Электронное голосование: опыт Нидерландов и Норвегии // Право и образование. 2017. № 4. С. 84.

²⁷³ См., напр.: Особое мнение члена Московской городской избирательной комиссии с правом решающего голоса Л.В. Синельниковой к Решению Московской городской избирательной комиссии № 114/2 от 10.09.2019 «Об установлении общих результатов выборов депутатов Московской городской Думы седьмого созыва» // Вестник Московской городской избирательной комиссии. URL: <http://mosgorizbirkom.ru/web/guest/11723> (дата обращения: 20.09.2020).

²⁷⁴ См.: Пункт 4 ст. 2 Федерального закона от 23.05.2020 № 154-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Росс. газ. 2020. 25 мая.

2) голосование будет проходить с использованием авторизованного технического и программного обеспечения, с возможностью голосования в специальных помещениях;

3) будет организована возможность пересчёта голосов избирательными комиссиями без использования технических средств автоматического подсчёта голосов.

Обобщая вышеизложенное, представляется возможным сделать следующие выводы. Достоверное выявление волеизъявления участников местного референдума возможно только при надлежащем следовании принципам всеобщего, прямого, равного и тайного голосования. Поскольку голосование по бумажным бюллетеням на участках недоступно широкой группе граждан (маломобильным гражданам, гражданам, проживающим в труднодоступной местности), в рассматриваемых странах, наряду с данной формой голосования, применяются также формы удалённого голосования. При этом как голосование по почте, так и удалённое электронное голосование, тестируемое в Швейцарии и России, предоставляют лишь ограниченные возможности для контроля. Как следствие, такие формы голосования более подвержены манипуляциям, в результате которых могут быть нарушены принципы равного и тайного голосования. Полагаем, что в настоящее время в России не созданы предпосылки для повсеместного введения обеих форм удалённого голосования.

Для ускорения процедуры подсчёта в России также используются электронные комплексы для автоматического подсчёта голосов. Анализ показывает, что применение данных технических средств на голосованиях с точки зрения принципов избирательного права допустим, однако требуется усилить возможности общественного контроля над голосованием.

§ 4. Исполнение органами местного самоуправления решения, принятого на местном референдуме

Как следует из вышеизложенного, на местном референдуме может быть принято два вида решения: о принятии инициативы или о её отклонении. В Швейцарии в случае вынесения на местный референдум альтернативного предложения наряду с инициативой может быть принято одно из трёх решений: о принятии инициативы и отклонении встречного предложения, о принятии встречного предложения и об отклонении инициативы либо об отклонении как инициативы, так и встречного предложения.

Так же в Германии и России возможен вариант, при котором на местном референдуме решение считается не принятым вовсе. В Германии это происходит в случае, если не соблюден кворум поддержки, т.е. отношение участников референдума, проголосовавших за инициативу, к общему числу участников референдума оказывается ниже минимально необходимого. В настоящее время кворум поддержки в землях Германии составляет от 8 до 30% участников местного референдума; лишь в Гамбурге такой кворум отсутствует, где решения на местном референдуме принимаются простым большинством участников референдума, принявших участие в голосовании²⁷⁵. В России, в свою очередь, предусмотрен кворум явки, согласно которому местный референдум признаётся состоявшимся только в том случае, если в голосовании приняло участие более половины зарегистрированных участников референдума²⁷⁶.

Такие кворумы необходимы для того, чтобы придать легитимность решению, принятому на местном референдуме, которая в данном случае необходима, поскольку данное решение будет действовать в отношении всех жителей муниципального образования. При этом, более справедливым видится кворум поддержки, поскольку, как было указано в главе 1 настоящего

²⁷⁵ См.: Bürgerbegehrenbericht 2018. S. 11.

²⁷⁶ См.: Пункт 8 ст. 70 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

исследования, сторонники инициативы гораздо более активно приходят на голосование по референдуму, чем противники. Это доказывает статистика голосований по местным референдумам в ФРГ, согласно которой в период с 1956 по 2017 г. при средней явке в 50,2% лишь 12,5% (476 из 3796) местных референдумов было признано состоявшимися²⁷⁷. Кроме того, исследование явки на семи местных референдумах в швейцарском Санкт-Галлене показало, что явка на одном референдуме составила 45-50%, на одном из двух – 66%, а на одном из семи – около 75%²⁷⁸. В то же время, явка на местных выборах в России очень редко оказывается выше 50%. Например, средняя явка на выборах в представительный орган столиц субъектов Российской Федерации в 2009 - 2012 гг. составила лишь 37,3%²⁷⁹. В связи с тем, что кворум явки в 50% является несправедливым и зачастую непреодолимым барьером для сторонников предлагаемой инициативы, законодателю следует снизить кворум явки либо заменить его на кворум поддержки. Полная отмена кворума также кажется нецелесообразной мерой, поскольку она откроет путь к принятию решений небольшой группой жителей, что не соотносится с идеей прямой демократии.

В случае, если народная инициатива или инициатива органов местного самоуправления отклоняется на местном референдуме или не набирает предусмотренного законом кворума на голосовании, как правило, никаких правовых последствий не наступает. При этом, примечательно, что в отдельных землях Германии (например, в Баден-Вюртемберге, Баварии, Гессене) закон обязывает советы общины самостоятельно принять решение по вопросу местного референдума²⁸⁰. Представляется, что такой порядок следует внедрить и в России, поскольку сам факт проведения местного референдума в свете особенностей процедуры его инициирования свидетельствует о существенном общественном запросе на решение инициируемого вопроса.

²⁷⁷ См.: Bürgerbegehrenbericht 2018. S. 27–29.

²⁷⁸ См.: Serdült, U. Partizipation als Norm und Artefakt in der schweizerischen Abstimmungsdemokratie // Direkte Demokratie: Herausforderungen zwischen Politik und Recht - Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag. Bern: Stämpfli Verlag, 2013. S. 41–50.

²⁷⁹ См.: Любарев, А.Е. Активность избирателей на федеральных, региональных и муниципальных выборах в Российской Федерации // Социодинамика. 2013. № 8. С. 138–209.

²⁸⁰ См.: Dustmann, U. Op. cit. S. 219 - 220.

Если же голосование по местному референдуму признано состоявшимся, и инициатива получила поддержку большинства участников референдума, принявших участие в голосовании, то решение по вопросу местного референдума считается принятым; оно вступает в силу автоматически, имеет прямое действие и не нуждается в дополнительном утверждении. Дата вступления в силу решения местного референдума устанавливается в рассматриваемых странах со следующими особенностями:

- в Германии решение по вопросу местного референдума вступает в силу с момента установления Советом общины итогов местного референдума²⁸¹;
- в Швейцарии, как правило, решение вступает в силу незамедлительно после оглашения комиссией референдума результатов референдума;
- в России дата вступления в силу решения по вопросу местного референдума определяется на основании положений устава муниципального образования, причём, некоторые решения могут вступить в силу только после их государственной регистрации²⁸².

На этом этапе процедура непосредственного нормотворчества во многих случаях заканчивается. Никаких дальнейших действий со стороны органов местного самоуправления не требуется в случаях, если:

- на местном референдуме одобрен проект муниципального правового акта, реализация которого не требует издания правовых актов;
- на местном референдуме принято решение, не требующее детализации (к примеру, решение о переименовании улицы);
- на аброгативном референдуме отклонён правовой акт, принятый уполномоченным органом местного самоуправления (в Швейцарии).

В последнем случае соответствующий правовой акт утрачивает силу с момента вступления в силу решения местного референдума, а уполномоченный

²⁸¹ См.: Dustmann, U. Op. cit. S. 206.

²⁸² См.: Пункт 1, 5 ст. 73 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253; ст. 47 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

орган местного самоуправления вправе принять новую скорректированную версию правового акта и вынести её на новый референдум.

Во всех остальных случаях реализация вступившего в силу решения по вопросу местного референдума требует принятия уполномоченными органами местного самоуправления муниципальных актов, которые должны обеспечить реализацию «народного» решения. Принятие соответствующих актов гарантируется, прежде всего, тем, что законами ограничены сроки для принятия органами местного самоуправления соответствующих актов. К примеру, администрация общины Цюрих обязана разработать проект соответствующего решения в течение года с даты проведения местного референдума, а Совет общины в течение двух лет с указанной даты принять соответствующий акт²⁸³. В России, в свою очередь, установлены гораздо более сжатые сроки: орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления, в компетенцию которых входит принятие (издание) соответствующего акта, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме, определить срок подготовки и (или) принятия соответствующего муниципального правового акта, причём указанный срок не может превышать три месяца. В дополнение Закон № 131-ФЗ устанавливает, что нарушение данного срока есть основание для отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, осуществляемых на основе контракта, или досрочного прекращения полномочий выборного органа местного самоуправления²⁸⁴.

Другой гарантией реализации «народного» решения в ФРГ и России является особый порядок принятия муниципальных правовых актов, изменяющих либо отменяющих решения, принятые на местном референдуме. Как правило, такой особый порядок действует в течение срока, установленного законом.

²⁸³ См.: § 138, 155 Закона кантона Цюрих о политических правах (Gesetz über politische Rechte) от 01.09.2003 // Официальный сайт кантона Цюрих. URL: [http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/0/7BA401F8CAA28731C12582560045CD6A/\\$file/161_1.9.03_100.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/0/7BA401F8CAA28731C12582560045CD6A/$file/161_1.9.03_100.pdf) (дата обращения: 20.09.2020).

²⁸⁴ См.: Статья 45 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

Так, органы местного самоуправления общин Германии не вправе своими решениями изменять и отменять решения, принятые на местном референдуме. Срок данного ограничения варьируется в землях Германии и составляет от одного года до трех лет. В пределах данного срока представительный орган общины лишь вправе инициировать новый референдум по соответствующим вопросам²⁸⁵.

В России же действуют различные критерии, в зависимости от того, какого рода решение принято на местном референдуме. Если принят нормативный правовой акт, т.е. решение не персонифицировано и рассчитано на неоднократное применение, то оно не может быть изменено в течение срока, установленного самим решением, либо в течение пяти лет (если такой срок не определён с даты проведения референдума). В случае если соответствующее решение местного референдума представляет из себя иной правовой акт, то оно может быть изменено только на новом местном референдуме не ранее чем через два года после его принятия. Думается, что второй вариант является чрезмерно жёстким, поскольку сильно затрудняет возможность исправления неэффективных решений²⁸⁶.

Учитывая вышеизложенное, можно говорить о том, что в России действует эффективный механизм, гарантирующий исполнение решения, принятого на местном референдуме. Стоит лишь отметить, что короткий срок, установленный законом для подготовки муниципального акта во исполнение решения, принятого на местном референдуме (суммарно не более 45 дней с даты голосования), может быть не эффективен в случаях, когда механизм реализации данного решения требует широкого обсуждения с населением. Полагаем, что для таких случаев законодателю следует предусмотреть возможность продлить данный срок.

Подводя итог последней главы настоящего исследования, в рамках которой детально рассмотрена процедура проведения местного референдума в трёх странах, можно сделать следующие выводы.

²⁸⁵ См.: Dustmann, U. Op. cit. S. 209.

²⁸⁶ См.: Пункт 6 ст. 73 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253

Законодательно установленная процедура местного референдума есть основная гарантия реализации права граждан на непосредственное принятие решений по вопросам местного значения. В ФРГ, Швейцарии и России действуют разные подходы к законодательному регулированию данного вопроса.

В целом, в России действует эффективный механизм организации местного референдума, соответствующий международным стандартам. Так, российское законодательство не предъявляет чрезмерных требований к созданию инициативной группы; количество подписей в поддержку инициативы, необходимых для регистрации инициативной группы, является адекватным; закреплены гарантии реализации решения, принятого на местном референдуме, органами местного самоуправления.

В то же время, некоторые положения законодательства, связанные с процедурой проведения местного референдума, служат препятствием для инициативных групп и должны быть скорректированы. Так, требуется отстранить от участия в проверке подписей сотрудников МВД, поскольку исполнительная власть не должна иметь возможность оказывать влияние на непосредственное принятие решений населением. Существенным барьером для принятия решения на местном референдуме можно считать также признание референдума не состоявшимся при явке менее 50%. Поскольку явка на местных выборах и референдумах крайне редко превышает данную отметку, «кворум явки» должен быть снижен либо заменён на «кворум поддержки», который предполагает признание референдума состоявшимся при наличии достаточного количества голосов в поддержку инициативы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Итогом настоящей работы явилась попытка комплексного исследования конституционно-правовых основ местного референдума в Германии, Швейцарии и России. В работе автором подвергнут сравнительно-правовому анализу институт местного референдума, исследовано его становление, особенности и тенденции развития, а также процедура его проведения.

В результате проведенного исследования можно сформулировать следующие выводы.

1. Анализ опыта нормативно-правового регулирования Германии и Швейцарии, а также исторического опыта России показывает, что в рамках федеративного государства с широким спектром региональных традиций целесообразно предоставить регионам широкие полномочия в отношении законодательного регулирования основ местного самоуправления. Именно такой подход позволяет учитывать региональную специфику и традиции прямой демократии на местах. Российскому федеральному законодателю следует, руководствуясь положением ст. 72 Конституции РФ о том, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится установление общих принципов организации местного самоуправления, закрепить в федеральном законодательстве только базовые принципы местного референдума, оставив процедурные вопросы на усмотрение субъектов Российской Федерации.

2. В России, равно как в Германии и Швейцарии, Конституция рассматривает референдум как форму высшего непосредственного выражения власти народа. Закреплённый в основных законах рассматриваемых стран высокий статус данного института обязывает государства обеспечить такое нормативно-правовое регулирование, которое позволило бы гражданам эффективно использовать референдум в целях государственного управления. В особенности это касается местного референдума как института местного самоуправления, поскольку сама сущность местного самоуправления состоит в

непосредственном участии населения в решении вопросов местного значения. Только такое законодательство, которое предоставляет жителям муниципального образования реальную, а не теоретическую возможность непосредственно, без посредничества органов местного самоуправления принимать решения по вопросам местного значения, можно считать соответствующим Конституции.

3. Одновременно с вышеизложенным, невозможно не принимать во внимание, что прямая демократия имеет ряд недостатков в сравнении с представительной. Как следствие, законодателю допускается устанавливать перечень вопросов, которые не могут быть предметом местного референдума. Такой перечень должен быть закрытым, определённым и содержать такие вопросы, решение по которым могут вызвать серьёзные негативные последствия для муниципального образования. Законодательством также могут быть предусмотрены наиболее важные для местного сообщества вопросы местного значения, решения по которым могут быть приняты только на местном референдуме.

4. Сравнивая допустимость вынесения вопросов местного значения на местный референдум в Германии, Швейцарии и России, можно сделать следующие выводы. Законодательные акты кантонов Швейцарии предусматривают только незначительное количество вопросов, которые не могут стать предметом местного референдума. Напротив, органы местного самоуправления швейцарских общин могут ввести в действие широкий круг решений только после их одобрения на референдуме. В землях Германии «негативный» перечень вопросов, которые не рассматриваются на местном референдуме, значительно шире, при этом, в последние годы земли сокращают соответствующие перечни; в немецкой правовой доктрине идёт дискуссия о целесообразности отдельных запретов. Вопросы, обязательные к вынесению на местный референдум, в земельных законодательных актах отсутствуют. В России действует сравнительно небольшой «запретный» список; однако расширительное толкование п/п. «г» п. 8 ст. 12 Закона № 67-ФЗ, принятое Конституционным Судом РФ, позволяет представительным органам муниципальных образований

отказывать инициативным группам в проведении местного референдума по широкому кругу вопросов на том основании, что реализация инициативы потребует дополнительных расходов из муниципального бюджета. Правовую неопределённость вызывают положения Закона № 67-ФЗ, которые позволяют выносить на местный референдум только «наиболее важные» вопросы местного значения. Российскому законодателю рекомендуется максимально точно сформулировать пункты «негативного» перечня. «Обязательный» перечень, который в настоящее время составляют вопросы о введении и использовании средств самообложения, должен быть расширен с целью повышения вовлечённости граждан в решение вопросов местного значения.

5. Притом, что в Швейцарии местные референдумы по вопросам финансового характера проходят практически без ограничений, а некоторые вопросы обязаны быть рассмотрены на местном референдуме, в Германии нет ограничений по соответствующим вопросам, за исключением вопросов о местном бюджете, в России де-факто запрещён любой референдум, который прямо и косвенно затрагивает местный бюджет. Такой подход не соответствует общим тенденциям проведения местного референдума на примере многих стран и должен быть пересмотрен. В частности, следует допустить в России проведение местного референдума по вопросам об определении ставки местного налога, о распоряжении муниципального имущества, а также любым вопросам, решения по которым могут повлечь дополнительные расходы из местного бюджета. При этом, целесообразно установить, что в случае инициирования такого рода вопросов местная администрация должна проинформировать участников референдума о последствиях принятия положительного решения по таким вопросам и представить предложение по финансированию.

6. В Германии, Швейцарии и России установлены различные требования к формулировке вопроса местного референдума. Российский Закон № 67-ФЗ устанавливает запрет на множественность толкования вопроса и неопределённость правовых последствий. Такие ограничения оправданы, поскольку в случае их несоблюдения могут возникнуть сложности с реализацией

принятого решения. В то же время, в соответствии с опытом зарубежных стран, сугубо нарушение формальных требований не должно становиться основанием для отказа в проведении референдума. Законодателю рекомендуется ввести норму, которая позволит инициативной группе устранить формальные замечания по согласованию с органами местного самоуправления.

7. Учитывая опыт Германии и Швейцарии, в России необходимо упростить процедуру инициирования сбора подписей в части сбора подписей в поддержку инициативы. Для этого законодателю следует сократить число обязательных реквизитов подписного листа, рекомендуется также ввести в действие механизм электронного сбора подписей (e-collecting). Во избежание вмешательства со стороны органов исполнительной власти целесообразно допускать к процедуре проверки подписей исключительно членов комиссии референдума, при необходимости допустимо привлечение независимых экспертов.

8. В Германии, Швейцарии и России по-разному сформулированы требования к явке, которые должны быть соблюдены для того, чтобы референдум был признан состоявшимся. В Швейцарии такой порог отсутствует вовсе. В Германии действует «кворум поддержки», который рассчитывается исходя из отношения участников местного референдума, поддержавших инициативу, к общему числу зарегистрированных участников местного референдума и составляет от 8 до 30% участников местного референдума. По сравнению с данными странами в России действует весьма высокий порог явки, при достижении которого местный референдум считается состоявшимся. Поскольку в настоящее время получить такой уровень явки практически невозможно, необходимо либо снизить данный кворум, либо заменить его на «кворум поддержки». Полная отмена порога явки на местных референдумах в России представляется нецелесообразной, поскольку решение, принятое небольшой группой граждан, может быть воспринято как нелегитимное жителями муниципального образования.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

Закон № 67-ФЗ	Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»
Закон № 131-ФЗ	Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
ОЗ ФРГ	Основной закон для Федеративной Республики Германия 1949 г.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Нормативно-правовые источники

1. Конституция Российской Федерации (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) // Росс. газ. 2020. 4 июля.
2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Росс. газ. 2020. 16 марта.
3. Договор между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Киргизской Республики, и граждан Киргизской Республики, постоянно проживающих на территории Российской Федерации (Подписан в г. Бишкеке 13.10.1995) // Собрание законодательства РФ. 26.02.2001. № 9. Ст. 786.
4. Договор между Российской Федерацией и Республикой Армения о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Армения, и граждан Республики Армения, постоянно проживающих на территории Российской Федерации (Подписан в г. Москве 29.08.1997) // Собрание законодательства РФ. 25.02.2002. № 8. Ст. 747.
5. Договор между Российской Федерацией и Туркменистаном о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Туркменистана, и граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории Российской Федерации (Подписан в г. Москве 18.05.1995) // Собрание законодательства РФ. 11.08.1997. № 32. Ст. 3748.
6. Рекомендация № СэсМ/Рес(2017)5 Комитета Министров Совета Европы «О правилах электронного голосования» // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Росс. изд-е. 2017. № 11. С. 144–149.
7. Руководство по проведению референдумов Европейской комиссии за демократию через право № CDL-AD(2007)008rev // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.09.2020).

8. Regulation (EU) No 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC // Official Journal of the European Union. No. L 257. 28.08.2014. P. 73.
9. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3824.
10. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.07.2004. № 27. Ст. 2710.
11. Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Росс. газ. 1993. 10 авг.
12. Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» // Собрание законодательства РФ. 11.04.2011. № 15. Ст. 2036.
13. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.
14. Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. 28.08.1995. № 35. Ст. 3506.
15. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.
16. Федеральный закон от 19.09.1997 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. 22.09.1997 г. № 38. Ст. 4339.
17. Федеральный закон от 23.05.2020 № 154-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Росс. газ. 2020. 25 мая.

18. Постановление ЦИК России от 06.07.2011 № 19/204-6 «Об Инструкции о порядке использования технических средств подсчета голосов - комплексов обработки избирательных бюллетеней 2010 на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации» // Вестник ЦИК России. 2011. № 10.
19. Постановление ЦИК России от 07.09.2011 № 31/276-6 «О Порядке электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации» // Вестник ЦИК России. 2011. № 13.
20. Постановление ЦИК России от 19.09.2011 № 33/302-6 «Об Инструкции о порядке использования технических средств подсчета голосов - комплексов обработки избирательных бюллетеней 2003 на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации» // Вестник ЦИК России. 2011. № 13.
21. Постановление ЦИК России от 05.10.2011 № 41/353-6 «О Временном порядке голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума» // Вестник ЦИК России. 2011. № 15.
22. Постановление ЦИК России от 08.02.2018 № 139/1148-7 «Об Инструкции о порядке использования технических средств подсчета голосов - комплексов обработки избирательных бюллетеней 2017 на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации» // Вестник ЦИК России. 2018. № 6.
23. Постановление ЦИК России от 04.06.2020 № 251/1852-7 «О Порядке сбора подписей избирателей с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» // Вестник ЦИК России. 2020. № 5.
24. Соглашение о взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации от 02.09.2016 // Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. URL: http://www.cikrf.ru/law/agreements/cik_mvд.pdf (дата обращения: 20.09.2020).

25. Закон Московской области от 19.11.2003 № 148/2003-ОЗ «О местном референдуме в Московской области» // Вестник Московской областной Думы. 2004. № 2.
26. Закон Самарской области от 11.02.2004 № 12-ГД «О местном референдуме Самарской области» // Волжская коммуна. 2004. 12 февр.
27. Закон города Москвы от 18.04.2007 № 11 «О референдумах в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 24.05.2007. № 29.
28. Закон города Москвы от 22.05.2019 № 18 «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 30.05.2019. № 30.
29. Решение Московской городской избирательной комиссии № 114/2 от 10.09.2019 «Об установлении общих результатов выборов депутатов Московской городской Думы седьмого созыва» // Вестник Московской городской избирательной комиссии. URL: <http://mosgorizbirkom.ru/web/guest/11723> (дата обращения: 20.09.2020).
30. Решение Воронежской городской Думы от 24.06.2015 № 1842-III «О проверке соответствия вопросов, предлагаемых для вынесения на местный референдум, требованиям федерального закона, устанавливающего основные гарантии права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, Устава Воронежской области, Закона Воронежской области “О порядке осуществления гражданской инициативы в Воронежской области”, Устава городского округа город Воронеж» // Официальный сайт Воронежской городской Думы. URL: <http://www.gorduma-voronezh.ru/cgi-bin/press.pl/doc/n150624-01842-III> (дата обращения: 20.09.2020).
31. Решение Думы городского округа Тольятти от 14.06.2016 № 1110 «О проверке соответствия вопросов, предлагаемых для внесения на местный референдум, требованиям федерального законодательства, законодательства Самарской области» // Городские ведомости. 2016. № 38.

32. Решение Одинцовского городского суда от 16.09.2016 по делу № 2-11292/2016 // Официальный сайт Одинцовского городского суда Московской области. URL: https://odintsovo--mo.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=19079604&delo_id=1540005&new=0&text_number=1# (дата обращения: 20.09.2020).
33. Решение Тюменской городской Думы от 31.10.2018 № 22 «О проверке соответствия вопроса, предлагаемого для вынесения на местный референдум, требованиям Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, Закона Тюменской области от 03.06.2004 № 234 “О местном референдуме в Тюменской области”» // Официальные документы города Тюмени. URL: <http://tyumendoc.ru/docs/dokumenty-tgd/view-4995> (дата обращения: 20.09.2020).
34. Постановление администрации города Кирова от 12.03.2019 № 600-п «Об утверждении Положения о проекте “Народный бюджет” на территории муниципального образования “Город Киров”» // Официальный сайт Кировской городской Думы. URL: http://www.admkirov.ru/upload/iblock/423/600_p.pdf (дата обращения: 20.09.2020).
35. Постановление администрации МО городского округа «Сыктывкар» от 05.08.2016 № 8/2376 «О реализации проекта “Народный бюджет” на территории муниципального образования городского округа “Сыктывкар”» // Панорама столицы. 2016. 8 авг.
36. Основной закон Федеративной Республики Германия 1949 года // Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. – М.: Инфотропик Медиа. 2012. – С. 164 - 245.
37. Конституция земли Вольного ганзейского города Бремен (Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen) // Портал Представительного собрания города Бремен. URL: <https://www.bremische->

buergerschaft.de/fileadmin/user_upload/Dateien/rechtsgrundlagen/Landesverfassung_Freie_Hansestadt_Bremen.pdf (дата обращения: 20.09.2020).

38. Закон земли Берлин об управлении округами (Bezirksverwaltungsgesetz) от 10.11.2011 // Официальный портал нормативных актов земли Берлин. URL: <http://gesetze.berlin.de/jportal/?quelle=jlink&query=BezVwG+BE&psml=bsbeprod.psml&max=true> (дата обращения: 20.09.2020).

39. Закон земли Саар о выборах (Kommunalwahlgesetz) от 13.12.1973 № 984 // Официальный сайт земли Саар. URL: https://www.saarland.de/dokumente/thema_justiz/2021-1.pdf (дата обращения: 20.09.2020).

40. Положение Свободного государства Бавария об общинах от 22.08.1998 // Официальный правовой портал Государственной канцелярии Баварии. URL: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayGO> (дата обращения: 20.09.2020).

41. Конституция города Бремерхафен (Verfassung für die Stadt Bremerhaven) // Портал транспарентности земли Бремен. URL: https://www.transparenz.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen2014_tp.c.70397.de&template=00_html_to_pdf_d (дата обращения: 20.09.2020).

42. Положение о «народном бюджете» города Эберсвальде (Satzung zum Bürgerhaushalt der Stadt Eberswalde) от 29.06.2017 // Официальный сайт города Эберсвальде. URL: <https://www.eberswalde.de/fileadmin/bereich-eberswalde/global/satzungen/Buergerhaushalt.pdf> (дата обращения: 20.09.2020).

43. Конституция Швейцарской конфедерации 1999 года // Конституции зарубежных государств: Великобритания. Франция. Германия. Италия. Испания. Швейцария. Европейский Союз. Соединенные Штаты Америки. Япония. Бразилия: учеб. пособие. М.: Изд-во «БЕК», 2002. С. 217 - 276.

44. Конституция кантона Валлис 1907 года // Официальный сайт Федерального совета Швейцарии. URL: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19070006/> (дата обращения: 20.09.2020).

45. Конституция кантона Гларус 1988 года // Портал Правительства Швейцарии. URL: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19880090/index.html> (дата обращения: 20.09.2020).
46. Конституция республики и кантона Женевы 2012 года // Портал Правительства Швейцарии. URL: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20132788/> (дата обращения: 20.09.2020).
47. Закон кантона Аргау об общинах (Gemeindegesezt) от 19.12.1978 // Собрание законодательства Аргау. URL: <https://gesetzessammlungen.ag.ch/frontend/versions/2659> (дата обращения: 20.09.2020).
48. Закон кантона Базель-Ланд о политических правах (Gesetz über politische Rechte) от 07.09.1981 // Портал законодательства кантона Базель-Ланд. URL: https://bl.clex.ch/app/de/texts_of_law/120/versions/2147 (дата обращения: 20.09.2020).
49. Закон кантона Граубюнден о политических правах (Gesetz über politische Rechte im Kanton Graubünden) от 17.06.2005 // Портал законодательства кантона Граубюнден. URL: https://www.gr-lex.gr.ch/app/de/texts_of_law/150.100 (дата обращения: 20.09.2020).
50. Закон кантона Женевы об управлении коммунарами (Loi sur l'administration des communes) от 13.04.1984 // Официальный сайт кантона Женевы. URL: https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_B6_05.html (дата обращения: 20.09.2020).
51. Закон кантона Цюрих о политических правах (Gesetz über politische Rechte) от 01.09.2003 // Официальный сайт кантона Цюрих. URL: [http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/0/7BA401F8CAA28731C12582560045CD6A/\\$file/161_1.9.03_100.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/0/7BA401F8CAA28731C12582560045CD6A/$file/161_1.9.03_100.pdf) (дата обращения: 20.09.2020).
52. Закон республики и кантона Юра о политических правах (Loi sur les droits politiques) от 26.10.1978 // Официальный сайт республики и кантона Юра. URL: <https://rsju.jura.ch/fr/viewdocument.html?idn=20013&id=36763> (дата обращения: 20.09.2020).

53. Устав города Баден (Gemeindeordnung der Stadt Baden) от 27.06.2006 // Официальный сайт города Баден. URL: https://www.baden.ch/public/upload/assets/50075/100.100_Gemeindeordnung.pdf (дата обращения: 20.09.2020).
54. Устав города Берн (Gemeindeordnung der Stadt Bern) от 16.03.1998 // Официальный сайт города Берн. URL: https://stadtrecht.bern.ch/lexoverview-home/lex-101_1 (дата обращения: 20.09.2020).
55. Устав города Цюрих (Gemeindeordnung der Stadt Zürich) от 26.04.1970 // Официальный сайт города Цюрих. URL: https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/portal/Deutsch/AmtlicheSammlung/Erlasse/101/100/101.100%20GO_Nov_17_V22.pdf (дата обращения: 20.09.2020).

2. Судебная практика

1. Определение Конституционного Суда РФ от 06.03.2008 № 214-О-П «По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. 05.05.2008. № 18. Ст. 2092.
2. Определение Конституционного Суда РФ от 06.11.1998 № 151-О «По запросу Саратовской областной Думы о проверке конституционности Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.09.2020).
3. Определение Конституционного Суда РФ от 09.12.2014 № 2744-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Колодежного Дмитрия Витальевича и Передельского Дмитрия Александровича на нарушение их конституционных прав статьей 16 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2015. № 2.

4. Определение Конституционного Суда РФ от 25.02.2016 № 405-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Агафонова Андрея Георгиевича, Агафоновой Натальи Игоревны и других на нарушение их конституционных прав положением статьи 51 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.09.2020).
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта “а” пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. 22.06.1998. № 25. Ст. 3002.
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 20.12.2010 № 22-П «По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона “Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” в связи с жалобой администрации города Благовещенска» // Собрание законодательства РФ. 03.01.2011. № 1. Ст. 264.
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”» // Росс. газ. 1997. 6 февр.
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 29.03.2011 № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с жалобой муниципального

образования - городского округа “Город Чита”» // Собрание законодательства РФ. 11.04.2011. № 15. Ст. 2190.

9. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона “О референдуме Российской Федерации” в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа» // Собрание законодательства РФ. 02.04.2007. № 14. Ст. 1741.

10. Апелляционное определение Московского городского суда от 20.05.2014 по делу № 33-14526 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.09.2020).

11. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 20.06.2014 по делу № 33-7165/2014 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.09.2020).

12. Определение Московского областного суда от 14.02.2012 г. по делу № 33-3901 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.09.2020).

13. Решение Федерального конституционного суда ФРГ от 30.06.1958 № 2 BvG 1/58 // Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Tübingen: Verlag J. C. B. Mohr, 1959. Band 8. S. 122–141.

14. Решение Федерального конституционного суда ФРГ от 15.02.1967 № 2 BvC 2/66 // Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Tübingen: Verlag J. C. B. Mohr, 1967. Band 21. S. 200–205.

15. Решение Федерального конституционного суда ФРГ от 24.11.1981 № 2 BvC 1/81 // Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Tübingen: Verlag J. C. B. Mohr, 1981. Band 59. S. 119–128.

16. Решение Федерального конституционного суда ФРГ от 23.11.1988 № 2 BvR 1619, 1628/83 // Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Tübingen: Verlag J. C. B. Mohr, 1989. Band 79. S. 127–161.

17. Решение Федерального конституционного суда ФРГ от 03.03.2009 № 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 // Официальный сайт Федерального конституционного суда ФРГ. URL: https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/cs20090303_2bvc000307.html (дата обращения: 20.09.2020).

18. Постановление Высшего административного суда Гессена от 18.03.2009 № 8В 528/09 // Портал openJur e.V. URL: <https://openjur.de/u/301950.html> (дата обращения: 20.09.2020).
19. Постановление Высшего административного суда Саксонии от 29.09.2008 № 4В 209/08 // Официальный сайт судов Саксонии. URL: https://www.justiz.sachsen.de/ovgentschweb/documents/4B209_08.pdf (дата обращения: 20.09.2020).
20. Постановление Высшего административного суда Северного Рейна - Вестфалии от 29.09.2008 № 4В 209/08 // Официальный сайт судов Северного Рейна - Вестфалии. URL: https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg_nrw/j2013/15_B_584_13_Beschluss_20130801.html (дата обращения: 20.09.2020).
21. Решение Высшего административного суда земли Гессен от 30.09.2003 № 8 TG 2479/03 // База данных судебных решений земли Гессен. URL: http://www.lareda.hessenrecht.hessen.de/lexsoft/default/hessenrecht_lareda.html#docid:265986 (дата обращения: 20.09.2020).
22. Решение Государственного суда Вольного ганзейского города Бремена от 14.02.2000 № Az. St 1/98 // Официальный сайт Государственного суда Вольного ганзейского города Бремена. URL: https://www.staatsgerichtshof.bremen.de/sixcms/media.php/13/e98_01.pdf (дата обращения: 20.09.2020).
23. Решение Административного суда города Ансбах от 26.03.1998 № 4 К 97.02347 // База данных «Избирательное право». URL: <http://www.wahlrecht.de/wahlpruefung/19980326.htm> (дата обращения: 20.09.2020).

3. Литература

1. Авакьян, С.А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Конституционные и законодательные основы

- местного самоуправления в Российской Федерации / Под ред. А.В. Иванченко. М.: Юриспруденция, 2004. С. 236–242.
2. Авакьян, С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. М.: Норма: ИНФРА-М, 2018.
 3. Авакьян, С.А. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: вопросы реализации // Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Проблемы реализации Федерального закона: материалы науч.-практ. конф., 25 апреля 1996 г. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1996. С. 5–15.
 4. Автономов, А.С. Местное самоуправление и общественная активность (правовой аспект) // Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Проблемы реализации Федерального закона: материалы науч.-практ. конф., 25 апреля 1996 г. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1996. С. 124–132.
 5. Автономов, А.С. Правовая онтология политики: К построению системы категорий. М.: ИНФОГРАФ, 1999. – 383 с.
 6. Автономов, А.С. Правовые и финансовые основы местного самоуправления в Российской Федерации: учеб. пособие. М.: МЗ ПРЕСС, 2002. – 79 с.
 7. Автономов, А.С. У истоков гражданского общества и местного самоуправления (очерки). М.: Формула права, 2002. – 80 с.
 8. Андреева, Г.Н. Бюджетно-финансовые вопросы как предмет референдума (заметки на полях решения Конституционного Суда РФ) // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 20. С. 16-19.
 9. Аристотель. Афинская полития. Государственное устройство афинян. М.: Соцэкгиз, 1936. – 198 с.
 10. Васильев, В.И. Развитие демократических принципов и институтов на муниципальном уровне: правовые основы / В. И. Васильев, А. Е. Постников, А. Е. Помазанский. М.: ИЗиСП при Правительстве РФ: Норма: Инфра-М, 2017. – 288 с.
 11. Вешняков, А.А. Общая характеристика гарантий обеспечения избирательных прав граждан с использованием ГАС «Выборы» // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 8. С. 26–38.

12. Гражданам об их политических правах / под ред. А. В. Иванченко. М.: Либеральная миссия, 2006. – 419 с.
13. Джагарян, А.А. Конституционно-правовые основы финансово-экономического обеспечения местного самоуправления в России: теория, практика и тенденции развития / А. А. Джагарян, Н. В. Джагарян. М.: Акварель, 2011. – 330 с.
14. 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. 55-60.
15. Еремян, В.В. Местное управление и местное самоуправление в Латинской Америке. М.: Издательство РУДН, 2001. – 497 с.
16. Итоги выдвижения и регистрации кандидатов на выборах в представительные органы государственной власти и органы местного самоуправления 13 сентября 2020 года // Общероссийское общественное движение в защиту прав избирателей «Голос». URL: <https://www.golosinfo.org/articles/144628> (дата обращения: 20.09.2020).
17. Кабышев, С.В. Муниципальное правотворчество: науч.-метод. пособие / С. В. Кабышев, М. Н. Козюк. М.: Формула права, 2000. – 144 с.
18. Кабышев, С.В. Нетипичное правоприменение // Правоприменение: теория и практика / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М.: Формула права, 2008. – С. 428–429.
19. Кант, И. К вечному миру // Соч.: в 6 т. М.: Мысль, 1966. Т. 6. С. 259–302.
20. Козьмин, Б.П. Народовластие в Древней Руси. М.: Изд-во ВЦИК Р., С., К. и К. депутатов, 1918. – 20 с.
21. Колюшин, Е.И. О квазиисуществовании решений Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 55–60.
22. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. М.: Норма, Инфра-М, 2013. – 1093 с.
23. Королёв, С.В. Теория муниципального управления. М., 1999. – 143 с.

24. Костомаров, Н.И. Северорусские народоправства во времена удельно-вечевого уклада (История Новгорода, Пскова и Вятки). М: ООО «Фирма СТД», 2008. – 608 с.
25. Краснов, М.А. Введение в муниципальное право. М.: ИГП РАН, 1993. – 16 с.
26. Краснов, М.А. Конституционно-правовой смысл понятия «демократическое государство» // Судьбы конституционализма в России и современном мире. Труды кафедры конституционного и муниципального права. НИУ «Высшая школа экономики». – М.: Юрист, 2012. Вып. 7. С. 4–38.
27. Лейбо, Ю.И. Научно-практический комментарий к главе 2 Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина» / Ю. И. Лейбо, Г. П. Толстопятенко, К. А. Экштайн. М.: Изд-во «ЭКОМ», 2000. – 447 с.
28. Лейбо, Ю.И. Основы конституционного права Федеративной Республики Германия // Конституционное право зарубежных стран: учеб. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. – С. 583–623.
29. Любарев, А.Е. Активность избирателей на федеральных, региональных и муниципальных выборах в Российской Федерации // Социодинамика. 2013. № 8. С. 138–209.
30. Моль, Р. Энциклопедия государственных наук. СПб.; М.: Издание книгопродавца М.О. Вольфа, 1868. – 591 с.
31. Мониторинг развития информационного общества в Российской Федерации // Федеральная служба государственной статистики. URL: www.gks.ru/free_doc/new_site/business/it/monitor_rf.xls (дата обращения: 20.09.2020).
32. Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / под общ. ред. Т. Я. Хабриевой; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Эксмо, 2010. – 416 с.
33. Нарутто, С.В. Муниципальная демократия: от теории к практике: монография / С. В. Нарутто, Е.С. Шугрина. М.: Юрлитинформ, 2020. – 272 с.

34. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (постатейный) / С. А. Авакьян, С. В. Большаков, Ю. А. Веденеев и др. М.: НОРМА, 2003. – 880 с.
35. Овчинников, И.И. Местное самоуправление в Российской Федерации (теоретические, исторические и правовые аспекты). М.: Консалтбанкир, 2018. – 186 с.
36. Отказ полиции возбудить дело по незаконной регистрации в Барвихе признали незаконным // Интерфакс. URL: <https://www.interfax.ru/moscow/509999> (дата обращения: 20.09.2020).
37. Отчёт Совета общины города Цюрих о реализации программы строительства велодорожек от 16.03.2016 // Официальный сайт Совета общины города Цюрих. URL: https://www.gemeinderat-zuerich.ch/Geschaefte/detailansicht-geschaeft/Dokument/74b8c665-ac35-4030-9973-bb00dd780594/2014_0087.pdf (дата обращения: 20.09.2020).
38. Пешин, Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007. – 460 с.
39. Помазанский, А.Е. Роль институтов прямой демократии в обеспечении контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2013. № 8. С. 13 - 24.
40. Помазанский, А.Е. Соотношение традиционных и новых форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 58–68.
41. Пылин, С.В. Конституционно-правовые основы контроля в области местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. СПб., 2006. – 233 с.
42. Ракитская, И.А. Референдум в Швеции: особенности организации и правила проведения // Московский журнал международного права. 2015. № 3. С. 148 – 160.

43. Ракитская, И.А. Электронное голосование: опыт Нидерландов и Норвегии // Право и образование. 2017. № 4. С. 83 – 91.
44. Результаты местного референдума города Цюрих, проведенного 14.06.2015 г. // Официальный сайт города Цюрих. URL: https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/abstimmungen_u_wahlen/vergangene_termin_e/150614/resultate.html?path=sg_resultate_vorlage1002&context=standalone (дата обращения: 20.09.2020).
45. Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия / А. С. Автономов и др. М.: Новое издательство, 2005. – 368 с.
46. Руденко, В.Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург: УрО РАН, 2003. – 474 с.
47. Руссо, Ж.-Ж. Об общественном договоре. Трактаты. М.: КАНОН-пресс, Кучково поле, 1998. – 414 с.
48. Самородова-Богацкая, Л. Федеральный референдум и народная инициатива в Швейцарии. Вопросы теории и практики. М.: Академия естествознания, 2014. Кн. 1: Понятие и теоретические основы института референдума. – 61 с.
49. Сергеев, А.А. Институт местного референдума в законодательстве Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. № 2. С. 15–20.
50. Сергеев, А.А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. М.: Юриспруденция, 2005. – 255 с.
51. Сообщение пресс-службы Совета кантона Женева от 19.06.2019 “Elections fédérales 2019: le canal de vote électronique ne sera pas proposé” // Официальный сайт кантона Женева (дата обращения: 20.09.2020).
52. Тимофеев, Н.С. Местное самоуправление в России: основы и пределы: конституционно-правовые аспекты: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. М., 2008. – 415 с.
53. Тихомиров, М.Н. Древнерусские города. СПб.: Наука, 2008. – 348 с.
54. Тихомиров, Ю.А. Управление делами общества. М.: Мысль, 1984. – 223 с.

55. Федералист. Политические эссе А. Хамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея / пер. с англ. М.: Издат. группа «Прогресс» – «Литера», 1993. – 590 с.
56. Хабриева, Т.Я. Современная конституция и местное самоуправление // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 10 – 18.
57. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Выборы, референдумы и иные формы прямого волеизъявления. URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom> (дата обращения: 20.09.2020).
58. Шульга-Морская, Т.В. Электронное голосование: опыт и перспективы Швейцарии и России // Адвокат. 2013. № 3. С. 57–72.
59. Auer, A. Staatsrecht der schweizerischen Kantone. Bern: Stämpfli, 2016. – 636 S.
60. Avtonomov, A. Russia Country Report. C2d Working Papers Series 2. Zurich: Centre for Democracy Studies Aarau (ZDA) at the University of Zurich, 2000. – 19 p.
61. Avtonomov, A. Russian Federation // Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience. - Burlington: Ashgate Publishing Company, 2001. P. 155–169.
62. Avtonomov, A. Sub-National Referendums in Eastern European Countries // Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience. 2001. Burlington: Ashgate Publishing Company, 2001. P. 325–329.
63. Bisaz, C. E-Collecting als Herausforderung für die direkte Demokratie der Schweiz / C. Bisaz, U. Serdült // LeGes: Gesetzgebung & Evaluation. 2017. № 3. S. 535–536.
64. Bürgerbegehrenbericht 2018 / F. Rehmet, T. Sterk, V. Mittendorf, Y. Zeybeck. Berlin: Mehr Demokratie e.V., 2018. – 40 S.
65. Bützer, M. Direkte Demokratie in Schweizer Städten. Ursprung, Ausgestaltung und Gebrauch im Vergleich. Baden-Baden: Nomos, 2006. – 308 S.
66. Dachauer Wahlen müssen wiederholt werden // Süddeutsche Zeitung, 08.06.2002. S. 58.
67. Domes, A. Bürgerbegehren unzulässig: Verwaltung in Rüsselsheim sieht in Baumfällung keine “wichtige Angelegenheit” // Main-Spitze. URL: <https://www.main-spitze.de/lokales/kreis-gross-gerau/ruesselsheim/burgerbegehren-unzulässig->

verwaltung-in-russelsheim-sieht-in-baumfallung-keine-wichtige-angelegenheit_16179953 (дата обращения: 20.09.2020).

68. Durstmann, U. Die Regelung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Kommunalverfassungen der Flächenstaaten der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt (Main): Peter Lang, 2000. – 308 S.

69. Engels, A. Kommunalrecht / A. Engels, D. Krausnick. Baden-Baden: Nomos, 2015. – 340 S.

70. Fritzsche, D. Zürcher Initiative “7 statt 9”: Schrumpfkur schafft Schlagkraft // Neue Züricher Zeitung. URL: <https://www.nzz.ch/meinung/schrumpfkur-bringt-schlagkraft-ld.1349815> (дата обращения: 20.09.2020).

71. Gebhardt, I. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht. Verfassungsrechtliche Maßstäbe und verfassungsgerichtliche Maßstabsbildung für kommunale Gebietsreformen, staatliche Aufgabenverlagerungen und Ausgestaltungen des kommunalen Finanzausgleichs. Baden-Baden: Nomos, 2007. – 316 S.

72. Gemeinden und Kantone mit Stimm- und Wahlrecht für Ausländer // Bundesamt für Statistik. URL: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/integrationindikatoren/indikatoren/gemeinde-kantone-recht.html> (дата обращения: 20.09.2020).

73. Habermann, G. Pro und Contra direkte Demokratie – 22 Argumente für skeptische Zeitgenossen / G. Habermann, D. Schaal // Mehr direkte Demokratie wagen: Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte - Praxis - Vorschläge. München: Olzog, 2009. S. 333–350.

74. Häfelin, U. Allgemeines Verwaltungsrecht / U. Häfelin, G. Müller, F. Uhlmann. Zürich: Dike Verlag AG, 2010. – 735 S.

75. Isensee, J. Volksgesetzgebung - Vitalisierung oder Störung der parlamentarischen Demokratie? – Zu den Grenzen der Weitung des plebiszitären Potentials in der Thüringer Verfassung // Deutsches Verwaltungsblatt. 2001. S. 1161–1170.

76. Jefferson, T. Memoir, Correspondence, and Miscellanies from the Papers of Thomas Jefferson. Charlottesville: F. Carr & Co., 1829. Vol. 3. 532 p.

77. Kälin, A. Ticker: Zürich will den Stadtrat nicht von 9 auf 7 Mitglieder verkleinern // Neue Züricher Zeitung. URL: <https://www.nzz.ch/zuerich/stadt-zuerich-will-den-stadtrat-nicht-von-9-auf-7-mitglieder-verkleinern-ld.1422384> (дата обращения: 20.09.2020).
78. Klares Ja zum Landverkauf in Zürich-West // Tagesanzeiger. URL: <https://www.tagesanzeiger.ch/zuerich/stadt/Klares-Ja-zum-Landverkauf-in-ZuerichWest-/story/15127863> (дата обращения: 20.09.2020).
79. Meylan, J. Schweizer Gemeinden und Gemeindeautonomie / J. Meylan, M. Gottraux, P. Dahinden. Lausanne: Studiengruppe für Gemeindeautonomie in der Schweiz. Möckli, 1972. – 403 S.
80. Mill, J.S. On liberty // The Collected Works of John Stuart Mill. 1977. Vol. XVIII - Essays on Politics and Society. Part I. P. 213–310.
81. Rehmet, F. Volksentscheidsrating 2016 / F. Rehmet, T. Weber. Berlin: Mehr Demokratie e.V., 2016. – 44 S.
82. Ritgen, K. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Dargestellt am Beispiel des § 26 der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung. Baden-Baden: Nomos, 1997. – 306 S.
83. Rohner, N. Buchs riskiert, was es seit sieben Jahren nicht mehr gab – eine Aufzwingung des Steuerfusses // Aargauer Zeitung. URL: <https://www.aargauerzeitung.ch/aargau/aarau/buchs-riskiert-was-es-seit-sieben-jahren-nicht-mehr-gab-eine-aufzwingung-des-steuerfusses-133849312> (дата обращения: 20.09.2020).
84. Rux, J. Direkte Demokratie in Deutschland: Rechtsgrundlagen und Rechtswirklichkeit der unmittelbaren Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland und ihren Ländern. Baden-Baden: Nomos, 2008. – 984 S.
85. Schumpeter, J.A. Capitalism, socialism and democracy. New York/London: Harper, 1994. – 460 p.
86. Serdült, U. Partizipation als Norm und Artefakt in der schweizerischen Abstimmungsdemokratie // Direkte Demokratie: Herausforderungen zwischen Politik und Recht - Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag. Bern: Stämpfli Verlag, 2013. S. 41–50.

87. Trechsel, A. Kaleidoskop Volksrechte. Die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen 1970 - 1996 / A. Trechsel, U. Serdült. Basel, Genf & München: Helbing & Lichtenhahn, 1999. – 436 S.
88. Vatter, A. Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen. Opladen: Leske + Budrich, 2002. – 514 S.
89. Verkauf öffentlichen Vermögens: Gemeinden müssen die Möglichkeit eines Bürgerbegehrens bei der Vertragsgestaltung beachten (VG Wiesbaden, AZ. 7 L 144/12) // *ilex Rechtsanwälte*. URL: <https://www.ilex-recht.de/nachricht-im-detail/verkauf-oeffentlichen-vermoegens-gemeinden-muessen-die-moeglichkeit-eines-buergerbegehrens-bei-der-vertragsgestaltung-beachten-v.html> (дата обращения: 20.09.2020).
90. Weixner, B.M. Direkte Demokratie in den Bundesländern // *Aus Politik und Zeitgeschichte*. 2006. No. 10. S. 18–24.
91. Wessels, T. Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Baden-Baden: Nomos, 2013. – 486 S.
92. Winterthurer wollen städtisches Land behalten // *Der Landbote*. URL: <https://www.landbote.ch/winterthur/standard/winterthurer-wollen-staedtisches-land-behalten/story/29811941> (дата обращения: 20.09.2020).
93. Wollenschläger, F. Privatisierung öffentlicher Unternehmen nur mit Volksentscheid? Privatisierungsreferenden auf Landesebene und ihre verfassungsrechtliche Grenze im Budgetrecht des Parlaments am Beispiel der Bremischen Landesverfassung (Art. 42 Abs. 4 i. V. m. Art. 70 Abs. 2) // *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2013. - Baden-Baden. Nomos, 2013. S. 239–262.
94. Zepic, R. E-Partizipation und keiner macht mit. Das Geheimnis geringer Beteiligungsquoten deutscher Bürgerhaushalte / R. Zepic, M. Dapp, H. Krcmar // *HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik*. 2017. Vol. 54. No. 4. S. 488–501.
95. Zwischenbericht und Antrag des nichtständigen Ausschusses nach Artikel 125 BremLV – Artikel 70, 72, 87, 148, 131a, 131b, 131c BremLV vom 23.8.2013, Drs.

18/1032 // Offizielle Internetpräsenz der Bremischen Bürgerschaft. URL:
[https://www.bremische-
buergerschaft.de/dokumente/wp18/land/drucksache/D18L1032.pdf](https://www.bremische-buergerschaft.de/dokumente/wp18/land/drucksache/D18L1032.pdf) (дата обращения:
20.09.2020).