

Секция «Проблемы государственного строительства, федерализма и местного самоуправления»

**Проблемы «техники» местного референдума как сдерживающий фактор для развития местного самоуправления. Опыт России и зарубежных стран**

**Научный руководитель – Автономов Алексей Станиславович**

*Агакишиев Эльдар Гейдарович*

*Аспирант*

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ,  
Москва, Россия

*E-mail: eldar.agakishiev@gmail.com*

Наиболее важным механизмом непосредственной демократии на местном уровне является местный референдум. Жители муниципальных образований, как правило, хорошо осведомлены о проблемах своего населённого пункта, и поэтому должны иметь возможность принимать решения непосредственно, без участия должностных лиц и органов местного самоуправления.

При этом недостаточно лишь формального закрепления местного референдума в законодательстве. Важнейшее значение имеет установление эффективных механизмов его реализации. В противном случае, прямая демократия на местном уровне будет иметь лишь декларативный характер.

Рассматривая ситуацию в России, становится очевидным, что действующие механизмы инициирования и проведения местного референдума не являются достаточными. Хотя по данным ГАС «Выборы» в 2018 году проведено всего 1136 местных референдумов и голосований об изменении границ, только 3 из них (0,3 %) прошли по инициативе жителей, причём ни один из них не признан состоявшимся по причине низкой явки. В 2019 году проведено лишь 68 местных референдумов и иных голосований и ни одного по инициативе жителей.

Среди оснований, которые препятствуют развитию местного референдума в России, особенно следует выделить следующие.

Прежде всего, требует уточнения «негативный» перечень вопросов, которые не могут быть предметом местного референдума. Наиболее проблематичным представляется запрет вынесения вопросов «о принятии или об изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования». Анализ судебной практики показывает, что данное ограничение препятствует проведению местного референдума по чрезвычайно широкому кругу вопросов.

Прежде всего, не допускается вынесение на референдум вопросов о составлении местного бюджета. Такой запрет видится вполне оправданным, поскольку решение данного вопроса требует высокого уровня экспертизы и оказывает непосредственное влияние на социально-экономическое положение муниципального образования. В зарубежных странах, как правило, вопросы бюджета на местный референдум также не выносятся. Лишь в Швейцарии бюджеты муниципалитетов иногда рассматриваются на референдумах; однако данный опыт следует рассматривать как негативный: в ряде случаев это приводило к затягиванию процессов принятия бюджета, а также к принятию бюджета парламентом кантона вместо муниципалитета в случае, если бюджет на референдуме многократно отклонялся. Вместо этого как в России, так и во многих странах мира получает развитие инициативное бюджетирование (механизм «народного бюджета»).

Также данное ограничение препятствует проведению референдумов по вопросам реализации муниципального имущества. Такой запрет не соответствует международной практике: соответствующие местные референдумы проводятся в Швейцарии,

Германии, Франции, США. Зачастую посредством референдумов жители препятствуют продаже и аренды земельных участков, на которых предполагается строительство зданий. Поскольку от решений по соответствующим вопросам напрямую зависит облик населённого пункта, его жители должны иметь возможность их решать непосредственно на местном референдуме.

Наконец, соответствующее положение федерального закона служит основанием для запрета проведения местных референдумов по любым вопросам, решение которых может повлечь за собой дополнительные расходы местного бюджета. Думается, что такое ограничение недопустимо, поскольку реализация большинства инициатив требует финансирования. В этом смысле законодателю рекомендуется обратиться к опыту ФРГ и Швейцарии, где законодательство разрешает референдумы по таким вопросам и при этом обязывает местные администрации составлять и публиковать финансово-экономическое обоснование «расходных» инициатив референдума.

Вторым значимым препятствием на пути проведения местного референдума являются трудности, возникающие при сборе подписей. Федеральный закон устанавливает форму подписных листов, которая предполагает указание большого количества реквизитов. При этом любая ошибка в заполнении подписного листа может стать основанием для признания его недействительными. Примечательно, что решения о недействительности подписей в поддержку местного референдума принимаются органами исполнительной власти. Думается, что они должны быть отстранены от процесса проверки подписных листов, поскольку текущее положение позволяет органам исполнительной власти вмешиваться в процесс непосредственного принятия решений. Кроме того, упрощению процесса сбора подписей может способствовать механизм электронного сбора подписей.

Третьим препятствием является порог явки, преодоление которого позволяет признать референдум состоявшимся. В России он составляет 50% от общего числа зарегистрированных участников референдума. Такой кворум представляется нецелесообразным, поскольку явка на местных выборах и референдумы редко превышает даже 30%, то есть де-факто является для инициативной группы непреодолимым препятствием. Зарубежный опыт предлагает следующие варианты реформирования:

- 1) Снижение существующего барьера (по образцу Польши, где порог явки составляет 30%);
- 2) Отмена порога явки, введение порога по числу участников референдума, поддержавших инициативу (по образцу ФРГ);
- 3) Безальтернативная отмена порога явки (по образцу Швейцарии).

Реформирование порога явки в России может быть реализовано различными вариантами. Лишь швейцарский вариант, при котором местный референдум признаётся состоявшимся вне зависимости от явки, видится ненадлежащим, поскольку решение, принятое небольшой группой граждан, не может считаться легитимным и обязательным для всех жителей муниципального образования.

### Источники и литература

- 1) Васильев, В.И. Развитие демократических принципов и институтов на муниципальном уровне: правовые основы / В. И. Васильев, А. Е. Постников, А. Е. Помазанский. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма: Инфра-М, 2017. – 288 с.
- 2) Руденко, В.Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург: УрО РАН, 2003. – 474 с.
- 3) Bützer, M. Direkte Demokratie in Schweizer Städten. Ursprung, Ausgestaltung und Gebrauch im Vergleich. – Baden-Baden: Nomos, 2006. – 308 p.

- 4) Wessels, T. Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. – Baden-Baden: Nomos, 2013. – 486 p.
- 5) 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. – P. 488 – 501.