

Дмитриев Денис Александрович,

магистрант

Волгоградский государственный университет

Институт права

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ МОДЕЛЕЙ МЕСТНОГО РЕФЕРЕНДУМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ГЕРМАНИИ, ШВЕЙЦАРИИ, США И ФРАНЦИИ: ПОИСК БАЛАНСА МЕЖДУ ПРЯМОЙ И ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИЕЙ

Аннотация. В статье дан подробный сравнительно-правовой анализ моделей местного референдума в пяти странах: Россия, Швейцария, Германия, Франция, США. Рассмотрены механизмы инициации — от классического «низового» сбора подписей до «представительной» модели с правом вето и предварительной санкции властей. Проанализированы предметные ограничения, обязательная или консультативная сила решений, а также «период охлаждения». Показано, что в большинстве российских регионов этот институт фактически не работает: виной тому бюрократические барьеры, сложность законов и неготовность граждан к действиям. Модернизацию прямой демократии автор связывает с движением к немецкой гибридной модели, где разумные процедурные фильтры сочетаются с цифровыми платформами — только тогда референдум станет реальным инструментом управления на местах.

Ключевые слова: *местный референдум, прямая демократия, муниципальное управление, сравнительно-правовой анализ, императивный мандат, низовая инициатива.*

Dmitriev Denis Aleksandrovich,

Master's Student

Volgograd State University

Institute of Law

**COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF LOCAL REFERENDUM
MODELS IN THE RUSSIAN FEDERATION, GERMANY,
SWITZERLAND, THE UNITED STATES, AND FRANCE: FINDING A
BALANCE BETWEEN DIRECT AND REPRESENTATIVE DEMOCRACY**

***Abstract.** The article provides a comprehensive comparative legal analysis of local referendum models in Russia, Switzerland, Germany, France, and the United States. It examines in detail various mechanisms for initiating a vote: from the classic "bottom-up" system of collecting citizens' signatures to the "representative" model, in which the authorized public authority holds the right of veto and prior approval of the question. Particular attention is paid to the analysis of subject-matter restrictions, the binding or advisory legal force of adopted decisions, as well as the specific institution of the "cooling-off period." The study reveals that in most regions of the Russian Federation, this institution is effectively non-functional due to excessive bureaucratic barriers, complex legislative formulations, and persistent civic passivity. For the effective modernization of direct democracy, the article substantiates the expediency of moving toward the German hybrid model, which organically combines reasonable procedural filters with the implementation of modern digital platforms, thereby enabling the transformation of the referendum into a real, effective mechanism of municipal governance.*

***Keywords:** local referendum, direct democracy, municipal governance, comparative legal analysis, imperative mandate, bottom-up initiative.*

Введение

Сегодня никого не удивить тезисом, что демократия ищет баланс между представительной и прямой формами власти. Особенно ярко этот поиск проявляется на местном уровне — именно там граждане сталкиваются с властью лицом к лицу. Благоустройство, стройки, зонирование территорий, местные налоги — всё это бьёт по карману и по комфорту ежедневно. Значит, и муниципальный референдум теоретически может стать сильным оружием прямого народовластия.

В России он прописан и в Конституции, и в федеральных законах. Но на практике всё выглядит иначе. Исследователи не раз замечали: референдум — высшая форма выражения воли народа наравне с выборами, однако в большинстве регионов страны он почти не востребован.

Поэтому цель работы — сравнительный анализ местного референдума в России и четырёх зарубежных странах (Швейцария, Германия, США, Франция). У каждой из них своя правовая традиция, и её изучение может подсказать, как исправить российское законодательство.

Материалы и методы исследования

В работе использованы «нормативка» пяти государств (Россия, Германия, Швейцария, США, Франция), данные избиркомов, монографии и статьи — как отечественные, так и зарубежные. Сравнивались не просто статьи законов, а реальная практика. Три основных приёма: сплошной анализ правовых текстов (конституции, кодексы, профильные законы), отбор конкретных кейсов инициатив и голосований (по базам ЦИК РФ и открытым зарубежным источникам), затем собственно сравнительно-правовой анализ — параметр за параметром, страна за страной. Отдельно пришлось разбираться с немецкой и американской литературой, чтобы уловить не только нормы, но и правовые обычаи (например, «Bürgerbegehren» против «Bürgerentscheid» или «калифорнийский парадокс»). Российскую статистику собирали руками — сводных таблиц в открытом доступе нет, часть данных восстанавливали по

архивным решениям комиссий. Лакуны выявлялись методом исключения: то, о чём нет упоминаний как о состоявшемся референдуме, тоже стало материалом для выводов.

Результаты и обсуждения

В российском законодательстве понятие местного референдума более-менее устоялось. Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав называет его голосованием жителей муниципалитета по вопросам местного значения [1]. В науке добавляют: это способ прямого участия населения в управлении [2, с. 125]. Важная деталь: по статье 73 того же закона в России референдумы только императивные, их решения не нуждаются в чём-то дополнительном утверждении.

За рубежом терминология гуляет. Во Франции плебисцит — родовое понятие, а в США эти слова часто считают синонимами [3, с. 112-114]. Но если отбросить терминологию, существенные различия невелики, разве что плебисцит чаще связывают с вопросом о судьбе территории.

Швейцария — классика прямой демократии. Там на коммунальном уровне референдумы проходят пачками: не меньше трёх в квартал [4]. Это не событие, а рутина — повседневный механизм управления общиной. У немцев иначе: Основной закон ФРГ (статья 28) встраивает местный референдум как дозированный канал участия. Немецкие правоведы подчёркивают: норма стоит в разделе «Федерация и земли», что указывает на производный характер коммунальной власти и её встроенность в общую вертикаль [5, с. 622].

Главное различие — кто и как запускает референдум. Две полярные модели: «сбор подписей» (низовая инициатива) и «представительная инициатива», плюс смешанные варианты.

Низовая модель лучше всего реализована в Швейцарии и США. В Швейцарии для вынесения на голосование решения муниципального совета достаточно нескольких сотен подписей (в общинах — до 4000). Там даже существует «административная инициатива». В Америке на уровне штатов и

муниципалитетов («city charters») порог от 5% до 15%, причём вынести можно не только нормативные акты, но и отдельные решения — например, о разрешении на стройку [6]. Плата за широту — «калифорнийский парадокс»: обычные избиратели вынуждены решать сложнейшие финансовые вопросы.

Франция — это этатизм. По статье LO 1112-1 Общего кодекса территориальных коллективов инициатива исходит от муниципального совета. Граждане могут потребовать референдум (собрав 20% подписей), но решение о его назначении остаётся за представительным органом. Тот может просто заблокировать инициативу [6]. Французский референдум — не конкурент представительной демократии, а её придаток.

В России — пункт 4 статьи 43 Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ (ред. от 09.04.2026) — закреплены субъекты права инициативы: граждане, объединения, а также совместно представительный орган и глава местной администрации [7]. Низовая инициатива требует подписей от 5% избирателей. Формально модель смешанная, но, как верно замечает Е.В. Белоусова, гражданам пробиться на практике крайне сложно. Гранкин и Петухова указывают: малейшие ошибки в оформлении подписных листов — и отказ в регистрации. Население без юробразования попадает в бюрократический капкан [8, с. 32-36].

Наиболее сбалансированной выглядит немецкая двухступенчатка (Bürgerbegehren и Bürgerentscheid). Сначала фильтр — проверка формальных требований, а потом решение на втором этапе приравнивается к акту муниципального совета [9]. Это и качество проработки обеспечивает, и от злоупотреблений страхует.

Почти во всех странах (кроме некоторых швейцарских кантонов и отдельных американских штатов) действуют бюджетно-финансовые запреты. Российский закон № 67-ФЗ прямо не разрешает выносить на референдум вопросы о бюджете, местных налогах и сборах. Аналогично в Баварии (статья 77 конституции земли) и во Франции (статья LO 1112-3 Кодекса

территориальных коллективов) — плюс запрещены вопросы о зарплатах выборных лиц.

Российское законодательство также запрещает выносить вопросы о досрочном прекращении полномочий органов МСУ, об их персональном составе и об избрании должностных лиц. Это общий европейский стандарт. Исключение — некоторые штаты США, где есть институт отзыва («recall»), но recall и референдум — разные правовые вещи.

Анализ статистики показал: в России на местные референдумы реально выносили в основном два типа вопросов — преобразование муниципальных образований и самообложение граждан (около 90% всех случаев). То есть ограничения сужают прямую демократию до решения структурных и фискальных проблем самих муниципалитетов, почти не затрагивая повседневную жизнь людей.

Важнейший вопрос — юридическая сила решений. В России решение референдума имеет высшую силу в системе муниципальных актов, не требует утверждения и может быть отменено только новым референдумом (не ранее чем через два года). Это близко к швейцарской модели, где совет не может отменить решение референдума — только другой референдум.

Немцы пошли гибче. В Северном Рейне-Вестфалии решение Bürgerentscheid приравнено по силе к уставу («Satzung»), но может быть изменено представительным органом 2/3 голосов через два года или в любой момент новым референдумом [9]. Это сдержки и противовесы: депутаты не могут игнорировать волю народа, но и решение референдума не превращается в застывшую норму, если жизнь изменилась.

России, думается, такой подход пригодился бы. Возможность корректировки решения референдума квалифицированным большинством по истечении «периода охлаждения» позволила бы сочетать стабильность волеизъявления с гибкостью управления.

Практика в России говорит сама за себя: референдумы почти не проводятся. Автор исследовал архивы ЦИК РФ и региональных комиссий. В 60,7% субъектов РФ местный референдум не состоялся ни разу за всю историю. Общее число референдумов за 15 лет — менее трёх тысяч, причём более 90% из них приходится на Приволжский федеральный округ. Очевидно, есть системные проблемы: пассивность граждан (об этом пишут Артюшина и Лёвин), недоверие к местным властям, технические сложности инициации. Гранкин подчёркивает: уже на начальном этапе — сплошные препятствия. Даже мелкие поправки в документах — и отказ. Петухова обращает внимание на сложность сбора подписей: нужно проверять соответствие подписантов критериям, строго соблюдать оформление, а комиссии часто признают подписи недействительными из-за неразборчивости или ошибок. В итоге граждане без опыта просто не проходят. Нужны серьёзные перемены.

Одно из перспективных направлений — цифровые технологии. Но не «Госуслуги», а специализированная платформа (например, ЭАС «Местный референдум»). Она позволила бы упростить регистрацию инициативных групп, автоматически проверять подписи через ЕСИА (решив проблему «мёртвых душ»), а в перспективе — проводить пилотное электронное голосование на блокчейне. Опыт Германии и Швейцарии показывает: простота инициации и прозрачность процедур — залог доверия к прямой демократии [10].

Выводы

Сравнительный анализ моделей России, Швейцарии, Германии, Франции и США приводит к простой мысли: успех зависит не от копирования «самой демократичной» модели, а от её соответствия уровню правовой культуры населения и зрелости гражданского общества. Для стран с этатистскими традициями (Франция, Россия) чисто низовая модель Швейцарии или США неприменима — риск манипуляций и популизма слишком высок. Наиболее реалистичный путь модернизации для России —

немецкая гибридная (двухступенчатая) модель с чёткими процедурными фильтрами, предметной компетенцией и системой сдержек между прямым волеизъявлением и представительными органами.

Но одних законов мало. Ключевая проблема — низкая вовлечённость граждан, что чётко видно из российской статистики. Нужно неразрывно связывать право и «юридические технологии»: упрощение процедур инициации плюс удобные и прозрачные цифровые платформы плюс системная работа над правовой культурой. Только тогда местный референдум перестанет быть фиктивным конституционно-правовым институтом и превратится в работающий механизм народовластия. Как писал Баглай, это и есть высшее непосредственное выражение власти народа.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/ (дата обращения 01.05.2025).
2. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. 6-е изд. М.: НОРМА, 2007. 784 с.
3. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. 14-е изд. М.: Юстицинформ, 2011. 560 с.
4. Конституция Швейцарской Конфедерации 1999 г. // URL: <https://constitutions.ru/?p=288> (дата обращения 01.05.2025).
5. Лейбо Ю.И. Основы конституционного права Федеративной Республики Германия // Конституционное право зарубежных стран: учебник. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 610-665.

6. Zimmermann H. Local Referendums in the United States: A Comparative Perspective // American Journal of Comparative Law. 2020. Vol. 68. P. 112-145.

7. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ (ред. от 09.04.2026) «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения 01.05.2025).

8. Барнашов А.М., Петухова Н.В. Правовые ограничения времени инициирования, назначения и проведения референдумов: конституционно-правовой опыт России и зарубежных стран // Современное право. 2012. № 4. С. 32-36.

9. Müller A. Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene in Deutschland und der Schweiz. Baden-Baden: Nomos, 2019. 350 S. // URL: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-658-16233-7_7 (дата обращения 01.05.2025).

10. Соломонова С.А. Особенности прямой демократии в Швейцарии // Правоприменение. 2020. Т. 4, № 1. С. 49-55.