

*На правах рукописи*

*ВЕЛИБЕКОВ МУРАД САДИРАДИНОВИЧ*

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЕФЕРЕНДУМА В  
ФЕДЕРАТИВНЫХ ГОСУДАРСТВАХ ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЫ**

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

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва  
2019

Диссертация выполнена на кафедре муниципального права Юридического института Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов».

**Научный руководитель**

**Кучеренко Пётр Александрович**

доктор юридических наук, профессор кафедры муниципального права Юридического института Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов»

**Официальные оппоненты:**

**Комарова Валентина Викторовна**

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)»

**Ларичев Александр Алексеевич**

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного права Карельского филиала Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

**Ведущая организация:**

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Тверской государственный университет»**

Защита состоится «15» мая 2019 года в 17.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.203.29 при ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, ауд. 347.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Автореферат и объявление о защите диссертации отправлены для размещения на официальном сайте Министерства образования и науки Российской Федерации в сети Интернет: <http://vak2.ed.gov.ru> «\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 201\_\_ года.

Автореферат разослан «\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 201\_\_ года

Ученый секретарь

диссертационного совета,

доктор юридических наук, профессор

Л. Т. Чихладзе

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Тенденции развития отечественной науки конституционного права демонстрируют, что в последние годы круг интересов ученых конституционалистов в основном сосредоточен вокруг теории конституции, конституционных прав граждан, а также гарантий их реализации и механизмов их защиты, преимущественно средствами конституционного судебного контроля.

Причины данных тенденций понятны и обусловлены, с одной стороны, стабильностью Конституции Российской Федерации, а с другой – интенсивно развивающимся в сторону установления дополнительных гарантий защиты прав граждан отечественным законодательством.

Степень внимания же к институтам непосредственной демократии и его формам в Российской Федерации в последние 10 лет можно оценить, как относительно более низкую по сравнению с другими, в том числе указанными выше темами, а в отношении высшей формы её выражения – референдума, как невысокую.

Однако, вопрос реализации непосредственной демократии в России, как путём референдума, так и иными средствами, продолжает иметь огромное значение, ведь, как справедливо отмечает С. А. Авакьян, «проблемы народовластия никогда не утрачивают актуальности в силу ряда причин: о принадлежности власти народу говорят конституции, поэтому нужно выяснять его суть и способы осуществления; в какой мере народовластие действительно реализуется народом или он всего лишь наделяется возможностью сформировать органы, которым и отданы полномочия публичной власти; насколько эффективно народовластие как практика и как научная категория»<sup>1</sup>.

Как замечает А. А. Степанова, «несмотря на огромное значение, референдум все же остается вне поля пристального внимания исследователей <...> объяснение этому, очевидно, лишь одно: в современную политическую палитру России референдумы не вписываются»<sup>2</sup>.

В действительности, если обратить внимание на Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года №5-ФКЗ "О референдуме Российской Федерации", то те количественно незначительные поправки, которые были к нему приняты, носят исключительно уточняющий характер и направлены на приведение законодательства в системную согласованность, и в конечном счёте концептуально никак не связаны с совершенствованием норм об организации и порядке проведения федерального референдума в России. Отсутствие практики применения этих норм также является общеизвестным.

В данном контексте необходимо отметить, что представители юридической науки в целом и конституционно-правовой, в частности, при выборе тем

---

<sup>1</sup> Авакьян С. А. Народовластие как совокупность институтов непосредственной и представительной демократии: проблемы эффективности // Российское государственное право. 2014. № 2. С. 4.

<sup>2</sup> Степанова А. А. Заметки о референдуме // Конституционное и муниципальное право. 2017. №2. С. 28.

исследования, как правило, отталкиваются от актуальных законодательных нововведений и политических событий, что на наш взгляд, не всегда является правильным. С учётом того, что Российская Федерация продолжает своё развитие как демократическое и правовое государство, вопросы выработки оптимальной модели правового регулирования института референдума являются и продолжают оставаться актуальными для отечественной науки конституционного права.

При этом в большинстве европейских стран референдумы регулярно проводятся и уже стали нормой политико-правовой демократической практики, в особенности на региональном уровне, если рассматривать федеративные государства Западной Европы, активно используются и применяются и другие смежные институты непосредственной демократии.

Безусловным лидером проведения референдумов является Швейцария. С момента принятия Конституции 1848 года, на общенациональном уровне референдумы проводятся в данной стране порядка 3-4 раз в год, и на данный момент их общее количество превышает более полутысячи<sup>3</sup>. С учётом данного обстоятельства, практика прямого народовластия посредством референдума именно в данной стране обращает на себя основное внимание специалистов в области конституционного права зарубежных стран. Вместе с тем на наш взгляд не стоит уделять внимание регламентацию и практику реализации данного института и в других западноевропейских федеративных государствах. Ведь анализ того, каким образом сформулированы конституционно-правовые нормы, закрепляющие основы процедуры проведения референдума в федеративных государствах, во-первых, позволяет рассуждать об оптимальных конституционно-правовых моделях его закрепления в условиях федерализма, а, во-вторых позволяет ставить вопрос о наличии взаимосвязей между особенностями конституционно-правового регулирования институтов прямой демократии и особенностями федеративного устройства государства.

Осмысление зарубежных практик и подходов позволяет таким образом выработать – сначала на теоретико-правовом уровне – наиболее эффективные правовые модели и конструкции – с целью их дальнейшей возможной нормативно-правовой реализации и законодательного закрепления в зависимости от потребностей развития общества и государства на том или ином этапе развития страны.

Необходимость анализа института референдума в зарубежных государствах также предопределяется и потребностью решения ряда вопросов, связанных с проведением референдумов в субъектах Российской Федерации. Вопрос о том, нужен ли России региональный референдум, задается далеко не первый раз, но не теряет актуальности и сегодня<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Premat C. Direct Democracy in a Comparative Perspective // Taiwan Journal of Democracy. Volume 2. №1. P. 137.

<sup>4</sup> Степанова А. А. Там же.

Таким образом, актуальность настоящего исследования обусловлена отсутствием современного теоретического осмысления института референдума в странах с федеративным государственным устройством, предполагающим возможность реализации права граждан на референдум как на федеральном, так и на региональном уровне государственной власти, а также необходимостью научного поиска оптимальной модели его конституционно-правового регулирования, создающей необходимые условия для реализации права граждан на проведение референдума, с учётом необходимости соблюдения баланса интересов федерации и субъектов и сохранения стабильности функционирования государства. Исследовательский интерес к институту референдума и других, смежных с ним институтов прямой демократии, в частности, таких как, например, народная инициатива, народный опрос, вызван также объективной необходимостью совершенствования правового регулирования рассматриваемых явлений с учётом современного развития общественных отношений и научной потребностью в установлении закономерностей их применения в рамках различных государственно-правовых систем.

#### **Степень разработанности темы исследования.**

Институт референдума, а также практика его применения в зарубежных странах, в частности, в Швейцарии, являлись предметом исследования еще дореволюционных авторов.

В частности, представляется возможным упомянуть работу дореволюционного автора И. Берлина «Прямое народное законодательство» 1906 года, а также работы В. Островского «Прямое народное законодательство: Референдум и инициатива в Швейцарии» (1917), Д. И. Илимского «Народное законодательство (референдум)» (1917).

Среди трудов, написанных в советское время, наиболее известными являются монографии В. Ф. Котока «Референдум в системе социалистической демократии», Л. И. Воловой «Плебисцит в международном праве», работа В. О. Лучина «К вопросу о процедуре референдума в социалистическом государстве».

Среди работ российских авторов, посвященных теоретическому осмыслению и исследованию отечественного и зарубежного законодательного регулирования и практики реализации непосредственной демократии путём референдума необходимо упомянуть работы С. А. Авакьяна, А. С. Автономова, А. М. Арбузкина, М. В. Баглая, В. В. Еремяна, В. В. Комаровой, Ю. И. Лейбо, В. В. Маклакова, М. Н. Марченко, Т. Д. Матвеевой, А. А. Мишина, Т. А. Кривошеевой, В.Н. Руденко, И. А. Старостиной, Б. А. Страшуна, Н. Б. Топорнина, В. В. Чиркина.

Среди российских диссертационных работ, предметом исследования которых выступает практика правового регулирования института референдума в России и зарубежных странах, необходимо упомянуть работы: В. В. Комаровой «Референдум в системе народовластия в Российской Федерации», Р. Б. Круглова «Референдум как

высшая форма непосредственной демократии», Д. Ю. Устинова «Референдум и выборы как формы прямого народовластия граждан при осуществлении местного самоуправления в Российской Федерации», В. Н. Мамичева «Референдум в законодательстве зарубежных стран и России: Историко-правовое исследование», М. М. Курячей «Право граждан Российской Федерации на референдум, А. В. Шмелева «Референдум как объект теоретико-правового исследования», В. В. Каденко «Референдум в политическом процессе России: институционально-правовые аспекты», И. Ю. Зитевой «Конституционное право граждан на местный референдум в Российской Федерации», Х. А. Юнусова «Референдум в системе народовластия в Кыргызской Республике: конституционно-правовой аспект», Р. Р. Гятова «Институт референдума в Российской Федерации и зарубежных странах: конституционно-правовое и сравнительное исследование», Н. А. Живодровой «Конституционно-правовое регулирование референдума субъекта Российской Федерации», А. А. Аванесяна «Референдум как конституционно-правовой институт в современной России», кандидатскую диссертацию Г. В. Синцова "Конституционно-правовой институт референдума Российской Федерации и субъектов Российской Федерации", Гадоева Б. С. «Правовые проблемы организации и проведения референдума в Республике Таджикистан», М. И. Никитенко «Конституционно-правовые основы местного референдума в Российской Федерации», Д. Б. Останкова «Конституционное право граждан на участие в референдуме и проблемы его реализации в Российской Федерации», В. С. Каторгиной «Местный референдум-фактор развития гражданского общества и демократии в Российской Федерации».

Также по теме референдума было защищено несколько докторских диссертаций, среди которых необходимо особо отметить работу В. Н. Руденко «Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе» и Г. В. Синцова «Современные конституционно-правовые модели института референдума в зарубежных странах», который, исследуя конституционно-правовые модели референдума нескольких десятков зарубежных стран, разработал универсальную концепцию конституционно-правовой модели института референдума как структурно-содержательной формы.

Среди публикаций, посвящённых исследованию института референдума, необходимо также упомянуть работы Л. А. Нудненко, В. А. Черепанова, Р. Р. Марандяна, Г. Н. Чеботарева, К.А. Ивановой, М. Г. Фоминой, М.А. Бучаковой, С.А. Шевченко, Н. В. Королевой-Борсоди, С. Ю. Данилова, М. В. Беспаловой, Л. В. Самородовой-Богацкой, С. А. Саловой, Н. А. Трусова, В. А. Холопова и других.

Наиболее часто упоминаемыми на сегодняшний день зарубежными авторами по теме референдума остаются Д. Гордон и Д. Маглби, а также Д. Батлер и О. Рэнни, чье исследование «Референдумы повсюду в мире. Растущее применение прямой

демократии» 1978 года вышло в русском переводе в 1994 году и в дальнейшем не переиздавалось.

Среди трудов иностранных авторов также необходимо отметить классические исследования В. Богданора, А. фон Богданди и Ю. Баста, Р. А. Лорца, которые дают понимание общих тенденций в области развития европейского конституционного права.

Анализ практики прямой демократии в Европе и в мире представлен в исследованиях Т. Кронина, Г. Юргенса, Н. Брауна. В работах П. Хейндля, К. Бугеля, Х. Хофмана Д. Хекманна, С. Марлоу, Д. Коммерса и Р. Миллера, Г. Юргенса хорошо прослеживается развитие австрийского и германского конституционализма.

Вопросы проведения референдумов в Европе осветили в своих исследованиях А. Ауэр, М. Батцер, М. Шу, А. Пелинка, С. Грейдерер, И.С. Гехан.

Нельзя не отметить работы, касающиеся типологии референдумов, в частности, труды М. Сукси, М. Галлахера и П. Улери. Продуктивные варианты классификаций референдумов также представили в своих работах С. Зогг, Д. Батлер, Б. Кауфман, Ф. Хамон.

Проблематику изменения конституций в Европе всесторонне описали О. Юнг, Е. Ходжай и Ф. Бьянку. М. Бокенфорд обосновала актуальность практики проведения конституционных референдумов. С. Тирни систематизировал практику конституционных референдумов в современных условиях. Электоральные процедуры в европейском праве исследовали Д. Ноле и Р. Стелер. Референдум в теории конституционного права, в том числе на базе практики его проведения в европейских странах, рельефно показали А. Бадге и М. Сетала.

Отдельные вопросы, связанные с рассмотрением конституционных референдумов, помимо ряда вышеуказанных авторов, были исследованы в работах А. Рэнни, М. Мендельсона, А. Паркин, М. Квортропа. Отдельные аспекты анализа конституционного референдума, как механизма конституционного правотворчества представлены в работах С. Чамберса, А. Эйзенберга, Дж. Хаскела.

**Цель** диссертационного исследования – проанализировать содержание конституционно-правовых норм, регламентирующих процедуру проведения референдума (национального, регионального, местного) и смежных с ним институтов прямой демократии (народной инициативы, народного опроса) в федеративных государствах Западной Европы (Австрии, Бельгии, Германии, Швейцарии). На основе проведённого анализа предоставить актуальное концептуально-теоретическое осмысление института референдума, подходов к пониманию его правовой природы и функций, особенностей порядка его проведения в государствах с федеративной формой государственного устройства.

Для достижения поставленной цели диссертационного исследования необходимо решить ряд **задач**:

1. Определить роль и значение референдумов в современном механизме осуществления народовластия в рассматриваемых государствах.
2. Провести разграничение института референдума от смежных с ним институтов прямой демократии в федеративных государствах Западной Европы.
3. Выявить особенности правовой регламентации и практики проведения референдумов в федеративных государствах Западной Европы.
4. Исследовать взаимосвязь между особенностями правового регулирования процедуры референдума и федеративным устройством государства.
5. Провести типологию и проанализировать виды референдумов, проводимые в федеративных государствах Западной Европы.

**Объектом** диссертационного исследования являются общественные отношения в сфере организации и проведения референдумов в федеративных государствах Западной Европы.

**Предметом** исследования являются нормы конституций федеративных государств Западной Европы (Австрии, Бельгии, Германии, Швейцарии), национального законодательства данных стран, закрепляющие специфику осуществления прямого народовластия в указанных государствах, а также особенности процедуры проведения национального, регионального и местного референдумов и смежных с ним институтов прямой демократии, а также статистические и иные данные относительно практики их проведения.

**Теоретико-методологической** основой исследования является совокупность общефилософских (метод диалектического материализма), общенаучных (анализ, синтез, индукция, моделирование, абстрагирование, конкретизация, системный, структурно-функциональный методы) и частнонаучных (формально-юридический, сравнительно-правовой) методов.

#### **Научная новизна.**

Несмотря на то, что в отечественной науке конституционного права имеет место ряд сравнительно-правовых исследований, посвящённых институту референдума в зарубежных странах, комплексные работы, затрагивающие проблематику взаимосвязи между федеративной формой государственного устройства и механизмом реализации прямого народовластия посредством референдума отсутствуют, а институт референдума и смежных с ним институтов прямой демократии в таких странах, как Австрия, Бельгия, Германия, не являлись предметом отдельных самостоятельных исследований (современное правовое регулирование и практика проведения референдумов в Швейцарии, как самостоятельный объект научного исследования, преимущественно разрабатывались только в рамках отдельных научных статей). Указанные положения составляют квинтэссенцию научной новизны представленной работы.

На защиту выносятся следующие **положения**:

1. Референдум является одной из наиболее распространенных форм реализации прямой демократии в федеративных государствах Западной Европы с учётом того, что, с одной стороны, процедура его проведения допускается на нескольких уровнях государственной власти (федеральном и региональном), а также с учётом того, что проведение референдума может являться результатом реализации такого института прямой демократии, как народная инициатива (на федеральном уровне – в Швейцарии, на надрегиональном уровне в рамках процедуры переустройства федеральной территории – в Германии, на региональном уровне – в Австрии, Германии, Швейцарии). При этом, основным свойством данного института прямой демократии, независимо от уровня и особенностей его проведения, остается его назначение, как правового инструмента реализации воли верховного суверена – народа, используемый для легитимации решений, выработанных представительными органами государственной власти.

2. На основе проведенного исследования автором были выявлены следующие основные тенденции развития системы институтов прямого народовластия в целом и института референдума, в частности, в федеративных государствах Западной Европы: а) увеличение числа обращений к инструментам прямой демократии, в том числе институту референдума; б) совершенствование нормативно-правовой регламентации организации и порядка проведения референдума; в) расширение содержания конституционного права граждан на участие в референдуме, путём законодательного закрепления новых прав, как на стадии организации и подготовки процедуры референдума, так и на конечном этапе голосования.

3. На основе анализа конституционно-правовых норм, закрепляющих особенности функционирования институтов прямой демократии в государствах Западной Европы, а также современных политико-правовых процессов и тенденций развития данных стран, автором предлагается выявлять пять инструментальных функций такой формы прямого народовластия, как референдум: легитимация, сдерживание, учреждение, самоуправление и политический арбитраж. При этом в качестве основной, автором предлагается рассматривать функцию дополнительной легитимации решений, принимаемых представительным органом государственной власти. По мнению автора, правовой и исследовательский потенциал предлагаемой концепции функций референдума, состоит в обосновании необходимости перехода к институциональному подходу к рассмотрению референдума в современных условиях демократического развития государств.

4. На основе анализа правового регулирования и практики проведения референдумов в федеративных государствах Западной Европы на различных уровнях государственной власти, автором делается вывод о том, что федеративное устройство государства способно предопределять особенности процедуры проведения

референдума. Данное обстоятельство выражается в том, что субъекты федерации могут выступать в качестве самостоятельных участников общенационального или надрегионального (Германия) референдумного процесса, как на стадии инициирования процедуры его проведения (Германия), так и на стадии определения его результатов (Швейцария). В результате проведённого исследования автору не удалось выявить универсальных взаимосвязей между видом федерации и конституционно предусмотренной возможностью проведения референдумов, а также частотой использования данного инструмента прямой демократии. Так, в федерациях, образованных по схожему принципу (национально-территориальному (Швейцария, Бельгия) и территориальному (Австрия, Германия) конституционно-правовые модели референдумов на соответствующих уровнях государственной власти и количественные показатели их проведения не совпадают.

5. На основе анализа конституционно-правового регулирования и практики проведения референдумов в федеративных государствах Западной Европы, представляется возможным заявить тезис о том, что решения, принимаемые на референдуме в данных странах, обладают высшей юридической силой, в ситуации проведения общенациональных конституционных референдумов, имеющих предмет своего рассмотрения вопрос о принятии новой конституции или о внесении поправок в действующую. Решение вопроса о том, обладают ли высшей юридической силой решения, принимаемые на общенациональном законодательном референдуме в указанных странах, зависит, по мнению автора, от наличия или отсутствия полномочий у высшего органа конституционного судебного контроля по проверке их конституционности, а также законодательно предусмотренной нормы, однозначно устанавливающей возможность отмены результатов референдума только новым специально для этого созданным аналогичным референдумом, а не законом, принимаемым представительным органом.

С указанных позиций необходимо констатировать, что решения, принимаемые на всех общенациональных референдумах в Швейцарии (как обязательных, так и факультативных, как конституционных, так и законодательных) обладают высшей юридической силой, с учётом того, что Федеральный суд Швейцарии – высший судебный орган, осуществляющий конституционное правосудие, не обладает полномочиями по конституционному судебному контролю в отношении федеральных законов, в том числе, принимаемых на референдуме, а решения, принимаемые в результате референдумного процесса, могут быть отменены только новым референдумом, специально для этого созданным.

На общенациональном уровне в Австрии высшей юридической силой обладают решения, принимаемые в рамках обязательного референдума, предметом которого является пересмотр всего Федерального конституционного закона в целом (ч. 3 статьи 44 Федерального конституционного закона Австрии). Решения, принимаемые в Австрии в рамках факультативного законодательного референдума (статья 43

Федерального конституционного закона Австрии), по мнению автора, не обладают высшей юридической силой, с учётом того, что вступившие в силу на их основе законы, могут быть предметом проверки на конституционность Конституционного Суда Австрии наравне с другими федеральными законами, а специальные нормы о том, что решение, принятое на таком референдуме, может быть отменено только путём проведения специально созываемого для этих целей нового референдума, в австрийском законодательстве отсутствуют.

6. Возможность позиционирования референдума, как реально действующей формы народовластия, являющейся выражением народного суверенитета, по мнению автора, зависит от двух определяющих факторов: обладает ли само население (группа граждан) правом инициирования процедуры референдума и сформулированы ли положения национального законодательства таким образом, что при соблюдении всех требований относительно порядка выдвижения такой инициативы, решение о его проведении не отнесено к дискреции уполномоченного органа государственной власти. С данной точки зрения необходимо констатировать, что институт референдума в большинстве федеративных государств Западной Европы не отвечает указанным признакам. Так, в Австрии, Бельгии и Германии население не обладает правом инициативы на проведение референдума на федеральном уровне. В Бельгии непосредственно сами граждане не обладают указанной возможностью и на региональном уровне. Правом инициировать процедуру референдума на региональном уровне в Бельгии имеет региональный парламент. Конечное решение о проведении референдума отнесено к компетенции Конституционного Суда Бельгии, который, исходя из положений бельгийского законодательства, обладает определённой долей дискреции в данном вопросе и способен фактически остановить процедуру инициирования референдума в случае невынесения им соответствующего решения. С данных позиций, только референдум в Швейцарии можно охарактеризовать, как реально действующий и независимый от представительных и иных органов государственной власти, институт прямого народовластия.

7. Особенностью Конституции Швейцарии является то, что она не имеет органических (материальных) пределов ее пересмотра, следствием чего является то обстоятельство, что любое конституционное положение может быть предметом референдума. Ни в самой Конституции Швейцарии, ни в иных актах конституционного значения, регламентирующих порядок проведения обязательного конституционного референдума, каких-либо ограничений на данный счёт не предусмотрено. Указанные особенности свидетельствуют о том, что осуществление прямого народовластия посредством референдума в Швейцарии является неотъемлемым элементом конституционной идентичности Швейцарии, а народ данной страны её непосредственным носителем и выразителем.

8. В правовой практике западноевропейских демократий усматривается становление правовой традиции внесения изменений в конституции путем

референдума. Эта тенденция свидетельствует об определенной эволюции демократии, росте гражданской ответственности, зрелости демократической коммуникации в обществе. Анализ практики проведения конституционных референдумов в федеративных государствах Западной Европы показал, что конституционные референдумы могут влиять на перераспределение властных полномочий, как внутри государства, так и во взаимоотношениях суверенных государств с наднациональными организациями.

**Теоретическая ценность исследования** состоит в комплексном анализе конституционно-правового регулирования референдума в системе смежных с ним институтов прямой демократии в федеративных государствах Западной Европы, большинство из которых до этого не являлись предметом отдельных научных исследований (Австрия, Бельгия, Германия), выявлении взаимосвязи между спецификой конституционно предусмотренной процедуры проведения референдума и федеративной формой государственного устройства, а также актуальном теоретическом осмыслении политико-правовой природы референдума.

**Практическая значимость исследования** состоит в наличии в диссертации ряда предложений по возможному законодательному совершенствованию процедуры организации и проведения референдума. Научные материалы диссертации могут быть использованы при преподавании учебных дисциплин «Конституционное право», «Конституционное право зарубежных стран», «Муниципальное право», спецкурсов. Выводы исследования могут быть оспорены или развиты в процессе дальнейших компаративных конституционно-правовых исследований проблем реализации прямой демократии.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация была обсуждена и рецензирована на кафедре муниципального права Юридического института Российского университета дружбы народов.

По теме диссертационного исследования опубликовано пять статей, в ведущих российских рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК.

**Структура** диссертации обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, трёх глав, каждая из которых состоит из двух параграфов, заключения, библиографии.

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ**

Во **введении** обосновывается актуальность диссертационного исследования, определена степень научной разработанности темы исследования, раскрыта научная новизна диссертационного исследования, выделены объект и предмет исследования, обозначены цели и задачи, изложена теоретическая и практическая значимость работы, а также методология и методы исследования, сформулированы положения, выносимые на защиту.

В первой главе **«Институт референдума в механизме народовластия в федеративных государствах Западной Европы»**, включающей два параграфа, рассматриваются роль и значение данного института прямого народовластия в общем механизме его осуществления, а также анализируются подходы к установлению политико-правовой природы данного института, выдвигается авторская точка зрения относительно её понимания.

В первом параграфе **«Роль и значение референдумов в современном механизме осуществления народовластия в федеративных государствах Западной Европы»** рассматриваются актуальные тенденции развития демократии в европейских странах, в частности, отмечается объективно существующий и признаваемый зарубежными исследователями кризис её представительной формы. Автором выдвигается точка зрения, что оптимальным решением данной проблемы является развитие и совершенствование нормативно-правового регулирования институтов непосредственной демократии, в частности, референдума, как механизма, который приводится в действие в случае несоответствия принимаемых представительным органом решений действительной воле народа.

В данном параграфе автором также рассматриваются исторические этапы становления, развития и распространения института референдума как в мире в целом, так и в европейских государствах, в частности. Рассматриваются подходы к выявлению закономерностей между территориальными, внутринациональными, политико-правовыми особенностями государственного устройства и частотой практики проведения референдумов. Анализируются отдельные исследования, ставящие в зависимость степень развитости демократии в отдельных государствах от частоты и специфики проведения референдумов.

Также проводится общий анализ практики проведения референдумов в федеративных государствах Западной Европы, на основе которого делается вывод о том, что институт референдума в рассматриваемых странах выполняет разную политическую функцию.

Во втором параграфе **«Теоретико-концептуальные подходы к установлению политико-правовой природы и функций референдума в федеративных государствах Западной Европы»** рассматриваются теоретические подходы к установлению политико-правовой природы референдума, а также исследуется вопрос функциональных характеристик данного института. Автором

предлагается выделять пять соответствующих функций референдума: легитимация, сдерживание, учреждение, самоуправление и политический арбитраж. С учётом практики проведения референдумов в федеративных государствах Западной Европы, подробно исследуется каждая из них.

На основе подходов к рассмотрению указанных функций автором выдвигается концепция перехода от инструментальной роли референдума, как механизма и средства принятия политических решений, к институциональной, как самостоятельного и независимого от представительных форм демократии механизма непосредственного принятия решений населением.

Во второй главе **«Конституционно-правовые основы регулирования референдума и смежных с ним институтов прямой демократии в федеративных государствах Западной Европы»** автором анализируются конституционно-правовые положения, регулирующие особенности проведения общенационального, регионального и местного референдумов в каждом отдельном федеративном государстве Западной Европы. Рассматривается соотношение данного института с другими смежными формами прямой демократии, существующими в указанных странах, на разных уровнях публичной власти.

В первом параграфе **«Конституционно-правовые основы регулирования общенационального референдума и его место в системе федеральных институтов прямой демократии в федеративных государствах Западной Европы»** рассматривается специфика конституционно-правового регулирования федерального референдума и смежных с ним федеральных институтов прямой демократии, а также особенности референдумного процесса с точки зрения круга субъектов права инициативы на его проведение и возможных для вынесения на рассмотрение вопросов, в указанных странах.

Обобщается и анализируется законодательная база исследуемого института, практика его проведения, обозначаются и рассматриваются существующие проблемы, как теоретического, так и практического характера, связанные с особенностями проведения референдума в условиях специфики государственного устройства и конституционной модели, исторически сложившейся и существующей на современном этапе в каждом отдельно взятом федеративном государстве Западной Европы.

Делаются выводы относительно роли, значения и политической функции, которую выполняет федеральный референдум в каждой рассматриваемой стране.

Отмечается, что в **Австрии** референдум является достаточно подробно регламентированным нормами Конституции, но исключительно редко применяемым на практике, институтом непосредственной демократии. Тот факт, что право инициативы проведения референдума не предоставлено непосредственно населению, а закреплено за парламентом, подтверждает характеристику рассматриваемого

института, как способа принятия решения органами государственной власти, а не как самостоятельного и независимого института народовластия.

Констатируется отсутствие правовой базы и, как следствие этого, реальной возможности проведения референдума на федеральном уровне в **Бельгии**. Исследуются исторические предпосылки и особенности государственного устройства, которые можно рассматривать в качестве причин указанного обстоятельства.

Автором отмечается, что вопрос о возможности проведения общенационального референдума в **Германии** на основании положений статьи 146 Основного закона ФРГ, является дискуссионным, с учётом, как особенностей её содержания, так и специфики временного действия Основного закона ФРГ в целом. По мнению автора, трактовка данной нормы, как допускающей возможность проведения федерального референдума, является допустимой, с учётом возможности её композиционной интерпретации с конституционно закреплённым принципом народовластия. На основе анализа положений Основного закона ФРГ, а также Закона о порядке проведения референдума, народной инициативы и народного опроса, автором предлагается характеризовать процедуру переустройства федеральных земель термином "надрегиональный референдум".

Автором также рассматриваются особенности федерального референдумного процесса в **Швейцарии** в условиях современной конституционной модели, существующей в данном государстве. С учётом того, что Конституция Швейцарии не имеет органических материальных пределов её пересмотра и любое конституционное положение может быть предметом референдума, автором делается вывод о том, что осуществление прямого народовластия посредством референдума в Швейцарии является неотъемлемым элементом конституционной идентичности данной страны, а её народ непосредственным носителем и выразителем такой идентичности.

Во втором параграфе «**Конституционно-правовые основы регулирования регионального и местного референдумов в федеративных государствах Западной Европы**» рассматриваются особенности регулирования региональных и местных референдумов в указанных странах, как с точки зрения федеральной конституционно-правовой, так и региональной законодательной регламентации. Освещаются существующие в практике проблемы, связанные с их правовым регулированием и проведением.

В третьей главе «**Типология референдумов в федеративных государствах Западной Европы**» рассматриваются вопросы классификации и рассмотрения отдельных видов референдумов, проводимых в рассматриваемых странах.

В первом параграфе «**Виды референдумов, проводимых в федеративных государствах Западной Европы**» автором приводится ряд классификаций референдумов, существующих в теории конституционного права. С учётом рассмотренных классификаций, выявляются виды референдумов, существующие в

федеративных странах Западной Европы, на основе чего делаются выводы относительно количественных и качественных показателей практики их проведения. С учётом этого выявляются особенности и тенденции конституционно-правового регулирования и практики реализации рассматриваемого института в федеративных государствах Западной Европы.

Во втором параграфе **«Конституционные референдумы в федеративных государствах Западной Европы: вопросы теории и перспективы развития»** автором рассматривается вопрос отличия законодательных и конституционных референдумов, рассматривается роль, значение и функции последних в механизме прямого народовластия. На основе практики федеративных государств Западной Европы также рассматривается вопрос об адекватности конституционного референдума, как механизма конституционного правотворчества.

**В заключении** подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются теоретические и практические выводы.

## **ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ**

**1. Научные статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикаций результатов научных исследований по кандидатским и докторским диссертациям:**

1. *Велибеков М. С.* Референдум и принципы демократии в Основном законе ФРГ // Право и государство: теория и практика. 2016. №5.

2. *Велибеков М. С.* Правовые и организационные формы реализации народовластия путём референдума в федеративных государствах Западной Европы // Евразийская адвокатура. 2016. №2.

3. *Велибеков М. С.* Конституционно-правовые аспекты институционализации конституционного референдума // Евразийская адвокатура. 2018. №3.

4. *Велибеков М. С.* Типы референдумов и особенности их конституционной институционализации в странах Западной Европы // Образование и право. 2017. №5.

5. *Велибеков М. С.* Институт референдума в науке конституционного права // Образование и право. 2017. №6.

**2. Научные статьи, опубликованные в научных периодических изданиях, индексируемых в базе Scopus:**

1. *Kucherenko P. A., Sangadzhiev B.V., Velibekov M. C.* Legal Nature and Functions of Referendum in Constitutional Law Theory// International journal of environmental & science education. 2016. Volume 11. Issue 16.

Велибеков Мурад Садирадинович

### **Конституционно-правовое регулирование референдума в федеративных государствах Западной Европы**

Диссертация посвящена исследованию конституционно-правового регулирования и практики проведения общенационального, регионального и местного референдумов в федеративных государствах Западной Европы. На примере указанных стран в работе исследуется роль и значение данного института в общем механизме народовластия, а также рассматриваются подходы к определению политико-правовой природы данного института с точки зрения реализуемых им функций, а также его соотношение с рядом смежных форм прямой демократии. На основе анализа конституционно-правовых и иных законодательных норм, автором устанавливаются и исследуются особенности референдумного процесса в рассматриваемых странах. Исследуются вопросы взаимосвязи специфики конституционно-правовой модели референдума и федеративной формы государственного устройства. Устанавливается и рассматривается типология референдумов, проводимых в федеративных государствах Западной Европы. Исследуются вопросы, касающиеся конституционного референдума, как необходимой и адекватной процедуры конституционного правотворчества.

**Velibekov Murad S.**

### **Constitutional regulation of the referendum in federal states of Western Europe**

The thesis is dedicated to the study of constitutional regulation and practice of conducting national, regional and local referendums in federal states of Western Europe. On the example of these countries, the work examines the role and importance of this institution in the general mechanism of democracy, and also examines approaches to the definition of the political and legal nature of this institution in terms of the functions it implements, as well as its relationship with a number of related forms of direct democracy. Based on the analysis of constitutional legal and other legislative norms, the author establishes and studies the peculiarities of the referendum process in the countries, taken under consideration. The author studies the interrelationship of the specifics of the constitutional legal model of the referendum and the federation form of the state. The typology of referendum held in federal states of Western Europe is established and considered. Issues related to the constitutional referendum as a necessary and adequate procedure of constitutional lawmaking are investigated.