

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Уральский федеральный университет имени первого Президента
России Б. Н. Ельцина»

Уральский гуманитарный институт

Кафедра политических наук

На правах рукописи

Аксенов Игорь Владимирович

Референдум как институт политической партиципации

5.5.2. Политические институты, процессы, технологии

Диссертация

на соискание ученой степени кандидата политических наук

Научный руководитель:

Доктор политических наук, профессор

Русакова О.Ф.

Екатеринбург – 2024

Оглавление

Введение		3
Глава 1	Теоретические и методологические основы исследования институтов политического участия в современной политологии	18
1.1	Теории, основные понятия и концепции научного дискурса «политического участия»	18
1.2	Модели политического участия в различных политических системах и методы исследования партиципации	40
1.3	Референдум как главный инструмент института политического участия	55
Глава 2	Формирование и особенности института референдума в России и странах Европейского союза	74
2.1	Становление и развитие института референдума в странах ЕС и России	74
2.2	Правовые модели политического участия в отдельных странах ЕС	98
2.3	Институт референдума в России	121
Глава 3	Институт референдума в государствах Европы: типология и о особенности его реализации на постсоветском пространстве	135
3.1	Типология института референдума в Европе	135
3.2	Сравнительный анализ институтов референдума в постсоциалистических европейских государствах	153
3.3	Перспективы использования института референдума как инструмента политической партиципации в зеркале экспертного сообщества	180
Заключение		188
Список литературы		197

Введение

Актуальность темы исследования.

Роль института референдума в политических процессах стран мира за последние десятилетия значительно возросла. Лишь за последние 30 лет (1990–2021 гг.) в мире было проведено 1584 общенациональных референдумов, что составило 52% от всего количества народных голосований за более чем 200-летнюю историю существования данной формы прямой демократии. К концу 2021 г. количество обращавшихся к институту референдума государств превысило отметку 180 (без учета проведенных референдумов на зависимых территориях и в непризнанных государствах). В самом 2021 г., не смотря на сохранявшиеся в связи с пандемией новой коронавирусной инфекцией ограничения, в мире на национальном уровне было проведено порядка 30 голосований.

Использование референдума как инструмента принятия политических решений на национальном уровне берет свое начало в годы Французской революции. В августе 1793 г. во Франции состоялся первый на территории Европы общенациональный референдум. В нем приняло участия порядка 2 млн граждан страны. Первый всеобщий швейцарский референдум прошел в 1798 г. С этого времени началось распространение «волн» референдумов по всему миру, концентрирующихся, однако, в центре своего зарождения – в европейских государствах. Согласно швейцарским исследователям, на страны Европы приходилось более 60% всех референдумов, проведенных в мире до 2010 г. Референдум доминирует среди других форм прямой демократии в Европе и показывает количественный рост. Если в период с 1793 по 1991 г. в европейских государствах прошло 532 референдума (2,6 референдума в год), то в период 1991–2021 гг. – 610 референдумов (20,3 референдума в год).

С 1991 г. институт референдума стал полноправной частью политических систем стран Восточной Европы и бывшего СССР. Процессы

трансформации общественных систем в этих государствах в начале 1990-х гг. резко усилили его роль. Сегодня во всех странах Восточной Европы и бывшего СССР референдумы проводятся на национальном, региональном и локальном уровнях.

В России действующий институт референдума существует также с 1991 г. На федеральном уровне с этого времени было проведено 5 референдумов (по числу вопросов) и одно общероссийское голосование по изменению конституции страны, не получившее статуса референдума (2020 г.). Повышение роли референдума в политической системе страны было отражено в Послании Президента РФ Федеральному Собранию в 2000 г. В нем Президент указывает на необходимость «открытых и честных взаимоотношений государства с гражданским обществом», на важность непосредственного участия граждан в государственных делах: «...очень многое зависит и от самих российских граждан. Развитие страны во многом определяется степенью их ответственности»¹.

Несмотря на некоторую общность происхождения, институт референдума в странах Европы имеет свою национальную специфику и особенности. Это относится прежде всего к используемым в государствах Европы закрепленным в их конституциях и законодательных актах форм непосредственного голосования, его процессуальным особенностям – начиная с правил инициирования референдума (кто имеет право, регулирование формирования групп инициативы), определения сроков сбора подписей, разрешенных тем голосований, квот участия, проверки и утверждения результатов референдума, и заканчивая ролью парламента, президента, правительства и гражданского общества (мультикультуры).

Наличие такого широкого спектра различий в структурах и процессах института референдума в странах Европы требует его детального

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации 8 июля 2000 года. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21480> (дата обращения: 20.07.2023).

исследования со стороны политической науки. Изучение разнообразных форм института референдума, определение общих черт и различий в его организации, ранжирование государств и их типологизация служит важным аспектом для формирования целостной научной картины развития и функционирования данной формы прямой демократии на территории Европы. Практика проведения референдумов в странах данного региона с каждым годом становится шире, накопленный опыт использования референдума как в традиционных странах с высоким уровнем прямой демократии, так и в странах с неразвитыми системами, может служить целям оптимизации и дальнейшего развития института референдума в России.

Необходимость комплексного исследования потенциала института референдума вызвана актуальными вызовами и угрозами, влияющими на развитие российского государства. Это касается как общемировой тенденции снижения интереса к участию в политике, так и необходимости активного вовлечения российских граждан в процесс управления государством. Усовершенствование механизмов принятия политических решений имеет практическую значимость. Это необходимо для укрепления государственности в Российской Федерации, установления более совершенных каналов обратной связи между властью и обществом. Анализ действующих институтов референдума в странах Европы, в особенности постсоциалистических стран, направлен на поиск перспективных форм консолидации народовластных отношений и дальнейшего развития института референдума в Российской Федерации, что позволит создать оптимальную схему его использования в стране. Этими обстоятельствами обусловлен выбор проблемы в качестве темы диссертационного исследования.

Степень разработанности проблемы.

Изучение института референдума ведется уже давно как в нашей стране, так и за рубежом. Право народов на самоопределение как институциональный аспект политической партиципации встречается в

работах швейцарского ученого-правоведа И. Блюнчи. Среди современных исследователей, затрагивающих общие и отдельные аспекты данной темы, необходимо выделить работы С.А. Авакьяна, А.А. Аванесяна, В.Д. Зорькина, О.Е. Кутафина, А.Н. Кокотова, В.Н. Руденко, М.С. Саликова, Т.Я. Хабриевой, Б.С. Эбзеева, И.Б. Борисова, Г.Н. Андреевой, Л.М. Карапетяна, В.И. Лысенко, М.Н. Марченко, А.Г. Головина, А.В. Игнатова, Р.М. Караева, Т.А. Васильевой, Н.А. Богдановой, С.Ю. Данилова, И.В. Ирхина, Ю.А. Дмитриева, А.И. Ковлера, В.В. Комаровой, Р.А. Сафарова, В.В. Маклакова, Е.И. Назарцева, Н.Е. Таевой, М.Н. Матвеева, С.В. Троицкого, Д.В. Грушкина, В.Ф. Котока, И.В. Лексина, В.А. Кряжкова, Р.Р. Гятова, Д.Л. Златопольского, А.В. Орехович, Ю.А. Тихомирова, В.А. Томсинова, Р.В. Пырмы, И.А. Умновой, В.Е. Чиркина и др. Большинство российских авторов рассматривают проблематику референдума с позиции конституционного права.

Тема достаточно глубоко изучена в зарубежной науке. Среди основных исследований можно выделить работы: Д. Батлера, К. Боргена, Дж. Видмара, М. Дебре, Б. Кауфмана, К. Марксена, С. Мёкли, Р. Уитца, А. Этциони и др.² Основным направлением научного интереса указанных ученых является изучение институциональной архитектуры и организационных особенностей проведения референдумов в отдельных государствах. Большинство работ в сфере анализа зарубежного опыта анализируют Швейцарскую конфедерацию, также большой интерес представляют исследования, посвященные изучению названных процессов в таких странах, как Россия, США, Франция, Италия. Страновые компаративные работы встречаются реже. Среди них можно отметить отечественные работы за авторством Р.Р. Гятова, С.Ю. Данилова, а также труды зарубежных ученых – Ш. Восперника,

² *Butler D., Kitzinger U.* The 1975 Referendum. London: Macmillan, 1976. 315 p.; *Moeckli S.* So funktioniert direkte Demokratie. München: UVK Verlag, 2018. 315 s.; *Kaufmann B., Büchi R., Braun N.* Guidebook to direct democracy in Switzerland and beyond. Marburg: The Initiative & Referendum Institute Europe, 2010. 272 p.

В. Меркель)³. Особенно ощущается большой дефицит компаративных исследований института референдума стран Западной и Восточной Европы, а также государств бывшего СССР. Актуальные работы концентрируются на анализе конкретных стран, но не предлагают общей методологии для сравнительного анализа. Изучением национальных институтов референдума посвящены работы таких авторов, как Н. Вагнер, А. Кулежа, З. Палингер, Ф. Ремет и др.⁴ Общая проблематика проблем политического развития стран Восточной Европы, в особенности – балканского полуострова, представлена в работах: Е.Г. Пономаревой и Е.Г. Энтиной. О влиянии политической партиципации на формирование государственной идентичности пишет О.В. Попова.

Исследования по сравнительной характеристике и обобщению опыта становления и развития форм прямой демократии и прежде всего института референдума в государствах Европы, включая страны постсоветского пространства, а также влиянию данного института на демократизацию общества этих стран встречаются крайне редко. Однако изучение европейского региона заслуживает большего внимания, поскольку именно здесь зародился институт референдума, насчитывающий более чем 200-летнюю историю становления, неразрывно связанную с опытом формирования моделей прямой демократии. Иной аутентичный опыт также есть в постсоциалистических странах Восточной Европы и бывшего СССР. В короткие сроки данными странами был осуществлен транзит от

³ *Vospornik S. Modelle der direkten Demokratie: Volksabstimmungen im Spannungsfeld von Mehrheits- und Konsensdemokratie – ein Vergleich von 15 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos, 2014. 724 S.; Merkel W, Ritzi C. Die Legitimität direkter Demokratie : wie demokratisch sind Volksabstimmungen? Wiesbaden: Springer VS, 2017. 252 S.*

⁴ *Rehmet F., Wagner N., Weber T.W. Volksabstimmungen in Europa: Regelungen und Praxis im internationalen Vergleich. Opladen: Verlag Barbara Budrich, 2019. 202 S.; Pallinger Z.T. Zwischen Demokratisierung und Dekonsolidierung: Die Entwicklungslinien der direkten Demokratie in Ungarn seit dem Systemwechsel // Braun Binder N., Feld L.P., Huber P.M., Poier K., Wittreck F. Jahrbuch für direkte Demokratie. Baden: Nomos, 2020. S. 199–225; Kulesza A., Kim S. Direkte Demokratie in Polen // Merkel W., Ritzi C. Die Legitimität direkter Demokratie : wie demokratisch sind Volksabstimmungen? Wiesbaden: Springer VS, 2017. P. 101–120.*

авторитарного правления и однопартийности к демократическому политическому режиму, закреплённому институтом референдума.

Объект исследования – референдум как институт политической партиципации.

Предмет диссертационного исследования – особенности использования института референдума как инструмента политической партиципации в государствах Европы и в России.

Предмет диссертационного исследования относится к числу слабоизученных в современной политической науке.

Цель исследования – анализ референдума как института политической партиципации.

Задачи исследования:

– проанализировать основные теоретические, концептуальные и терминологические аспекты современного дискурса политической партиципации;

– определить основные модели политической партиципации в различных политических системах и их взаимосвязь с институтом референдума;

– описать теоретико-методологические особенности изучения института референдума как основного инструмента политической партиципации;

– рассмотреть исторические особенности становления и развития института референдума в европейских странах и России;

– сравнить основные модели правового регулирования форм политической партиципации в европейских странах;

– проанализировать особенности института референдума как инструмента политической партиципации в России;

- осуществить ранжирование и типизацию европейских стран согласно особенностям и уровню развития национального института референдума;
- осуществить сравнительный анализ реализации института референдума в постсоциалистических странах;
- сформулировать основные перспективы использования института референдума как инструмента политической партиципации на основе экспертного мнения.

Научная новизна исследования состоит в следующем:

- осуществлен комплексный анализ института референдума как инструмента политической партиципации в России и европейских государствах;
- проанализирован академический дискурс понятий и концепций, связанных с политической партиципацией, предложена авторская интерпретация различий между понятиями «референдум» и «плебисцит»;
- рассмотрена роль референдума в формировании коммуникативной связи между органами публичной власти и обществом, проанализирована взаимосвязь между использованием референдума, уровнем доверия к государству и легитимностью политических решений;
- идентифицированы конкретные правовые модели закрепления, организации и проведения референдумов в зарубежных странах, описаны основные отличия между данными моделями; конкретизирована разница между моделями европейских стран и постсоветского пространства;
- проанализирован исторический генезис использования референдума в Европе, а также схожих с ним инструментов политической партиципации;
- предложена авторская периодизация этапов становления института референдума;
- описаны основные подходы к типологизации форм политической партиципации и института референдума, существующие в современных исследованиях, предложена авторская типология данных форм;

- произведено ранжирование 46 европейских государств в зависимости от применяемых форм и частоте использования института референдума;
- проведен компаративный анализ функционирования института референдума в постсоциалистических странах;
- даны рекомендации по совершенствованию института референдума в современной России.

Теоретическая основа исследования.

Теоретическую основу исследования составили работы зарубежных и отечественных исследователей политической партиципации и института референдума, а также связанной с ними проблематики прямой демократии, государственного и муниципального управления.

Эмпирическая основа исследования.

Эмпирическую основу работы составляют действующие законодательные акты европейских стран и России, результаты статистических и социологических исследований, опубликованные в научных изданиях, ведомственных порталах, научных фондах и полученные автором самостоятельно. Результаты изучения представлены, в том числе, в виде таблиц по ходу изложения материала в тексте работы. Также приводятся статистические и аналитические данные зарубежных аналитических центров, страновая статистика использования референдума. В работе представлены экспертные данные, полученные автором в ходе работы над данным исследованием.

Методология и методы диссертационного исследования.

Для реализации цели исследования и решения поставленных исследовательских задач в данной работе использован институциональный метод как основной. Применение данного метода позволяет исследовать референдум не как механистическое явление в процессе реализации государственной политики, а как институт политической партиципации, имеющий взаимосвязь с проблематикой гражданского общества, народовластия, демократии. Именно институциональный метод позволяет

осуществлять комплексный анализ референдума в зависимости от его исторических, страновых и нормативных особенностей. Для анализа взаимосвязи коммуникативного пространства как части политического процесса, каналов взаимосвязи между властью и обществом применяется неинституциональный подход, с помощью которого анализируется потенциал института референдума для решения конфликтов в обществе и поддержания консенсуса.

В работе также используется метод компаративного анализа. Использование данного метода обусловлено необходимостью соотносить особенности применения референдума и его организационно-правовых атрибутов в различных странах, группировать их, выстраивать ранжированные списки. Также применяется метод экспертного интервью. Применение данного метода обусловлено необходимостью разработки и валидации практических рекомендаций, направленных на совершенствование института референдума в России. Для изучения законодательной основы реализации института референдума используется анализ нормативно-правовых актов.

Кроме того, применение метода историзма в работе позволило осуществить авторскую периодизацию генезиса института референдума. Системный и структурно-функциональный метод применялись для изучения структурных связей между институтом референдума и иными политическими институтами, как связанными с политической партиципацией, так и не имеющими к ней отношения.

Положения, выносимые на защиту:

1. Референдум является основным институтом политической партиципации, главной формой непосредственного гражданского участия населения и занимает особую нишу в структуре прямой демократии. Институт референдума не имеет значимых альтернатив, схожих по характеру политической партиципации.

2. Интегративный характер использования института референдума проявляется как в политическом, так и социальном аспектах. Использование референдума с целью совершенствования процесса принятия политических решений позитивно сказывается на уровне доверия населения власти, укрепляет легитимность государственных институтов, способствует развитию гражданского общества. Это приводит к изменению политической культуры и устойчивому формированию каналов обратной связи между обществом и органами публичной власти.

3. Использование института референдума в процессе принятия политических решений влияет на уровень доверия населения к власти и на легитимность государственных институтов в целом. Данное влияние может осуществляться в обе стороны, характер влияния зависит от конкретной ситуации. С одной стороны, проведение референдума по общественно-значимым вопросам может повышать доверие к власти и уровень легитимности принимаемого решения за счет сопричастности граждан. С другой стороны, если референдум является способом разрешения кризисных ситуаций, граждане могут рассматривать это как признак слабости национального правительства и желания переложить ответственность за непопулярные решения.

4. Применение института референдума в процессе принятия политических решений оказывает влияние на функционирование других политических институтов. В особенности, это сказывается на роли политических партий. Кроме традиционных электоральных процессов, связанных с формированием органов публичной власти, появляется необходимость оказывать влияние на общественное мнение касательно партийной позиции по вопросам, выносимым на референдум. Кроме того, проведение референдумов увеличивает интерес к использованию иных инструментов политической партиципации.

5. На вероятность обращения государств к институту референдума влияют следующие факторы: форма правления, доступ к альтернативным

институтам политической партиципации, риски политических кризисов, опасение правительства по поводу потери рейтинга из-за принятия непопулярных политических решений, правовая формула закрепления референдума в национальном законодательстве, идеология правительства, уровень урбанизации и иные. Страны с парламентской формой правления чаще обращаются к институту референдума. Референдум может использоваться для разрешения политических кризисов.

6. Консультативные референдумы используются чаще, чем императивные. Данная особенность связана с тем, что результаты консультативных референдумов не обязательны к исполнению, следовательно, они создают только политические, но не юридические обязательства. Такая ситуация открывает большой простор для манипуляции результатом со стороны политических элиты. В то же время, консультативные референдумы (по отношению к императивным) являются сравнительно менее эффективным институтом политической партиципации. Обязательные референдумы проводятся чаще в тех странах, где есть право «народной инициативы».

7. Для сочетания факторов частотности, правовых аспектов и иных особенностей проведения референдума в работе предложена авторская классификация референдумов. Согласно ей, выделяются три основных модели референдума: делиберативная, демократическая и дистративная. Делиберативная модель предполагает, что референдум является неотъемлемым элементом политической системы. Демократическая модель предполагает, что референдум предназначен для решения кризисных ситуаций и поиска консенсуса. Дистративная модель рассматривает институт референдума как вынужденную меру.

8. Подготовка и проведение референдумов на постсоветском пространстве сопряжены с некоторыми особенностями. Прежде всего, население воспринимает любое голосование как имеющее императивную природу, то есть обязательное к реализации. В то же время, отказ учитывать

результаты референдума о сохранении СССР подорвали веру в данный институт. Сама практика проведения референдумов касается ограниченного круга вопросов: изменения формы правления, конфигурации высших органов публичной власти, вопросы полномочий главы государства. Также отсутствует опыт инициации голосований каким-либо субъектом помимо руководства страны.

9. Институт референдума в России находится на этапе становления. На протяжении более 30 лет существования государства в России было реализовано проведение только 3 (по числу вопросов – 6) национальных референдумов и одно голосование по поправкам к Конституции. Все они были инициированы «сверху». В стране не было проведено ни одного референдума по инициативе населения (петиционный референдум). Появление права «народной инициативы» в рамках института референдума является необходимым условием демократизации современной России.

10. Проведение референдума на региональном уровне имеет значимое количество особенностей. Как правило, правовой дизайн института обусловлен законодательством на уровне государства либо он отсутствует как таковой. Это может быть связано с желанием государств искусственно ограничивать доступные инструменты политической партиципации на региональном уровне. В таких случаях референдумы реализуются в соответствии с принципом права народа на самоопределения.

Теоретическая значимость исследования.

Теоретическая значимость работы состоит в систематизации актуальных подходов к изучению политической партиципации и института референдума. Это позволяет производить анализ института референдума в соответствии с особенностями исторического развития и правового закрепления. Демонстрируется разница в понимании процесса организации и целей применения института референдума в политической жизни у разных государств. Обобщены особенности российского и европейского представления об институте референдума. Систематизированы основные

причины и последствия проведения референдумов на постсоветском пространстве.

Практическое значение исследования.

Практическая значимость работы заключается в том, что полученные результаты могут быть использованы для совершенствования законодательства России о референдуме; в научно-исследовательской работе при анализе инструментов прямой демократии в странах ЕС, Европы и России; оптимизации процесса разработки, принятия и исполнения политических решений. Описание вариантов и потенциала института референдума могут быть учтены органами публичной власти при необходимости претворять социально значимые решения. Также результаты исследования могут использоваться при профессиональной подготовке работников высшей школы, научно-исследовательских институтов, государственных служащих, представителей политической власти. Отдельные положения работы могут быть включены в программы образовательных курсов подготовки студентов и магистрантов по направлениям «Политология», «Социология», «Государственное и муниципальное управление», «Журналистика» и иные.

Выводы и рекомендации, содержащиеся в диссертации, могут служить основой для дальнейших исследований в области теории и практики референдума, в том числе для обоснования необходимости применения референдума в современной России и расширения возможностей его использования. Практические предложения, сформулированные в диссертационном исследовании, могут быть использованы в процессе законодательной деятельности как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Степень достоверности полученных результатов.

Достоверность результатов исследования подтверждается значительным количеством проанализированных теоретико-концептуальных исследований, включающих в себя отечественные и зарубежные источники.

При их изучении использовался принятый в политической науке методологический инструментарий. Характер полученных теоретических и эмпирических результатов, их взаимосвязь и соответствие научному дискурсу, свидетельствуют о корректности полученных выводов.

Апробация результатов исследования.

Основные положения диссертационного исследования докладывались автором и обсуждались на международных и всероссийских научных конференциях:

«Политическое в условиях цифровых трансформаций: философия, наука, технологии», 24–25 сентября 2021 года, Санкт-Петербургский государственный университет;

Международная конференция «Гендерный фактор в международных отношениях», 18–19 октября 2021 года, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина;

XXV Международная конференция «Культура, личность, общество в условиях пандемии и пост-пандемии: методология, опыт эмпирического исследования» памяти профессора Л.Н. Когана, 17–19 марта 2022 года, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина;

XIII Международная научно-практическая конференция «Развитие политических институтов и процессов: зарубежный и отечественный опыт», 10–11 июня 2022 года, Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского;

II Всероссийская научно-практическая конференция «Культура и природа политической власти: теория и практика», 14 апреля 2023 года, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина;

Научно-практическая конференция «Политические институты и процессы в России в условиях современной международно-политической

напряжённости», 12 сентября 2023 года, Донецкий государственный университет.

Основные положения и результаты исследования отражены в 6 публикациях общим объемом 7,2 п.л., в том числе в 3 статьях в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК РФ и Аттестационном советом УрФУ.

Диссертация обсуждалась в Институте философии и права Уральского отделения Российской академии наук.

Структура работы.

Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, 9 параграфов, заключения и библиографического списка.

Глава 1. Теоретические и методологические основы исследования институтов политического участия в современной политологии

1.1 Теории, основные понятия и концепции научного дискурса «политического участия»

Дискуссии о «политическом участии» населения, имеющие место в европейском, американском, отчасти российском научном и политическом дискурсе, прямо связаны с проблемой кризиса существующей модели представительной демократии в развитых государствах мира. Центральным тезисом данных дискуссий является предположение о потере доверия к существующим политическим институтам со стороны широким масс населения вследствие олигархизации власти и ее сращивания с капиталом, социальной неэффективности и ошибочности принимаемых властью решений, идущих часто в разрез с желаниями и нуждами населения. Недоверие к политическим институтам и процессам отражается в низких показателях явки граждан на выборах, в сокращении членства в главных (народных) партиях, в росте числа политических демонстраций, выступлений населения против политического истеблишмента, в требованиях реформ и изменений. Традиционные демократические институты становятся, по мнению отдельных авторов, лишь внешним фасадом, за которым скрывается антидемократическое манипулирование общественным мнением в целях защиты интересов отдельных, привилегированных социальных групп⁵. Понятие «постдемократия», введенное в научный оборот британским политологом К. Краучом, обозначает невозможность открытого демократического процесса в современных западных обществах. По К. Краучу, демократическое общество – общество с широким привлечением граждан к политическому процессу. Политические решения должны

⁵ См.: Хомский Н. Прибыль на людях. М.: Праксис, 2002. 256 с.; Crouch C. Post-Democracy. Hoboken: Wiley, 2004. 144 p.

приниматься при активном участии большинства населения, заинтересованного политическим процессом и обладающего политическими знаниями⁶.

Американский социальный философ Н. Хомски считает, что современная демократия – это управляемый феномен, подконтрольный правящим финансово-политическим группам и созданный для защиты их узко корпоративных интересов. Им отмечается, что «демократия находится под ударом в мировом масштабе»⁷. Авторская интерпретация данного тезиса раскрывается в идее, что люди теряют способность управлять личными и коллективными вопросами. Это же относится и к деятельности экономических институтов. Экономический детерминизм политических процессов работает таким образом, что формирование крупных корпораций выводит их из под контроля государства и делает самостоятельными игроками на политическом спектре, с одной стороны, оказывающими влияние на деятельность политических институтов внутри государства, с другой – преобразовывающими функционирование общества. Укрепление влияния крупных корпораций приводит к росту расслоения как внутри обществ, так и в мировом масштабе (по аналогии с процессом: как в стране появляется привилегированный класс, так в мире появляются привилегированные государства).

Сращивание частных интересов и политики, преобладание «безальтернативных» концепций при решении политических, социальных, хозяйственных и прочих вопросов, пропагандируемых представителями власти, вызывают все больше сомнений в адекватности современной модели представительной демократии к требованиям и вызовам сегодняшнего дня. Чувство бессилия у большинства граждан перед лицом принимаемых государственными властями решений вызывает со стороны этого большинства ответные негативные реакции. Они могут проявляться в

⁶ *Crouch C.* Post-Democracy. P. 8–10.

⁷ *Хомский Н.* Прибыль на людях. С. 137.

голосовании и росте популярности партий антиистеблишмента (Партия Независимости Соединенного Королевства (UKIP, Великобритания), Подемос (Podemos, Испания), Национальное объединение (бывший «Национальный фронт, Франция), «Движение пяти звезд» (“Movimento 5 Stelle”, Италия), Партия прогресса (Fremskrittspartiet, Норвегия), в бойкотировании выборов, использовании внепарламентских форм гражданского самовыражения (демонстрации, забастовки, блокады и т.д.). Все это способствует росту недоверия к государству и идеалам представительной демократии, имеющего разные причины: расхождение интересов политического истеблишмента и народных требований (в первую очередь), несовершенство механизма контроля над принятием решений, невозможность отзыва своего представителя и т.д.

Критика современной политической системы, которую можно обозначить как «партийную демократию», идет не только со стороны формальных и неформальных политических групп, но и от авторитетных ученых, членов правительственных комиссий, парламентариев. Так, профессор Р. Сюзмут, президент Бундестага 1988–1998 гг. говорит о необходимости реформ политической системы Германии, о несоответствии ее состояния вызовам современности. Для этого необходимо ее «открытие» для различных форм политического участия широких групп населения⁸. Расширение политических прав населения является составной частью программ левых партий и общественных движений. В США левые политики в лице Б. Сандерса и восходящей звезды американских демократов А. Окасио-Кортес требуют большой открытости политической системы для ангажированных граждан. Эта критика предлагает одновременно реформирование политической системы за счет усиления возможностей участия граждан страны в политических процессах. Это, по мнению многочисленной группы экспертов-политологов и активных политиков,

⁸ *Süssmuth R. Demokratie: Mangelt es an Offenheit und Bürgerbeteiligung? // Demokratie und Beteiligung. 2011. № 44-45. P. 3–7.*

сделает возможным восстановления потерянного доверия к политической системе, сделает политические процессы более демократичными и прозрачными⁹. Новые формы привлечения населения к политическим решениям модернизируют политическую систему, делают ее адекватной вызовам мирового развития¹⁰. Речь идет о «демократизации демократии» – расширенной формы политического участия населения, которую обозначают термином «политическая партиципация»¹¹.

В научных работах есть разные трактовки данного термина, одна из которых предполагает, что под *политической партиципацией* понимают «степень вовлеченности индивидуумов в существующие внутри социально-политической общности политические отношения и структуру власти»¹². Партиципация – это активное участие людей в политической жизни общества, возможность влияния на принятие решений, которые затрагивают непосредственные интересы граждан. Различают нормативный и рациональный (инструменталистский) подход в толковании термина партиципация. «Нормативный» подчеркивает высокое значение политического участия населения как цель саму по себе и как высшую политическую ценность. Согласно данному представлению, суть партиципации состоит не в усилении влияния индивидуумов или социальных групп в обществе, а также не в навязывании (защите) интересов одних социальных групп другим, а во внутренней потребности самореализации человека в общественной жизни, его желании быть причастным к социально-политической жизни общества¹³.

⁹ *Süssmuth R.* Demokratie: Mangelt es an Offenheit und Bürgerbeteiligung? // Demokratie und Beteiligung. 2011. № 44-45. P. 3–7.

¹⁰ *Helms L.* Demokratiereformen? Demokratie und Beteiligung // Aus Politik und Zeitgeschichte. 2011. № 44-45. P. 12–18.

¹¹ *Offe C.* Demokratisierung der Demokratie. Frankfurt/Main; New York: Campus, 2003. P. 110.

¹² *Nohlen D., Grotz F.* Kleines Lexikon der Politik. München: C.H. Beck, 2011. P. 458.

¹³ *Ibid.*

Рационалистское (инструменталистское) понимание термина «партиципация» включает представление о политической жизни общества как борьбе политических групп и индивидуумов по защите и «проталкиванию» своих интересов, а политическое участие является инструментом этой борьбы. Данный вид партиципации выступает за такие формы политического участия, в которых индивидуумы или группы добровольно, непосредственно или через представителей влияют на принимаемые политические решения¹⁴. Как правило, данное представление о партиципации ограничивается делегированием защиты своих интересов представителям партий, общественных движений, парламенту, правительству, осуществляемое посредством голосования на выборах. Соответственно, инструментальное понимание партиципации ориентировано на современно либерально-рыночное понимание демократии как поля «общественных конфликтов», с другой стороны, нормативное толкование этого термина ориентировано на консенсус, полное вовлечение граждан в политическую жизнь, национальное политическое равноправие.

Формы политического участия (партиципации) разнообразны. Они могут быть типологизированы по двум существенным критериям – традиционные и нетрадиционные – новые, закрепленные в конституциях государств или неконституционные (см. таблицу 1).

Таблица 1. Формы политической партиципации¹⁵

Формы политического участия	Примеры
Конституционно-представительные, традиционные	выборы, партийная работа
Конституционно-прямые, демократические, традиционные	референдум, забастовка
Неконституционные, представительные, традиционные	консультативный совет граждан
Неконституционные, прямые, традиционный	гражданские инициативы
Неконституционные, прямые, нетрадиционные	массовые протесты, захваты зданий, парков, блокировка путей сообщений и т.д.

¹⁴ Nohlen D., Grotz F. Kleines Lexikon der Politik. P. 459.

¹⁵ Источник: Nohlen D., Grotz F. Kleines Lexikon der Politik. P. 460.

Неконституционные формы политического участия можно также классифицировать на легальные и нелегальные. В свою очередь, нелегальные формы политического участия различаются по уровню насилия, применяемого со стороны противостоящих друг другу сторон. В одних случаях речь идет о ненасильственных практиках политического участия, в других – о насильственных действиях. К неконституционным легальным практикам политического участия относят также политическую деятельность по созданию гражданской инициативы, участия в разрешенной демонстрации, сбор подписей под петицией, преследующей политические цели, участия в общественной дискуссии, он-лайн протесты, критический консум и т.д. Как правило, неконституционные, прямые формы политического участия носят проблемно-ориентированный характер и отражают недовольство населения состоянием дел и принимаемыми властью решениями. Примерами таких форм политического участия могут служить демонстрации против повышения пенсионного возраста в России, протестное движение «желтых жилетов» во Франции против повышения цен на продовольствие, жилье, топливо, демонстрации против высокой безработицы в Испании, антикоррупционные выступления в Румынии и т.д.). В большинстве случаев данные формы политического участия кратковременны и распадаются, не достигнув своих целей (например, массовые протесты и смена власти в Греции не привели к изменению экономического и политического курса страны). В отдельных проявлениях они эффективны и долговременны (студенческие движения 1968 г. в США и Франции).

Если сравнивать различные формы политического участия в государствах мира, то становится очевидным, что преобладающей партиципации являются традиционные формы – участия в выборах представительной власти в виде президента и членов парламента. Социологические исследования (на примере Германии) показывают также возрастание роли других форм политического участия населения (см. таблицу 2). Рост участия населения в новых, нетрадиционных формах

политической партиципации – в ангажировании на участие в политических дискуссиях, сборе подписей, интернет-протестах, разрешенных и неразрешенных демонстрациях – демонстрирует желание населения быть вовлеченным в современный политический процесс, что подтверждает тезис об амбивалентном характере развития моделей западных демократий.

Таблица 2. Формы политического участия населения Германии в период 1988–2008 гг. (% от всего политически активного населения)¹⁶

Формы политического участия	1988	1998	2008
Выборы	83,7	80,9	79,6
Сбор подписей	–	37,6	47,3
Критическое потребление	–	–	27,9
Общественные дискуссии	22,7	22,9	26,7
Легальные демонстрации	–	15,9	21,2
Гражданские инициативы	12,3	8,6	10,7
Онлайн-протесты	–	–	7,8
Работа в партии	5,1	4,1	4,9
Неразрешенные демонстрации	2,5	3,6	3,8
Поддержка кандидата	4,8	3,2	–
Блокады транспортных путей	–	1,8	–
Запугивание политических конкурентов	0,9	0,7	–
Акции захвата	0,7	0,6	–
Хулиганские действия на демонстрациях	0,3	0,6	–
Насилия против личности	0,3	0,4	–

Расширение возможностей политического участия населения, как европейских стран, так и России, особенно заметно на локальном политическом уровне.

¹⁶ Источник: *Decker F., Lewandowsky M., Solar M. Demokratie ohne Wähler? Neue Herausforderungen der politischen Partizipation. Bonn: J.H.W. Dietz Nachf. GmbH, 2013. S. 84.*

Расширение форм политического участия населения пока не ставит под вопрос существование его традиционных форм – участия в выборах и референдумах. Данные формы политического участия имеют на сегодняшний день огромный потенциал. Во-первых, традиционная политическая партиципация имеют большую общественную приемлемость по сравнению с новыми формами партиципации (см. таблицу 2). Во-вторых, данные формы легче подвергаются реформированию со стороны политической элиты, так как являются объектом политических компаний различных партий, пытающихся с помощью инструмента «демократизации демократии» получить голоса избирателей. В-третьих, закрепленные в национальных законодательствах они привлекают более широкие слои населения в политический процесс, чем другие формы. Исходя из этого, они юридически легитимнее решений, принятых в других видах политической партиципации.

Представленные новые и традиционные формы политического участия можно также объединить в две большие группы: формы стремящиеся к замене существующей политической системы принципиально отличной от нее и политическая партиципация, предполагающая реформирование системы представительной демократии, дополнение *ее делиберативными и прямыми* демократическими инструментами. На сегодняшний день, доминирует представление, что дееспособная демократия есть правильное сочетание всех форм партиципации¹⁷.

Делиберативные формы политического участия получили большое распространение в последние 20 лет в политических системах Запада. Под делиберативной демократией понимается «обмен смысловыми позициями и аргументами в политических дискуссиях в результате которых принимаются

¹⁷ Participatory democratic innovations in Europe: improving the quality of democracy? / Brigitte Geißel, Marko Joas (eds.). Opladen ; Berlin ; Toronto: Barbara Budrich Publishers, 2013. P. 19.

коллективные решения»¹⁸. Ю. Хабермас называет делиберативную демократию зачастую дискурсивной¹⁹. Под понятием «дискурс» понимается «социальный диалог, происходящий через общественные институты между общественными и политическими акторами»²⁰. В свою очередь, политический дискурс может быть определен как «обмен обоснованными позициями, взглядами в соответствии с определёнными правилами, в результате чего предпринимаются действия для решения социально значимых проблем»²¹. Структура дискурса включает в себя две основные роли: говорящий и адресат. Участники дискурса поочередно могут перераспределять роли, что формирует диалог²². Делиберативная демократия, как отмечает Ю. Хабермас, опирается на идеал сообщества свободных и равных индивидуумов, которые в политической коммуникации определяют формы своей совместной жизни²³. Ее цель – нахождение консенсуса в ходе обсуждения между участниками дискурса в виде принятия решения на основе общего согласия.

Благодаря консенсусу, диалог ориентированному обсуждению политических проблем в форумах интернета и на публичных собраниях, достигается ряд целей. Во-первых, сглаживаются противоречия между различными социальными группами, происходит консолидация общества. Во-вторых, у населения усиливается чувство причастности к политическому процессу, доверия к власти. В-третьих, улучшается качество принимаемых решений, так как в принятии решений огромную роль играет «коллективный

¹⁸ Хелд Д. Модели демократии. М.: Издат. дом «Дело», 2014. 382 с.

¹⁹ Зайцев А.В. Юрген Хабермас и его диалогика: понятие и сущность // Вестник Курганского государственного университета. 2012. № 5. С. 190–196.

²⁰ Глушко И.В. Роль социального доверия в организации политического дискурса // Logos et Praxis. Сер. 7. Философия. 2011. № 1 (13). С. 59–67.

²¹ Тимофеева Л. Власть и оппозиция в России: проблемы политического дискурса // Власть. 2007. № 4. С. 3–9.

²² Котова А.И., Денисенко В.В. Делиберативная демократия: обзор концепции Ю. Хабермаса // Право: современные тенденции : материалы III Междунар. науч. конф., Краснодар, 20–23 февр. 2016 г. Краснодар: Новация, 2016. С. 10–13.

²³ Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность: Московские лекции и интервью / отв. ред. Н.В. Мотрошилова. 2-е изд. М.: Academia, 1995. 245 с.

разум». Процессы обучения и формируемые знания становятся важными политическими инновациями в национальных, региональных и локальных структурах. Многие исследователи подчеркивают значения дилеберативных процессов в формировании активного и ответственного гражданского общества²⁴.

С концепцией делиберативной демократии тесно связана теория политических сетей. Понятие «политическая сеть» подразумевает специфическую, главным образом, горизонтальную модель социального взаимодействия заинтересованных акторов. Сетевые структуры обеспечивают оптимальное решение проблемы, когда действующие институты могут сопротивляться появляющимся в обществе идеям²⁵.

Исследовательская концепция «политических сетей», выдвинутая в 1980–1990-х гг. для изучения механизмов принятия решений, подтверждает тезис, что тематизация, формулирование, реализация государственной политики во всех фазах политического цикла происходит в комплексных переговорных структурах²⁶. Наряду с официальными формами политического обмена между государством и общественными организациями, проводится также кооперация государства с негосударственными группами в неформальных структурах. Это политическое формирование, в котором соединяются интерактивные акторы политико-административной системы, а также общественные организации, с собственными целями и задачами развития для выработки общих правил, обозначают *политическими сетями*²⁷. Политическими сетями – неиерархические связи (отношения) между государством и обществом. Эти

²⁴ Learning Citizenship by Practicing Democracy: International Initiatives and Perspectives / Pinnington E., Schugurensky D. (eds.). Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing. 2010. 355 p.

²⁵ *Martinsen R.* Demokratie und Diskurs. Organisierte Kommunikationsprozesse in der Wissensgesellschaft. Baden-Baden, 2006. S. 26.

²⁶ Ibid. P. 24.

²⁷ *Mayntz R.* Scharpf Gesellschaftliche Selbstregelung und Steuerung. Frankfurt am Main: Campus, 1995. P. 61.

сети создают эффекты, при которых кооперационные отношения между различными социальными группами, защищающими свои интересы, способствуют нахождению компромиссов, которые смягчают эгоистические стремления отдельных групп. Сети базируются на доверии.

Изменения в социологическом восприятии государства и образование «новой архитектуры государственности» отражается в семантическом изменении терминологии государства. Иерархическое государство уступает место новому образованию, которое отражается в названиях «обучающееся государство»: в сетевом взаимодействии саморегулирующих организаций (Regelkreisen) государству открывается возможность более гибко реагировать на изменения окружения и тем самым повышать свою чувствительность²⁸. Особенно популярно в новом государственном дискурсе понятие «кооперативное государство»²⁹.

Российский политолог Л.В. Сморгунов отмечает особенности политических сетей³⁰. Во-первых, они связывают государство и гражданское общество в единую структуру управления публичными делами. Во-вторых, они создаются в процессе обмена ресурсами между участниками для достижения компромисса. Количество ресурсов распределено неравномерно, что формирует ситуацию неравенства между участниками, однако, это не отменяет их взаимную заинтересованность. Участие в самих сетях имеет вынужденный характер в силу зависимости. В-третьих, политические сети характеризуются наличием общего кооперативного интереса. В-четвертых, в политических сетях не существует определенной иерархии, в которой за какими-либо ее центрами закреплено право выработки политических решений или монополии на использование властного ресурса. Отношения между участниками носят горизонтальный характер, что говорит об их

²⁸ *Martinsen R.* Demokratie und Diskurs. P. 28.

²⁹ *Ritter E.-H.* Der kooperative Staat: Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft // Archiv des öffentlichen Rechts. 1979. Vol. 104, № 3. P. 389–413.

³⁰ *Сморгунов Л.В., Шерстобитов А.С.* Политические сети. Теория и методы анализа. М.: Аспект Пресс, 2014. С. 26.

формальном равенстве, несмотря на неформальную разницу в обладаемыми ресурсами. В-пятых, политическая сеть возникает на основе согласования формальных и неформальных аспектов и имеет договорной характер, основанный на культуре достижения консенсуса.

Наряду с делиберативными формами политического участия и формирование особых политических сетей между государством и общественными организациями расширяются и углубляются методы прямого воздействия на принимаемые политические решения. В этих случаях граждане получают мандат непосредственно решать те или иные вопросы или в процессе голосования принять ту или иную сторону предпочтений.

Прямые или непосредственные формы политического участия также получают в последнее время все большее распространение в различных странах мира. В них граждане непосредственно иницируют, принимают и исполняют политические акты на различных уровнях территориальной организации общества. При этом организация инициирования политического процесса, организация референдумов, волеизъявлений народа регулируется существующими законодательными актами. Процессуальное законодательство со стороны представительных структур может при этом ограничиваться или корректироваться непосредственно демократическими решениями. Однако в целом, конституционно легитимные формы прямой демократии не ставят вопрос о радикальной трансформации системы представительной демократии, а являются лишь *вспомогательными* инструментами, улучшающими эффективность традиционных демократических институтов.

Повышение «веса» непосредственно демократического процесса в политических системах многих стран мира отражается в снижении пороговых значений для инициирования и проведения референдумов, расширением политическим тем для народного обсуждения и поддержкой таких мероприятий со стороны представительной, парламентской, партийной демократии. Очевидно, что вектор развития политических систем стран мира

направлен в сторону имплементации непосредственно демократических методов принятия политических решений в их институциональный каркас как «широко и часто используемый инструмент национальной политики»³¹. Ограниченное открытие политических систем для непосредственной демократии должно служить доказательством проводимой в странах «политики в интересах народа», «прозрачности» власти, усиления легитимность принятых решений (например, Брекзит), а также облегчить процесс законотворчества в национальных парламентах³². В долгосрочной перспективе непосредственно демократические процессы играют положительную роль на создание атмосферы доверия и политической удовлетворенности в стране.

Четкого разделения между *диалог ориентированными (делиберативными) и непосредственными формами политического участия* не существует. Референдумы и другие формы народного волеизъявления проводятся в поле интенсивных общественных дискуссий, обсуждений возможных последствий, плюсов и минусов того или иного результата. Открытое народное обсуждение, дискуссии, онлайн- и оффлайн-дебаты повышают политическую легитимность волеизъявлений народа. Кроме этого, существуют так называемые «гибридные формы» политической партиципации, объединяющие как делиберативную, так и прямую демократию. Примером таких форм может служить «Гражданская ассамблея по электоральной реформе» в канадской провинции Британская Колумбия или существующее с 1989 г. ориентированное прямое участие (диалог) жителей бразильского города Порто Аллегре в формировании городского бюджета. Или процесс формирования «пула» предложений по улучшению городской политики и голосования по финансированию городских проектов в Париже. В 2016 г. столица Франции направила 75 млн € своего бюджета на

³¹ Nanz P., Leggewie C. Die Konsultative. Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung. Berlin: Wagenbach, 2016. P. 19.

³² Ibid. P. 29.

финансирование проектов, инициированных и одобренных непосредственным участием ее жителей³³.

Необходимость расширения форм политической партиципации населения находит свое объяснение в теории коммуникации в публичном пространстве (Х. Арндт, Ю. Хабермас, К. Имхоф, П. Скотт, Т. Зутер). По мнению Х. Арндт, политика осуществляется не в вакууме, а в пространстве, обладающим определенным социальным признаком. Это «пространство» Х. Арндт называет «публичным» пространством³⁴. Ю. Хабермас, один из главнейших теоретиков «публичного пространства», определяет две его стороны, между которыми существуют четкие границы – «жизненный мир» (Lebenswelt) и политическая сфера. В основе публичного пространства, по мнению ученого, лежит коммуникационная сеть³⁵. Немецкий исследователь Э. Клаус считает, что публичность – это непрерывный коммуникационный процесс, в котором члены общества определяют, как они хотят жить³⁶. По его мнению, данное коммуникационное пространство представляет собой область трех взаимодействующих, но разграниченных уровней, которые различаются между собой по функциям и степени сложности (комплексности) коммуникационного обмена. Чем сложнее (комплексные) коммуникации, тем меньше акторов вовлечено в процесс коммуникаций³⁷. Первый уровень публичного пространства (названный автором простым) состоит из обыденной личной и межличной информации, обеспечивающей коммуникаторов житейским опытом, событийной и развлекательной информацией. Средний уровень публичного пространства представлен организованными социальными группами, он имеет высокий уровень

³³ Die Bürger haben das Sagen // Stuttgarter Zeitung. 2016. № 156.

³⁴ Арндт Х. О революции. М.: Европа, 2011. С. 35.

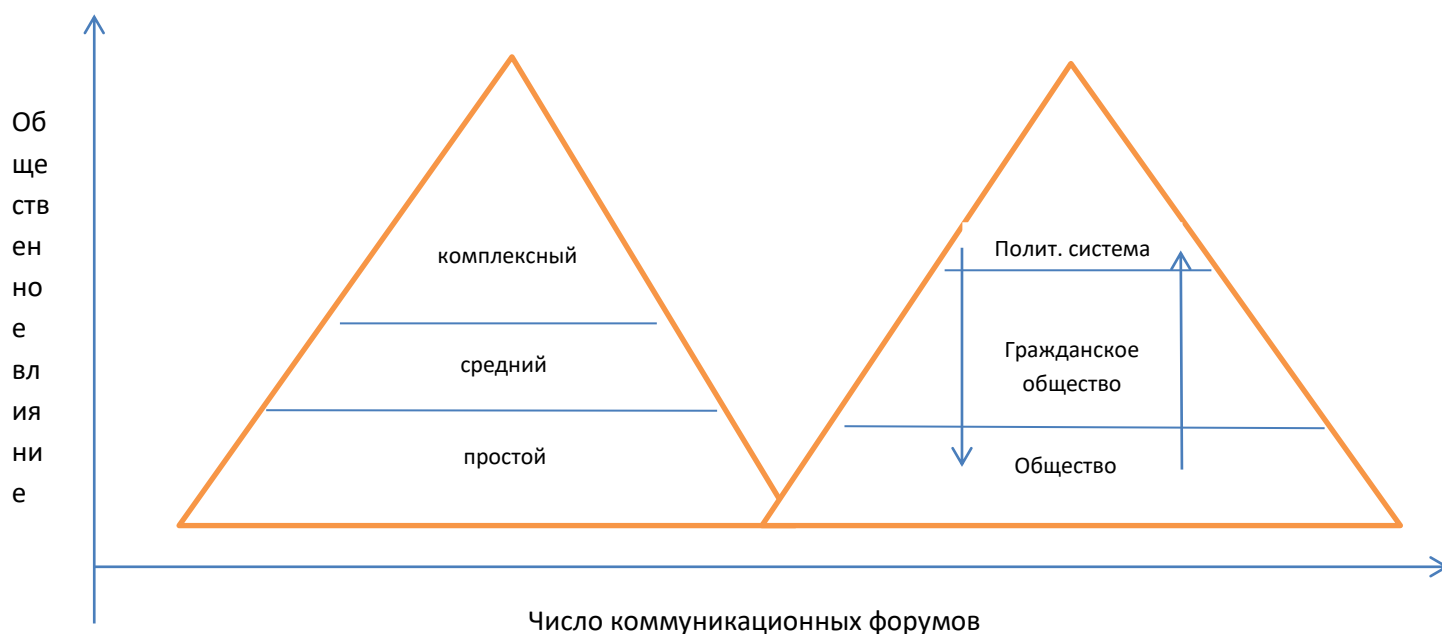
³⁵ Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность.

³⁶ Klaus E. Öffentlichkeit als gesellschaftlicher Selbstverständigungsprozess und das Dreiebenen-Modell von Öffentlichkeit. Rückblick und Ausblick // Öffentlichkeiten und gesellschaftliche Aushandlungsprozesse. Theoretische Perspektiven und empirische Befunde / Elisabeth Klaus, Ricarda Drüeke (eds.). Bielefeld: Transcript Verlag, 2017. P. 22.

³⁷ Ibid.

внутреннего специализированного информационного обмена, преследующие различные социальные и политические цели. На этом уровне преобладает сетевой, горизонтальный (неиерархический) информационный обмен. Часто данный уровень содержит представления и идеи альтернативного социально-экономического, политического дискурса, тем самым оказывая идейное «давление» на верхний «этаж» публичного пространства – уровень комплексной коммуникации. На этом уровне информационный обмен строго иерархичен, гегемониален, происходит четкая селекция (выборка) информации, коммуникации и их содержание часто закрыты от первого и второго уровня публичного пространства. Этот уровень представлен господствующей политической системой, включающей в себя партии, правительство, парламент, но также лоббистские структуры, сферу масс-медиа. Исходя из особенностей коммуникаций на уровнях публичного пространства, первый уровень мы обозначили как социо-бытовой, второй – гражданское общество и третий – институционализируемая политическая система (см. рис. 2).

Уровни публичного пространства находятся в интенсивном информационном обмене между собой. Политическая система, обладающая наибольшей властью в публичной сфере, имеет наименьшую степень открытости. Ее полузакрытый характер определяется элитарным положением входящих в нее акторов и желанием удержания власти в руках элитарного меньшинства. Формируемый политической системой общественный дискурс подчеркивает важность профессионализации этой сферы, высокую значимость избранного, «компетентного меньшинства» (экспертов, специалистов) в решении общественных проблем. Тем самым населению указывается на «границы» демократизации публичной сферы, на его пассивную политическую роль, сводящуюся лишь к участию в выборах «компетентного меньшинства».

Рисунок 1. Пирамида уровней публичного пространства³⁸

Социальная история, однако, показывает, что редукция политической системы до господства «избранных» не снимает, а наоборот, обостряет внутренние и внешние политические противоречия. В определенные исторические моменты противоречия внутри публичного пространства становятся настолько острыми, что его границы разрушаются, и в политическую сферу «вливаются» новые социальные группы с «нижних» этажей, заново формируя политические отношения в стране. Подобные политические потрясения могут привести к полному разрушению всей общественной системы. Во избежание этого политическая система должна быть более открытой для различных форм партиципации населения в публичном пространстве. Понимание этого стимулирует поиск новых форм коммуникации между уровнями публичного пространства. В настоящее время во многих развитых и развивающихся странах наблюдаются процессы интеграции гражданского общества, различных социальных групп в политическую систему страны. Формируемые «гибридные» формы нацелены

³⁸ Источник переработан автором, см.: *Klaus E. Öffentlichkeit als gesellschaftlicher Selbstverständigungsprozess...* P. 29.

на оптимизацию политических процессов, легитимирование власти. Одновременно происходит расширения сферы «политического» в национальном публичном пространстве.

Теория коммуникаций в публичном пространстве объясняет необходимость усиление политических прав населения, привлечения граждан к принятию общественно-властных решений. Она видит в этом инструмент противодействия постоянной тенденции изоляции политической системы, элитарной монополизации политики, концентрации политической власти в руках меньшинства.

Угроза олигархизации политической системы посредством демократических элит была замечена уже вначале XX в. Немецкий социолог Р. Михельс в 1911 г. опубликовал книгу «Социология партий в условиях современной демократии», в которой он показал неразрывную связь и взаимовлияние между демократией, партиями и элитой. Концентрируясь в своем исследовании на партийный ландшафт Германии конца XIX – начала XX в., он констатирует тотальную «феодализацию» бюргерства, слияние его с дворянством и образовании олигархии, которая и управляет государством³⁹. Другие социальные слои, особенно рабочие и крестьянство, исключаются из процесса управления. Они дискредитируются как отсталая и неспособная масса. Образование рабочих партий не изменяет положения. Партия требует организации, а организация имеет явные тенденции превращения в олигархию «в сущности, в любой организации находится глубокий аристократический корень»⁴⁰. Партийная верхушка контролирует поведение рядов членов партии, укрепляет и монополизировать власть, действует в своих интересах, использует свое привилегированное положение в корыстных, личностных целях. Образование партийной олигархии, по мнению Р. Михельса, является неизбежным процессом. Он обозначает этот феномен как

³⁹ *Михельс Р.* Социология политической партии в условиях современной демократии: исследование олигархических тенденций в совместной жизнедеятельности. М.: Дело, 2022. 448 с.

⁴⁰ Там же. С. 52–53.

«железный закон олигархии». Р. Михельс рассматривал господствующие в правительстве и парламенте элиты как олигархию. Так же, как и Ж.-Ж. Руссо, он не верил в возможность реализации идеалов демократии. Партийная политическая система управляется не народом, а олигархами. Поэтому Р. Михельс вначале своей научной и политической деятельности был ярким сторонником прямой демократии.

В период окончания Второй мировой войны концепция «олигархизации» представительной власти Р. Михельса имела как сторонников, так и ярых противников. В 1960-х гг. французский социолог М. Дюверже, анализируя партийную систему, утверждал, что политические партии имеют демократическую форму, но олигархическое содержание. Итальянский политолог А. Панебианко писал, что групповые элиты имеют тенденцию слияния во «властвующую коалицию»⁴¹. Немецкий политолог О. Нидермайер считал, что власть в партиях определяют 10-25% активных членов, которые и определяют ее политику (а если партия правящая, то и политику страны)⁴².

Критики теории партийной олигархии Р. Михельса ссылаются на собственные исследования, согласно которым «центры власти» не сконцентрированы внутри партийной элиты, а имеют полицентрическую структуру⁴³. Или современная структура партий существенно отличается от той, которая существовала в начале XX в. (на которой и была построена теория Р. Михельса)⁴⁴.

Третье теоретическое течение, образовавшееся после Второй мировой, считает отдельные положения работы Р. Михельса неопровержимыми.

⁴¹ *Panbianco A. Political Parties: Organization and Power. Cambridge ; New York: 1988. 336 p.*

⁴² *Niedermayer O. Innerparteiliche Demokratie // Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland / Niedermayer O., Stöss R. (eds.). Berlin: Westdeutscher Verlag, 1993. P. 230–250.*

⁴³ *Eldersveld S.J. Political Parties. A Behavioral Analysis. Chicago, 1964. 613 p.*

⁴⁴ *Lösche P., Walter F. Die SPD: Klassenpartei, Volkspartei, Quotenpartei: zur Entwicklung der Sozialdemokratie von Weimar bis zur deutschen Vereinigung. Darmstadt, 1992. 434 p.*

Теоретическая школа господства демократических элит, основанная Й. Шумпетером, также как и Р. Михельс, считает, что народ не способен и не желает самоуправления. Политическая активность граждан должна быть минимизирована до участия в выборах, для «создания правительства»⁴⁵. Во-вторых, любая власть, также и в демократических государствах, представляет собой власть элит – «демократия есть власть политиков»⁴⁶. Однако, в отличие от теории Р. Михельса, данная власть не долговечна и ограничена периодами выборов. Также партии ведут непримиримую борьбу между собой за избирателя, ориентируются в этой борьбе на его нужды и желания. Выборы и конкуренция между партиями, тем самым, препятствуют олигархизации политики и оторванности от электората⁴⁷.

Современные социологические исследования партийной демократии европейских стран выявляют явные тенденции усиления партийной власти в руках немногих, избранных партийцев. Партийную принадлежность используют как определяющий фактор профессиональной карьеры. В статье «Мягкая диктатура функционеров» исследователи подчеркивают, что социальная структура партий Германии сильно отличается от структуры избирателей. Среди партийцев так называемых «народных партий» (Христианско-демократический Союз (далее – ХДС) / Христианско-социальный Союз (далее – ХСС) и Социал-демократическая партия Германии (далее – СДПГ)) более 30% относят себя к высшей прослойке среднего класса социальной стратификации общества. Среди избирателей этот класс представлен 8%. В партиях доминируют чиновники, государственные служащие и пенсионеры⁴⁸. Доля наемных рабочих и служащих частного сектора экономики составляет около 20% партийных

⁴⁵ *Schumpeter J.* Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. Bern: A. Francke Verlag, 1950. P. 427.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.* P. 322.

⁴⁸ *Koschnik W.J.* Unter der Herrschaft einer Form der milden Funktionärsdiktatur, 04.01.2019. URL: <https://www.heise.de/tp/features/Unter-der-Herrschaft-einer-Form-der-milden-Funktionaersdiktatur-4252976.html> (Accessed 20 July 2023)

членов (среди избирателей 34%). Доля женщин-партийцев составляет 26%, мужчин – 74% (среди избирателей 51,2%). Авторами прослеживается взаимосвязь карьеры в партии с профессиональной карьерой. Распределение важнейших должностей в обществе (мэры, чиновники, занимающие посты в региональных правительствах, директора вузов, школ, государственных компаний) идет по партийной линии⁴⁹. Общественные интересы для таких людей играют второстепенную роль.

Массовое сокращение членства в народных партиях Европы в 1990–2000-х гг. можно продемонстрировать на убытии партийных членов в немецких ХДС и СДПГ. В период 1945–1970-х гг. в СДПГ наблюдался континуальный рост партийцев. Так, если в 1947 г. (несмотря на тоталитарную политику третьего рейха и потери в войне) СДПГ насчитывало 875 000 чел., то в 1976 г. – 1,022 млн чел. Затем начался период сокращения партии, который продолжается и в настоящее время. В 1989 г. в партии состояло 921 000 чел., в 2018 г. – 449 000 (убытие более 470 тыс. чел.). ХДС Германии насчитывал в 1948 г. 360 000 чел. Также как в СДПГ, рост членства в этой партии наблюдался вплоть до 1990-х гг. В 1983 г. в партии состояло 734 000 чел., в 1989 г. – 662 000. В 2018 г. в Христианско-демократическом Союзе состояло порядка 425 000 чел.

Также и другие партии Германии ощущают существенные изменения. Так, партия Свободных Демократов (FDP) потеряла в период 1990–2018 гг. 105 000 чел., «Левые» (вместе с Партией демократического социализма (ПДС)) – 227 000 чел. Единственная крупная партия Германии – Партия Зеленых, – число членов которой выросло, имеет в настоящее время прогрессирующий характер развития (рост с 41 000 чел. в 1990 г. до 75 000 чел. в 2019 г.). Однако, ряд авторов указывает на более демократичную, открытую организацию партии, которая больше по своим принципам

⁴⁹ *Koschnik W.J.* Unter der Herrschaft einer Form der milden Funktionärsdiktatur, 04.01.2019. URL: <https://www.heise.de/tp/features/Unter-der-Herrschaft-einer-Form-der-milden-Funktionaersdiktatur-4252976.html> (Accessed 20 July 2023)

напоминает социальное движение, чем классическую партийную организацию. Таким образом, на перечисленные партии, которые имеют в общем сумме порядка 1 млн членов (1,6% от всех избирателей Германии) выражают свои интересы посредством 615 депутатов немецкого парламента (85% всех мест), которые, в свою очередь, определяют внутреннюю и внешнюю политику Германии.

Кроме того, большая часть членов партии принимает слабое участие в политической жизни партийной организации. Лишь участие в партийных праздниках, торжествах, вечеринках, лекциях становится для большинства (87%) основой их партийной деятельности. 56% участвуют в предвыборной борьбе накануне выборов⁵⁰. Тем самым, согласно выводам исследователя, парламент Германии представляет интересы 300-500 тыс. чел (0,3% населения). Власть партии создается тонким слоем партийных функционеров, которые определяют во многом жизнь миллионов соотечественников.

Таким образом, кризис представительной демократии, находящий свое выражение в снижении уровня доверия со стороны населения к традиционной политической системе вызывает все больше сомнения в легитимности принимаемых политических решений. Усиления вовлеченности населения в политический процесс считается важнейшим фактором реполитизации общества и укрепления доверия к существующим институтам власти. Теория публичного пространства объясняет проблемы коммуникаций между его уровнями и подчеркивает необходимость усиления политической партиципации населения как важнейшего инструмента противодействия олигархизации политики.

Соответственно этому в данном параграфе проведена типологизация форм политического участия. Фиксируется тенденция к увеличению форм, видов и способов политического участия как такового. Данная тенденция

⁵⁰ *Rebenstorf H.* Die politische Klasse. Zur Entwicklung und Reproduktion einer Funktionselite. Frankfurt/Main; New York: Campus, 1995. 233 p.

характерна как для российского общества, так и для европейских стран. В целом, появление и популяризация новых нетрадиционных форм политического участия не приводит к деактуализации традиционных или снижению интенсивности обращения к ним.

Для концептуализации и систематизации нетрадиционных форм политического участия они разделены на две большие группы: формы делиберативного и непосредственного (прямого) участия. Данная нами делимитация носит условный характер, так как, в зависимости от аспектов применения, различные формы политического участия могут относиться к обеим формам.

Также установлена взаимосвязь между концепциями «делиберативная демократия» и «политическая сеть». Кроме этого, взаимосвязь между концепциями «политическая сеть» и «кооперативное государство». Каждое из этих понятий, фактически, описывает процесс вовлечения граждан в политическое участие как естественный социальный процесс и как тренд в развитии современной государственности.

Кроме этого, установлена связь между уровнями публичного пространства и используемыми формами политической партиципации. Интенсивность использования форм политического участия зависит от степени и комплексности коммуникационного обмена. Усложнение процесса политической коммуникации и используемых для этого инструментов нивелирует эффективность политической партиципации и приводит к снижению как участвующих в ней акторов, так и спектра используемых форм. При этом чем ниже комплексность коммуникационного обмена, тем более используются прямые формы политической партиципации. С усложнением коммуникации популярность приобретают делиберативные инструменты.

1.2 Модели политического участия в различных политических системах и методы исследования партиципации

Кризис современной представительной демократии стимулировал количественный и качественный рост инструментов и форм политической партиципации в мире. В период 1990–2010 гг. только число проведенных в мире референдумов выросло на порядок, по сравнению с предыдущими годами (см. таблицу 3). Делиберативные методы партиципации широко внедряются в политические системы стран. Наряду с общими чертами модели политической партиципации имеют ярко выраженную национальную специфику. Например, в Нидерландах, Швеции, Норвегии, Дании главной моделью расширенной политической партиципации участия является представительно-делиберативная модель. В других странах формы прямой демократии комбинируются с представительными, а также с делиберативными. К этим странам вместе со Швейцарией относятся также Канада, Бразилия, отдельные штаты США, Новая Зеландия, Литва, Словения, Уругвай.

Таблица 3. Количество проведенных референдумов по макорорегионам мира в период 1793–2010 гг.⁵¹

Период	Европа	Азия	Америка	Африка	Океания	Всего
1793–1900	58	0	3	0	0	61
1901–1930	71	1	5	0	15	92
1931–1960	114	15	13	9	23	174
1961–1990	289	102	24	75	28	518
1991–2010	402	54	120	70	37	683
Всего	934	172	165	154	103	1528

В Скандинавских странах процессам «постдемократизации» власти противодействуют усилением информационного обмена между уровнями в

⁵¹ Kaufmann B., Büchi R, Braun N. Guidebook to direct democracy in Switzerland and beyond. Marburg: The Initiative & Referendum Institute Europe, 2010. P. 208.

публичном пространстве, расширением коммуникационных каналов с социальными группами гражданского общества. Представители законодательной или исполнительной власти в этих странах интегрированы в локальные или региональные делиберативные сети и диалоговый процесс, для того чтобы восстановить потерянное в предыдущие годы доверие к политической системе и пробудить у населения интерес к политическому процессу. Проведенные исследования в Дании, Швеции, Норвегии подчеркивают рост эффективности политической системы и доверия к ней со стороны населения, если политическая система включала в себя элементы делиберативной партиципации⁵². Это отражалось в улучшении коммуникации локальных, региональных управленческих структур с обществом и тем самым более эффективным управлением территории (New Public Management), а также в большей транспарентности в деятельности администраций. В Великобритании, напротив, за исключением референдума по выходу страны из ЕС (Брекзит), никаких других новых форм политической партиципации на национальном уровне введено не было.

Пространственный анализ моделей и инструментов политической партиципации демонстрирует диспаритет в их развитии среди стран и регионов мира. По числу референдумов и опросов населения с 1793 г. страны Европы занимают лидирующее место. В целом, на них приходится примерно 61% от общемирового количества плебисцитов (см. таблицу 1). Доля других континентов кратно меньше: Азия – 11,2%, Америка – 10,7%, Африка – 10%, Океания – 6,7%.

Относительно характеристики стран, можно отметить, что малые страны европейского континента занимают ведущую роль по числу доступных форм непосредственного демократического участия населения (bottom up). Подавляющее число референдумов по «народным» проектам

⁵² Partizipative Verfahren und ihre Wirkung auf politische Systeme / Frankenberger R., Gabriel O.W., Geißel B., Rinne J.R. // Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden / Bertelsmann Stiftung, Staatsministerium Baden-Württemberg (eds.). Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2014. P. 301.

проводились в Швейцарии. За период с 1990 по 2013 гг. там было проведено 48% от всех плебисцитов. Значимую долю также занимают Словения – 7%, Ирландия – 7%, Новая Зеландия – 6,5%, Словакия – 4,6%, Уругвай – 3,2%⁵³. Эти государства формировали центр прямой демократии мира (76% этого вида партиципации) Еще большее число прямой политической партиципации населения констатируется на региональном и локальном уровне стран. Только в одной Германии на уровне федеральных земель (региональный уровень) было проведено в период 1990–2017 гг. 419 голосований и несколько тысяч – на локальном⁵⁴. В больших по территории странах мира (Бразилия, Канада) преобладают делиберативные модели партиципации. Остановимся на особенностях моделей партиципации в Швейцарии, Бразилии и ФРГ более подробно.

Швейцария является мировым лидером по разнообразию форм и воздействию непосредственной политической партиципации населения на политическую систему страны. В Швейцарии уже на протяжении веков существует широкая практика привлечения населения к решению политических вопросов. По количеству и качеству инструментов, возможностей влияния граждан на государственную политику на национальном, региональном (кантоны) и локальном уровне (общины, города) страна не имеет аналогов в мире. Как отмечает исследователь Кост «ни одна демократия в мире не дает своему народу такой размах полномочий контроля и участия как Швейцария»⁵⁵. Три формы непосредственной демократической политической партиципации в виде обязательного референдума, факультативного референдума и народной инициативы по изменению конституции широко используются гражданами страны. При этом число проводимых общенародных голосований за последние десятилетия резко возросло. Так, если в период 1950-1970 г. в стране было

⁵³ Ibid. P. 306.

⁵⁴ Moeckli S. So funktioniert direkte Demokratie. München: UVK, 2018. P. 57.

⁵⁵ Kost A. Direkte Demokratie (Elemente der Politik). Hamburg: Springer, 2012. P. 77.

проведено 69 референдумов и инициатив, то в 1971-1990 гг. – 145, в 1990-2010 гг. – 185, с 2011 по 2019 гг. – 73 мероприятия⁵⁶.

Применение трех способов прямого воздействия на политический курс страны, кантонов, общин Швейцарии закреплено в конституцию страны еще в 1848 г. Референдум (обязательный или факультативный) проводится по уже принятым парламентом или находящимся на стадии принятия законам. С 2003 г. предусмотрены обязательные референдумы по политическим договорам с другими странами. По другим вопросам проводятся необязательные (факультативные) референдумы. Для их проведения необходим сбор петиций у населения. Факультативный референдум может быть осуществлен, если количество собранных подписей составляет не менее 50 тыс. «Народная инициатива» является третьим способом воздействия на политический курс страны в Швейцарии. Она может быть инициирована различными по интересам социальными группами, партиями, общественными движениями, профессиональными союзами и т.д. Народная инициатива направлена на изменение федеральной конституции Швейцарии. Для ее осуществления необходим кворум не менее 100 тыс. подписей населения. В период 1848–2012 гг. в Швейцарии было проведено 566 народных голосований на федеральном уровне, из которых 214 обязательных референдумов, 170 факультативных и 182 народных инициатив⁵⁷.

Наряду с инструментами политической партиципации на федеральном уровне существуют различия в системе непосредственной демократии на уровне швейцарских кантонов. Как правило, немецкоговорящие кантоны имеют более низкий порог для проведения народных голосований, чем романоязычные. Также в кантонах с высоким уровнем урбанизации и с сильными «зелеными» или «левыми» партиями народные голосования

⁵⁶ Bundesamt Für Statistik. Abstimmungen. 2023. URL: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/abstimmungen.html> (дата обращения: 20.07.2023).

⁵⁷ Vatter A. Partizipation in der Schweiz // Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden / Bertelsmann Stiftung, Staatsministerium Baden-Württemberg (eds.). Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2014. P. 421.

проводятся чаще, чем в сельских и народно-партийных кантонах⁵⁸. Различия между кантонами страны наглядно отражены в таблице 4.

Таблица 4. **Количество народных голосований по кантонам Швейцарии в период 1990-2010 гг.**⁵⁹

Кантон	Обязательный референдум	Факультативный референдум	Народная инициатива	Всего
Цюрих	137	18	57	212
Берн	43	19	19	81
Люцерн	44	22	20	86
Ури	102	11	7	120
Швиц	81	7	9	97
Обвальден	16	7	4	27
Нидвальден	12	11	26	49
Гларус	266	0	172	438
Цуг	52	20	8	80
Фрайбург	20	12	6	38
Золотурн	124	15	12	151
Базель-Штадт	16	44	34	94
Базель-Ланд	126	22	32	180
Шаффхаузен	130	0	18	148
Аппенцель-Ауссероден	20	6	6	32
Аппенцель-Иннероден	191	2	17	210
Санкт-Галлен	57	20	11	88
Граубюнден	120	7	5	132
Аргау	101	2	18	121
Тургау	40	11	5	56
Тичино	14	22	14	50
Во	24	20	2	46
Валлис	36	7	20	63
Невшатель	29	14	5	48
Женева	71	40	39	150
Юра	16	10	4	30

Анализ таблицы 4 позволяет сделать вывод, что самыми активными кантонами, использующие инструменты прямой демократии являются

⁵⁸ Eder C. *Direkte Demokratie auf subnationaler Ebene*. Baden-Baden: Nomos, 2010. P. 125.

⁵⁹ Источник: Eder C. *Direkte Demokratie auf subnationaler Ebene*.

немецкоговорящие кантоны Гларус, Цюрих, Аппенцель-Иннораден, но также франкоговорящий кантон – Женева (150 голосований). Абсолютным лидером по числу проведенных в этот период референдумов и народных инициатив стал кантон Гларус (соответственно 226 и 172).

Швейцарию также обозначают как «делиберативный остров»⁶⁰. Делиберативный характер демократического процесса базируется, во-первых, на консоциальном (конкорданс) контексте демократических институтов страны. Во-вторых, – на бикамерализме и слабой партийной дисциплине⁶¹. Процесс политического диалога и обмена мнениями происходит в преддверии референдума или вследствие обсуждения принятого парламентом закона. Государство уделяет огромное внимание информационной обеспеченности обсуждаемого политического решения, организации общественных дискуссий в медийном, интернетном и реальном пространстве, дебаты в локальных как институционализированных, так и неформальных организациях.

Многочисленные исследования воздействия прямой, делиберативной демократии Швейцарии на различные стороны политической, социальной и экономической жизни в стране показывают ее преобладающий позитивный эффект. Так, в своих исследованиях 2000 г. Штутцер А. и Фрей Б., обобщая опросы населения страны, говорят о более удовлетворенной жизненной позиции населения в тех кантонах, где больше возможностей прямого политического участия, по сравнению с теми кантонами, где инструментов влияния на политику меньше⁶². Исследования Фрайтага М. и др. показывают сильное положительное воздействие непосредственной демократии на

⁶⁰ Vatter A. Partizipation in der Schweiz. P. 426.

⁶¹ Bächtiger A., Wyss D. Empirische Deliberationsforschung – eine systematische Übersicht // Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft. 2013. № 7. P. 155–181.

⁶² Stutzer A., Frey B.S. Stärkere Volksrechte – Zufriedenere Bürger: eine mikroökonomische Untersuchung für die Schweiz // Swiss Political Science Review. 2000. Vol. 6, iss. 3, Sep. P. 1–30.

социальный капитал территории⁶³. По их мнению, непосредственная демократия усиливает гражданское общество, стимулирует активность граждан и создание плотных социальных сетей⁶⁴. В регионах повышается уровень доверия к власти, растет гражданская ответственность, усиливаются моральные аспекты личности.

Бразилия – страна, имеющая развитую систему разнообразной политической партиципации населения. В конституции страны (статья 14) предусмотрены, наряду с участием в выборах, также прямые формы участия населения в политическом процессе (референдумы, народные инициативы, плебисциты). Однако из-за высокого допустимого порога организации референдумов и народных инициатив на национальном уровне (необходимо собрать не менее 2 млн подписей), данная форма партиципации использовалась в Бразилии лишь два раза – в 1993 и 2005 гг.⁶⁵ Вместе с тем в Бразилии широкий резонанс получила особая форма делиберативной демократии – гражданские городские советы. Они образуют базис новой национальной модели политической партиципации. Данная модель состоит из процессов интенсивной коммуникации, обмена мнениями и разработкой общей, единой стратегии по актуальным вопросам локального, регионального и национального развития на основе диалога между властью и гражданским обществом (между политической и социальной системой публичного пространства). Появившиеся в 1989 г. в г. Порто-Аллегре данная форма партиципации была в скором времени внедрена в сотни больших и малых городов Бразилии. Институт функционирует с 2003 г. За время работы

⁶³ Freitag M., Schniewind A. Direkte Demokratie und Sozialkapital: Der Einfluss der Volksrechte auf das Vereinsengagement // Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich / M. Freitag, U. Wagschal (eds.). Munster: LIT, 2007. P. 251–276.

⁶⁴ Freitag M., Schniewind A. Direkte Demokratie und Sozialkapital: Der Einfluss der Volksrechte auf das Vereinsengagement // Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich / M. Freitag, U. Wagschal (eds.). Munster: LIT, 2007. P. 274.

⁶⁵ Pogrebinski T. The Impact of Participatory Democracy: Evidence from Brazil's National Public Policy Conferences // Comparative Politics. 2014. № 46. P. 313–332.

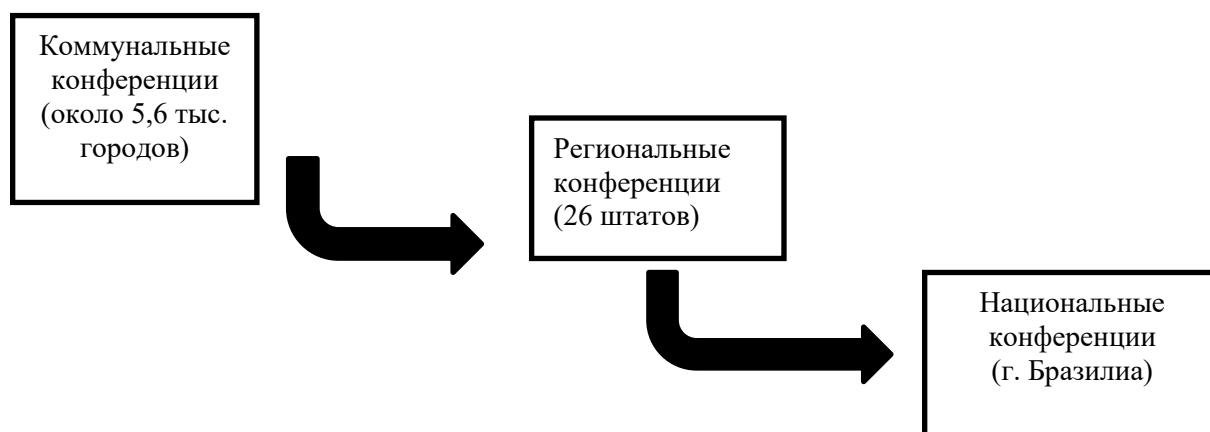
гражданские советы стали важным инструментом, влияющим на формирование повестки для органов публичной власти на региональном и национальном уровнях. С этого времени население Бразилии имеет возможность непосредственно оказывать влияние на политическое, социальное и экономическое развитие страны. Несколько раз в год организовываются так называемые Национальные Общественно-Политические конференции (*Conferências Nacionais de Políticas Públicas*), на которых представители гражданского общества (делегируемые с городских и региональных гражданских советов) обсуждают с представителями национального правительства общественные проблемы, намечают цели и приоритеты национального развития. С момента зарождения института в 2003 г. уже к 2011 г. в стране состоялось более 82 национальных конференций, участниками которых стали 7 млн граждан⁶⁶. Это говорит о том, что данная модель политической партиципации стала составной частью политической системы страны.

Бразильская модель политической партиципации в виде многоуровневой площадки консультативных и дискуссионных процессов между политическими и гражданскими акторами представляет собой значимую социально-политическую инновацию, внедрение которой возможно и в политические системы других стран. Речь идет о процессах коллективного решения проблем, начиная с локального уровня и заканчивая национальным. Институциональная архитектура данной модели должна гарантировать, что политические решения власти отражают интересы и требования всего публичного пространства страны. Для этого в гражданских советах коммунального уровня создается «пул» обсуждаемых вопросов и формулируемых требований (рисунок 2). Часто группы городов Бразилии образуют общую дискуссионную площадку, которая обозначается как

⁶⁶ *Pogrebinski T. The Impact of Participatory Democracy: Evidence from Brazil's National Public Policy Conferences // Comparative Politics. 2014. № 46. P. 321.*

«региональная конференция»⁶⁷. На ней происходит выбор тем наиболее актуальных для регионального развития. Вопросы и предложения, обсуждаемые на региональных конференциях, формулируются в одном единственном документе в каждом штате федерации. В нем отражены предложения штата для обсуждения на национальном уровне. После завершения региональных конференций во всех штатах страны созывается национальная общественно-политическая конференция.

Рисунок 2. Система общественных дискуссий в Бразилии⁶⁸



Политический процесс, исходящий от нижних уровней публичного пространства (*bottom up*), подразумевает, что политические проблемы локального и нижнего социального уровня будут услышаны на высших уровнях политической системы. Темы, обсуждаемые на национальных конференциях можно дифференцировать в 6 дискурсионных направлений: 1) здоровье и здравоохранение; 2) меньшинства и их права; 3) окружающая среда; 4) государство, экономика и развитие; 5) образование, культура, социум и спорт; 6) права человека. Необходимо отметить, что при правлении президента С. де Лула численность обсуждаемых вопросов, а также качество

⁶⁷ National Public Policy Conferences (Brazil). URL: <https://participedia.net> (accessed July 10, 2023).

⁶⁸ Источник: *Pogrebinschi T. The Impact of Participatory Democracy...*

и уровень проводимых конференций выросли на порядок по сравнению с предыдущими правительствами⁶⁹.

Промежуточные итоги воздействия бразильской модели политической партиципации на общественное и политическое развитие страны дается в исследовании проф. Т. Погрбинши⁷⁰. В целом, автор отмечает очень позитивное воздействие делиберативной партиципации на развитие страны. У населения Бразилии появилась возможность непосредственно влиять на общественную жизнь в стране. Более 51% участников конференций, в которых формируется тематика предстоящих обсуждений – женщины, среди которых 26% имеют лишь начальное образование. Это говорит о том, что даже наименее образованным слоям населения страны дается возможность сформулировать и выразить свои интересы и требования. В период 2003–2010 гг. указывается в целом на рост доверия населения к органам власти, снижение бедности, повышение жизненного уровня. На фоне политического кризиса в стране 2016–2018 гг. и прихода к власти правого, нелиберального президента Ж. Болсонару дальнейшее развитие, а может, и само существование национальной модели диалога между политикой и гражданским обществом находится под реальной угрозой.

Современная политическая система Германии также демонстрирует развитие новых форм партиципации населения, а также усиление значения уже существующих форм прямой демократии. Однако в конституции ФРГ нет юридических положений, легитимирующих применение форм прямой демократии или делиберативной партиципации на национальном уровне (за исключением статьи 29 и статьи 146 конституции ФРГ, предусматривающих народные голосования по включению новых территорий в состав республики или изменению конституции страны). Негативный исторический опыт Веймарской республики и послевоенная ситуация (холодная война) определили строгую ориентацию политической системы на многопартийную,

⁶⁹ См.: National Public Policy Conferences (Brazil).

⁷⁰ Pogrebinschi T. The Impact of Participatory Democracy... P. 315.

представительную демократию. Объединение Германии в 1990 г. не изменило ситуацию. В коалиционном договоре нового правительства страны (февраль 2018 г.), подписанного председателями правящих партий, указывается лишь на создание комиссии по разработке «элементов политической партиципации граждан и прямой демократии, которые смогут дополнить нашу проверенную временем парламентско-представительную демократию»⁷¹.

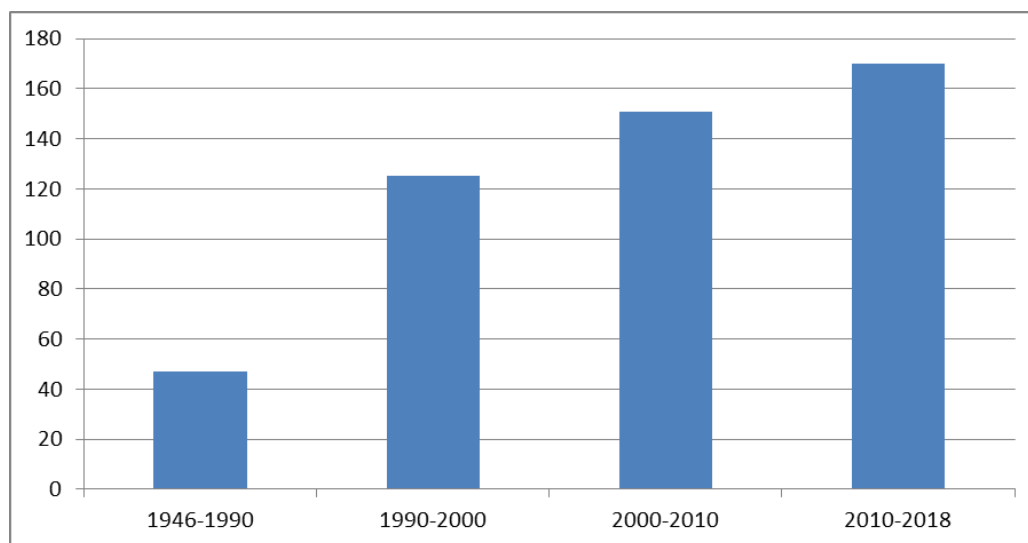
Одновременно в стране на уровне федеральных земель и коммун существует широкий спектр прямых демократических форм и партиципации граждан. С момента объединения Германии можно наблюдать количественный и качественный скачок в развитии прямой демократии. Так, если за период до 1990 г. в стране было инициировано лишь 47 прямых политических кампаний на уровне федеральных земель, то в период 1990–2018 гг. их число уже превышало 446 (10-кратный рост)⁷². Рост данного вида политической партиципации был связан, во-первых, с изменениями конституций ряда земель ФРГ и включение в них положений о прямой демократии. До 1990 г. лишь 7 федеральных земель могли использовать инструменты прямой демократии, то после 1990 г. – все 16⁷³. Во-вторых, в некоторых землях были снижены пороги кворума для проведения референдумов и народных инициатив. В-третьих, отчетливо видны политическая эмансипация немецкого общества (особенно с 2010 г.), создание разнообразных сетевых социальных структур, желающих активно воздействовать на политические процессы на земельном и коммунальном уровне.

⁷¹ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 19. Legislaturperiode. 2018. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/koalitionsvertrag-zwischen-cdu-csu-und-spd-195906> (дата обращения: 20.07.2023).

⁷² Volksbegehrensbericht 2019. Direkte Demokratie in den deutschen Bundesländern 1946 bis 2018. 2019. URL: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Volksbegehrensbericht_2019.pdf (дата обращения: 20.07.2023).

⁷³ Ibid.

Рисунок 3. Динамика инициированных мероприятий в рамках прямой демократии на уровне федеральных земель в период 1946–2018 гг.⁷⁴



Отмечается общий рост использования форм прямой демократии в ФРГ на земельном уровне (рисунок 3). Среди федеральных земель по числу народных законодательных инициатив лидируют Гамбург и Берлин (35% всех инициатив). На «большие» земли ФРГ (Баварию, Северный Рейн-Вестфалию и Баден-Вюртемберг) приходилось лишь 17% прямых демократических процедур⁷⁵. Данные различия связаны с особенностями законодательной базы федеральных земель. Так, в Гамбурге для инициирования референдума необходимо собрать 5% подписей избирателей земли, но в течение 21 дня. В Бранденбурге и в Шлезвиг-Гольштейне данный коэффициент не превышает 3,5% и срок сбора подписей ограничен 6 месяцами. Наоборот, в Баварии и Баден-Вюртемберге народные законодательные инициативы встречают большие юридические препятствия на пути их осуществления. В Баварии порог для инициирования референдума находится на уровне 10% подписей, собранных в течение 14 дней, в Баден-Вюртемберге – 10% (3 месяца)⁷⁶. При достаточном сборе подписей по

⁷⁴ Источник: Volksbegehrensbericht 2019. Direkte Demokratie in den deutschen Bundesländern 1946 bis 2018. 2019.

⁷⁵ Volksbegehrensbericht 2019. Direkte Demokratie in den deutschen Bundesländern 1946 bis 2018. 2019.

⁷⁶ Ibid.

инициированию референдума следующим препятствием служит голосование по его проведению среди избирателей. Во всех землях ФРГ проведение референдума возможно, если за это проголосовало не менее 20% (коммунальный уровень) или 25% (земельный уровень) всех потенциальных избирателей. Лишь тогда возможно проведение народного голосования. Не случайно, поэтому, из 350 инициированных непосредственно демократических мероприятий за всю послевоенную историю ФРГ лишь 24 вылились в референдумы⁷⁷.

В рамках делиберативной политической партиципации также констатируются большие изменения в стране. Опросы населения в начале 2010 г. показали, что граждане ФРГ стали более политически активны. Так, 51% опрошенных заявил об участии в подписании политической петиции, 41% принимал участие в обсуждении проблем на политических форумах, 33% – в политических демонстрациях, 27% – в гражданской инициативе и 9% заявили, что занимают пост или руководящие должности в политической организации⁷⁸. Среди земель наибольшим уровнем делиберативной политической партиципации населения выделяется Берлин. Средний уровень партиципации отмечается в Гессене, Гамбурге и Бремене. Наиболее политически пассивное население с низким уровнем политической партиципации проживает в Рейнланд-Пфальце и Саарланде⁷⁹.

Также как в Швейцарии и Бразилии, усиление политической партиципации населения ФРГ оценивается авторами, в целом, положительно. Хотя авторы подчеркивают комплексный, неоднозначный характер влияния прямой демократии и делиберативных форм партиципации на политическое развитие, качество принимаемых властью решений и обратное воздействие

⁷⁷ Volksbegehrensbericht 2019. Direkte Demokratie in den deutschen Bundesländern 1946 bis 2018. 2019.

⁷⁸ Roth R. Potenziale und Entwicklungstendenzen deliberativer Partizipation // Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden / Bertelsmann Stiftung, Staatsministerium Baden-Württemberg (eds.). Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2014. P. 248.

⁷⁹ Ibid. P. 249.

данных форм партиципации на политическое настроение населения, все же ими констатируется усиление доверия к политическим институтам государства, расширение политических компетенций у населения, их удовлетворенность демократией⁸⁰.

В преобладающем большинстве стран мира новые формы политической партиципации населения рассматриваются как дополнительные элементы к существующей модели представительной демократии. Комбинации представительной демократии с прямыми формами, а также с делиберативными инструментами имеют цель функционального улучшения существующих моделей управления, а также усиления доверия к политической системе государства, укрепления локальной, региональной и национальной идентичности.

Таблица 5. Модели политической партиципации в Швейцарии, ФРГ и Бразилии

	Инструменты	Национальный уровень			Региональный и коммунальный		
		Швейцария	ФРГ	Бразилия	Швейцария	ФРГ	Бразилия
Инструменты прямой демократии	Обязательный референдум	+	+	+	+	+	–
	Факультативный референдум	+	–	–	+	+	–
	Народная инициатива	+	–	–	+	+	–
	Петиции	+	–	–	+	+	–
Делиберативные инструменты	Гражданские форумы, советы, общественные слушания и т.д.	+	–	+	+	+	+

⁸⁰ Partizipation und Demokratie im Wandel – Wie verändert sich unsere Demokratie durch neue Kombinationen repräsentativer, deliberativer und direktdemokratischer Elemente? / Geißel B., Roth R., Collet S., Tillmann Ch. // Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden / Bertelsmann Stiftung, Staatsministerium Baden-Württemberg (eds.). Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2014. P. 11–43.

Сравнение инструментов и форм политической партиципации в Швейцарии, Бразилии и ФРГ показывает огромные различия в этих странах (таблица 5). Швейцария – родина прямой и делиберативной демократии. В ней представлен весь спектр делиберативных и непосредственно демократических инструментов, констатируется глубокое удовлетворение населения их политической системой. В Бразилии инструменты прямой демократии остаются в рудиментарном состоянии. Референдум возможен лишь в форме плебисцита и должен быть инициирован правительством. В стране, начиная с 2003 г., получили развитие делиберативные модели партиципации в форме гражданских советов различного территориального уровня. В ФРГ инструменты прямой и делиберативной демократии представлены лишь на коммунальном и региональном уровне. Среди федеральных земель ФРГ имеются глубокие законодательные различия по регулированию прямой демократии. В целом, влияние новых форм и инструментов политической партиципации на политическую систему и общество в этих странах оценивается позитивно.

Таким образом, в данном параграфе референдум рассмотрен как инструмент делиберативной демократии. Обращение к самой идее делиберативной демократии в зарубежных странах является следствием проблемы доверия. Эффективно обеспечивать политическое развитие государства, социальный и экономический рост возможно только при высоком уровне доверия государству со стороны граждан. Кризис доверия может иметь не только прямое электоральное отражение, но также напрямую отражаться на темпах развития экономики.

Опыт отдельных стран показывает: применение инструментов делиберативной демократии способствует повышению уровня доверия. Соответственно, если рассматривать институт референдума в данном контексте, то можно воспринимать его как универсальный способ повышения доверия государству со стороны общества.

Данный тезис подтверждается приведенными в параграфе статистическими данными. Анализ отдельных данных также позволяет резюмировать некоторые особенности проведения референдумов в данном ключе. Например, анализируя опыт Швейцарии, можно заключить, что регулярность проведения референдума зависит не от показателей доверия, но от степени урбанизации – чем выше уровень, тем чаще обращаются к данному инструменту. Также есть взаимосвязь между идеологической ориентацией правительства и регулярным проведением референдума. Правящие партии, придерживающиеся более левых и зеленых взглядов, чаще прибегают к данному инструменту. Это можно трактовать со следующих позиций: 1) данные идеологии предрасположены к использованию делиберативной демократии; 2) применение разнообразных форм политического участия является показателем того, что представители данных идеологий наиболее сильно нуждаются в обеспечении высокого уровня общественного доверия.

Также можно заключить, что в зарубежной практике государственного управления применяются похожие на референдум инструменты делиберативной демократии, аналогично применяемые для повышения уровня доверия. Так в Бразилии таким инструментом являются национальные конференции – форма широкого общественного обсуждения, вопросы для которого формируются на региональных конференциях. В целом, можно рассматривать данную практику как инвариант референдума.

1.3 Референдум как главный инструмент института политического участия

Начало второй половины XX в. стало поворотным пунктом эволюции мирового сообщества в понимании свобод и прав человека. Созданная по окончании Второй мировой войны Организация Объединенных наций

провозгласила соблюдения прав человека в мире гарантом стабильных международных отношений, мира и благополучия народов. Формальным выражением данных ценностей стала Всеобщая декларация прав и свобод человека, подписанная в 1948 г. Помимо прочего, в статье 19 документа закреплены следующие положения: «Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ»⁸¹. Свобода убеждений подразумевает создание групп единомышленников, образование свободных объединений, ассоциаций, коллективов (статья 20)⁸². Государственное правление должно базироваться на «воле народа». Декларация прав человека также определила институт выражения «народной воли»: «...эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования» (статья 21)⁸³.

Одной из таких форм реализации прав и свобод человека, самоопределений народов в XX в. стал референдум. С помощью референдума «воля народа» имеет привилегию принять окончательное решение по вопросам развития государства, его законодательной, исполнительной и судебной системе. Его основным отличием от института выборов является тот факт, что граждане непосредственно выражают свою волю относительно какого-либо социально значимого вопроса. Их решения, в свою очередь, влияют на диспозицию государственных органов относительно данного вопроса. Подобную высокую значимость референдума

⁸¹ Всеобщая декларация прав человека (официальный текст). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 20.07.2023).

⁸² Там же.

⁸³ Там же.

отмечает профессор Комарова В.В.: «...с его помощью граждане обретают возможность эффективного воздействия на формирование политики государственных и иных органов власти, а последние, в свою очередь, – возможность сверять свои решения с мнением народа или его отдельной части. Таким образом, референдум является неотъемлемым институтом современного демократического государства, атрибутивным элементом развитого гражданского общества»⁸⁴.

Правовой дизайн, особенности организации и проведения референдума определяются национальной нормативно-правовой базой. В частности, в РФ право на референдум закрепляет статья 32 Конституции РФ. Ей фиксируется право граждан на участие в управлении государством как через представителей, так и непосредственно. Подобные нормы есть в органических актах подавляющего числа демократических государств. В Конституции Швейцарии правовому регулированию референдума посвящена 2 глава основного закона. В статьях 138, 139, 139а, 139б, 140, 141, 141а, 142 конституции страны определены различные формы референдума и их применение ⁸⁵. В Конституции Германии слово «референдум» не используется. В статье 29 говорится лишь об одном из видов референдума – «народном решении» (Volksentscheid), используемом для принятия решений по включению в состав ФРГ новых территориальных образований ⁸⁶. В конституциях Франции, Италии, Испании слово «референдум» употребляется в различных правовых объяснениях. Во всех странах Северной и Латинской Америки, отдельных странах Африки, Австралии и Океании институт референдума используется на национальном (Эквадор,

⁸⁴ Комарова В.В. Референдумный процесс Российской Федерации. М. : Директмедиа Паблишинг, 2014. С. 157.

⁸⁵ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. URL: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a140> (дата обращения: 20.07.2023).

⁸⁶ Grundgesetz // URL: <https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz> (дата обращения: 20.07.2023).

Венесуэла, Боливия, Гондурас, Коста-Рика, Уругвай и т.д.) или региональном, а также локальном, коммунальном уровне (США, Канада и пр. государства)⁸⁷. Однако, в большинстве случаев, речь идет об иницилируемых властями «народных голосованиях» по различным государственным вопросам. Референдумы, исходящие из народных инициатив, не представленных в управляющих органах власти (Bottom Up Direct Democracy), закреплены в законодательствах лишь 38 стран мира⁸⁸. В конституциях большинства стран мира референдум (или его терминологические эквиваленты) и другие инструменты прямой демократии определяются как народное голосование по «предметным вопросам» государственной важности⁸⁹.

Этимологическая основа понятия «референдум» имеет латинские корни: происходит от двух слов *re fero*, что означает «докладываю, сообщаю». Соответственно, референдум – «то, что должно быть сообщено». Однако этимологическое содержание термина не совпадает, как мы уже отметили выше, с его единой трактовкой в правовой сфере разных стран и среди исследователей. Федеральное законодательство РФ дает следующее определение референдуму: «всенародное голосование граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения»⁹⁰. Также Основной закон подчеркивает особое место института референдума в политической системе страны: «...референдум наряду со свободными выборами является высшим непосредственным выражением власти народа. Государством гарантируются свободное волеизъявление граждан Российской Федерации на референдуме

⁸⁷ *Merkel W., Ritz C.* Die Legitimität direkter Demokratie... S. 9–48.

⁸⁸ *Serdült U., Welp Y.* Direct Democracy Upside Down // *Taiwan Journal of Democracy*. 2012. № 8(1). P. 76.

⁸⁹ *Moeckli S.* So funktioniert direkte Demokratie. München: UVK, 2018. P. 24.

⁹⁰ О референдуме в Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 30.12.2021). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Российской Федерации, защита демократических принципов и норм права, определяющих право граждан на участие в референдуме»⁹¹.

Советский исследователь В.П. Серебренников подчеркивал, что референдум – это «форма и средство реализации суверенитета народа, демократический способ выявления и выражения его воли, точнее, – воли избирателей»⁹². Им было отмечено концептуальное многообразие видов и форм политической партиципации. Во-первых, непосредственно сам референдум. Во-вторых, опрос населения. В-третьих, народное голосование. Его научная позиция базируется на том, что все три данных понятия являются эквивалентными. Схожее определение было сформулировано С.В. Троицким. Он указывает, что референдум – это «одна из форм непосредственного участия в законодательном процессе, в принятии важных государственных решений посредством голосования населением»⁹³. Р.А. Сафаров подчеркивает суть референдума в следующем: «народ непосредственно выступает законодателем в условиях общенародного государства»⁹⁴. В то же время Ю.А. Дмитриева и В.В. Комарова считают, что референдум есть форма «непосредственной демократии, содержания которой является выражением волеизъявление установленного законом числа граждан по любому общественно значимому вопросу, кроме тех, которые не могут по закону быть вынесены на референдум, имеющее высшую юридическую силу и обязательное для исполнения органами, организациями и гражданами, в отношении которых решение референдума имеет императивный характер»⁹⁵.

⁹¹ Там же.

⁹² *Серебренников В.П.* Учение В.И. Ленина о референдуме и современность // Актуальные проблемы государственно-правовой науки в свете решений XXVI съезда КПСС. Вильнюс, 1981. С. 16.

⁹³ *Троицкий С.В.* Институт референдума в освободившихся странах в южной Азии // Избирательное право и выборы. М., 1990. С. 23.

⁹⁴ *Сафаров Р.А.* Институт референдума в условиях общенародного государства // Советское государство и право. 1963. № 6. С. 19–20.

⁹⁵ *Дмитриев Ю.А., Комарова В.В.* Референдум в системе народовластия. М.: Манускрипт, 1995. С. 59.

Базовым для данного исследования будет определение референдума, данное В.Н. Руденко. Он понимает под референдумом «всенародное голосование граждан, проживающих в границах конкретного государства, субъекта федеративного государства, административно-территориальной единицы или территории местного самоуправления, для принятий публично-властных решений по вопросам соответствующего уровня»⁹⁶. Институт референдума включает в себя органические законы и иные нормы конституционного права государства, определяющего правила проведения референдума и механизмы участия в нем граждан. Дизайн данных характеристик имеет существенные отличия в разных странах⁹⁷. Особенно это касается конкретного юридического определения того, чем же является референдум.

Особо большие разногласия среди исследователей-юристов имеют место в понимании терминов «плебисцит», «референдум» и «народный опрос». Синцов Г.В. считает, что различия между референдумом и плебисцитом сводятся лишь к традициям словоупотребления. Плебисцит – это референдум по предмету⁹⁸. Данный тезис можно подкрепить мнением Синцова: «...референдум, опрос и плебисцит обычно представляют собой утверждения того или иного государственного решения путем народного голосования, придавая ему окончательный и обязательный характер»⁹⁹. Как и Серебренников В.П., Коток В.Ф. не находил различий между тремя формами непосредственной демократии¹⁰⁰.

⁹⁶ Руденко В.Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург: УрО РАН, 2003. С. 123.

⁹⁷ Руденко В.Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург: УрО РАН, 2003. С. 126.

⁹⁸ Синцов Г.В. Проблемы разграничения понятий института референдума и плебисцита в законодательстве зарубежных стран // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 4. С. 81–84.

⁹⁹ Коток В.Ф. Проблемы развития непосредственной демократии в Советском государстве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Ин-т государства и права. М., 1965. 38 с.

¹⁰⁰ Комарова В.В. Народное голосование в Российской Федерации. М., 2014. С. 258.

В диссертационном исследовании Филиповой И.А. приводится авторская типологизация подходов к трактовке данных понятий. В частности, в зависимости от того, как исследователи соотносят основные понятия, выделены пять основных направлений¹⁰¹:

1) сторонники разграничения понятий референдума, плебисцита и всенародного опроса (Л.И. Волова, Ю.Г. Барсегов);

2) сторонники отождествления понятий референдума и плебисцита и всенародного опроса (Ф.И. Кожевников, В.Ф. Коток);

3) приверженцы идентичности понятий референдума и всенародного опроса и отграничения от них плебисцита (Н. Кумыкин, В.Т. Кабышев);

4) приверженцы отождествления понятий плебисцита и всенародного опроса и отграничения от них референдума (Н.А. Михалева, Р.А. Сафаров);

5) сторонники мнения, что референдум и плебисцит являются разновидностями всенародного опроса (И.П. Трайнин, Н.П. Пищулин).

Обобщая различные взгляды, можно заключить, что наиболее релевантной является позиция исследователей, четко разделяющих плебисцит и референдум. Ссылаясь на французского исследователя Ж. Робера, Филипова И.А. подмечает, что «если референдум проводят, чтобы выяснить волю народа по какому-либо вопросу или закону, а плебисцит предполагает одобрение или неодобрение со стороны граждан главы государства»¹⁰².

Руденко В.Н. видит в формах проведения референдума лишь определенный его тип. По его мнению, типологию референдумов можно провести по признакам предмета референдума: праву инициативы референдума, необходимости проведения референдума, правовым

¹⁰¹ Филипова И.А. Конституционно-правовое регулирование референдума в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2000. С. 48.

¹⁰² Филипова И.А. Конституционно-правовое регулирование референдума в Российской Федерации. С. 50.

последствиям референдума, уровню проведения референдума, времени проведения референдума, подконтрольности референдума и т.д.¹⁰³

Известный швейцарский политолог С. Мёкли (S. Moeskli) также выделяет по перечисленным выше признакам три главные формы института референдума в мире и проводит четкие границы между ними (рисунок 4)¹⁰⁴. Он выделяет: 1) собственно референдум, 2) плебисцит, 3) народную законодательную инициативу, считая их формами прямой демократии, и 4) народный опрос, который является частью института референдума, но не формой прямой демократии. Отдельные исследователи относят народный опрос к делиберативным формам политической партиципации¹⁰⁵. Важнейшим признаком дифференциации этих понятий является критерий «права инициирования» народного голосования: государственным или общественным органом – правительством или народом (соответственно, проведение парламентского или внепарламентского референдума).

¹⁰³ Руденко В.Н. Прямая демократия... С. 126.

¹⁰⁴ Moeskli S. So funktioniert direkte Demokratie. P. 24.

¹⁰⁵ Руденко В.Н. Цит. соч. С. 128.

Рисунок 4. Основные формы института референдума¹⁰⁶

На основе предложенной типологии форм прямой демократии, входящие в широкое понимание термина «референдум», можно произвести классификацию референдумов по тому или иному признаку. По признаку «право инициирования народного голосования» все предметные голосования можно разделить на два типа: инициированные государственными органами (правительством, парламентом или президентом, «референдум сверху») или инициированные собственно гражданами (референдум снизу). Анализ конституций, законодательных актов многих государств мира позволяет сделать вывод о том, что часто инициаторами проводимых референдумов являются главы государств или парламенты, которые также могут являться субъектами назначения референдума. Кроме них субъектами инициирования референдумов могут быть правительство, группы депутатов парламента,

¹⁰⁶ Составлено автором по: Moeckli S. So funktioniert direkte Demokratie. P. 25.

региональные органы власти, группы избирателей. Профессор В.В. Маклаков подчеркивает: «Государственные органы прибегают к референдуму для разрешения конфликтов между ними, для принятия государственных решений, требующих обязательного референдума, для придания особого авторитета своим решениям. Право инициативы групп депутатов парламента дает возможность оппозиционным партиям обратиться к народу для разрешения своего спора с правящими партиями. Право инициативы референдума, предоставленное группе избирателей, дает возможность определенной части общества вопреки выраженному или молчаливому сопротивлению государственных институтов реализовать свой политический интерес, придав ему силу интереса общенационального»¹⁰⁷. Во многих странах мира в конституциях закреплено право на инициирование референдума частью населения страны. Согласно утверждению проф. С. Мёкли, в мире в 2017 г. насчитывалось 38 стран, в которых имелась возможность инициирования референдума населением¹⁰⁸.

По правовым последствиям выделяют два вида референдумов: *императивные и консультативные*. Решение, принятое посредством императивного референдума, является общеобязательным и окончательным и не подлежит дополнительному утверждению государственными органами. Значение консультативных референдумов состоит в том, что результаты волеизъявления народа могут быть вынесены на рассмотрение государственным органом, который может как согласиться с народным мнением, так и принять противоположное решение. В некоторых странах институту консультативного референдума придают конституционный статус. Так, в статье 92 Конституции Испании закреплено правило, в соответствии с которым особо важные политические решения могут быть вынесены на всенародный консультативный референдум.

¹⁰⁷ Маклаков В.В. Народные голосования (выборы, отзыв, референдум) // Конституционное (государственное) право зарубежных стран / отв. ред. Б.А. Страшун. М., 1995. Т. 1-2: Общая часть. С. 45.

¹⁰⁸ Moeckli S. So funktioniert direkte Demokratie. P. 23.

По *предмету* референдума выделяются два основных типа: конституционный и законодательный. В ходе конституционного референдума граждане путем участия в голосовании выражают свое мнение относительно поправок в основной закон. В ходе законодательного референдума основным вопросом является обсуждение какого-либо законопроекта. Законодательный референдум может быть направлен на отмену какого-либо решения, то есть иметь аброгативную природу (данная возможность есть, например, в Италии и Швейцарии) либо иметь ратифицирующую природу, то есть направленного на инкорпорацию какой-либо нормы права в национальное законодательство (например, такая процедура предусмотрена во Франции). Наряду с главными предметами референдума существуют референдумы по отдельным вопросам. В странах и регионах с устоявшейся прямой демократии широко проводятся референдумы по вопросам морали, финансовой системе, экономике, образования, здравоохранения и т.д. Так, в штатах США за 90-летний период (1898–1988) более 23% всех проводимых референдумов касались вопросов изменения конституции штатов, 21% – финансовых дел, 14% – морали и 13,9% – вопросов экономики, труда, потребления¹⁰⁹.

По *времени проведения* референдумов различают дозаконодательный и послезаконодательный. Дозаконодательные референдумы по правовым последствиям являются консультативными, а послезаконодательные – легитимирующими (утверждающими) либо отменительными. Следует отметить, что большинство референдумов, предусмотренных в учредительных актах различных стран, носят характер легитимирующих. В качестве примера отменительного референдума (народного вето) можно привести статью 75 Конституции Италии, которая допускает проведение референдума только для решения вопроса полной или частичной отмене закона или нормативного акта, имеющего силу закона.

¹⁰⁹ Schiller T. Direkte Demokratie. Frankfurt am Main, 2002. P. 119.

По территории проведения референдумы могут быть разделены на три основных типа: общенациональные, региональные и местные. В странах Европы и США референдум применяется в целях решения региональных, местных проблем, тогда как в других странах превалирует национальный уровень. Например, в США более 20 штатов закрепили в своих основных законах право граждан выносить решения региональных законодательных органов на всенародное голосование. Такое решение должно быть инициировано не менее чем 5% избирателей. Аналогичная норма предусмотрена Конституцией Швейцарской Конфедерации. В то же время, Основной закон Испании предполагает обязательное проведение референдума для утверждения основных законов региона – уставов автономных сообществ. В Венгрии референдум гарантирует реализацию права населения осуществлять самоуправление. Согласно национальному законодательству, это право может осуществляться как через представителей, так и непосредственно путем референдума¹¹⁰. В частности, вопрос об изменении границ муниципальных образований или их объединении может быть вынесен на референдум. В Российской Федерации данное право предусмотрено на всех трех уровнях управления: федеральном, региональном и местном.

Рассмотрим главные формы института референдума более подробно. *Плебисцит* (от лат. plebiscitum, plebs – простой народ, scitum решение) – народное голосование, инициированное большинством в парламенте (мажоритарный принцип), правительством или президентом¹¹¹. Важнейшие критерии плебисцита, отличающие его от референдума:

1) Отношение правительства: вмешивается оно в кампанию или нет. В первом случае речь пойдет о плебисците, во втором – о референдуме.

¹¹⁰ Галас М.Л. Некоторые аспекты институционализации референдумов в новейшей истории // Пространство и время. 2014. № 2(16). С. 49–56.

¹¹¹ Moeckli S. So funktioniert direkte Demokratie. P. 26.

2) Результаты голосования: отрицательный результат станет очевидным показателем референдума.

3) Честность политиков: тот, кто предлагает провести референдум, уже заранее смиряется с решением, принятым народом, тот, кто призывает к плебисциту, напротив, твердо намеревается остаться у власти, что бы ни случилось¹¹².

Обязательный референдум (mandatory referendum) подразумевает проведение голосования в случаях, когда его необходимость прямо зафиксирована в национальном законодательстве. Как правило, данный вид референдума необходим для изменения конституции или органических законов. Как правило, проведению голосования предшествует решение парламента. Например, данная процедура предусмотрена законодательством Японии. Для изменения Основного закона страны необходимо одобрение проекта поправок парламентом страны, при этом число голосов должно быть не менее 2/3 от всего состава. После этого проект выносится на всенародное голосование. Иногда обязательные референдумы называют автоматическими (automatic referendum), так как их проведение требуют нормы национального законодательства. Также обязательный референдум иногда называют облигаторным (obligatory referendum).

Факультативный референдум (optinal referendum) подразумевает множество случаев проведения. В отличие от обязательного, проведение данного вида референдума не является необходимым при принятии ключевых политических решений, но он может быть инициирован по специальной процедуре. Как правило, в качестве инициатора выступает национальный парламент или группа его депутатов (такой порядок предусмотрен в Швейцарии и Италии), органы государственной власти на национальном уровне (например, Франция) или субъекты федерации (например, Швейцария). В отдельных случаях, если это предусмотрено

¹¹² Филипова И.А. Конституционно-правовое регулирование референдума в Российской Федерации. С. 51.

национальным законодательством, инициатором проведения референдума может быть инициативная группа граждан. Также зачастую устанавливаются нормативно-правовые рамки относительно круга вопросов, которые допустимо выносить на голосование. Чаще всего запрет касается финансовых и фискальных вопросов, ратификации международных договоров и иных. Например, законодательство Италии не позволяет выносить на референдум вопросы бюджетных отношений и налогообложения, а законодательство Дании дополняет круг запретов вопросом о предоставлении гражданства.

Обязательный и факультативный референдумы по-разному влияют на характер политической партиципации. Так, В.Н. Руденко отмечает: «...обязательный референдум – средство обеспечения безусловной легитимности решений, определяющих фундаментальные основы общественного и государственного устройства. Неслучайно чаще всего обязательные всенародные голосования предусмотрены по вопросам пересмотра конституций. Факультативный же референдум предполагает голосование по гораздо менее значимым вопросам. Решение по ним вполне может быть принято и без выявления воли граждан, особенно тогда, когда представительный орган власти успешно выполняет свои функции»¹¹³.

Народная законодательная инициатива подразумевает проведение референдума, инициированного гражданами страны. В отличие от других видов, в данном случае граждане выступают не только в качестве инициативной группы, но также принимают участие в разработке конкретного предложения – решения по социально значимой проблеме. Данное предложение может иметь форму законопроекта или иную, предусмотренную законодательством. Наличие такого вида референдума в качестве института политической партиципации, его закрепление на уровне органического законодательства свидетельствует о высоком уровне демократии и сформированности гражданского общества. Только 38 стран в

¹¹³ Руденко В.Н. Прямая демократия... С. 130.

мире предусмотрели в своих конституциях народную инициативу как доступную гражданам форму политического участия. Однако, на практике случаи успешного проведения референдумов по народной инициативе имеют лишь несколько стран.

Организация и проведение народной законодательной инициативы – трудоемкий и времязатратный процесс, связанный в большинстве стран с преодолением многих бюрократических барьеров. Организационно процесс реализации народной инициативы состоит из трех фаз. В ходе первой фазы инициируется проведение референдума, решаются формальные вопросы. В зависимости от конфигурации национального законодательства, существуют два основных варианта инициации проведения референдума. Либо инициативная группа направляет в парламент петицию о необходимости проведения голосования, либо ею организовывается сбор подписей с последующим предоставлением подписных листов. В случае петиционного порядка легислатура голосует за предложение. В случае сбора подписей его успех означает императивную процедуру, и организация референдума становится обязательной для органов государственной власти. Например, на уровне федеральных земель ФРГ парламент субъекта принимает окончательное решение о возможности проведения референдума по народной инициативе.

В ходе второй фазы происходит сбор подписей в поддержку инициативы о проведении голосования. Законодательство разных стран предусматривает разные пороговые значения, достижение которых необходимо для запуска процедуры. Конституции Австрии и Швейцарии устанавливают, что для проведения референдума по инициативе населения, направленного на изменение основных законов, необходимо собрать не менее 100 тыс. подписей избирателей (что составляет чуть больше 1% от всего населения). В Болгарии этот порог в 15 раз выше и составляет 400 тыс. подписей избирателей (около 15% населения страны). Еще бóльшие значения предусмотрены в Уругвае – 25% подписей от числа избирателей. Различия

существуют относительно сроков, за которые нужно осуществить необходимые процедуры. Например, в Болгарии на это отводится три месяца. Федеративные государства могут устанавливать разные сроки для региональных референдумов. Особенно это видно на примере ФРГ. Так, в Баварии для проведения референдума необходимо за 14 дней собрать 10% подписей от числа избирателей, в Гамбурге за 21 день нужно собрать 5%, а в Баден-Вюртемберге на сбор 10% отводится 3 месяца.

Третья фаза подразумевает само голосование и подведение его итогов. Законодательства разных стран регулируют данный вопрос двумя способами. Либо референдум назначается на день проведения выборов (такие нормы, например, предусмотрены в США), либо голосование проводится независимо. Также может устанавливаться запрет проведения выборов и референдумов в один день. В упомянутых Болгарии и Швейцарии проведение референдума должно быть обеспечено не позднее чем за три месяца со дня объявления референдума. Различным образом страны относятся к определению необходимого порога явки. Например, в Австрии и Швейцарии необходима явка 20% избирателей, а Болгария устанавливает специальную процедуру – количество принявших участие в голосовании должно быть не меньше, чем число участников последних выборов в парламент страны¹¹⁴.

Самостоятельным видом референдума также является консультативный референдум или *народный опрос*. Данный вид референдума значимым образом отличается от иных видов тем, что его проведение изначально направлено не на принятие конкретного политического решения, а на уточнение мнения граждан. Результаты такого голосования могут быть использованы органами государственного и муниципального управления при выработке управленческих решений и корректировке курса развития. Однако они не носят императивную природу и не являются обязательными к

¹¹⁴ Volksabstimmung in Bulgarien. S. 4

исполнению. Учитывая этот факт, интерес к такого вида голосованиям среди граждан может быть не высоким. Также существует опасность, что результаты могут быть в принципе проигнорированы органами публичной власти. В связи с этим Руденко В.Н. замечает, что хотя «народный опрос» и относится к институту референдума, его нельзя считать формой прямой демократии¹¹⁵. Представляется, что данный вид волеизъявления граждан можно считать формой делиберативной демократии.

Соответственно, классификация форм института референдума будет включать в себя пять основных видов: плебисцит, обязательный референдум, факультативный референдум, народная инициатива и народный опрос (таблица 6).

Таблица 6. Классификация форм института референдума¹¹⁶

Тип	Плебисцит	Обязательный референдум	Факультативный референдум	Народная инициатива	Народный опрос
Признак					
Орган инициации	государство	конституция	фракции парламента, субъекты федерации	избиратели	избиратели
Предмет голосования	государственный интерес	государственный интерес	государственный интерес	избирательный интерес	избирательный интерес
Методы инициации	законодательство	законодательство	законодательство	законодательство	законодательство
Юридическая сила	императивный/консультативный	императивный	императивный	императивный	консультативный
Уровень контроля власти	высокий	средний	низкий	низкий	высокий
Время проведения	до / после голосования	во время / до голосования	во время / до голосования	во время голосования	до / после голосования

¹¹⁵ Руденко В.Н. Прямая демократия... С. 128.

¹¹⁶ Составлено автором по: Moeckli S. So funktioniert direkte Demokratie. P. 28.

Таким образом, концепт «референдум» как институт политической партиципации не является академически однозначным понятием. Проанализированные в данном параграфе теоретические подходы демонстрируют некую понятийную путаницу. В частности, большинство авторов отождествляет понятия «референдум» и «плебисцит». В то же время они имеют ряд значимых отличий. Авторская позиция строится на том, что плебисцит является голосованием, которое инициируется органами публичной власти по вопросу согласия или несогласия с каким-либо принятым политическим решением. В то время как референдум предполагает более широкий опционал возможного.

С целью демонстрации опций института референдума были проанализированы основные типологии, в частности: по правовым последствиям, по предмету, по времени проведения, по территории проведения. Также выделяется «народная инициатива» как особый вид референдума, закрепленный только в относительно небольшом количестве стран. Представляется, что данный вид политической партиципации можно рассматривать как независимый инструмент делиберативной демократии, так и в качестве одного из типов референдумов.

Анализ правовой инкорпорации норм политической партиципации в основные законы зарубежных стран также свидетельствует о подобной логике. В ряде стран, к примеру в ФРГ, референдум может проводиться, но не упоминается в Конституции как таковой. В конституциях Франции, Италии и Испании референдум упоминается, но имеет значимое отличие в толковании. Анализ правоприменения показывает, что референдум, в большей мере, носит характер плебисцита. Во всех странах Северной и Латинской Америки, отдельных государствах Австралии и Океании референдумы не ограничиваются государством и могут применяться на разных уровнях.

Это позволяет нам сделать вывод, что по правовой имплементации все государства можно условно разделить на четыре типа: 1) страны, где институт референдума и схожих инструментов делиберативной демократии отсутствует; 2) государства, где право на референдум непосредственно отсутствует или закреплено только для проведения голосований по одобрению или отмене принятых политических решений; 3) страны, где закреплена возможность народной инициативы; 4) страны, где референдум или подобные инструменты делиберативной демократии применяются на разных уровнях власти.

Глава 2. Формирование и особенности института референдума в странах Европейского союза и России

2.1 Становление и развитие института референдума в странах ЕС и России

Современный институт референдума в странах ЕС и России имеет глубокие исторические корни и непосредственно связан с эволюцией властных отношений в общественных системах. На заре истории человечества первой формой демократии была именно прямая родовая демократия общинного строя, в которой решения принимались непосредственно на советах взрослых мужчин отдельного племени или племенного союза¹¹⁷. Аграрная революция, расширяющаяся урбанизация и особенности социально-культурного развития греческих колоний в «чужеродном» окружении в Античную эпоху сформировали такой территориально-общественный феномен, как полис. Под полисом в Древней Греции понималось, прежде всего, суверенное собрание граждан, которые ощущали себя как коллектив, община¹¹⁸. Их становление происходило еще в так называемые темные времена Древней Греции (период XI–IX вв. до н.э). Немецкий историк Г. Бенгстон считает, что именно в Малой Азии находятся корни нового городского стиля жизни. Здесь родился тот дух и тот способ политического мышления, который стал характерным для греков указанного нами исторического времени: патриотизм, привязанный к ограниченной родине (к полису), необычайная интенсивность внутренней политической жизни¹¹⁹. Аристотель считает полис совершеннейшим видом человеческого

¹¹⁷ Филипова И.А. Конституционно-правовое регулирование референдума в Российской Федерации. С. 54.

¹¹⁸ Фролов Э.Д. Рождение греческого полиса. СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2004. С. 7.

¹¹⁹ Bengston H. Die hellenistische Weltkultur. Stuttgart: Steiner-Verlag, 1988. S. 24.

сообщества ¹²⁰ . Он усматривает известную связь между ростом правоспособной гражданской массы и видоизменением политических форм – переходом от патриархальной царской власти через аристократию, олигархию и тиранию к демократии ¹²¹ . Под демократией Аристотель понимает именно прямую демократию, представленную в виде народного собрания граждан полиса. Наиболее известна по своей структуре и процессуальным особенностям демократия Афин (Афинская экклесия) периода 450–430 гг. до н.э. – времени ее наивысшего расцвета. Экклесия представляла собой верховный орган государства, осуществлявшая законодательную, исполнительную и судебную власть. Граждане Афин мужского пола, достигшие своего 20-летия, имели право голоса в принятии политических решений города. В середине V в. до н.э. их численность оценивалась от 30 до 40 тыс. человек, что составляло приблизительно 12–16% населения города¹²². На собраниях решались вопросы законодательной деятельности, избрания должностных лиц, а также принимались судьбоносные для полиса политические решения (вопросы войны, мира, созданий союзов и т.д.). Женщины, иностранцы и рабы не имели права голоса в этой народной демократии. Более 100 тыс. рабов служили экономическим фундаментом активной политической деятельности мужского населения. Крупный советский исследователь Древней Греции Э.Д. Фролов отмечает следующее: «...трудно себе представить возникновение античной гражданской общины без формирования инициативного сословия горожан, с одной стороны, и без утверждения классической формы рабства – с другой. Ведь если городская демократия выступила зачинщицей гражданских преобразований, то рабовладение античного типа, при котором рабство развивается как элемент частного богатства, а сами рабы комплектуются из непосредственно захваченных на

¹²⁰ Фролов Э.Д. Рождение греческого полиса. С. 12.

¹²¹ Там же.

¹²² Bengston H. Die hellenistische Weltkultur. S. 93.

войне или купленных чужеземцев-варваров, явилось важной предпосылкой для сохранения эллинами соплеменниками свободного статуса и сплочения их в привилегированные гражданские коллективы»¹²³. Рабство было основой демократии. Свободный досуг и демократические размышления базировались на невольничьем труде рабов. Подобную природу социального неравенства фиксировали еще античные авторы. В частности, в труде «Политика» Аристотелем приводится тезис о том, что данное положение является естественным в силу человеческой природы. Одни люди от рождения склонны властвовать, а другие – подчиняться¹²⁴. Это означает, что осуществление власти одними над другими не является вынужденной ситуацией, а необходимо и приносит пользу. Профессор университета Лозанны (Швейцария) К. Каламе определяет афинскую демократию как «этническую» или «расистскую»¹²⁵. Демократия в Афинах элитарна. Она доступна лишь одной, малой, четко этнически ограниченной привилегированной части общества. Большая же часть населения полиса исключена из демократического процесса.

В Древнем Риме народное собрание также считалось высшим законодательным органом. Римский мыслитель Цицерон видел в собрании граждан (*civitas* (*лат.*) – общине) особый вид человеческого сообщества (наряду с племенным и семейным) как наиболее ценный, важный для человека. Во времена Римской республики, также как и в Афинах, народные собрания играли исключительно важную роль в принятии значимых политических решений. Они принимали или отменяли законы, избирали правителей и решали судебные вопросы. Наивысшего развития республиканская форма правления (*res publica* (*лат.*) – общественное дело) в Риме достигла в период 287–133 гг. до н.э. Конфигурация республиканских институтов имела следующий характер: деятельность куриатных,

¹²³ Фролов Э.Д. Рождение греческого полиса. С. 69.

¹²⁴ См.: Аристотель. Сочинения. М.: Мысль, 1983. 831 с.

¹²⁵ Calame C. Le capitalisme contre les individus: repères altermondialistes. Paris, 2010. P. 144.

центуриатных и трибутных комиций уравновешивалась плебейскими собраниями. Решения последних – плебисцит, получили силу закона, начиная с 287 г. до н.э. До этого на протяжении более 200 лет шла непримиримая борьба за отстаивание своих гражданских прав между двумя главными антагонистическими классами древнего Рима – патрициями и плебеями. Как отмечает в своей книге Л.А. Комаристая, уравнивание прав патрициев и плебеев стало одним из итогов этой борьбы. «Следствие этого – консолидация гражданского коллектива римской общины и дальнейшее развитие рабства в ней исключительно за счет рабов-иноплеменников»¹²⁶. Определенная открытость власти для так называемых новых людей (*homines novi* – лат.), не принадлежащих по происхождению к роду патрициев, а сумевших благодаря своему таланту и энергии добиться высокого общественного положения, стало причиной «взлета Рима как мировой державы»¹²⁷. Кризис римского общества в начале 130-х гг. до н.э., внутренние распри, перенос центра политической силы с собрания граждан на военные легионы, усиление власти в руках одного человека перечеркнули все демократические достижения римского государства и стали первым шагом превращения Римской республики в Римскую империю. Однако, как отмечает Э.Д. Фролов, «и позднее, в период все вобравшей в себя Римской империи, тема *civitas*, а соответственно и полиса не исчезла совершенно с горизонта политической мысли, ибо поглощенная империей городская гражданская община продолжала оставаться важной структурообразующей единицей античного общества, с которой центральная власть обязана была вести более или менее конструктивный диалог»¹²⁸.

В античный и раннефеодальный периоды отдельные формы прямой демократии были известны в Европе в галльских, германских и славянских племенах. Деревенская община как форма политического устройства

¹²⁶ Комаристая Л.А. Всеобщая история: Древний Рим. Барнаул, 2008. С. 31.

¹²⁷ Rubel A. Per Anhalter durch die Antike: 1400 Jahre griechisch-römische Geschichte und ihre Aktualität Gebundene Ausgabe. Wiesbaden: Marixverlag, 2017. S. 72.

¹²⁸ Фролов Э.Д. Рождение греческого полиса. С. 13.

общества с ее непосредственно демократическими институтами была широко распространена по регионам мира¹²⁹. Историками описываются властные отношения у раннегерманских, кельтский и прочих племен. П.А. Кропоткин подчеркивает консенсусный характер прямой демократии в общинных поселениях: «...обсуждения [в общине] продолжается до тех пор, пока все присутствующие согласятся принять известное решение или подчиниться ему... Система единогласных решений практиковалось человечеством везде, где только существовали деревенские общины и практикуется по сию пору там, где они продолжают существовать, т.е. у нескольких сот миллионов людей на всем пространстве земного шара»¹³⁰.

На территории Древней Руси, также как и на территории Европы, населяющие ее славянские племена решали все вопросы народным голосованием¹³¹. Подобные голосования проводились повсеместно вплоть до X в. М.Д. Затыркевич высказал мнение, что устройство славянских поселений до призвания варяг «совершенно соответствовало тому государственному строю, с которого началась и на котором закончилась политическая жизнь древних народов», а устройство городов славянских «совершенно сходно было с устройством городов Древней Греции до завоевания Дорьян и древней Италии до основания Рима»¹³². Обращаясь к более поздним векам русской истории, он отмечал, что в сословных отношениях и в государственном строе между Римской империей и русским государством XII столетия не существовало никакого различия.

Вечевой характер власти на Руси достиг своего апогея в древнерусских городах XI–XII вв. Русские города в этот период стремились к «политической самобытности». Между историками есть расхождения по вопросу существования прямой народной демократии лишь в Новгороде или

¹²⁹ *Кропоткин П.А.* Взаимопомощь как фактор эволюции. М.: Ред. журн. «Самообразование», 2007. С. 110.

¹³⁰ *Кропоткин П.А.* Взаимопомощь как фактор эволюции. С. 118.

¹³¹ *Фроянов И.Я.* Киевская Русь. Очерки социально-политической истории. М.: Акад. проект, 2023. С. 218.

¹³² Цит. по: Там же. С. 217.

во многих городах России. Так, М.Д. Затыркевич подчеркивает, что «все установления, в которых выразилась политическая автономия городов древнего мира и средневековой Европы, – выборные правители, правительствующие имели место быть только в Новгороде эти “установления” упрочились, да и то после завоевания Руси монголами»¹³³.

Н.И. Костомаров же в свою очередь утверждает, что «никакие исторические данные не дают нам права заключить, чтобы Новгород по главным чертам своего общественного состава в давние времена отличался от остальной Руси, как позже в XIV и XV веках»¹³⁴. Исследование источников подтверждает наличия трехступенчатой структуры власти Руси тех времен. Первой ступенью являлся военный вождь – князь, осуществляющий судебные и религиозные функции. Второй ступенью являлись советы племенной знати, называемые «старцы градские». Третьей ступенью являлось народное собрание – вече. В целом, аналогичная структура управления наблюдалась в городах-государствах периода античности.

Как отмечают историки, аналогично древнегреческому демосу, древнерусский народ оказывал схожее влияние на общественно-политическую жизнь путем участия в вечевых структурах¹³⁵. Однако руководили данными собраниями представители элиты: князья, церковные иерархи, бояре, богатые купцы. Летописи показывают, что знать «держала землю», т.е. управляла обществом¹³⁶.

В.И. Сергеевич отмечает: «Вече не создано князем. Оно составляет первоначальную форму быта»¹³⁷. К компетенции собраний относились фискальные и ключевые политические вопросы. В частности, вече

¹³³ Цит. по: *Фроянов И.Я.* Киевская Русь. Очерки социально-политической истории. М.: Акад. проект, 2023. С. 218.

¹³⁴ *Костомаров Н.И.* Начало единодержавия в Древней Руси. М., 1905. С. 24.

¹³⁵ Там же. С. 242.

¹³⁶ *Фроянов И.Я.* Киевская Русь. С. 238.

¹³⁷ *Сергеевич В.И.* Вече и князь: Русское государственное устройство и управление во времена князей Рюриковичей. 1-е изд. М.: Тип. А.И. Мамонтова, 1867. С. 1.

принимало решение относительно войны и мира, избирало князей, определяло размер собираемых податей, распределяло землю. Как уже было сказано, влияние знати на эти процессы было существенным, но недостаточным для полного контроля. Описывая роль вечевых собраний, В.В. Комарова резюмирует: «...вече можно назвать прародителем референдума: в нем мы находим такие общие с институтом референдума черты, как решение вопросов голосованием, принятие решения большинством, представительство интересов большинства, императивность решения»¹³⁸. В конце XIII в. начинается закат вечевых собраний, что было связано с татаро-монгольским нашествием и концентрации власти в руках аристократии.

В Средневековой Европе, также как и Древней Руси, формы прямой демократии получили распространение в крестьянских товариществах и многочисленных городах-государствах. Высоким уровнем развития характеризуются гражданские собрания во многих городах Италии. Города-республики Северной Италии (Милан, Флоренция, Болонья) представляли собой самоуправляющиеся территориальные единицы, в которых верховной законодательной властью являлось собрание граждан города. Городская знать была вынуждена подчиняться постановлениям горожан. С конца XIII в. формы прямой демократии в итальянских городах приходят в упадок. Во многих частях страны образуются синьории – территориальные формы народного самоуправления с избираемым сеньором (монархом). Данный монарх наделяется особой властью. В 1264 г. в городе Феррара народное собрание наделило неограниченной властью Убрице II де Эсти. В 1297 г. Венеция сократила свой «Большой Совет» до нескольких представителей богатых семей города¹³⁹. В Милане власть сосредоточилась в руках фамилии Висконти (с 1278 г.), во Флоренции семья Медичи контролирует политику

¹³⁸ Комарова В.В. Референдумный процесс Российской Федерации. М.: Директмедиа Паблишинг, 2014. С. 157.

¹³⁹ Кротошкин П.А. Взаимопомощь как фактор эволюции. С. 174.

города с 1434 г. Однако общинный характер организации производства и жизни в этих феодальных городах продолжается еще несколько столетий. Именно благодаря существованию деревенской и городской общины средневековые города достигли невероятного расцвета в промышленности, искусстве, науке и торговле¹⁴⁰. Обобщая оценку развития демократических элементов в древних обществах и раннесредневековых городах Европы и Руси Руденко подчеркивает, что существовавшие тогда политические системы, несмотря на все их недостатки, можно рассматривать в качестве прообраза системы прямого демократического правления¹⁴¹.

Особой спецификой характеризуется развитие прямых демократических инструментов в Швейцарии. Также как и большинство городов средневековой Европы, важные города Швейцарии (Цюрих, Базель, Женева, Люцерн) имели в основе их политического устройства систему народовластия. Важнейший политический институт Женевы (гражданские собрания) существовал задолго до конституции 1387 г, где они были возведены в городское право и находились там вплоть до конца республики в 1789 г. Народные собрания жителей швейцарских кантонов (Landsgemeinde), имевшие высшую юридическую силу, проводились в кантонах Ури и Швиц с конца 13 века, в Обвальден и Нидвальден в 1300 г, в кантоне Цуг – 1376, Гларус – 1387 гг.¹⁴². Считается, что первое прямое голосование граждан в Швейцарии произошло в 1294 г. в кантоне Швиц. Это народное голосование было не первым в регионе, но первое, о ком остались сведения в исторических источниках. На этом собрании было принято постановления о защите граждан от нападков дворянства и духовенства¹⁴³. Швейцария представляет собой единственную страну на территории Европы, где элементы прямой демократии не были уничтожены представительной и

¹⁴⁰ *Кропоткин П.А.* Взаимопомощь как фактор эволюции. С. 174.

¹⁴¹ *Руденко В.Н.* Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. С. 22.

¹⁴² *Moeckli S.* So funktioniert direkte Demokratie. S. 46.

¹⁴³ *Graber R.* Demokratie und Revolten: Die Entstehung der direkten Demokratie in der Schweiz. Zürich: Chronos, 2017. S. 27.

абсолютной властью. Американские исследователи Д. Баттлер и О. Ренней отмечают: «В начале XIV в. *Landsgemeinde* было прочно установленной традицией в центральных горных кантонах. Пока Европа находилась в состоянии сна под феодальным и абсолютистским правлением, эта неразбавленная форма прямой демократии расцвела в горных долинах швейцарских кантонов»¹⁴⁴. По мнению швейцарского исследователя Н. Мокли, швейцарские народные собрания представляют собой единственную в мире континуальную демократическую традицию, идущую со средневековья и до настоящего времени¹⁴⁵. Однако отдельные авторы ставят под сомнение этот тезис. Так, например, швейцарский исследователь Р. Грабер, полагает, что действительно имевший место швейцарский коммунизм с высокой долей свободы, автономией и самоуправлением сельских и городских поселений в Швейцарии, имел большое значение для развития прямой демократии в мире¹⁴⁶. Причина такой автономности находятся, по мнению, Грабера, в процессе терриоризации и традиции сопротивления власти. Так для развития прямой демократии имело важное значение крестьянская война 1653 г. В это время швейцарская аристократия осознавая свою военную и структурную слабость, пошла на уступку крестьянству, чтобы избежать открытого конфликта¹⁴⁷. В других странах Европы (в Германии) крестьянские движения различного направления были разгромлены. С этого момента начинается долгий период подавления непосредственной общинной демократии как в Европе, так и в России. «Деревенские общины были лишены права мирских сходов, собственного суда и независимой организации; принадлежащие им земли были конфискованы. У гильдий были отняты их имущества и вольности. Города были лишены своих верховных прав, и самые источники их внутренней

¹⁴⁴ *Butler D., Ranney A. Referendum around the world: The Growing Use of Direct Democracy. Washington, D.C.: American Enterprise Insniuite Press, 1994. P. 99.*

¹⁴⁵ *Moekli S. So funktioniert direkte Demokratie. S. 35.*

¹⁴⁶ *Graber R. Demokratie und Revolten... S. 33.*

¹⁴⁷ *Ibid. S. 34.*

жизни: вече, выборный суд и выборная организация, верховные права прихода и гильдии – все это было уничтожено»¹⁴⁸. Деревенские общины с их элементами прямой демократии продолжали существовать в отдельных странах Европы (Англии, Франции, Австрии, Пруссии) вплоть до конца XVIII в.¹⁴⁹

Аналогичным образом происходило и на территории России. Благодаря планомерной централизации государственного управления в период XIV–XVII вв. элементы прямой демократии существовали только на уровне крестьянской общины. На общих мирских сходах крестьян решались вопросы управления в общине, обсуждались внутренние споры и разногласия. Однако дальнейшее развитие крепостного права постепенно уничтожало гражданские и человеческие права крестьян России, превращая их практически в рабов помещичьих хозяйств.

Огромное влияние на социально-политическое развитие стран Европы и России в XIX в. оказали идеи либерализма Д. Локка и «общественного договора» Ж.-Ж. Руссо. Борьба за ограничение монархической власти и создание нового общественного порядка развернулась между представителями двух идейных течений – эволюционно-представительным конституционализмом и революционно-плебисцитарным популизмом¹⁵⁰. Представители первого движения выстраивали аргументацию на идеях Дж. Локка и Ш. Монтескью. Их целевой аудиторией была зарождавшаяся буржуазия. Ее представители видели в конституционализме прежде всего гарант ограничения власти правящих структур, а также разделение полномочий между различными формами власти. Идеи Дж. Локка имели под собой богатый практический опыт противостояния английской монархии и

¹⁴⁸ Кроноткин П.А. Взаимопомощь как фактор эволюции. С. 176.

¹⁴⁹ Там же. С. 182.

¹⁵⁰ Reinalter H. Geschichte der frühen Demokratie in Europa (Interdisziplinäre Forschungen). Innsbruck: Innsbruck University Press, 2018. S. 79.

английского парламента¹⁵¹. Как сторонник конституционной монархии, Дж. Локк видел в ограничении монархической власти ключ к большей индивидуальной самостоятельности, как политической, так и экономической. По Дж. Локку, власть народа обозначает верховное законодательное право, в котором «большинство» естественным образом обладает всей общественной властью в принятии законов и их исполнении за счет выбранных ими представителей. По Локку, власть, исходящая из народа, полностью идентична с парламентом – «парламент есть народ, есть государство»¹⁵². Английский философ на сегодняшний день считается «отцом» современного либерализма, оказавшим решающее воздействие на становление государственного устройства в европейских странах, а также США.

Второе идейное течение выросло из идей английских левеллеров и Ж.-Ж. Руссо¹⁵³, требовавших прямого участия населения в принятии государственных решений, политического, социального и экономического равенства. В этом понимании термина «демократия» и происходит основной раскол между буржуазным и социалистическим демократическими движениями в XIX в.

Современная прямая демократия Швейцарии сформировалась из двух источников: из собственно швейцарских автохтонных демократических традиций и иностранным влиянием – прежде всего идей французской революции. Огромное влияние оказали также на нее демократические идеи основателей США, а также философско-политические мысли женеvского мыслителя Ж.-Ж. Руссо¹⁵⁴. Его философский тракт «Общественный договор» отражал в определенной степени идеальную модель политического устройства общества. Ее достижение невозможно без организации

¹⁵¹ *Maier J.* Demokratie Und was kommt danach? Die Probleme Demokratie von der Antike bis zur Moderne. Deutsche–Baden Baden: Wissenschafts Verlag, 2018. S. 52.

¹⁵² *Reinalter H.* Geschichte der frühen Demokratie in Europa... S. 18.

¹⁵³ *Russo Ж.-Ж.* Об общественном договоре, или принципы политического права. URL: https://www.civisbook.ru/files/File/Russo_O_dogovore.pdf (дата обращения: 20.07.2023).

¹⁵⁴ *Moekli S.* So funktioniert direkte Demokratie. S. 25.

ассамблей, которые будут определять политику государство. Только так можно добиться настоящей демократии и самоуправления. Также не может быть демократической политики, пока она не обсуждается и не решается народом напрямую, а не через представительство или посредством любых других форм. «Суверенитет, по той же причине, которая делает его неотчуждаемым, не может быть представлен. Он лежит в общей воле, а она не допускает представительства: такая же она или другая, здесь не существует возможности для посредничества. Депутаты от народа, следовательно, не могут быть его представителями, они только его распорядители, и не могут производить решительных действий. Каждый закон, который не ратифицирован персонально, теряет законную силу и в действительности не есть закон. Английский народ считает себя свободным, но он глубоко заблуждается: он свободен только когда выбирает членов парламента. Как только они избраны, он становится рабом»¹⁵⁵.

Идеи общественного устройства Ж.-Ж. Руссо отражены в первой конституции революционной Франции 1793 г. В ней впервые в истории человечества народ становится главной государственной властью, хотя интерпретации понятия «народ» у якобинцев и Руссо сильно различались (Руссо трактовал прежде всего как сообщество людей, а единицу самоуправления – как город, коммуну). Конституция 1793 г., принятая на основе национального референдума, включала в себя важнейшие инструменты прямой демократии – законодательную инициативу, факультативный референдум, обязательный референдум¹⁵⁶. Однако ни один из них не был применен. Конституция III года (1795) и Конституция VIII года (1799) были приняты в рамках народного одобрения (плебисцита). Каждая из них все больше ограничивала власть и права граждан. В феврале 1800 г. 99,9% проголосовавших французов высказались за назначение Наполеона Бонапарта первым консулом, на плебисците 1802 г. 99% – за его

¹⁵⁵ *Russo Ж.-Ж.* Об общественном договоре, или Принципы политического права.

¹⁵⁶ *Schiller T.* Direkte Demokratie... S. 22.

пожизненное консульство, а на плебисците 1804 г. 99% – за его императорский титул и превращение Французской республики в монархию¹⁵⁷. С этого момента плебисцит стал во Франции основной формой института референдума. Для усиления политической власти правящих классов он был использован в стране в 1851, 1852 и 1870 гг., а также в XX в.

Продолжение автономной политической культуры Европы нашло свое отражение в политической культуре первых американских переселенцев. Существующие и по сей день во многих штатах США так называемые таун-митинги (town-meetings) берут свое начало в колониях массачусетской бухты. Все города Новой Англии в XVII – начале XVIII вв. управлялись народными собраниями. Все взрослые мужчины города могли собраться для принятия какого-либо политического решения, однако, как замечает Мокли, не все мужчины обладали правом голоса. Референдумы по изменению конституции (конституциональные референдумы) были закреплены в законодательствах штата Коннектикут (1639), Массачусетс (1778), Нью-Гемпшир (1783). Конституционные референдумы проводились в Айове (1845), Техасе (1845), Висконсин (1846), Калифорнии (1856). Практически все штаты США имели к 1848 г. (периоду либерально-демократических революций) закрепленные в их конституциях положения об обязательном конституционном референдуме¹⁵⁸.

На территории стран Европы XIX в. институт референдума практически отсутствовал, за исключением, как уже было отмечено, его плебисцитной формы во Франции и прямых демократических форм в Швейцарии. Проекты прямой демократии в революционном движении 1848 г. в Германии, Австрии и Италии не были реализованы.

Переход от феодального к капиталистическому способу производства, от аристократии к демократии проходил в странах Европы как процесс ограничения власти элиты и расширения властных функций народных масс.

¹⁵⁷ Тюлар Ж. Наполеон, или Миф о «спасителе». М.: Молодая гвардия, 2009. С. 94.

¹⁵⁸ Schiller T. Direkte Demokratie... S. 23.

Прежде всего это отражалось в учреждении и расширении избирательного права в странах Европы. Представленные сегодня в подавляющем большинстве государствах европейского региона демократические формы правления базируются на предшествующих им феодальных, аристократических моделях¹⁵⁹. Представительная демократия сегодня есть волшебный исторический конструкт, который делает возможным провозглашение народной демократии для народа и одновременно гарантировать власть элите и защищать имущественные отношения¹⁶⁰. Современный американский исследователь М. Кларман говорит о том, что американская конституция явилась контрреволюцией элит против идеи демократии первых переселенцев. Европейские государства стали перенимать эту модель в XIX в. как демократическую¹⁶¹. Лишь в Швейцарии утверждается истинная власть народа. Британский правовед А. Дайси сравнивал политические права народа страны с правами европейского монарха. Он подчеркивал, что в Швейцарии непосредственная власть народа представлена не только в теории, но и реализуется на практике: «в Швейцарии нация есть государь»¹⁶².

В этой стране в XIX в. происходят большие преобразования. Наряду с утверждением представительной демократии широко внедряются элементы непосредственного участия населения. В 1830-х гг. практически во всех кантонах Швейцарии благодаря деятельности реформистского движения вводится институт обязательного конституционного референдума. Федеральная Конституция 1848 г. включила в себя положения о проведении обязательного референдума по изменениям конституции, а также создание народных инициатив по ревизии конституционных изменений¹⁶³. Мощное народное движение, возникшее в кантоне Цюрих во второй половине 1860-х

¹⁵⁹ *Maier J.* Demokratie Und was kommt danach? S. 88.

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ *Klarman M.* The Framers` Coup: The Making of the United States Constitution. New York: Oxford Univ. Press Inc, 2016. P. 607.

¹⁶² *Graber R.* Demokratie und Revolten... P. 27.

¹⁶³ *Moeckli S.* So funktioniert direkte Demokratie. S. 36.

гг. в связи со злоупотреблением властью президента А. Эшера, добилось включения в локальную конституцию 1869 г. широких демократических прав для населения кантона. Распространение движения в других кантонах привело к принятию новой Конституции страны 1874 г. В ней был озвучен закон о факультативном референдуме¹⁶⁴. Дальнейшие конфликты между властью и народом привели к закреплению инструмента народной инициативы в Конституции 1891 г.

На развитие идей прямой демократии в России XIX в. огромное влияние оказали западные либеральные идеи. Большинство российских мыслителей того времени критически относились к институту референдума, считая народ не подготовленным для решения государственных вопросов. Необходимость подготовки подчеркивал и П.И. Новгородцев, отмечая необходимость формирования правосознания для реальной возможности влияния общества на решения власти¹⁶⁵. По его мнению, российский народ не был еще готов для такой высокой цели. Правовед И. Филипова подчеркивает: «...в России исторически прослеживается уклон в сторону народного представительства от непосредственно политического участия народа. Одна из причин этого – обширность территории государства. Другая – экономическая отсталость страны. Третья – неподготовленность народа. Тенденция отдавать предпочтение представительству сохраняется в кругах российских демократов на протяжении всего XIX века. Идеи Руссо и его последователей для нашего Отечества были слишком абстрактны: в России речь шла лишь о преодолении абсолютного бесправия русского народа, поэтому ни у проводников реформы земского и городского самоуправления, ни у западников, ни у радикалов-народовольцев нет значимых упоминаний о

¹⁶⁴ *Moeskli S. So funktioniert direkte Demokratie. S. 24.*

¹⁶⁵ *Новгородцев П.И. Введение в философию права. Кризис современного правосознания. М., 1909. С. 118.*

каком либо непосредственном всенародном участии в государственной жизни»¹⁶⁶.

В.И. Ленин также видел актуальную неподготовленность масс для народной демократии. Однако он считал, что по мере перерастания социалистической государственности в коммунистическое общественное самоуправление усиливается значение народной инициативы и референдума¹⁶⁷. За непосредственное народное управления выступали в тот период лишь отечественные анархисты.

В эволюции института референдума странах Европы в XX в. можно выделить несколько периодов: 1) до первой мировой войны; 2) межвоенный (1918–1938); 3) послевоенный (1945–1990) и 4) современный.

Первым крупным событием в истории непосредственной демократии XX в. стал референдум о независимости в Норвегии 1905 г. 78,6% принявших в голосовании избирателей выступили за независимость Норвегии¹⁶⁸. Одновременно норвежцы высказались за сохранение монархической формы правления в стране. Среди современных стран ЕС (за исключением Франции) наиболее продолжительной исторической традицией в вопросах прямой демократии обладает Дания. Здесь уже в 1874 г. партия социал-демократов выступала за широкое использование данного инструмента при решении политических вопросов¹⁶⁹. В 1915 г. здесь состоялся референдум по поводу защиты частной собственности от посягательства государства¹⁷⁰.

Во второй период институт референдума получил свое развитие в странах Западной, Центральной и Восточной Европы. В Германии веймарская Конституция наряду с выборами членов рейхстага включала

¹⁶⁶ Филипова И.А. Конституционно-правовое регулирование референдума в Российской Федерации. С. 71.

¹⁶⁷ Комарова В.В. Референдумный процесс Российской Федерации. С. 25.

¹⁶⁸ Splieth J., Rehmet F. Direkte Demokratie in Norwegen. Eine Übersicht. Berlin, 2015. 6 S.

¹⁶⁹ Vospernik S. Modelle der direkten Demokratie... S. 263.

¹⁷⁰ Ibid. S. 263.

также механизмы прямой демократии: формирование законодательной народной инициативы и собственно референдум. Сама Конституция была принята общим всенародным голосованием 13 апреля 1919 г.¹⁷¹, и на ее основе народ мог сам инициировать законы и их утверждать¹⁷². В референдуме 1926 г. приняло участие практически 40% избирателей. На референдуме 1929 г. – 13,8%. Всего в период 1919–1932 гг. в стране были заявлены восемь народных голосований. Из них только четыре были допущены до голосования¹⁷³. В 1933 г. национал-социалистами был проведен «Закон о народных голосованиях». В отличие от закона о референдуме Веймарской республики, главным инициатором референдума теперь становится правительство страны. Также в законе был ликвидирован необходимый порог участия (50% – в прежней Конституции). Простое большинство голосов решало вопрос об изменении¹⁷⁴. Благодаря новому закону национал-социалисты провели положительные референдумы о выходе Германии из Лиги Наций (1933), о передаче президентских полномочий А. Гитлеру (1934), о присоединении Австрии к Германии (1938). Широкое использование этой формы прямой демократии в фашистских, профашистских и национал-социалистических режимах в этот период наложил глубокий негативный отпечаток на всю послевоенную историю развития прямой демократии в мире. Среди других стран, в которых институт референдума получил свое развитие, можно выделить Австрию (Конституция страны от 1920 г. включала в себя раздел о законодательной народной инициативе, в 1929 г. в нее был включен закон о плебисците)¹⁷⁵.

¹⁷¹ Jung O., Knemeyer F.L. Im Blickpunkt: Direkte Demokratie. München: Olzog, 2001. S. 21.

¹⁷² Jung O., Knemeyer F.L. Im Blickpunkt: Direkte Demokratie. München: Olzog, 2001. S. 22.

¹⁷³ Heußner K. Mehr direkte Demokratie wagen: Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge. München: Olzog, 2009. S. 88.

¹⁷⁴ Jung O., Knemeyer F.L. Im Blickpunkt: Direkte Demokratie. S. 92.

¹⁷⁵ Direkte Demokratie in Österreich // Demokratiezentrum. URL: <https://www.demokratiezentrum.org/bildung/ressourcen/timelines/direkte-demokratie-in-oesterreich/> (дата обращения: 21.04.2023).

Ирландия с 1922 г. имеет право на создание народной законодательной инициативы и референдум. С помощью института референдума были приняты конституции в Ирландии (1937), Румынии (1938), Португалии (1933).

Межвоенное развитие института референдума в Европе, его манипуляционные возможности в руках тоталитарной власти отрицательно отразились на развитии этой формы демократии в послевоенный период. Восстановление демократических институтов в странах Западной Европы, находившихся в конфронтации с СССР и новыми социалистическими государствами, привело к доминированию в них системы представительной демократии с рудиментарными элементами непосредственно демократических форм. Новая Конституция ФРГ 1949 г. ограничивала проведения референдума только вопросом присоединения к стране новых территорий¹⁷⁶. В других странах ЕС референдум использовался главным образом для утверждения новых конституций (Дании (1953), Франции (1946, 1958), Испании (1966), Греции (1968)) или учреждению новой формы правления (Италии (1946), Болгарии (1946), Греции (1973), Бельгии (1950), Испании (1947)).

Образование ЕС в 1950-х гг. (его первичных форм) сформировало импульсы для проведения референдумов по вопросам присоединения к этой организации. Так, в 1972 г. в Норвегии прошел референдум о вступлении страны в европейский общий рынок. Великобритания также провела в 1975 г. аналогичный референдум. Однако он носил консультативный, а не обязательный характер.

В Италии в 1970–1980-х гг. прошел ряд референдумов по важным политическим вопросам: легализации разводов (1974), борьбы с терроризмом (1978), пожизненного заключения, частном владении оружием (1981.), передачи национальных компетенций европейскому парламенту (1989) и др.

¹⁷⁶ Schiller T. Direkte Demokratie... S. 79.

В период 1946–2012 гг. в Италии было проведено 70 референдумов¹⁷⁷. Также в этот период возобновилась практика проведения плебисцита во Франции. В целом, по подсчету Б. Кауфмана, в период 1961–1990 гг. в Европе было проведено 289 предметных народных голосований на региональном и национальном уровне. Неоспоримое первенство по их числу занимала Швейцария¹⁷⁸.

Современный период, начавшийся с распада СССР и стран социалистического лагеря Восточной Европы, придал импульсы все более широкому открытию национальных систем представительной демократии в Европе инструментам непосредственного участия населения. По данным Кауфмана, за 20 лет падения «железного занавеса» было проведено половина всех состоявшихся в истории Европы народных голосований¹⁷⁹. В основном, данные голосования проходили в странах Западной Европы. Одновременно резко возросло число референдумов на территории стран Восточной Европы. В этот период наибольшим числом голосований была отмечена Словения (20), Литва (20), Словакия (15), Венгрия (12)¹⁸⁰. В бывшем СССР отношение к референдуму было неоднозначным. В частности, статья 49 Конституции СССР 1936 г. предполагала возможность проведения всенародного опроса по инициативе или по требованию одной из союзных республик. Но окончательное решение о проведении оставалось за Президиумом Верховного Совета. В последующих актах количество инструментов возросло. Так, в Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г. появляется возможность проведения всенародного голосования (референдума). Оно было возможно по наиболее важным вопросам государственной жизни. Данная норма оставалась спящей вплоть до 1991 г., когда был организован и проведен всесоюзный референдум. На голосование был вынесен вопрос о сохранении государства. Интерес к данной форме

¹⁷⁷ *Vospornik S. Modelle der direkten Demokratie...* S. 198.

¹⁷⁸ *Kaufmann B., Büchi R., Braun N. Guidebook to direct democracy...* P. 208.

¹⁷⁹ *Ibid.* P. 140.

¹⁸⁰ *Vospornik S. Modelle der direkten Demokratie...* S. 216.

политической партиципации был на высоком уровне – участниками голосования стали 75,4 % советских граждан. 76,4% от принявших участие высказались положительно, отдав свой голос за сохранение Союза. Параллельно с этим был проведен первый всероссийский референдум. Его предметом был вопрос о введении поста Президента Российской Федерации. В голосовании приняли участие 75,09% жителей РСФСР. Введение президентского поста поддержали 69,85 %.

Таким образом, по результатам анализа исторического генезиса референдума как института политической партиципации нами выстроена следующая периодизация данного вопроса, включающая в себя четыре основных этапа: античный период, феодальный период, период Нового времени, современный период.

Античный период в истории референдумов и схожих институтов политической партиципации условно можно разделить на два основных этапа: греческий и римский. В течении греческого этапа впервые за известную историю человечества зарождается институт народной демократии. Это связано с появлением различных представительских институтов в греческих полисах, наиболее важными из которых, с точки зрения изучаемого вопроса, являются Афины. Именно Афинская экклесия очерчивает перечень политических вопросов, доступных для решения при участии значимых масс населения. При этом политическая инклюзия не была действительно массовой – политическими правами обладало примерно 15% населения. Высокий уровень политической активности при этом был обусловлен именно элитарным характером участия в политической жизни. Греческая демократия была основана на очень высоком уровне социального и политического неравенства, включала в себя рабовладельческий строй. Фактически, участие в функционировании институтов партиципации было способом сохранить данную ситуацию, закрепить имущественное и социальное неравенство.

На римском этапе можно наблюдать схожую ситуацию – действенность институтов политической партиципации и их востребованность основана на имущественном и социальном расслоении. Причем, следствием социально-экономического выравнивания и повышения уровня политической инклюзии является снижение востребованности институтов политической партиципации. Привлечение широких масс к политике привело к возрастанию политической роли военных и институту диктатуры, которая фактически нивелировала идею представительства. Эта ситуация демонстрирует своего рода зависимость – чем выше уровень вовлечения граждан в институты политической партиципации, тем ниже их востребованность как эффективного способа решения политических вопросов.

Античный период дал общее представление о возможностях политической партиципации, но по его итогам нет возможности говорить о появлении конкретных институтов и чего-либо иного, напрямую напоминающего референдум.

Феодальный период начинается со времени распада Римской империи и образования варварских королевств и наиболее характерен для галльских и славянских племен. В его основе лежит формирование низовых институтов демократии, деревенского управления, вечевых практик, которые в отдельных обществах становятся государственными институтами. Схожесть данного периода с предыдущим заключается в повестке, доступной для решения через партиципационные институты. В частности, в ведении на рассмотрение вопросов войны и мира, о правлении и формах организации политической власти. Политическая деятельность местных общин по всей Европе формирует базовые представления об институтах политической партиципации. Это обусловлено следующим: именно в этот исторический период формируются принципы того, что в последствии назовут референдумом – императивным характером принимаемых решений, опорой

на закрепленную процедуру, проведением в форме голосования, необходимостью участия большинства.

Однако уже с середины XV в. большинство демократических институтов трансформируется в иные формы политического управления. В свободных городах Италии формируются олигархические режимы, а большинство стран континентальной Европы затронут процессы централизации, оставив возможность инклюзивной политической партиципации только на местном уровне. Дальнейшая эволюция референдума будет связана с экономическими особенностями развития государств.

Период Нового времени начинается с конца XV в. и связан с началом становления капиталистических отношений, появлением новых рынков и мануфактурного производства. В таких условиях политическая партиципация стала не столько способом достижения политических целей, сколько была направлена на окончательный отказ от феодализма и привилегий аристократии. Капиталистические отношения предлагали жителям Европы того времени использовать политические инструменты для получения свободы, освобождения от крепостной зависимости. Это условие было необходимо для удовлетворения нарастающей потребности в рабочей силе, связанной с постепенной индустриализацией. На территории Швейцарии данные процессы имели иной характер. Поскольку там отсутствовали крупные централизованные феодальные владения и первично не сложилось крупных производственных мощностей, то обращение к голосованиям по общественно-значимым вопросам стало в Швейцарии способом экономической модернизации, вынужденной мерой экономического развития в условиях дефицита ресурсов и выгодных рынков сбыта.

Важным аспектом появления кейсов референдума и на другом континенте явилось освоение американского фронта в XVIII–XIX вв., сформировавшее потребность в формах политической партиципации как способа организации общественной жизни в местах, ранее не заселенных

европейскими людьми. Отсюда возникла целая плеяда местных и конституционных референдумов отдельных штатов, заложивших государственную традицию современных США.

Итак, в этот период можно выделить три разных варианта референдумов: европейские практики создания свободных общин и городов, учреждающие референдумы в США и швейцарские местные голосования, имеющие под собой общую основу в виде экономических предпосылок. Экономические же предпосылки также объясняют, почему на территории России референдумы в тот исторический период не сложились как институт политической партиципации. В то время как в Европе они становились инструментом упразднения крепостной зависимости для высвобождения рабочей силы, российский инвариант капитализма предполагал, что наиболее крупные индустриальные объекты были в собственности у аристократии, а крепостные не только могли, но и обязаны были на них трудиться. Это исключало самую главную потребность проведения референдума – возможность политического самоопределения крестьянства для перехода работать на заводы.

Современный этап в истории референдумов имеет конкретную дату. Она связана с проведением референдума о независимости Норвегии в 1905 г. До этого в истории не было значимых прецедентов, когда фактически регион государства определял свою политическую судьбу на плебисците. Именно данный факт, а также последовавшие за ним иные референдумы подобного толка утвердили знакомую современной политике практику, когда любые изменения государственных границ, учреждения и упразднения государств не могут быть проведены без референдума.

Этот политический императив реализовал себя в ходе двукратного послевоенного переустройства Европы и был использован как способ формирования новых государств в результате распада колониальной системы. Также на данном этапе появляется само понятие референдума как

обозначение конкретной практики политической партиципации, а также такой формы референдума как народная инициатива.

Дискуссионным остается вопрос, есть ли исследовательские предпосылки для выделения еще одного этапа, начиная с 1991 года. Данный этап связан со значимым опытом проведения референдумов в постсоциалистических странах на предмет их политического и социального устройства, а также интеграции в современную международную систему. Несмотря на то, что в отечественной исследовательской традиции принято выстраивать этапизацию политических явлений, связывая это с окончанием холодной войны и крушением социалистического блока, референдумы в этих странах укладываются в логику подобных плебисцитов, проводившихся как после второй мировой войны, так и в ходе деколонизации. Можно отметить, что данные референдумы основаны на уже выделенных особенностях: необходимости всеобщего участия и недопустимости изменения территориальной целостности без проведения референдума. Ключевой особенностью данного этапа является лишь вопрос об императивном характере. Если раньше референдумы понимались как имеющие прямую силу, на современном этапе вполне допустимо проводить консультативные и факультативные референдумы или расценивать в качестве таковых проводимые референдумы в других странах, исходя из политических мотивов. Однако эта особенность демонстрируется ровно как до 1991 года, так и после.

Анализ эволюции института референдума, включающего в себя целый комплекс инструментов прямой демократии как в России, так и в странах ЕС, показал, что на разных этапах исторического пути возникают характерные черты, по-разному воспроизводящиеся в современном мире. Можно констатировать общие тенденции: степень политической инклюзии возрастает с каждым историческим этапом, но пропорционально этому снижается императивная значимость результатов референдума. Это дает поле для политизации результата иностранными государствами, которые, исходя

из частных интересов, могут быть не согласны с результатами волеизъявления граждан.

2.2 Правовые модели политического участия в отдельных странах ЕС

Историческая вариативность референдума как института политической партиципации предполагает, что ему присущи определенные общие черты. Однако в зависимости от страны проведения и предпосылок для формирования потребности в проведении могут наблюдаться значимые отличия. Исходя из этого, можно выделить несколько авторских правовых моделей политического участия, характерных для стран Европейского союза.

Европейский Союз (ЕС), включающий в себя 28 страны, предусматривает использование инструментов прямой демократии на своей территории в законотворческом процессе. Конкретные демократические инструменты регламентированы Лиссабонским договором. В частности, статья 11.4 устанавливает следующую норму: «Граждане Союза в количестве не менее одного миллиона человек, принадлежащие к гражданству значительного числа государств членов, могут выступить с инициативой пригласить Европейскую комиссию в рамках ее полномочий внести соответствующее предложение по вопросам, в отношении которых, по мнению этих граждан, необходимо издание правового акта Союза в целях применения Договоров»¹⁸¹. С 2012 г. в ЕС действует механизм инициирования и проведения законопроектов. Для создания общеевропейского законопроекта необходима «инициатива», исходящая из группы с количеством не менее 7 участников, проживающих в не менее семи странах – членах ЕС. Для продвижения своего законопроекта инициативная группа должна в течение года собрать не менее 1 млн подписей от граждан

¹⁸¹ Лиссабонский договор, изменяющий Договор о Европейском Союзе и Договор об учреждении Европейского Сообщества (Лиссабон, 13 декабря 2007 г.) (2007/С 306/01). Ст. 11б. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

ЕС, проживающих в не менее чем 7 его государствах. При достижении этого уровня представители инициативы приглашаются для прослушивания в Комиссию ЕС. Комиссия решает поддержать инициативу или отклонить ее. Если Комиссия выступает в поддержку инициативы, то она, как обычный проект, проходит стадии своего утверждения через Европейский парламент. В период с 2012 по 2020 гг. Комиссией ЕС уже было зарегистрировано более 100 инициатив¹⁸². Большая часть из них были ею отклонены или не собрали нужного числа подписей и были отозваны.

Оценивая общеевропейскую правовую модель прямого участия населения в формировании политики ЕС, можно сделать вывод, что данный механизм лишь частично можно отнести к институту прямой демократии. Население ЕС имеет ограниченное право формирования политической инициативы. Поддержка населения и превышающее необходимый порог число подписей не влияют на итоговое решение. Большая часть инициатив отвергается Европейской комиссией, если большинство ее членов имеет другую точку зрения на выдвинутую проблему. Население ЕС исключено из механизмов принятия решений. Предметное голосование отсутствует. По нашему мнению, общеевропейская модель прямой демократии имеет больше символично-консультативное значение, указывая главным руководящим органам организации на существовании определенной проблемы на территории ЕС. Главными субъектами прямого политического участия ЕС остаются национальные государства.

В период 1990–2020 гг. практически во всех странах ЕС произошел «всплеск» форм прямого участия населения. Это было вызвано «демократизацией» стран социалистического блока Восточной Европы и бывших республик СССР, а также усилением демократических процессов в странах Западной Европы¹⁸³. Инструменты прямой демократии стали чаще

¹⁸² Комиссия ЕС. URL: https://europa.eu/citizens-initiative/home_de (дата обращения: 20.07.2023).

¹⁸³ *Vospornik S. Modelle der direkten Demokratie... S. 159.*

применяться при решении политических вопросов. Анализ таблицы 7 показывает, что если в период 1950–1990 гг. (40 лет) на территории современных странах ЕС было проведено 72 референдума, то в период 1990–2019 гг. их число увеличилось до 199. Тем самым количество прямых голосований выросло по сравнению с предыдущим периодом более чем в 2,5 раза¹⁸⁴.

Позитивная динамика в этот период прослеживалась и по расширению числа стран, использующих этот инструмент прямой демократии. До 1990 г. народные голосования осуществлялись с различной степенью интенсивности в 15 из 28 современных государств ЕС. Наибольшее число референдумов прошло в это время в Италии (15), Ирландии (12), Дании (12), Франции (7). Среди социалистических стран Европы данный инструмент применялся лишь в Болгарии (1946 и 1971 гг.).

К концу 2020 г. все страны ЕС (за исключением ФРГ) характеризовались применением в политических целях инструмента народных предметных голосований. Открытие прямой демократии в странах Восточной Европы стимулировало рост числа проводимых референдумов в этих государствах. Начиная с 1990 г. в Литве прошло 23 голосования (по включенным вопросам), в Словении – 20, в Словакии – 18, в Венгрии – 13. Также в странах Западной Европы резко выросло число референдумов. В Италии до 2020 г. было проведено 58 опросов населения, в Ирландии – 25, в Дании – 7. Наименьшим числом референдумов выделились Чехия (1) и Бельгия (1). Полным отсутствием применения прямых демократических форм на общенациональном уровне характеризуется ФРГ. В этой стране за всю ее послевоенную историю не было ни одного предметного народного голосования. В ФРГ доминирует крайне негативное отношение к прямой демократии. Правящие круги ссылаются на манипуляцию этим

¹⁸⁴ Ibid. S. 163.

инструментом демократии во времена Веймарской республики и национал-социализма.

Таблица 7. Народные голосования в странах ЕС, Швейцарии и России в период 1940–2019 гг.¹⁸⁵

Страна	1940–1949	1950–1959	1960–1969	1970–1979	1980–1989	1990–1999	2000–2009	2010–2019	Всего
Австрия	–	–	–	1	–	1	–	–	2
Бельгия	–	1	–	–	–	–	–	–	1
Болгария	2	–	–	1	–	–	–	3	5
Великобритания	–	–	–	1	–	–	–	2	3
Венгрия	–	–	–	–	4	2	6	1	13
Германия	–	–	–	–	–	–	–	–	0
Греция	1	–	1	2	–	–	–	2	6
Дания	–	2	6	3	1	3	2	2	19
Ирландия	–	1	2	5	4	10	8	7	37
Италия	1	–	–	3	12	32	22	4	74
Испания	1	–	1	2	1	–	1	–	6
Кипр	–	1	–	–	–	–	1	–	2
Латвия	–	–	–	–	–	3	5	2	10
Литва	–	–	–	–	–	17	2	3	23
Люксембург	–	–	–	–	–	–	1	1	2
Мальта	–	1	1	–	–	–	1	1	4
Нидерланды	–	–	–	–	–	–	1	3	4
Польша	–	–	–	–	2	6	1	1	10
Португалия	–	–	–	–	–	3	1	–	4
Румыния	1	–	–	–	1	1	3	1	7
Словакия	–	–	–	–	–	6	3	9	18
Словения	–	–	–	–	–	3	10	7	25
Швеция	–	2	–	–	1	1	1	–	5
Хорватия	–	–	–	–	–	2	–	3	5
Чехия	–	–	–	–	–	–	1	–	1
Финляндия	–	–	–	–	–	1	–	–	1
Франция	4	1	4	1	1	1	2	–	14
Эстония	–	–	–	–	–	3	1	–	4
Швейцария	17	43	26	81	60	99	95	20	441
Россия	–	–	–	–	–	2	–	–	2

Важным фактором роста числа референдумов в период 2000–2019 гг. в современных странах ЕС стало решение правительств этих стран о выносе на народное обсуждение вопросов, связанных с европейской и атлантической интеграцией, с принятием новой Конституции ЕС. Так, практически во всех

¹⁸⁵ Составлено автором по: *Vospernik S. Modelle der direkten Demokratie... S. 163.*

странах бывшего социалистического блока в 2003 г. (кроме Болгарии) прошли референдумы о вступлении в ЕС и НАТО. Наибольшую активность при этом показали граждане Мальты (90%), Латвии (71,5%), Словении (60%). В этих странах референдумы привлекают большее число избирателей, чем национальные выборы.

Не смотря на положительную динамику проведения референдумов, они, все же, являются в странах ЕС пока редким феноменом. Средний показатель народных предметных голосований составляет по 28 странам 1 референдум в 10,1 лет (подсчитано автором). За исключением Швейцарии и Лихтенштейна, где голосования проходят чаще, чем один раз в год, высокую частоту проведения референдумов показывает Италия (1 референдум ежегодно), Словения (1 референдум каждые 1,2 года), Словакия (1,8 года), Ирландия (2,0 года), Венгрия (2,3 года) и Польша (2,9 года). В Греции, Чехии, Мальте референдум проводится раз в более чем 20 лет, в Австрии – 37 лет, а на Кипре – не чаще 60-летнего срока. Анализ таблицы 8 позволяет выделить отдельные группы стран по частоте проведения референдума. К государствам с очень высокой степенью использования референдума можно отнести лишь две страны ЕС – Италию и Ирландию. Здесь в XX – начале XXI вв. состоялось более 40 референдумов (в Италии – 70, в Ирландии с 1937 г. – 41). В двух государствах вне ЕС (Швейцарии и Лихтенштейне) различного типа референдумы проводятся, как правило, несколько раз в год. Эти страны являются европейскими лидерами по частоте и разнообразию применяемых форм прямой демократии. Общий анализ частотности проведения референдумов в европейских странах представлен в Таблице 8.

Таблица 8. Ранжирование стран ЕС по частоте применения инструментов института референдума

Частота проведения референдумов	Количество референдумов	Страны
очень высокая	Более 40	Италия, Ирландия
высокая	от 15 до 30	Литва, Словения, Словакия, Дания
средняя	от 5 до 15	Франция, Польша, Венгрия, Испания, Греция, Румыния, Латвия
низкая	от 2 до 5	Мальта, Эстония, Нидерланды, Австрия, Великобритания, Болгария, Португалия, Кипр, Швеция, Хорватия, Люксембург, Кипр
очень низкая (или отсутствие референдумов)	1 и ниже	Чехия, Финляндия, Бельгия, ФРГ

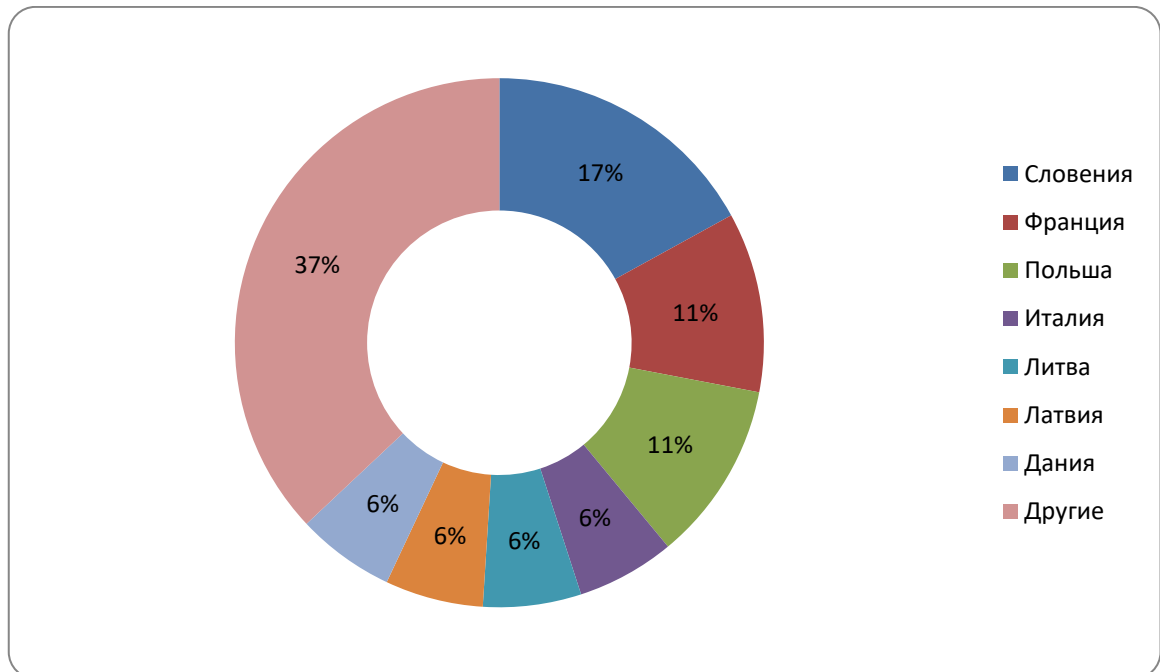
Рассмотрение правовых моделей использования института референдума в странах ЕС предусматривает не только изучение наличия тех или иных инструментов прямой демократии в законодательной системе государств, но и практическую возможность их применения в решении национальных вопросов. Анализ конституций 28 стран ЕС показывает наличие во всех государствах хотя бы одного инструмента института референдума.

Большинство стран ЕС в исследуемый период обращались к инструменту референдума, инициированного одним из государственных органов. Данный инструмент законодательно закреплен в Конституции 23 стран Европейского Союза. В период 1945–2019 гг. в странах ЕС было проведено 82 референдума, инициированных властным органом страны¹⁸⁶. Лидирующие позиции в проведении плебисцитов занимали в ЕС Словения (14 смешанных властных референдумов), Франция (9 президентских

¹⁸⁶ Подсчитано автором по: *Rehmet F., Wagner N., Weber T.W. Volksabstimmungen in Europa... S. 41.*

референдумов), Польша (9), Литва, Дания, Латвия, Италия (у всех по 5). Данные представлены на Рисунке 6.

Рисунок 6. Доля стран ЕС в референдумах-плебисцитах «сверху»¹⁸⁷



Наибольшее число государств ЕС используют так называемый парламентский плебисцит, в котором инициатива народного опроса исходит из национального парламента¹⁸⁸. Число таких государств в 2019 г. составляло 19 членов ЕС. Среди них такие крупные страны, как Польша и Румыния.

Президентский плебисцит как опрос населения по насущным политическим проблемам используется во Франции, Хорватии, Португалии, Польше и еще 4 государствах. В странах, не входящих в ЕС, данный вид референдума имеет место в прямых голосованиях лишь в Исландии и Албании. Интересным представляется наличие в законодательстве стран совместных инициатив государственных органов по проведению плебисцита. Так, в Польше и Венгрии парламент по инициативе главы государства может инициировать плебисцит. В иных государствах требуется

¹⁸⁷ Подсчитано автором по: *Rehmet F., Wagner N., Weber T.W. Volksabstimmungen in Europa...* S. 41.

¹⁸⁸ *Rehmet F., Wagner N., Weber T.W. Volksabstimmungen in Europa...* S. 30.

внутриполитический консенсус. Например, в Ирландии для проведения референдума требуется достижение договоренностей между правящей коалицией и официальной оппозицией, а также президентом страны. Лишь совместное решение правительства и президента Португалии имеет право на инициирование плебисцита в стране.

Десять стран ЕС (Австрия, Дания, Испания, Италия, Литва, Люксембург, Польша, Словения, Словакия и Швеция) закрепили в своих конституциях возможность проведение референдума на основе ходатайства по этому вопросу парламентской оппозиции. Например, в 2011 г. правительство Словении вышло с инициативой о пенсионной реформе, которая не нашла общественной поддержки. По ходатайству парламентской оппозиции был организован референдум. В результате более 72% граждан при явке в 40% не поддержали инициативу правительства, и реформа была остановлена¹⁸⁹. Результаты голосования отразились и на электоральных перспективах – предложившая реформы партия потерпела громкое поражение на следующих выборах в парламент.

Государственные органы могут также инициировать референдум в форме народного опроса (консультативный референдум), не имеющий прямой законодательной силы. Голосование такого рода не несет юридических обязательств для правительства, но является барометром настроения в обществе. В связи с тем, что правительство может пожертвовать своим рейтингом и проигнорировать результаты волеизъявления, отдельные авторы (В.Н. Руденко, Ф. Ремент с соавторами) не относят консультативные референдумы к формам прямой демократии¹⁹⁰.

В 2019 г. в 13 странах ЕС (Бельгии, Нидерландах, Люксембурге, Дании, Финляндии, Литве, Мальте, Австрии, Румынии, Швеции, Словении, Словакии), включая Великобританию, данная форма института референдума

¹⁸⁹ *Vospornik S. Modelle der direkten Demokratie... S. 131.*

¹⁹⁰ См.: *Руденко В.Н. Прямая демократия... С.136-137; Rehmet F., Wagner N., Weber T.W. Volksabstimmungen in Europa... S. 10.*

закреплена в национальных конституциях. Практически во всех из них (за исключением Румынии и Нидерландов) инициирование консультативного референдума является лишь прерогативой парламента страны. В Румынии этим правом обладает президент, в Нидерландах – наряду с парламентом возможно его инициирование на основе сбора петиций заинтересованных граждан. Однако в Нидерландах этот инструмент действовал лишь в период 2002–2004 и 2015–2018 гг. «Разочарование» господствующей элиты результатами двух народных голосований в стране (2005 и 2016 гг.) способствовало отмене этой формы института референдума.

Вторым по распространению и реализации инструментом института референдума в странах ЕС является обязательный референдум. Его действие наступает автоматически при условии создания прецедента. В большинстве стран обязательный референдум проводится по вопросам изменения конституции страны.

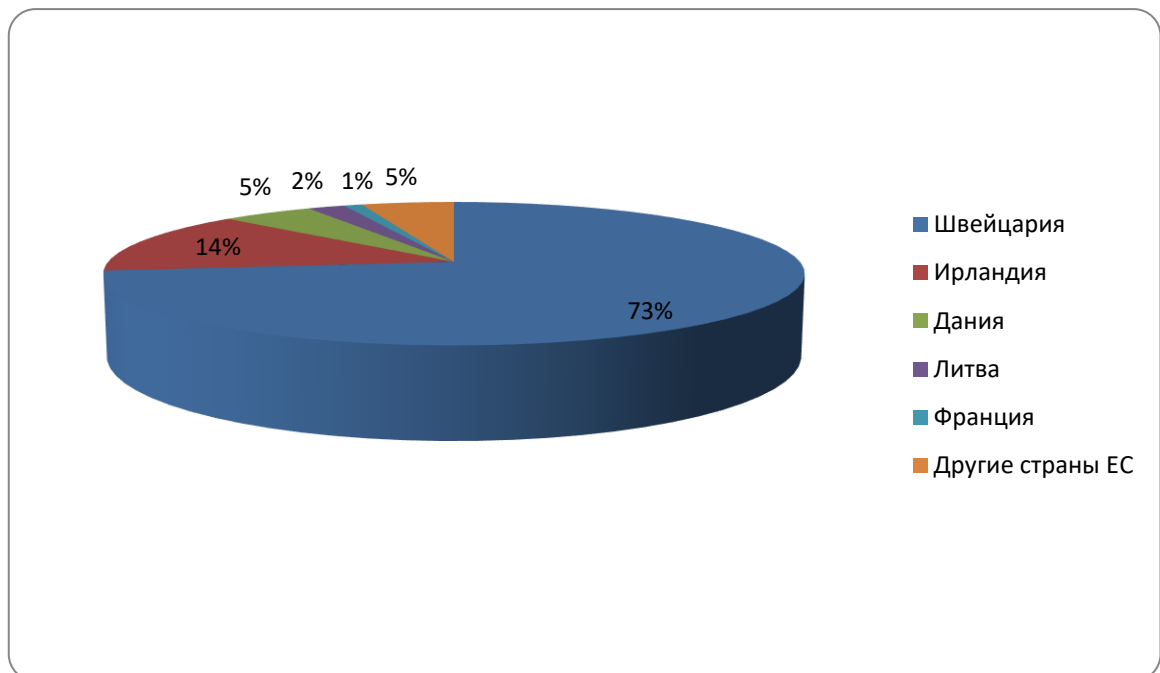
Ирландия лидирует по числу проведенных обязательных референдумов в ЕС (второе место после Швейцарии в Европе). Здесь важнейшие изменения Основного закона страны выносятся на общенародное обсуждение. В период 1937–2019 гг. в Ирландии был проведен 41 референдум по вопросам изменения статей конституции страны¹⁹¹. Только с 2000 г. здесь состоялось 18 обязательных референдумов. Другие виды референдумов в Ирландии не предусмотрены. Конституция страны предусматривает общенародное голосование по «имеющим особое значение для нации предложениям»¹⁹². Такими темами для референдума, начиная с 2000 г., стали отмена смертной казни (2001), договоры ЕС (2001, 2002, 2008, 2009, 2012), возможность сокращения зарплаты судьям (2011), возможность однополых браков (2015), отмена статьи Конституции страны о прекращении уголовного

¹⁹¹ *Rehmet F., Wagner N., Weber T.W. Volksabstimmungen in Europa... S. 77.*

¹⁹² Конституция Ирландии. Ст. 27. URL: <http://www.verfassungen.eu/irl/verf37-i.htm> (дата обращения: 20.07.2023).

преследования за богохульство¹⁹³. Инициатива проведения референдума и его тематика исходит от трех государственных акторов: правящего большинства в парламенте, сената страны и президента¹⁹⁴. По темам референдумов можно, по мнению Т. Шиллера, определить, какая национальная партия находится в данный момент у власти¹⁹⁵. Нижнего кворума по проведению референдума нет. За проведение компании и самого референдума, оглашение его результатов ответственна специальная комиссия по референдуму¹⁹⁶. Данные по показателю количественной доли отдельных стран Европы в проведении обязательных референдумов представлены на Рисунке 7.

Рисунок 7. Доля отдельных стран Европы (ЕС и Швейцария) в проведенных обязательных референдумах (1848–2019)¹⁹⁷



¹⁹³ Там же.

¹⁹⁴ Schiller T. Direkte Demokratie... S. 140.

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ Rehmet F., Wagner N., Weber T.W. Volksabstimmungen in Europa... S. 81.

¹⁹⁷ Составлено автором по: Rehmet F., Wagner N., Weber T.W. Volksabstimmungen in Europa... S. 93.

Кроме Ирландии, обязательный референдум является составной частью института референдума еще в 14 странах ЕС. В Дании он применяется достаточно часто. В этой стране обязательный референдум проводится как по вопросам изменения конституции (с 1915 г.), так и по изменениям избирательного права (с 1953 г.). Также с 1953 г. существует «условно обязательный референдум», действующий в случае непримиримых разногласий в парламенте. В Дании с 1915 г. было проведено 15 обязательных референдумов¹⁹⁸. Этот вид института референдума пользуется особой популярностью в стране. Однако необходимо отметить, что все предложенные на обсуждение изменения Конституции страны были поддержаны ее населением. В других странах (во Франции, Эстонии, Хорватии, Литве, Латвии, Мальте, Австрии, Словакии, Словении и Венгрии) инструмент обязательного референдума хотя и закреплен в конституции, но применяется крайне редко. Во Франции в период с 1946 г. этот инструмент применялся 3 раза. В остальных странах – не более 1.

Факультативный референдум – третья, наиболее часто встречаемая форма института референдума в Европе. Голосования такого рода предусмотрены законодательствам ряда европейских стран, однако, организационные аспекты имеют значимые отличия. В частности, это может касаться вопроса о том, кто выступает инициатором референдума. Например, в Швейцарии и Италии с инициативой должен выступить парламент или группа депутатов, во Франции его запускает правительство страны, а Швейцария предусматривает возможность проводить голосования по инициативе субъектов и групп избирателей. В каждой из этих стран предусмотрены ограничения на вопросы, доступные для вынесения на голосование¹⁹⁹.

Если рассматривать страны ЕС вместе со Швейцарией, Лихтенштейном и Сан-Марино, то до 1 января 2019 г. в этих странах было проведено 293

¹⁹⁸ *Rehmet F., Wagner N., Weber T.W. Volksabstimmungen in Europa... S. 94.*

¹⁹⁹ *Rehmet F., Wagner N., Weber T.W. Volksabstimmungen in Europa... S. 99.*

факультативных референдума. Из этого числа 64% проведенных факультативных референдумов приходилось на Швейцарию, на Италию – 22%, на Лихтенштейн – 9%. (см. рисунок 8). В целом, данный инструмент института референдума используется по инициативе населения лишь в 4 странах ЕС, по инициативе парламента – в 8 государствах, правительства – в 4-х, по инициативе оппозиции – в 3 странах ЕС.

За исключением Швейцарии, лидером на европейском политическом пространстве по использованию факультативного референдума является Италия. Здесь имеются два его вида: факультативный референдум по изменению Конституции страны и отклоняющий референдум. Первый из названных инициируется более 2/3 членов парламента страны в двух его палатах или петициями более 500 тыс. граждан Италии или 5 региональными парламентами страны (утверждающий референдум). Другой, отклоняющий референдум (*referendum abrogativo* – *итал.*), предполагает частичную или полную отмену существующих законов. Для его инициирования необходимо согласие не менее 500 тыс. граждан страны или решение не менее пяти региональных парламентов ²⁰⁰. Однако для утверждения результатов референдума необходимый нижний порог участия граждан составляет 50% от всех избирателей страны, что требует усиленной их мобилизации со стороны инициаторов для достижения поставленных целей.

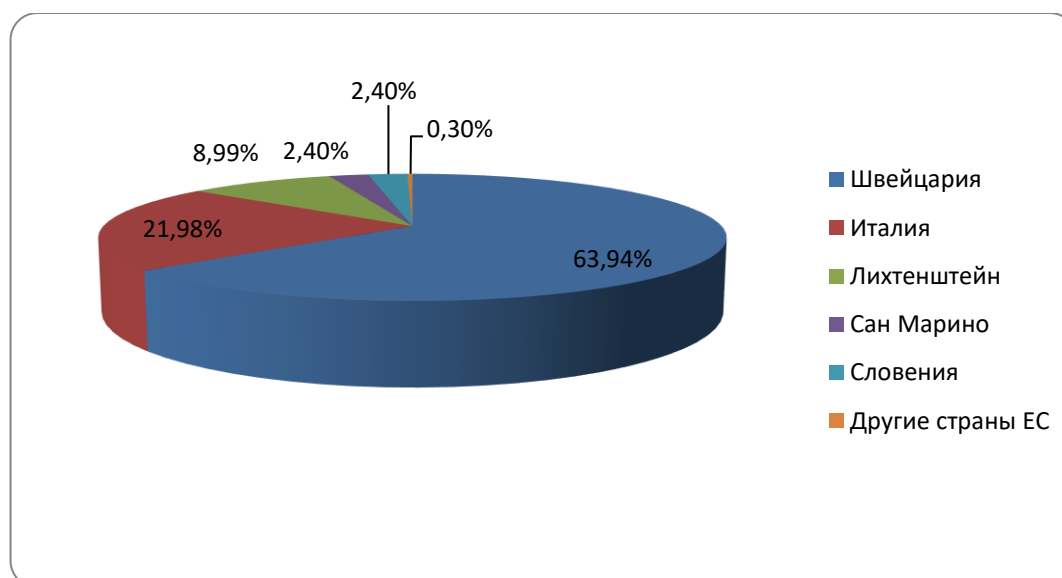
В период 1945–2019 гг. в Италии был проведено 70 референдумов. Из них 63 были отклоняющими референдумами, 2 – утверждающими и 5 – плебисцитами, инициированными властью ²⁰¹. Возможность проведения отклоняющего референдума имеет место в стране с 1970 г. В 1974 г. проведение первого отклоняющего подобного референдума инициировала правящая Христианско-демократическая партия Италии, которая из стратегических соображений сначала ратифицировала в парламенте закон о

²⁰⁰ Конституция Италии. URL: <http://www.verfassungen.eu/it> (дата обращения: 20.07.2023).

²⁰¹ *Rehmet F., Wagner N., Weber T.W. Volksabstimmungen in Europa... S. 72.*

возможности разводов в стране, а затем планировала аннулировать данный закон с помощью всенародного референдума. На первом референдуме такого типа, прошедшим 12 мая 1974 г., 59% проголосовавших высказались против отмены данного закона. При явке избирателей в 87,7% (самая высокая за всю историю прямой демократии страны) Христианско-демократическая партия потерпела сокрушительное поражение, недооценив высокий уровень секуляризации современного итальянского общества²⁰². В целом, из 63 отклоняющихся референдумов, проведенных в Италии с 1974 г., 35 относятся к категории «несостоявшихся» по причине малой явки избирателей на голосование (подсчитано автором). Наиболее низкая активность участия граждан в референдуме наблюдалась в 2009 г. Тогда в референдуме, отменяющем закон «Об изменении процедуры формирования коалиций», приняло участие лишь 23,5% всех избирателей страны.

Рисунок 8. Доля отдельных стран Европы (государства ЕС, Швейцария, Лихтенштейн и Сан Марино) в проведенных факультативных референдумов (1848–2019)²⁰³



²⁰² Schiller T. Direkte Demokratie... S. 135.

²⁰³ Составлено автором по: Rehmet F., Wagner N., Weber T.W. Volksabstimmungen in Europa... S. 72.

Процедура проведения отклоняющего референдума отражена в статье 75 Конституции Италии: «Референдум по голосованию о полном или частичном аннулировании закона или акта, имеющего юридическую силу, объявляется, если имеются более пятьсот тысяч подписей избирателей или согласие пяти региональных советов. Референдум о законах, налогах или бюджете, амнистия или сокращение срока и разрешение на ратификацию международных договоров не допускаются. К участию в референдуме допускаются все граждане, имеющие избирательное право. Предложение, являющееся предметом референдума, считается принятым, если большинство избирателей приняло участие в голосовании и было достигнуто большинство действительных голосов. Закон регулирует порядок проведения референдума»²⁰⁴. Статья 138 Конституции страны регулирует процедуру проведения конституционного референдума.

Возможность проведения факультативного референдума закреплена также в Конституции Словении. В статье 90 Конституции страны говорится: «...государственное собрание может объявить референдум по вопросам, регулируемым законом. Это связано с итогами референдума. Государственное собрание само может объявить референдум в смысле предыдущего абзаца. Тем не менее, оно должно сделать это, если об этом попросит по крайней мере треть депутатов, государственный совет или сорок тысяч избирателей. Все граждане, имеющие право голоса, имеют право голосовать на референдуме. Заявка принимается референдумом, если она достигает большинства поданных голосов. Референдум регулируется законом, принятым Государственным Собранием большинством в две трети голосов присутствующих депутатов»²⁰⁵. В 2013 г. в статью 90 были внесены поправки, которые, во-первых, сильно ограничивают тематический охват народного голосования, во-вторых, повышают порог кворума: «...закон

²⁰⁴ Конституция Италии. URL: <http://www.verfassungen.eu/it> (дата обращения: 20.07.2023).

²⁰⁵ Конституция Словении. URL: <http://www.verfassungen.eu/sl> (дата обращения: 20.07.2023).

считается отклоненным на референдуме, если большинство действительных избирательных бюллетеней отклонило закон или если закон не был одобрен по крайней мере одной пятой всех избирателей»²⁰⁶. Из тем, выносимых на референдум, исключены государственные финансы, налоги, международные договоры. Также как и в Италии, факультативный референдум носит в основном отменяющие функции к уже принятым парламентом страны законам. Голосования проходит в нарративе «против» утвержденных постановлений.

В период 1990–2019 гг. в стране были проведены 7 факультативных референдумов из 25 предметных голосований (по числу входящих вопросов)²⁰⁷. Первый факультативный референдум прошел в стране в 2011 г. На нем был отменен уже ратифицированный парламентом страны закон о частичной занятости. В последующие годы в стране прошли референдумы по отмене законов о пенсионной реформе, равнополых браков, против информационной защиты архивированных документов, против строительства железных дорог. Из семи факультативных референдумов 4 достигли необходимой квоты явки избирателей. Законы, ратифицированные правительством, были отменены²⁰⁸.

Четвертым видом института референдума, практикующимся в странах ЕС, является инструмент народной инициативы – *петиционный референдум*. В отличие от видов референдумов, инициированных властями, в петиционном референдуме граждане уполномочены не только принять решение по предложенному и заранее подготовленному вопросу, но и самостоятельно выдвинуть предложение, разработать законопроект по общественной проблеме²⁰⁹. Наличие возможности организации голосований по народной инициативе считается признаком высокого развития демократических институтов и гражданского общества. В мире только 38

²⁰⁶ Там же.

²⁰⁷ *Rehmet F., Wagner N., Weber T.W. Volksabstimmungen in Europa... S. 100.*

²⁰⁸ *Ibid. S. 104.*

²⁰⁹ *Руденко В.Н. Прямая демократия... С. 197.*

государств применяют данную форму политической партиципации²¹⁰. Организационная основа таких голосований имеет три четко выраженных этапа. На первом этапе формируется инициатива, предлагаемая для обсуждения. На втором этапе организуется сбор подписей в ее поддержку. Третий этап включает в себя непосредственно само голосование. Большинство инициатив, как следует из практики, не доходит до голосования и прекращается на первом или втором этапах.

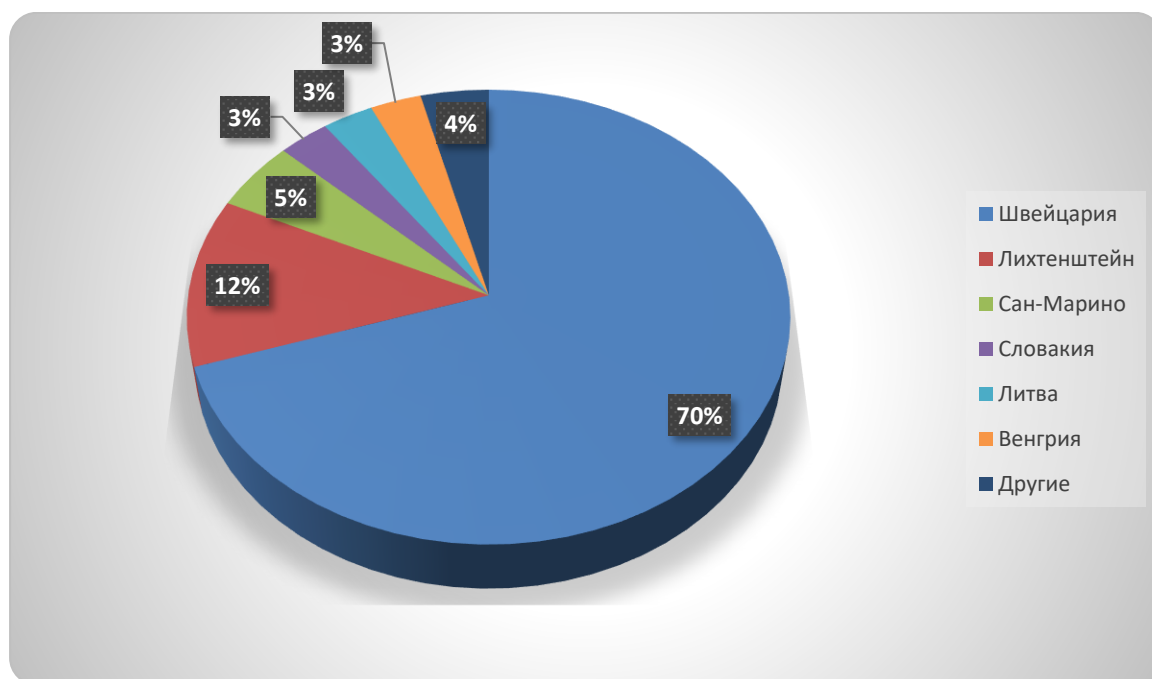
В период 1845–2019 гг. на территории Европы было проведено 333 предметных голосований на основе народной инициативы. Из них более 85% прошли вне стран ЕС (70% в Швейцарии, 12,6% в Лихтенштейн и 4,8% в Сан-Марино). Из страны ЕС наибольшим числом петиционных референдумов отмечается Словакия (11 референдумов), Литва и Венгрия (в каждой по 10 референдумов). Еще 12 подобных референдумов состоялись в других странах ЕС: Словении – 4 (в период 1990–2005), Болгарии – 4, Латвии – 3 и Хорватии – 1 (подсчитано автором). Наряду с этими государствами инструмент народной инициативы закреплен в Конституциях Республик Сербии и Северной Македонии. Географически в этом виде института референдума мы видим на пространстве ЕС доминирование постсоциалистических стран Восточной Европы. Это вызвано отражением в конституциях этих стран «демократической эйфории» населения в первые годы постсоциалистического развития. Дальнейшее общественное развитие привело в отдельных из них (Словении, Словакии) к законодательному ограничению народных референдумов. Кроме того, высокий нижний порог участия избирателей в голосовании приводит к тому, что 99% проведенных референдумов в этих странах на основе народных инициатив признаются не состоявшимися.

Словакия отличается среди стран ЕС наибольшим числом проведенных референдумов на базисе народной инициативы. Конституция страны

²¹⁰ *Moeckli S. So funktioniert direkte Demokratie. S. 26.*

располагает четырьмя инструментами прямой демократии – референдумами на основе требования населения, обязательным референдумом, факультативным референдумом и вето-референдумом²¹¹. Обязательный референдум предусмотрен лишь по вопросам вступления или выхода страны из международных организаций. Проведенные в 1997 г. референдумы о вступлении страны в НАТО, размещении атомного оружия и военных баз, по мнению С. Восперника, носили характер факультативного, парламентского референдума²¹².

Рисунок 9. Доля отдельных стран Европы в проведенных референдумах на основе народной инициативы²¹³



В период 1992–2019 гг. в стране было проведено 15 референдумов, из них 11 – на основе народной инициативы. Статья 93, пункт 2 словацкой Конституции регулирует процедуру инициирования и проведения референдума. Согласно ей, для проведения референдума необходимо

²¹¹ *Vospornik S. Modelle der direkten Demokratie... S. 485.*

²¹² *Ibid. S. 234.*

²¹³ Составлено автором по: *Rehmet F., Wagner N., Weber T.W. Volksabstimmungen in Europa... S. 100.*

согласие в виде числа собранных петиций от не менее 350 тыс. избирателей страны (статья 95 Конституции страны)²¹⁴. Референдум должен состояться в течение 90 дней с момента оглашения его президентом страны (статья 96, часть 1). Референдум считается состоявшимся, если в нем приняло участие не менее 50% избирателей страны (статья 98). Кроме того, результаты референдума могут быть изменены или отменены парламентом страны по истечению 3 лет с момента проведения (статья 99, часть 1). Также возможно по истечению данного срока повторное голосование по тем же вопросам (статья 99, часть 2)²¹⁵.

Высокие квоты по сбору подписей и проведению референдума на основе народной инициативы приводят к тому, что, во-первых, многие народные инициативы не достигают необходимого кворума подписей и оказываются не в состоянии инициировать референдум, во-вторых, высокая «планка» участия в голосовании граждан обесценивает результаты референдума, т.к. они будут считаться несостоявшимися. Так, из 11 проведенных референдумов в период 1992–2019 гг. ни один не был признан как состоявшийся²¹⁶. Средняя квота участия населения в предметных голосованиях составляла 27% (подсчитано автором). Наибольшая доля участия в голосовании была зарегистрирована в 1998 г. на референдуме по вопросу приватизации стратегически важных предприятий страны (44,1%). На этом референдуме 84,3% проголосовавших выступили против широкой приватизации²¹⁷. Причины невысокой явки на референдумы кроются в практике применения правительством и оппозицией методов бойкотирования голосований и в идеологическом давлении с их стороны на электорат. Институт прямой демократии в Словакии, по словам польского

²¹⁴ Конституция Словакии. URL: <http://www.verfassungen.eu/sk> (дата обращения: 20.07.2023).

²¹⁵ Конституция Словакии. URL: <http://www.verfassungen.eu/sk> (дата обращения: 20.07.2023).

²¹⁶ *Rehmet F., Wagner N., Weber T.W. Volksabstimmungen in Europa... S. 111.*

²¹⁷ *Ibid. S. 110.*

исследователя Э. Кажелецкой, «оказался неудачным политическим экспериментом»²¹⁸.

Литва и Венгрия занимают вторые позиции среди стран ЕС по числу референдумов на основе народных петиций. В этих странах, также как и в Словакии, народная инициатива является главным инструментом института референдума. В Литве из 19 референдумов, проведенных в период 1992–2019 гг., 10 были инициированы петициями населения. В Венгрии доля народных референдумов в структуре предметных голосований еще выше и составляет 76% (10 из 13).

Конституция Литвы регламентирует порядок инициирования и проведения референдумов. В статьях 147–154 Основного закона страны указывается, что для их инициирования необходимо согласие не менее 12% избирателей страны (300 тыс. чел), сбор подписей ограничен 3 месяцами²¹⁹. Референдум считается состоявшимся, если в нем приняло участие более 50% всех избирателей страны и, при этом, не менее 33,1% граждан поддержали данную инициативу (в отдельные годы – 50%). Ограничений по тематике нет. Высокие законодательные границы участия и одобрения петиционных референдумов привели к тому, что все 10 проведенных голосований были объявлены как несостоявшиеся²²⁰. Кроме того, референдум на основе народной инициативе 20 октября 1996 г., несмотря на превышение порога участия (52,5%), также был классифицирован комиссией как несостоявшийся по причине недостаточного одобрения законопроекта (79,5% высказались «за», но это составило 41,7% от всех избирателей страны)²²¹. Важно отметить в данном случае явную манипуляцию со стороны власти Литвы с

²¹⁸ *Kuźelewska E.* Referendum ogólnokrajowe w Słowacji – nieudany eksperyment // *Acta Politica Polonica*. 2018. № 1(43). S. 51–59.

²¹⁹ Конституция Литвы. URL: <http://www.verfassungen.eu/lt> (дата обращения: 20.07.2023).

²²⁰ *Rehmet F., Wagner N., Weber T.W.* Volksabstimmungen in Europa... S. 90.

²²¹ *Volksabstimmungen in Litauen. Eine Übersicht // Mehr Demokratie.* URL: https://www.mehrdemokratie.de/fileadmin/pdf/volksabstimmungen_in_litauen.pdf (дата обращения: 20.07.2023).

законодательством страны в собственных интересах. Так, при проведении референдума по вступлению в ЕС в спешном порядке был отменен критерий 33,1% одобрения со стороны избирателей, референдум был растянут на два дня (небывалое исключение) и было облегчено письменное голосование²²².

В статье 8 Конституции Венгрии указывается на особенности проведения референдума на основе народной инициативы²²³. Так, народная инициатива может исходить из требований не менее 200 тыс. граждан страны, имеющих избирательное право. В пункте 3 статьи 28 конституции определены 10 тем, исключенных из народного голосования. Наиболее важной является то, что граждане Венгрии не имеют право проводить референдуме по модернизации (изменению) Конституции страны²²⁴. Это право лежит полностью в руках властных органов. В пункте 4 данной статьи также указывается на нижний порог участия и одобрения на референдуме – 50% (с 1997 г. установлен 25% порог одобрения). Также необходимо отметить, что снижение квоты одобрения (25%) венгерский парламент принял непосредственно для голосования по вступлению страны в НАТО. При предыдущих критериях признания результатов референдум от 16 ноября 1997 г. считался бы несостоявшимся (явка избирателей составляла 49,2%) и Венгрия не смогла бы вступить в эту организацию.

Несмотря на высокие требования к проведению референдума и признания его результатов, Венгрия является одной из редких стран ЕС с высокой долей состоявшихся референдумов на основе народной инициативы. Так из 10 «народных референдумов» 7 были признаны как состоявшиеся²²⁵. По мнению Восперника Ш., это связано с тем, что данные народные инициативы имели партийный характер и были связаны с деятельностью

²²² Ibid.

²²³ Конституция Венгрии. URL: <http://www.verfassungen.eu/hu> (дата обращения: 20.07.2023).

²²⁴ Конституция Венгрии. URL: <http://www.verfassungen.eu/hu> (дата обращения: 20.07.2023).

²²⁵ *Rehmet F., Wagner N., Weber T.W. Volksabstimmungen in Europa... S. 117.*

оппозиции, способной мобилизовать свой электорат для преодоления барьера в 50%²²⁶.

В остальных странах ЕС, использующих в настоящее время народную инициативу как инструмент национального института референдума (Болгария, Хорватия), законодательные критерии для инициирования и проведения народного голосования еще более высокие, чем в названных странах. Так, в Болгарии для проведения референдума на базисе народных петиций необходимо собрать более 400 тыс. подписей избирателей в срок не превышающий три месяца²²⁷. Допускаются к референдуму только те темы, которые имеют «национальное значение»²²⁸. Референдум считается состоявшимся, если в нем приняло участие не меньшая доля избирателей, чем на последних выборах в парламент страны²²⁹.

В Хорватии подобная процедура требует подписей не менее 10% избирателей страны в 15-дневный срок²³⁰. Однако, тезис, что «парламент страны может назначить референдум по изменению конституции», не означает, что он должен назначить его автоматически на основании собранных подписей. Как результат, в Хорватии был проведен лишь один референдум на основе народной инициативы (01.12.2013). Референдум был направлен против заключения однополых браков и был поддержан большей частью избирателей, католической церковью и правыми партиями (прежде всего националистским Хорватским демократическим союзом (ХДС))²³¹. В

²²⁶ *Vospornik S.* Modelle der direkten Demokratie... S. 360.

²²⁷ Volksabstimmungen in Bulgarien. Eine Übersicht // Mehr Demokratie. URL: https://www.mehr-demokratie.de/index.php?eID=tx_securedownloads&u=0&g=0&t=1589987065&hash=1d686c31e97f7f8a2efca5742e39a2ee0b6dfcbb&file=fileadmin/pdf/direkte_demokratie_in_bulgarien.pdf (дата обращения: 20.07.2023).

²²⁸ Direkte Demokratie in Bulgarien. Eine Übersicht // Mehr Demokratie. URL: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Volksbegehrensbericht_2019.pdf (дата обращения: 20.07.2023).

²²⁹ *Ibid.*

²³⁰ Конституция Хорватии. Ст. 87. URL: <http://www.verfassungen.eu/hr> (дата обращения: 20.07.2023).

²³¹ Референдум в Хорватии. URL: <https://www.vecernji.hr/vijesti/553-posto-hrvata-za-brak-zene-i-muskarca-u-ustavu-565686> (дата обращения: 20.07.2023).

Болгарии все четыре допущенные к проведению референдумы были признаны несостоявшимися по причине недостаточного участия населения²³².

Таким образом, авторское исследование показало, что страны Европы и, прежде всего, страны ЕС различаются между собой по уровню развития прямой демократии и применяемым инструментам института референдума. Анализ конституций стран ЕС позволяет сделать вывод, что главными формами референдума в этих странах являются: 1. народный опрос (плебисцит), инициированный властью; 2. обязательный референдум, имеющий место при изменении конституций стран; 3. факультативный референдум и 4. народная инициатива (петиционный референдум). Необходимо отметить, что среди стран ЕС в первой форме референдума доминируют как, условно говоря, «старые», так и «новые» демократии ЕС (Франция, Словения, Польша). Плебисцит, организованный по насущным вопросам государства и инициированный правящей властью, – наиболее широко распространенный инструмент института референдума. Вторая и третья форма преобладают в странах Западной Европы, четвертая – в бывших социалистических государствах Восточной Европы. Однако из-за высоких критериев по инициированию и проведению референдума на основе народных петиций подавляющее большинство из них считаются несостоявшимися. Кроме того, политические элиты стран могут использовать этот инструмент для достижения своих политических целей, и в некоторых случаях имеет место явное манипулирование законодательной базой прямой демократии, если власть не уверена в предстоящем исходе голосований.

Также в зависимости от востребованности института референдума можно выделить несколько *авторских правовых моделей*, сгруппированных на основе анализа частоты проведения референдумов и их характера:

²³² *Rehmet F., Wagner N., Weber T.W. Volksabstimmungen in Europa... S. 133.*

делиберативную, демократическую и дистративную. Делиберативная модель характерна для референдумов Ирландии, Италии, Сан-Марино, Лихтенштейн, Литвы, Словении, Словакии, Дании. Руководства этих стран считают, что референдум является важным элементом государственного строительства, а плебисциты необходимо проводить на всех уровнях власти. В этих странах институт референдума воспринимается как легитимный инструмент формирования государственной политики.

К демократической модели относятся референдумы, проводимые в таких странах, как Франция, Польша, Венгрия, Испания, Греция, Румыния, Латвия. Правительства данной группы стран используют референдумы как часть демократии, предпочитая прибегать к этому институту только в том случае, когда не существует общего консенсуса относительно какого-либо важного политического решения и/или национальное правительство не хочет принимать на себя ответственность за проведение референдума ввиду риска потери рейтинга. Для таких стран характерна инициатива государственных органов в проведении плебисцита.

К дистративной модели мы отнесли референдумы таких стран, как Мальта, Эстония, Нидерланды, Австрия, Великобритания, Болгария, Португалия, Кипр, Швеция, Хорватия, Люксембург, Кипр, Чехия, Финляндия, Бельгия, ФРГ. Правительства перечисленных стран придерживаются мнения, что институт референдума дискредитировал себя в ходе исторических событий и прибегать к нему стоит только в крайнем случае. Данные страны проводят плебисциты только по тем вопросам, решение по которым требует проведения всеобщего голосования согласно Конституции или нормам ЕС.

Отдельно выделяется опыт Швейцарии. Данная страна стоит особняком: на ее долю приходится более 2/3 всех проходящих в Европе плебисцитов. Такое частое проведение референдумов обуславливают исторические традиции децентрализации. Условно, карликовые страны Европы Лихтенштейн и Сан-Марино тоже обладают похожим

представлением об институте референдума, однако по количеству проводимых голосований и выносимым вопросам скорее похожи на страны делиберативной модели.

2.3 Институт референдума в России

Корни прямой демократии Российской Федерации, как мы уже это показали в начале этой главы, находятся в институте самоуправления древних русских городов – Киева, Новгорода, Пскова, Чернигова и др. В ходе централизации управления российским государством данный институт претерпел кризис, а традиции были утеряны. Однако подобные процессы проходили не только в России, но были характерны практически для всех государств того времени.

В советский период референдум как один из инструментов народовластия был закреплен в Основном законе страны. Статья 49 Конституции СССР 1936 г. позволяла Президиуму Верховного Совета СССР принимать решения о проведении голосования в форме всенародного опроса²³³. Фактически, его следует рассматривать не как самостоятельную форму политической партиципации, а как инструмент принятия властных решений, подготовительную стадию прохождения законопроектов²³⁴. Право окончательного решения принадлежало Верховному Совету СССР. Иногда инструмент народного опроса использовался Коммунистической партией для обоснования своих спорных решений. Так, в 1923 г. на основании народного опроса было принято решение о вхождении Нагорного Карабаха в состав Азербайджана. Присоединение Западной Украины и Западной Белоруссии проходило на основе широкого опроса жителей данного региона²³⁵.

²³³ Руденко В.Н. Прямая демократия... С. 172.

²³⁴ Там же. С. 173.

²³⁵ Коток В.Ф. Проблемы развития непосредственной демократии в Советском государстве.

Понятие «референдум» появляется в Конституции СССР 1977 г. и в Конституции РСФСР 1978 г. В них закреплена возможность проведения референдумов по наиболее важным вопросам общественной жизни, однако голосования не проводились вплоть до 1991 г. Этому событию предшествовало принятие закона о всесоюзном референдуме съездом народных депутатов в декабре 1990 г (Закон № 1869-1 «О всенародном голосовании (референдуме) СССР»). В октябре того же года был также принят закон о референдуме в РСФСР (Закон № 241-1 «О референдуме РСФСР»). По оценке В.Н. Руденко, данные законы можно рассматривать как начальный этап становления института референдума в нашей стране: «Впервые в нашей стране институт референдума вводился с учетом его основных особенностей, известных в мировой практике. Необходимо отметить, что оба закона предусматривали порядок проведения референдума, который мог быть реализован на практике»²³⁶. Так, инициатива проведения всероссийского референдума могла исходить из депутатского корпуса (1/3 депутатов Верховного Совета РСФСР) или от групп населения (порядка 1 млн подписей лиц, имеющих право на участие в референдуме)²³⁷.

Данный референдум имел огромное значение для развития российской государственности и имел противоречивые политические последствия. В этом отношении, В.В. Комарова отмечает, что «целью [референдума] было выявить волю народа по одному из важнейших вопросов государственной жизни о сохранении на территории нашей страны Союза ССР как обновленной федерации суверенных республик»²³⁸. Вынесенная на референдум формулировка вопроса была представлена в следующем виде: «Считаете ли Вы необходимым сохранение СССР как обновленной федерации равноправных суверенных республик, в которой будут в полной мере гарантироваться права и свободы человека любой национальности?».

²³⁶ Руденко В.Н. Прямая демократия... С. 175.

²³⁷ О референдуме РСФСР: Закон РСФСР от 16.10.1990 № 241-1. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». Ст. 10.

²³⁸ Комарова В.В. Референдумный процесс Российской Федерации. С. 30.

Явка на референдум составила 75,44% от числа избирателей. Из них 76,4 % высказались положительно относительно предлагаемого вопроса. Параллельно проходил еще один референдум, организованный только на территории РСФСР. Его предметом стал вопрос о создании президентского поста. Явка составила чуть меньше всесоюзного – 75,09 % от числа избирателей РСФСР. Введение президентского поста поддержали 69,85 % процента избирателей.

25 апреля 1993 г. во время противостояния Президента и Верховного Совета Российской Федерации прошел второй референдум, на который были вынесены четыре вопроса. Главная цель проводимого референдума стало расширение власти президента за счет внесения поправок в Конституцию. Первый вопрос: «Доверяете ли Вы Президенту Российской Федерации Н.Б. Ельцину?» сразу вызвал шквал критики со стороны юристов и народных депутатов. Как отмечает В.В. Комарова, само содержание первого вопроса имеет преимущественно нравственно-оценочный и политический характер, и, следовательно, не связано с изменениями и дополнениями Конституции и законов²³⁹. Социальный остракизм и критику экспертного сообщества вызвала формулировка второго вопроса: «Одобряете ли Вы социально-экономическую политику, осуществляемую Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации с 1992 г.?». С другой стороны, формулировки третьего и четвертого вопроса: «Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов Президента РФ?» и «Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов РФ?» – противоречили Основному закону страны. Проведение досрочных выборов требовало изменения статей Конституции РФ (статьи 121.11, статья 85). Однако 5 мая 1993 г. Центральная Комиссия Всероссийского референдума обнародовала итоги референдума. Согласно ее заключению, референдум можно считать состоявшимся. В нем приняло участие 64,51 %

²³⁹ Комарова В.В. Референдумный процесс Российской Федерации. С. 37.

избирателей страны. По первому и второму вопросу решение принято, так как за них проголосовало более половины участников. Решения по третьему и четвертому вопросу не были приняты ввиду голосования менее половины избирателей²⁴⁰.

Следующий значимый референдум прошел в 1993 г. 12 декабря состоялось всенародное голосование по проекту Конституции РФ.

В нем приняли участие 54,79% от числа зарегистрированных избирателей. Принятие Основного закона поддержали 58,42% участников голосования. Впоследствии день проведения референдума стал государственным праздником «Днем Конституции», в 2023 г. Основному закону исполнилось 30 лет.

В России механизмы процедуры проведения референдума РФ регламентируются Конституцией РФ, а также федеральными конституционными законами «О референдуме Российской Федерации» от 10.10.1995²⁴¹, Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19.09.1997²⁴², а также дополнениями, внесенными в него Федеральным законом от 30.03.1999.

Конституция РФ впервые закрепила референдум как одну из высших форм непосредственного волеизъявления ее многонационального народа. К основополагающим нормам Конституции, касающимся общественного устройства государства и осуществления власти, можно отнести следующие:

1. Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления (Статья 1).

²⁴⁰ Там же. С. 35.

²⁴¹ О референдуме в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 30.12.2021). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁴² Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 31.07.2023). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (статья 3).

3. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 3.2.).

4. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 3.3)²⁴³.

К общим положениям Конституции в отношении института референдума можно отнести следующие:

1. Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (статья 32.1).

2. Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (статья 32.2).

3. Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (статья 32.3)

Также можно выделить отдельную группу конституционных прав, способствующую институционализации референдума в рамках политической партиципации в РФ. Профессор В.В. Комарова называет такие положения Основного закона «специальными» и отмечает, что они закрепляют механизмы проведения референдума в стране²⁴⁴. К ним относят статьи 130 (местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие

²⁴³ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁴⁴ Комарова В.В. Референдумный процесс Российской Федерации. С. 51.

органы местного самоуправления), 84 (назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом) и 92 (во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации. Исполняющий обязанности Президента Российской Федерации не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации)²⁴⁵. Тем самым, в Конституции страны закреплены следующие виды референдума: по территориальному охвату (общероссийский, субъектов Федерации и муниципальный). По юридической силе – обязательный (по Конституции страны), по императивности назначения – факультативный²⁴⁶.

Правовой дизайн референдума в РФ составляет не только Конституция, но и федеральные конституционные законы. Особое место занимает Федеральный конституционный закон 2004 г.²⁴⁷ Он является правопреемником норм, установленных в законодательстве в 1995 г. Начиная с принятия данного ФКЗ в 2004 г. до 2023 г. в него вносился ряд изменений, в частности это было сделано в 2006, 2008, 2014, 2015, 2017 и 2021 гг.

Базовый нормативно-правовой акт о референдуме подчеркивает, что данный вид волеизъявления граждан, наряду со свободными выборами, является непосредственным выражением власти народа²⁴⁸. Подчеркивается, что референдум – это всенародное голосование граждан РФ по вопросам государственного значения (статья 1). Референдум регулируется законодательством Российской Федерации. Любой гражданин РФ, достигший 18 лет, имеет право голосовать на референдуме, а также участвовать в выдвижении инициативы проведения референдума (за

²⁴⁵ Конституция Российской Федерации.

²⁴⁶ Комарова В.В. Референдумный процесс Российской Федерации. С. 52.

²⁴⁷ О референдуме в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 18.06.2017).

²⁴⁸ Там же.

исключением лиц, находящихся в местах лишения свободы или признанные судом недееспособными) (статья 5).

Вопросы, которые могут выноситься на референдум, включают в себя следующие темы: 1) проект новой Конституции страны (необязательно); 2) проекты нормативных актов, предусмотренных международными договорами РФ (обязательно) 3) различные, в том числе альтернативные вопросы, инициированные различными общественными группами (статья 6.8).

Так же законом четко установлен запрет вынесения на голосование следующих вопросов: 1) об изменении статуса субъекта Российской Федерации; 2) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также о проведении досрочных выборов Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации либо о перенесении сроков проведения таких выборов; 3) об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации; 4) о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; 5) об избрании, о досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором Российской Федерации. 8) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения; 10) отнесенные Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти (статья 6).

В соответствии со статье 14 Федерального закона, право инициативы проведения референдума принадлежит: 1) не менее чем двум миллионам граждан Российской Федерации (0,8% избирателей), имеющим право на

участие в референдуме, – при условии, что на территории одного субъекта Российской Федерации или в совокупности за пределами территории Российской Федерации находится место жительства не более 50 тысяч из них; 2) конституционному собранию; 3) федеральным органам государственной власти. Кроме того, в статье 14 Федерального закона указывается на обстоятельства, препятствующие началу деятельности инициативы: «Инициатива проведения референдума, принадлежащая гражданам Российской Федерации в соответствии с пунктом 1 части 1 настоящей статьи, не может быть выдвинута в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации на основании решения уполномоченного федерального органа, а также в случае, если проведение референдума приходится на последний год полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»²⁴⁹. Если такие обстоятельства отсутствуют, то инициатива может начать сбор подписей (статья 14).

Сбор подписей реализуется инициативными группами граждан, составляющими региональную подгруппу. Данные объединения регистрируются региональной избирательной комиссией. В каждую подгруппу должны входить не менее 100 человек, обладающих избирательным правом и зарегистрированных на территории данного субъекта. Всего необходимо создание региональных подгрупп не менее чем в половине субъектов РФ (статья 15).

Далее, Федеральный закон детально описывает процедуру формирования инициативы. Прежде всего, уведомление о проведение собрания для организации региональной подгруппы должно быть направлено в региональную избирательную комиссию не менее чем за пять дней до даты проведения такого собрания. Она должна содержать информацию о месте и

²⁴⁹ О референдуме в Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 18.06.2017).

времени проведения собрания и предлагаемых для вынесения на референдум вопросах. Собрание группы считается правомочным, если в нем приняло участие не менее 100 чел., проживающих на территории данного субъекта федерации.

Подписи участников собрания подлежат нотариальному заверению. На самом собрании должны присутствовать представители избирательной комиссии субъекта Федерации, а также представитель центральной избирательной комиссии, иначе результаты собрания не будут иметь юридической силы.

В случае успешного проведения собрания и принятия на нем решения о создании инициативной группы, собрание направляет ходатайство о регистрации региональной группы, в котором указывается вопрос референдума. Центральная избирательная комиссия РФ уведомляется об этом избирательной комиссией субъекта РФ в течении десяти дней со дня первого уведомления, также проверяются соответствие предлагаемого на референдум вопроса нормам законодательства РФ (статья 15, п. 13). Центральная комиссия по истечению 15-дневного срока принимает решение о регистрации региональной группы или об отказе в регистрации. Причиной для отказа может стать не выполнение требований Федерального закона о референдуме (процедуры создание инициативы), а также не соответствие вопросов референдума Конституции РФ. Решение Центральной избирательной комиссии РФ может быть обжаловано в Верховном Суде субъекта Российской Федерации. В случае регистрации региональных подгрупп более чем в половине субъектов Российской Федерации уполномоченные представители региональных подгрупп более чем половины субъектов Российской Федерации вправе на своем собрании принять решение об обращении в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации с ходатайством о регистрации инициативной группы по проведению референдума и вопроса (вопросов) референдума и обратиться с указанным ходатайством в Центральную избирательную комиссию

Российской Федерации не позднее чем через два месяца со дня регистрации первой региональной подгруппы. На данном собрании также принимаются решения о назначении из числа участников собрания уполномоченных представителей инициативной группы по проведению референдума и ее уполномоченных представителей по финансовым вопросам (статья 15, п. 19). Если Центральная избирательная комиссия Российской Федерации установит соответствие ходатайства инициативной группы и приложенных к нему документов требованиям настоящего Федерального конституционного закона, она в течение 10 дней со дня поступления ходатайства принимает решение о регистрации инициативной группы по проведению референдума, регистрирует ее уполномоченных представителей, в том числе уполномоченных представителей по финансовым вопросам, с указанием их фамилий, имен и отчеств и дает разрешение на открытие специального счета фонда референдума, а также выдает инициативной группе по проведению референдума регистрационное свидетельство и извещает об этом избирательные комиссии субъектов Российской Федерации. В регистрационном свидетельстве, выданном инициативной группе по проведению референдума, указывается дата окончания срока сбора подписей в поддержку инициативы проведения референдума (статья 15, п. 23).

В случае положительного решения Центральной избирательной Комиссии о создании инициативы по проведению референдума, инициативная группа должна собрать в течение 45 дней со дня регистрации инициативной группы более 2 млн подписей граждан России в поддержку референдума. При этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 50 тыс. подписей участников референдума, место жительства которых находится на территории данного субъекта Российской Федерации. Если сбор подписей осуществляется среди участников референдума, проживающих за пределами территории Российской Федерации, общее количество этих подписей не может составлять более 50 тыс. (статья 17). По истечению срока подписные листы со всех регионов РФ

должны быть направлены для проверки в Центральную избирательную комиссию.

ЦИК проверяет в течение 30 дней со дня приема подписных листов и документов соблюдение порядка сбора подписей, оформление подписных листов, достоверность сведений (статья 18). Центральная комиссия осуществляет проверку не менее 40 % подписей. По итогам проверки Центральная избирательная комиссия Российской Федерации принимает решение о результатах выдвижения инициативы проведения референдума. В случае, если количества достоверных подписей участников референдума достаточно для назначения референдума и при этом количество недостоверных и (или) недействительных подписей составило менее 5% от общего количества подписей, отобранных для проверки, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации указывает это в своем решении о результатах выдвижения инициативы проведения референдума (статья 19). Если 5% и более от числа всех подписей было признано недостоверными, то ЦИК принимает решение о прекращении реализации инициативы референдума. Инициативная группа имеет право обжаловать решение в Верховном суде РФ. Если решение не было обжаловано или было со стороны Верховного суда отклонено, то инициативной группе запрещается в течение одного года выдвигать повторно данную инициативу с такой же формулировкой вопроса референдума.

Необходимо отметить, что инициативы о проведении референдума, исходящие из Конституционного собрания по изменению Конституции РФ или инициативы федерального органа по референдуму о международных договорах РФ не имеют такого сильного и детального регулирования, как инициативы региональных групп. Поэтому за последние 30 лет все инициативы по проведению референдума со стороны негосударственных акторов не имели успеха.

Президент РФ и Федеральное Собрание оповещается Центральной избирательной комиссией в случае положительного решения о выдвижении

инициативы по проведению референдума. После этого начинается следующий этап – назначение референдума. Правом назначать референдум обладает глава государства. До принятия им решений проверить инициативу должен Конституционный Суд. Президент РФ после поступления к нему решения Конституционного Суда издает указ о назначении референдума, в котором определяет дату его проведения. При назначении референдума Президент Российской Федерации определяет день голосования, которым может быть только воскресенье в период от 60 до 100 дней со дня официального опубликования решения о назначении референдума. Голосование не может быть назначено на предпраздничный и нерабочий праздничный день, день, следующий за нерабочим праздничным днем, а также на воскресенье, которое в установленном порядке объявлено рабочим днем. Решение о назначении референдума подлежит официальному опубликованию не позднее чем через пять дней со дня его принятия. Референдум в России не может проводиться: 1) в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, а также в течение трех месяцев со дня отмены военного или чрезвычайного положения; 2) в последний год полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации; 3) в период между официальным опубликованием решения о назначении референдума и официальным опубликованием (обнародованием) его результатов; 4) не допускается в течение 2 лет со дня официального опубликования результатов его повторное проведение.

Важное значение в ходе референдума имеет агитация. Граждане имеют право вести ее беспрепятственно в любых не противоречащих закону формах. Сам период агитации начинается после принятия решения Президентом о назначении референдума. По окончании голосования по вопросам референдума Избирательные комиссии субъектов Российской

Федерации направляют протоколы об итогах голосованию в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации. Референдум признается состоявшимся, если в голосовании приняло участие более половины граждан, обладающих правом на участие в референдуме Российской Федерации. Решение, которое выносилось на референдум, считается принятым, если за него в целом по Российской Федерации проголосовало более половины граждан, принявших участие в голосовании. Если на референдум выносились альтернативные варианты вопросов и ни один из указанных вариантов не получил необходимого числа голосов, то все варианты считаются отклоненными. Решение, принятое на общероссийском референдуме, является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении. Оно действует на всей территории Российской Федерации и может быть отменено или изменено не иначе как путем принятия решения на новом референдуме Российской Федерации.

Анализ процедур назначения говорит о том, что референдум в РФ является сложным, но постоянно развивающимся институтом ²⁵⁰. На протяжении 30 лет существования государства было реализовано проведение лишь 4 национальных референдума. Все они инициировались президентом страны. Они касались вопросов пересмотра властных взаимоотношений (референдум апреля 1993 г.) или изменения конституции страны (декабрь 1993 и июль 2020). В стране не было проведено ни одного референдума по инициативе населения (петиционный референдум).

Авторский анализ причин низкой востребованности института референдума выделил ряд особенностей, объясняющих данную ситуацию.

Во-первых, российские граждане серьезно воспринимают императивную природу референдума. Соответственно, результаты данного плебисцита должны иметь прямое действие. Данный принцип был

²⁵⁰ Руденко В.Н. Прямая демократия... С. 175.

дискредитирован неуважительным отношением к результатам референдума о сохранении СССР.

Во-вторых, анализ опыта постсоветских государств показывает, что плебисциты в данном регионе обыкновенно касаются одного из трех аспектов: изменения формы правления, вопросов конфигурации органов государственной власти или вопроса полномочий главы государства. Данный перечень вопросов характерен для кризисных ситуаций в государственности, и без их появления востребован не будет.

В-третьих, действующий институциональный дизайн референдума делает затруднительной инициацию проведения плебисцита на национальном уровне иным актором, кроме правительства. С одной стороны, отсутствие референдумов показывает, что в деятельность правительства носит консенсусный характер по отношению к общественному интересу, нет каких-либо значимых разногласий между властью и обществом. А с другой, эта особенность делает особенно актуальными вопрос о проработке и развитии в России института регионального референдума.

По своему содержанию институт референдума страны ограничен жесткими юридическими рамками. Изменения конституционных основ страны является необязательным предметом народного обсуждения. Они могут быть вынесены на референдум, но также могут остаться в компетенции Конституционного Собрания страны. Данное решение принимается правительством страны и президентом. Также видна тенденция ограничения возможности инициирования референдума со стороны парламента страны. Если в законе № 241-1 «О референдуме РСФСР» от 1990 г. имелась статья, предусматривающая инициирование общероссийского референдума группой депутатов, то новый Федеральный закон такой возможности не предоставляет. Также и для организации референдума со стороны общественных движений имеются серьезные препятствия. Нижняя граница числа подписей для проведения возросла с 1 млн подписей до 2 млн, что делает его практически невозможным в условиях данного правового поля.

Глава 3. Институт референдума в государствах Европы: типология и особенности его реализации на постсоветском пространстве

3.1 Типология института референдума в Европе

Разнообразие института референдума в Европе было продемонстрировано в предыдущей главе. На основании выявленных различий в правовой структуре, процессуальных механизмов, частоте использования института референдума возможно провести ранжирование стран Европы и выделить группы государств со сходными структурами, моделями непосредственной демократии. Впервые такое ранжирование было проведено в начале 2000-х гг. исследователями европейского института «Инициативы и Референдума» (IRI) и представлено в монографии «Мониторинг инициатив и референдумов 2004/2005»²⁵¹. Согласно авторской типологии, в начале XXI в. большинство страны Европы можно классифицировать по семи категориям согласно уровню развития инструментов прямой демократии. Результаты данной классификации представлены далее (см. таблицу 9).

По мнению авторов, институт референдума наиболее развит лишь в одной стране – Швейцарии. Данное государство формирует первый тип стран – радикальные демократы. Этот тип стран (в который, как уже было отмечено, входит пока лишь Швейцария) авторы характеризуют высоким спектром применяемых форм института референдума, отсутствие ограничений по тематике и уровню участия, низким кворумом подписей по организации референдума на основе народной инициативы. Действительно, Швейцария намного опережает по уровню развития данного института

²⁵¹ Initiative & Referendum Monitor 2004/2005 : The IRI Europe Toolkit for Free and Fair Referendums and Citizens' Initiatives / Bruno Kaufmann (with contributions from Andreas Gross, Paul Carline, Jüri Ruus, Nadja Braun, Rolf Büchi, Henrik Dahlsson and Palle Svensson. 2004. URL: <https://iri-europe.org/index.php/publications/european-citizens-initiative/initiative-and-referendum-monitor> (дата обращения: 20.07.2023).

другие страны мира и может, по нашему мнению, претендовать на высокое место в системе ранжирования стран мира.

К группе стран «Прогрессисты» авторы относят 7 стран ЕС. Они отмечают в этих странах частоту применения референдумов в решении политических вопросов, разнообразие референдумов и их независимость от властных структур. В этой группе присутствует уже одно государство Восточной Европы – Литва.

Таблица 9. Типология государств Европы по уровню развития института референдума (по Б. Кауфману)²⁵²

Тип стран (категория стран)	Характерные черты института референдума	Государства
Радикальные демократы	Граждане имеют доступ к широкому спектру инструментов прямой демократии (народная инициатива, факультативный и обязательный референдум). Частое использование и огромное влияние на законодательную базу.	Швейцария
Прогрессисты	Граждане стран данной группы имеют возможность инициировать референдум без специального разрешения со стороны государственного органа. Есть также возможность проведения обязательного референдума.	Дания, Ирландия, Словения, Словакия, Италия, Нидерланды, Литва
Осторожные	В странах имеются механизмы инициирование народной инициативы и проведения референдума, однако контроль над проведением референдумов осуществляется парламентом или правительством.	Люксембург, Болгария, Португалия, Чехия, Бельгия, Франция, Испания, Франция, Норвегия, Польша, Лихтенштейн
Нерешительные	Политическая элита боится привлечь граждан к механизму принятия политических решений из-за страха перед необходимостью делиться властью или по причине конкретного исторического опыта.	Венгрия, Швеция, Великобритания, Финляндия, Эстония, Румыния, ФРГ, Мальта
Боязливые	Практически полностью отсутствуют процедуры и опыт использования механизмов прямой демократии. Тем не менее, данная проблема обсуждается в обществе.	Исландия, Греция, Хорватия, Кипр
Новички	Данные государства находятся в самом начале демократизации своих обществ. Внедрение элементов прямой демократии проходит крайне тяжело.	Албания, Босния и Герцеговина, Сербия, Македония, Грузия, Молдавия
Авторитаристы	В странах, относящихся к этой категории, «нет в настоящее время никакого базиса для	Россия, Украина, Армения, Азербайджан

²⁵² Источник: Initiative & Referendum Monitor 2004/2005...

развития прямой демократии».

В третью, четвертую и пятую группы входят государства, в которых руководящие органы власти имеют сильное влияние на механизмы инициирования, организации и проведения референдумов. В них повышается доля стран Восточной Европы, при этом авторы не учитывают количество и частоту народных голосований. В последние две группы («новички» и «авторитаристы») входят страны бывшего СССР и Восточного блока.

Представляется, что типология швейцарских исследователей не в полной мере релевантна актуальной политической ситуации ввиду значимых трансформационных процессов, произошедших в мире за последнее десятилетие. Соответственно, она может быть использована как вспомогательный источник, но не отражает современные реалии развития института референдума в Европе. Это обосновывается следующими аргументами. Во-первых, классификация предполагает использование «ярлыков-эвфемизмов» времен холодной войны и демонстрирует предвзятое отношение к странам Восточной Европы с одновременным «облагораживанием» института референдума в Западной. Например, отнесенные авторами исследования ко второй группе («прогрессистов») Нидерланды за описываемый хронологический период провели только три национальных референдума (2005, 2016 и 2018 гг.), а в органическом законодательстве страны прямо не закреплены какие-либо механизмы прямой демократии (для проведения референдумов парламенту страны необходимо было принимать соответствующие законы)²⁵³.

Во-вторых, княжество Лихтенштейн, на которое приходится порядка 10% всех проведенных в мире референдумов и по частоте их применения опережающее все другие страны Европы, кроме Швейцарии, авторы относят к группе «осторожных».

²⁵³ Volksabstimmungen in den Niederlanden. Eine Übersicht // Mehr Demokratie. URL: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/ve_in_niederlanden.pdf (дата обращения: 20.07.2023).

В-третьих, в случае ФРГ, где не было проведено с 1945 г. ни одного национального референдума, авторы отнесли к группе «нерешительных», вместе с Венгрией (13 референдумов), Эстонией (4 референдума) и прочими государствами.

В-четвертых, не в полной мере корректно охарактеризована группа «авторитаристы»: в ее рамках полностью отрицается существование прямой демократии. Здесь авторы проигнорировали изменение законодательств данных государств после 1990 года и закрепления в них основ непосредственной демократии. Так, например, в конституции Армении 1995 г. в главе 15 предусмотрены три вида референдума (конституционный, по гражданской инициативе и при рассмотрении членства Армении в международных организациях). На Украине и в России до 2005 г. было проведено 3 референдума. Поэтому утверждение авторов исследования об отсутствии базиса в указанных государствах для прямой демократии более чем сомнительно.

Более объективная и глубокая типология института референдума стран Европы предложена немецкими исследователями прямой демократии Ф. Рехметом, Н. Вагнером и Т.В. Вебером (F. Rehmet, N. Wagner, T.W. Weber)²⁵⁴. В основе выделения ими групп стран по типам развития института референдума находились такие критерии, как наличие закрепленных в конституциях стран Европы инструментов прямой демократии, а также имеющая практика, частота использования данных инструментов. Согласно авторской методике, на территории Европы можно выделить также 7 типов стран (см. таблицу 10).

²⁵⁴ *Rehmet F., Wagner N., Weber T.W. Volksabstimmungen in Europa...*

Таблица 10. Классификация стран Европы по типу развития института референдума (по Ф. Рехмет и др.)²⁵⁵

Тип института референдума	Кол-во государств	Государства	Число проведенных голосований
1. Инструменты прямой демократии как неотъемлемая часть политической жизни.	2	Швейцария, Лихтенштейн	745
2. Широкое использование государствами инструментов прямой демократии.	9	Италия, Ирландия, Сан Марино, Литва, Дания, Словакия, Словения, Латвия, Венгрия	237
3. Наличие инструментов прямой демократии с низкими показателями их использования.	7	Албания, Болгария, Мальта, Северная Македония, Румыния, Сербия, Хорватия	19
4. Инструменты прямой демократии используются в исключительных случаях, преобладание плебисцитов через органы государственной власти.	10	Австрия, Андорра, Босния и Герцеговина, Испания, Польша, Эстония, Франция, Исландия, Люксембург, Черногория	36
5. Отсутствие инструментов прямой демократии, плебисциты лишь через органы государственной власти.	7	Греция, Молдавия, Португалия, Швеция, Чехия, Украина, Кипр	13
6. Плебисциты консультативного характера.	5	Бельгия, Великобритания, Нидерланды, Финляндия, Норвегия	0
7. Отсутствие инструментов.	2	ФРГ, Монако	0

²⁵⁵ Источник: составлено автором по: *Rehmet F., Wagner N., Weber T.W. Volksabstimmungen in Europa Rehmet... S. 42.*

Типология немецких авторов демонстрирует широкие различия в уровне развития и применения института референдума среди стран Европы. Авторы учитывают как наличие законодательной базы, так и степень практического использования инструментов прямой демократии, возможности инициирования референдума «снизу» или только по желанию государственных структур.

Несмотря на более глубокое исследование института референдума и созданную типологию государств Европы, представленная модель имеет определенные недостатки. К ним можно отнести: 1) ограниченный выбор стран Европы, отсутствие в нем стран бывшего СССР, расположенных также в Европе (Белоруссии, России, стран Закавказья); 2) отсутствие обобщений, генерализаций стран по культурно-историческим особенностям формирования и развития института референдума, отсутствие учета особенностей современной политической культуры стран, а также выделения страновых групп; 3) отсутствие учета дискриминации отдельных слоев населения, регионов и их исключение из демократического процесса в оценке развитости института референдума в отдельных странах (Латвии, Эстонии, Грузии, Украины).

Оригинальный ряд моделей прямой демократии в странах ЕС и Швейцарии представлен в работе профессора В.Н. Руденко «Прямая демократия: модели правления, и конституционно-правовые институты». Автор, используя тексты конституций этих стран, правовых актов, выделил 14 моделей института референдума и сравнил их с формализованными моделями принятия публично-властных решений по шкале от 1 (абсолютная прямая демократия) до 0 (абсолютное отсутствие прямой демократии)²⁵⁶.

Согласно авторской методике, большинство стран ЕС и Швейцария характеризуются собственной национальной моделью развития тех или иных инструментов прямой демократии. Автор выделяет швейцарскую,

²⁵⁶ Руденко В.Н. Прямая демократия... С. 142.

австрийскую, датскую, греческую, испанскую и прочие модели института референдума. Каждая модель включает лишь одну страну с ее национальной спецификой исследуемого института. Швейцария, например, показана под моделью № 2 и имеет наибольший набор инструментов института референдума (11). Великобритания (модель 4), напротив, имеет минимальное число правовых положений института референдума (всего 3). Отдельные государства ЕС (Бельгия, Нидерланды, Люксембург, Финляндия) не представлены как модели по причине слабой развитости или полного отсутствия института референдума в данных странах. Новые члены ЕС, вступившие в организацию после 2004 г., не рассматриваются.

Резюмируя, В.Н. Руденко демонстрирует черты сходства и различия между государствами ЕС в наличии правовой возможности использования инструментов института референдума (обязательного, факультативного, инициированного гражданами и т.д.), выделяет группы стран с одинаковой моделью правового участия граждан в народных голосованиях²⁵⁷. Также отмечается, что принимаемые в странах Европейского Союза конституционные нормы зачастую создают административные барьеры и ограничивают участие граждан в разработке и принятии органами власти политических решений. В целом, институт референдума как институт политической партиципации в европейских странах относится к представительной, а не прямой демократии. Это доказывается тем, что население принимает участие в одобрении или отказе от политических решений, заранее сконструированных органами власти.

Можно отметить ряд достоинств и недостатков в предлагаемой В.Н. Руденко модели института референдума. К достоинствам можно отнести используемое ранжирование стран ЕС и Швейцарии по наличию правовых инструментов института референдума, выделение групп стран со схожими конституционными правами, к недостаткам – отсутствие типологизации,

²⁵⁷ Руденко В.Н. Прямая демократия... С. 151.

обобщения государств ЕС по уровню развития института референдума во взаимосвязи с практическим использованием конституционных прав граждан этих государств. Кроме того, круг европейских стран включал лишь 15 стран ЕС и Швейцарию, что, несомненно, ограничивало детальное рассмотрение развитие института референдума в Европе, насчитывающего сейчас более 40 государств, входящих в различные региональные группировки.

Учитывая данные как зарубежных, так и отечественных исследователей, нами была разработана собственная авторская типология института референдума стран Европы, которая существенно дополняет и углубляет схемы предыдущих авторов. В основе ее находится выделение группировок стран по общему числу закрепленных в конституциях этих государств инструментов института референдума, но также выделение в этих группах подгрупп со сходными характеристиками. На основании проведенного ранжирования стран Европы (46 стран) нами было выделено 5 групп государств на основании таких критериев, как количество закрепленных в законодательно-правовых актах инструментов референдума и частота их использования. Данные типы стран представлены в таблице № 11.

Таблица 11. Ранжирование стран Европы по числу законодательных инструментов института референдума и частоте их использования²⁵⁸

Страна / Инструмент	Обязательный референдум	Факультативный референдум	Референдум по инициативе граждан	Референдум по инициативе государства	Референдум по инициативе государства и граждан	Плебисцит (консультативный)	Частота использования Инструмента ПД, где – очень часто (+++); часто (++); иногда (+); ситуативно (+-); редко (-); очень редко (- -); никогда (- - -).
<i>Модель абсолютной ПД</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	+++
Швейцария	1	1	1	0	1	0	+++
Лихтенштейн	1	1	1	1	0	1	+++
Словакия	1	0	1	1	0	1	+
Словения	0	1	1	1	0	1	++
Венгрия	1	0	1	1	1	0	+
Хорватия	1	0	1	1	0	1	+ -
Латвия	1	0	1	1	1	0	+
Литва	1	0	1	1	0	1	++
Албания	1	1	0	1	1	0	+ -
Мальта	1	1	0	1	0	1	+ -
Испания	1	0	0	1	1	1	- -
Италия	0	1	0	1	0	1	++
Болгария	0	1	1	1	0	0	+ -
Сербия	1	0	1	1	0	0	+ -
Сев. Македония	1	0	1	0	0	1	+ -
Ирландия	1	0	0	1	0	1	+ -
Сан Марино	0	1	1	1	0	0	++
Россия	0	0	1	1	0	1	- - -
Австрия	1	0	0	1	0	1	-
Дания	1	0	0	1	0	1	+
Исландия	1	0	0	1	0	1	-
Беларусь	0	0	1	1	0	1	-

²⁵⁸ Источник: составлено автором на основе данных по: Democracy Navigator. URL: <https://www.democracy-international.org/navigator> (дата обращения: 20.07.2023).

Украина	0	0	1	1	1	1	-
Люксембург	0	1	0	0	1	1	-
Польша	1	0	0	1	1	0	-
Грузия	0	0	1	1	0	1	--
Румыния	1	0	0	1	0	1	+-
Армения	1	0	0	1	1	0	--
Франция	1	0	0	1	0	0	-
Черногория	1	0	0	1	0	0	-
Андорра	1	0	0	1	0	0	-
Великобритания	0	0	0	1	0	1	---
Нидерланды	0	0	0	1	0	1	---
Швеция	0	0	0	1	0	1	---
Финляндия	0	0	0	1	0	1	---
Норвегия	0	0	0	1	0	1	---
Эстония	1	0	0	1	0	0	---
Греция	0	0	0	1	0	1	---
Босния-Герцеговина	1	0	0	0	0	0	-
Португалия	0	0	0	1	0	0	--
Чехия	0	0	0	1	0	0	--
Молдавия	0	0	0	1	0	0	--
Азербайджан	1	0	0	0	0	0	--
Бельгия	0	0	0	0	0	1	--
Германия	0	0	0	0	0	1	---
Кипр	0	0	0	1	0	0	--
<i>Модель абсолютной представительной демократии</i>	0	0	0	0	0	0	Полное отсутствие

Далее обозначим и охарактеризуем каждую из выделенных нами групп:

Группа 1. Страны с наибольшим спектром имеющихся инструментов института референдума и частотой их использования. К этой группе относят лишь два государства, не входящих в ЕС, – Швейцария и Лихтенштейн. На эти две страны приходится 71% всех обязательных народных предметных голосований. При этом на Швейцарию приходится 61% голосований, на Лихтенштейн – 10%. Эти страны имеют наибольшее число инструментов прямой демократии. Наиболее часто применяемые из них – голосование на основе народной инициативы и факультативный

референдум. Даже во время строго карантина по причине эпидемии COVID-19 в 2020 г. в Швейцарии было проведено 5 факультативных референдумов и 4 референдума на основе народной инициативы²⁵⁹. В Лихтенштейне в этот период прошло два голосования по вопросам двойного гражданства и по паритетам представителей различных полов в государственных учреждениях²⁶⁰.

Инициирование гражданского или факультативного референдума по внесению закона в этих странах достаточно просто. В Швейцарии для этого необходимо собрать подписей от приблизительно 2% избирателей страны в течение 18 месяцев, в Лихтенштейне – 5% (6 недель). Спектр выносимых на народное голосование тем не ограничен, и закон принимается или отвергается на основе простого большинства. Отсутствие кворума голосования характерно также и для обязательного референдума. До октября 2021 г. в Швейцарии было проведено 238 обязательных референдума, касающихся вопросов изменения Конституции, вступление страны в международные организации²⁶¹. В Лихтенштейне, напротив, не было проведено ни одно референдума.

Таким образом, институт референдума в данных государствах является неотъемлемой частью их политической системы, политического поведения их граждан. Процесс инициирования гражданских референдумов и процедуры голосования по ним – наиболее простые из всех известных на сегодняшний день. Проходящие несколько раз в год народные голосования стали важнейшими элементами политической культуры, демократизации, идентичности населения этих стран.

²⁵⁹ Chronologie Volksabstimmungen 2011–2020 // Der Bundesrat. URL: https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1_2011_2020.html (дата обращения: 20.07.2023).

²⁶⁰ Fürstentum Liechtenstein. Abstimmungen. URL: <https://www.abstimmungen.li/resultat/22> (дата обращения: 20.07.2023).

²⁶¹ Chronologie Referenden 2011–2020. // Der Bundesrat. URL: https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/rf/ref_2_2_3_1.html (дата обращения: 20.07.2023).

Группа 2. Страны с достаточно большим числом видов прямой демократии, но различной степени применения его инструментов.

Включает в себя 9 стран Европы. Большая часть из них – государства Восточной Европы. Также представлены два государства Южной Европы – Мальта и Испания. В государствах этой группы широко применяются практически все известные инструменты института референдума. Доминирующим инструментом прямой демократии является референдум, инициированный президентом или парламентом стран (9 стран), обязательный референдум используется в 8 государствах, референдум по народной инициативе – в 6 государствах. В Албании и Словении возможно проведение факультативного референдума, направленного на лишение юридической силы, принятого парламентом этих стран нормативного акта или закона (аброгативный референдум). Консультативный плебисцит, не имеющий юридической силы, может быть применен также в 6 государствах группы. Несмотря на очевидную схожесть государств группы уровня развитости института референдума, среди этих стран существуют огромные различия в системе организации, порога участия и разрешенной тематики вопросов, вносимых на референдум. Так, если в Литве, Латвии, Хорватии тематика вопросов, выносящихся на референдум по народной инициативе, может охватывать самые разнообразные проблемы развития этих стран, то в Словакии и Венгрии круг вопросов сильно ограничен. В то же время, число подписей, необходимое для инициирования референдума, колеблется в пределах от 1,4% в Албании (для факультативного референдума) до 10-12% от населения страны в Литве и Латвии. Также и по частоте его применения имеются большие различия между странами. Так, с 1990 г. в Словении, Словакии, Литве и Венгрии было проведено более 10 голосований. Напротив, в Испании – лишь два (1986 и 2005 гг.)²⁶².

²⁶² Direkte Demokratie in Spanien // Mehr Demokratie. URL: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/direkte_demokratie_in_spanien.pdf (дата обращения: 20.07.2023).

Опыт классификации может быть дополнен также еще одним критерием – доминированием определенного вида референдумов. Согласно данному критерию, выделяемую группу допустимо разделить на две подгруппы:

А) *Страны с преобладанием гражданской инициативы и факультативного референдума.*

В нее входят Литва, Словакия, Венгрия, Латвия, Словения, Хорватия. В этих странах народные голосования на основе народных инициатив преобладают в количественном отношении над другими видами референдумов. В Словении имелась возможность до 2005 г. использования народной инициативы как инструмента института референдума. Однако конституция 2005 г. упразднила данный вид прямой демократии. Таблица 12 показывает особенности применения данного инструмента в этих странах.

Таблица 12. Особенности института референдума в странах, относящихся к подгруппе А

Страна	Спектр тем	Количество подписей для инициирования голосования, %	Срок сбора подписей	Допустимый порог голосования, %
Литва	Очень широкий	12	3 месяца	50% участия, не менее 33% «За»
Словения (ФР)	Узкий	2,3	45 дней	20
Словакия	Средний	7,9	неограничен	50
Венгрия	Узкий	2,5	120 дней	50
Латвия	Средний	10	4 недели	50
Хорватия	Широкий	10	2 недели	отсутствует

Б) *Страны с доминированием обязательного референдума и референдума по инициативе власти.*

К подгруппе Б относятся другие 3 страны из группы 2, а именно: Албания, Мальта и Испания. В особенности, Албания и Мальта наряду с обязательным референдумом обладают также возможностью голосования по уже принятым парламентом страны законам. Согласно статье 150

Конституции Албании, избиратели могут инициировать кампанию против принятого закона (аброгативный референдум, народное вето)²⁶³. Для этого, так же как в Италии, необходим сбор не менее 1,5% населения для инициирования голосования (50 тыс. подписей). На Мальте инициирование народного вето требует сбора не менее 10% подписей избирателей. Также как и в Италии, закон аннулируется, если против него высказались не менее 50% всех проголосовавших на референдуме²⁶⁴. Несмотря на наличие перечисленных инструментов в Албании и Мальте, их использование представляется исключением, чем правилом. В Албании, например, аброгативный референдум не применялся ни разу, обязательный референдум – единственный раз в 1998 г. (по вопросам изменения Конституции). На Мальте аброгативное голосование имело место один раз с 1964 г. и было направлено против закона, запрещающего охоту на птиц весной. Остальные референдумы инициировались президентом или парламентом страны. Словения также может быть условно отнесена к этой подгруппе после поправок в Конституцию 2005 года.

Группа 3. Страны со средним уровнем используемых инструментов референдума и невысокой степенью их применения. К этой группе стран относят 17 государств. Количество возможных к применению инструментов демократии составляет не более 3-х. Часто используемый вид референдума здесь – парламентский или президентский референдум. Как главный инструмент он применяется в 14 государствах. Вторым важным инструментом является обязательный референдум. Он используется в 9 государствах. Проведение референдума по инициативе граждан возможно в 8 государствах. Однако использование данного инструмента имело место только в Болгарии, Сан Марино, Грузии. В остальных странах он в период

²⁶³ Конституция Албании. URL: <https://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/08/Constitution-consolidated-text-24-04-2015-EN.pdf> (дата обращения: 20.07.2023).

²⁶⁴ Referenda Act. URL: https://www.um.edu.mt/_data/assets/pdf_file/0020/181082/referendaact.pdf (дата обращения: 20.07.2023).

1991–2021 гг. ни разу не использовался. Главная причина – высокие бюрократические препятствия инициирования и подготовки референдума. В России, Беларуси, Украине и Армении национальные законодательства делают практически невозможным проведения такого типа референдума (см. главу 3.2). Факультативный референдум представлен в конституциях двух государств – Италии и Болгарии. При этом Италия в этом отношении является абсолютным глобальным лидером. В этой стране с 1948 г. было проведено более 70 факультативных референдумов. В целом, по степени использования института референдума Италия занимает третье место в Европе, уступая первенство лишь Швейцарии и Лихтенштейну. Другой страной с высокой частотой применения референдума является Ирландия. В этой стране с 1937 г. было проведено 41 народное голосование в рамках обязательного референдума. По абсолютному числу голосований данная страна занимает 4 место в Европе, уступая лишь таким странам, как Швейцария, Лихтенштейн, Италия. Все изменения Конституции страны, принятые ее парламентом, выносились на народные голосования. С 2000 г. в стране было проведено 18 референдумов. Последний состоялся в октябре 2018 г.

Среди других стран групп по частоте использования референдумов особенно выделяются Сан Марино (25 референдумов), Дания (20 референдумов, из них 15 по гражданской инициативе), Беларусь – 13, Польша – 8 правительственных референдумов и 2 по гражданской инициативе, Россия – 7 (один из них плебисцит), Украина – 7 (1 плебисцит 2020 г.), Болгария – 5 референдумов (4 по гражданской инициативе). В Армении состоялось 5 референдумов, в Исландии, Грузии и Румынии – по 4 референдума, в Сербии, Сев. Македонии, Австрии – по 2, в остальных странах – по одному референдуму.

Группа 4. Страны с ограниченным числом инструментов института референдума и редкого их применения. Данная группа характеризуется наличием не более двух законодательно закрепленных

инструментов института референдума. В группу входят 10 государств Европы. Большинство из них расположены в Западной и Северной ее части. Практически во всех государствах группы доминирует вид референдума, инициированный государством. Во Франции, Андорре, Черногории представлен также обязательный референдум, проводимый по вопросам изменения конституции. Данный вид референдума был использован во Франции (с конца 1946 г.) 3 раза, в Черногории – 1 раз. В Андорре данный инструмент, несмотря на его наличие, ни разу не использовался.

Заслуживает внимание также присутствие в этой группе практически всех Скандинавских стран. В них главным инструментом института референдума является референдум, инициированный парламентом страны или ее правительством. В Норвегии он применялся 5 раз с 1905 г., в Финляндии – 2 раза (с 1919 г.). В Швеции с 1910 г. было инициировано парламентом 6 референдумов в форме консультативного плебисцита. Несмотря на необязательный характер опросов, их результаты оказали прямое влияние на политический курс страны²⁶⁵.

В Нидерландах, Великобритании, Греции доминирует также парламентский референдум. Результаты референдума 2016 г. в Великобритании имели огромный резонанс в мировой политической системе²⁶⁶. Всего же в Великобритании было проведено 3 национальных референдума, при этом два из них касались членства в Европейском Союзе (1975 и 2016 гг.)²⁶⁷. В Нидерландах также имело место лишь три народных, предметных голосования. Первое было инициировано парламентом страны (проект конституции ЕС), другие два – гражданами (консультативный плебисцит). В двух последних референдумах речь шла об ассоциированном

²⁶⁵ Volksabstimmungen in Schweden // Mehr Demokratie. URL: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/ve_in_schweden.pdf (дата обращения: 20.07.2023).

²⁶⁶ Brexit: Bringen Volksentscheide die „richtigen“ Ergebnisse? // Mehr Demokratie. URL: <https://www.mehr-demokratie.de/themen/europa-und-international/publikationen/brexit-bringen-volksentscheide-die-richtigen-ergebnisse/> (дата обращения: 20.07.2023).

²⁶⁷ Volksabstimmungen in Griechenland // Mehr Demokratie. URL: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/ve_in_griechenland.pdf (дата обращения: 11.10.2021).

договоре с Украиной и законе о спецслужбах государственной безопасности. Несмотря на отрицательный результат референдумов, договор с Украиной был парламентом страны принят, тайные спецслужбы получили больше прав. В 2018 г. правительством страны было принято решение, резко ограничивающее использование института референдума, которое было поддержано правящим большинством в парламенте²⁶⁸. В Греции институт референдума существует с 1974 г. Именно тогда прошло первое народное голосование о будущей форме правления страны после правления военной диктатурой. Несмотря на высокий процент участия в голосовании (75,6%), референдум был признан как несостоявшийся²⁶⁹. Второй референдум состоялся в стране 5 июля 2015 г. и касался финансовой политики страны. Также как и в Нидерландах, результаты референдума не оказали никакого воздействия на изменение политики ЕС в отношении Греции. Наоборот, требования стран-кредиторов ЕС ужесточились, и Греция была вынуждена пойти на более глубокие экономические реформы (повышение налогов, пенсионного возраста, сокращение социальных выплат и т.д.).

Группа 5. Страны с минимальным количеством имеющихся инструментов института референдума и очень редким его использованием. Данная группа включает 8 государств Европы. В нее входят как страны Западной Европы, так и представители Южной и Восточной ее части. Входящие в эту группу государства имеют лишь один законодательно утвержденный инструмент референдума. В Боснии-Герцеговине таким инструментом является обязательный референдум по вопросам изменения конституции; в Португалии, Чехии, Кипре – референдум, инициируемый государственными структурами (в Португалии – парламент, президент и правительство, в Чехии – парламент, на Кипре – парламент, в Молдавии – парламент, президент). В Бельгии и ФРГ имеется возможность проведения консультативного плебисцита. В Королевстве Бельгии данный инструмент

²⁶⁸ Volksabstimmungen in den Niederlanden.

²⁶⁹ Volksabstimmungen in Griechenland.

использовался лишь один раз (в 1950 г. о восстановлении монархии). В ФРГ за всю послевоенную историю (с 1945 г.) не было проведено ни одного референдума на национальном уровне. Вместе с княжеством Монако оно является большим исключением на всей территории Европы.

По частоте применения референдума при решении политических вопросов данная группа занимает последнее место среди стран Европы. Наибольшим числом проведенных референдумов отмечается Молдавия (5 референдумов) и Португалия (3 референдума)²⁷⁰. В Чехии, Боснии и Герцеговине, на Кипре народной прямое голосование имело лишь единичный характер в современной истории. На Кипре в 2004 г. прошел референдум по объединению острова, на котором 77% голосовавших высказались против; в Чехии – по поводу вступления в ЕС в 2003 г.²⁷¹.

Подводя итог характеристики различных группировок стран по степени развития инструментов института референдума, можно сделать вывод, что в Европе представлен широкий спектр законодательно утвержденных инструментов прямой демократии. Практически во всех странах Европы в современной истории состоялись референдумы по важнейшим политическим вопросам на национальном уровне (за исключением ФРГ и Монако). Наиболее часто используемым инструментом института референдума является референдум, инициированный правительством страны, ее президентом или парламентом.

По результатам анализа имеющихся типологий референдума также можно сделать следующие выводы:

В рамках действующих типологий референдума, страны рассматриваются исходя из частотности и опций по проведению референдума: наличия или отсутствия народной инициативы, процедуры

²⁷⁰ Direkte Demokratie in Portugal // Mehr Demokratie. URL:https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/direkte_demokratie_in_portugal.pdf (дата обращения: 20.07.2023).

²⁷¹ Volksabstimmungen in der Tschechischen Republik. Eine Übersicht // Mehr Demokratie. URL: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/ve_in_tschechischer_republik.pdf (дата обращения: 20.07.2023).

инициации и т.п. При этом не учитываются культурно-исторические факторы, сопряжение результатов референдума и реализации его результата, соотношения императивности и факультативности решений.

Каждая из стран, активно использующих референдум, апеллирует к идее прямой демократии и народному представительству. При этом сам факт проведения референдумов не означает наличие политической партиципации как таковой. А следовательно, нужны основания для альтернативных классификаций.

Многие страны, отрицательно относящиеся к институту референдума, имеют другие развитые формы институциональной политической партиципации, апеллируя к негативному историческому опыту или указывая на то, что проведение референдумов – это способ нивелирования ответственности национального правительства.

С другой стороны, некоторые страны, достаточно часто прибегающие к институту референдума, тем самым не предоставляют гражданам действующий инструмент политической репрезентации. Частое обращение к данному институту может являться следствием неэффективной работы правительства, несовершенного конституционного устройства и политического кризиса при соотношении сил в национальном парламенте. Предполагается, что частое проведение референдумов в Италии имеет подобную природу.

3.2 Сравнительный анализ институтов референдума в постсоциалистических европейских государствах

Институт референдума как основной инструмент прямой демократии является сравнительно новым решением для постсоциалистических стран Европы. Такие страны, как Албания, Болгария, Венгрия, Польша, Румыния, Словакия, Чехия и страны бывшей Югославии, формируют свою современную конституционную традицию только в начале 90-х годов.

Соответственно, использование референдума в решении политических вопросов этих государств целесообразно анализировать лишь в рамках трех последних десятилетий.

Несмотря на то, что практически во всех странах социалистического лагеря в их законодательствах предполагалось использование референдума как инструмента волеизъявления народа, реализация этой формы демократии была крайне редкой. Институт референдума последовательно актуализировался, начиная с 90-х годов, постепенно обретая конституционные гарантии во все большем количестве постсоциалистических стран. По состоянию на 2023 год в этих государствах основные законы предусматривают возможность проведения референдумов на всех трех уровнях управленческой вертикали.

Статистика проведения референдумов выглядит следующим образом: в Чехии в период 1990–2020 гг. был проведен лишь один национальный референдум (по вступлению в ЕС в 2003 г.), в Болгарии – 4, в Польше и Румынии – 7, в Венгрии – 8, и Словении – 28²⁷². В государствах бывшего СССР наибольшей частотой проведения референдумов отмечается Литва (19 опросов), Латвия (9), Россия (6), Украина (6), Армения (5), Эстония (4) и т.д. По данному показателю страны Восточной Европы и бывшего СССР не уступают на сегодняшний день большинству государств Западной Европы, а пять из них входят в первую десятку европейских стран по количеству проведенных народных голосований. Частотность проведения референдума на региональном и местном уровнях сравнительно выше. Например, с 1999 по 2010 гг. в Польше было проведено 366 местных референдумов²⁷³.

²⁷² Подсчитано автором по источнику: *Merkel W., Ritzi C. Die Legitimität direkter Demokratie...* S. 17.

²⁷³ См.: *Kulesza A., Kim S. Direkte Demokratie in Polen.*

Сравнимый показатель в Российской Федерации насчитывает более 4600 референдумов на муниципальном уровне²⁷⁴.

Несмотря на то, что институт референдума в странах Восточной Европы и странах бывшего СССР развивался в один период времени, существуют значимые национальные особенности в аспектах его конституционного закрепления, организации и проведения. Прежде всего, специфика касается процессуальных особенностей: перечня инициаторов референдума, сроков для сбора подписей, порога явки, порядка утверждения результата. Также страны азиатского региона отличаются от стран европейского тем, что в них законодательство о референдуме наиболее лабильно и постоянно изменяется.

Особенно интересным представляется опыт развития института референдума, его современная структура и специфика в государствах бывшего СССР. 15 республик бывшего СССР образуют сейчас независимые национальные государства, входящие в различные региональные группировки. Так, три бывших прибалтийских республики являются сейчас членами ЕС и НАТО; Украина, Молдавия и Грузия заключили с ЕС соглашение об ассоциации; Азербайджан и Армения входят в программу ЕС Восточное партнерство, направленное на усиление демократических процессов в этих странах²⁷⁵. Россия, Беларусь, Армения, Азербайджан и Молдавия – участники интеграционной группировки СНГ; Россия, Армения и Беларусь входят в организацию ЕАЭС; Россия и Беларусь образуют с 1997 г. Союзное государство. Однако особенности института референдума, а также частота проведения предметных голосований в этих странах не имеют прямой зависимости от интеграционных предпочтений – во всех без исключения государствах референдум представляет собой инструмент

²⁷⁴ Проанализировано автором по данным: Календарь Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom> (дата обращения: 20.07.2023).

²⁷⁵ Программа Восточное партнерство. URL: <https://euneighbourseast.eu/ru/news-and-stories> (дата обращения: 20.07.2023).

власти, направленный на закрепление существующих отношений, достижение целей правящей политической элитой.

Первые конституции независимых Латвии, Эстонии и Литвы (1918–1940 гг.) включали положения о народных голосования (референдуме и народной инициативе). В Конституции Эстонии от 1920 г. в главе 3 в ст. 29 референдум и народная инициатива признаны главными инструментами осуществления народной власти. Порядок проведения референдумов указан в статьях 30–34²⁷⁶. В латвийской конституции от 1922 г. части V статьях 64–81 предусмотрены народные голосования в случае непринятия сеймом законов, их пересмотр при изменении Конституции, а также по инициированию народными массами новой Конституции страны²⁷⁷. Также первая Конституция Литвы, действующая в период 1922–1928 гг., включала в себя положения о референдуме по изменению Конституции (глава XIV, §103) и по народной законодательной инициативе (глава II, § 19) [Конституция Литовского государства, принятая Сеймом 1 августа 1922 г.]. В период 1920–1940 гг. в Латвии и Эстонии состоялись референдумы, тогда как в Литве их не было. Референдумы в Эстонии прошли в 1923, 1933 (два вопроса) и 1936 гг. и касались в 3-х случаях изменения текста Конституции страны. В Латвии за данной период состоялось два народных голосования по вопросам общественного характера²⁷⁸. После 1940 г. на территории балтийских республик стало действовать Конституция СССР и местные, республиканские конституции. Перестройка и рост националистических настроений по всему периметру бывшего СССР «оживили» этот политический инструмент в целях легализации правовых властных решений в глазах мирового сообщества. В 1990 г. большинство входивших в СССР республик заговорили о своей независимости.

²⁷⁶ См.: Дурденевский В.Н. Послевоенные конституции Запада. Ленинград: Гос. изд-во, 1924. С. 109–144.

²⁷⁷ См.: Там же. С. 100–111.

²⁷⁸ Nohlen D, Stöver P. Elections in Europe: A Data Handbook. Nomos, Baden-Baden, 2010. S. 1135.

В ответ на угрозу распада союзного государства IV Съезд народных депутатов принял решение провести общенациональный референдум о сохранении СССР. Каждая из республик организовывала голосование самостоятельно, должны были быть созданы республиканские комиссии по проведению референдума²⁷⁹. Для обеспечения данного решения Съездом был принят закон СССР «О всенародном голосовании (референдуме СССР)»²⁸⁰. Затем, 16 января 1991 г. Верховный Совет СССР официально постановил провести первый общесоюзный референдум. Решение также предусматривало подведение итогов голосования по каждой республике в отдельности²⁸¹. Однако такое решение вызвало резкое недовольство ультранационалистических элит многих республик, боявшихся потерять авторитет и собственно власть по результатам референдума. Поэтому в отдельных республиках (Армении, Молдавии, Грузии, Латвии, Литве и Эстонии) проведение общесоюзного референдума было запрещено. Вместо него местными националистскими элитами данных республик было принято решение о проведении народных голосований по вопросу государственной независимости и выхода из СССР.

3 марта 1991 г. состоялись референдумы о независимости в Латвии и Эстонии. В них за выход из состава СССР проголосовало соответственно 73,6 и 78,4% избирателей при явке 87,6% и 83%. До этого, 9 февраля 1991 г., прошел референдум в Литве (явка – 84%, «за» – 90,2%). В Грузии референдум о независимости был проведен 31 марта. На нем 99% избирателей высказались за восстановление независимости Грузии. 21

²⁷⁹ О проведении референдума СССР по вопросу о Союзе Советских Социалистических Республик: постановление Съезда народных депутатов СССР от 24 декабря 1990 года № 1856-I // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 52. Ст. 1161.

²⁸⁰ О введении в действие Закона СССР «О всенародном голосовании (референдуме СССР)»: постановление Съезда народных депутатов СССР от 27 декабря 1990 года № 1870-1 // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 1. Ст. 11.

²⁸¹ Об организации и мерах по обеспечению проведения референдума СССР по вопросу о сохранении Союза Советских Социалистических Республик: постановление Верховного Совета СССР от 16 января 1991 г. № 1910-I // История конституционализма и государства в России. URL: <http://constitution20.info/documents/152/> (дата обращения: 20.07.2023).

сентября 1991 г. прошел аналогичный референдум в Армении. В Азербайджане референдум о независимости прошел уже после подписаний Алма-Атинской декларации о создании СНГ, 24 декабря 1991 г.

Первый общесоюзный референдум состоялся 17 марта 1991 г. в большинстве союзных республик, за исключением Армении, Грузии, Молдавии, Литвы, Латвии и Эстонии. Его результаты резко противоположны настроениям, воспроизведенным на учредительных референдумах, прошедших до его проведения в прибалтийских республиках, и после – в Грузии и Армении.

В целом, за сохранение СССР на тех территориях, где проводился референдум, высказалось 76,4 % участников опроса. Явка на территории РСФСР составила 75,4 % от числа граждан, имеющих право голоса. Общая явка по всем территориям проведения голосования – 80,03%. Наибольшее число избирателей, выступивших за сохранение СССР, насчитывалось в среднеазиатских республиках (в Туркменской ССР – 97,9%, Таджикской ССР – 96,2%, Киргизской ССР – 94,6%, в Казахской ССР – 94,4%. Узбекской ССР – 93,7%). В Азербайджанской ССР более 93% проголосовавших выступили за сохранения Союза.

В РСФСР, Украинской и Белорусской ССР доля голосов, отданных за сохранения Советского Союза, была значительно ниже и составляла соответственно 71,3%, 70,2% и 82,7%. Одновременно в РСФСР и Украинской ССР проходили всероссийский и всеукраинский референдумы.

В случае с РСФСР голосование было посвящено вопросам введения президентского поста, тогда как на Украине ставился вопрос о признании суверенитета Украины в рамках создаваемого политического образования союза суверенных государств. Явка на всеукраинском референдуме составила 83%. Подавляющее большинство участников поддержали стремление обрести суверенитет. Параллельно с этим на западе страны проходил другой референдум, подразумевавший полную независимость страны – так называемый Галицкий референдум. В нем приняли участие

жители Ивано-Франковской, Львовской и Тернопольской областей. При явке в 88% от числа избирателей было принято положительное решение²⁸². Этот факт выявил уже тогда наличие глубокого раскола между Западом и Востоком страны, который достиг своей кульминации в момент государственного переворота 2014 г.

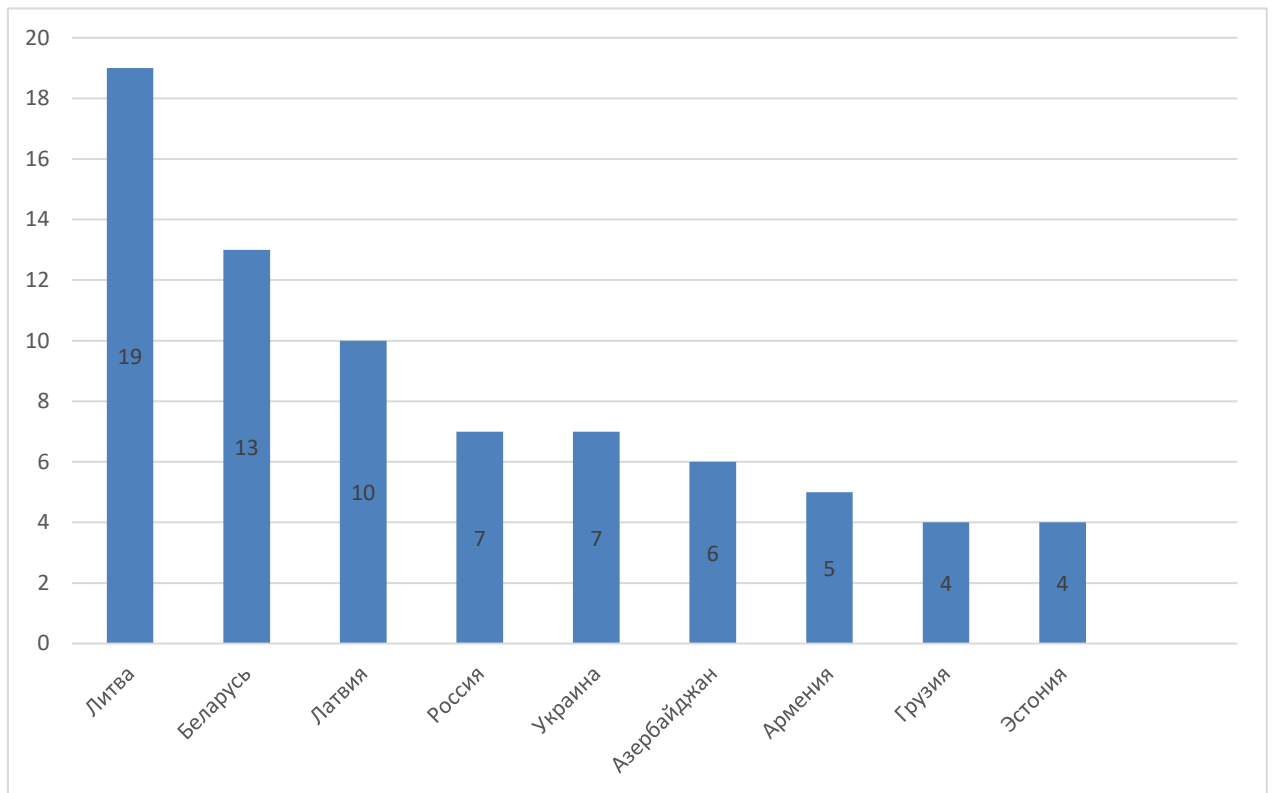
Первый опыт применения института референдума как инструмента реализации политических целей национальных элит продемонстрировал свою эффективность. В 1990-е годы по всей территории бывшего СССР проводились референдумы. В целом, на территории стран бывшего СССР в период 1991–2022 гг. было проведено 80 референдумов по числу выносимых на народное голосование вопросов. При этом 33 референдума были проведены в странах Балтии, 32 – на территории Украины, России, Беларуси, Молдавии и 15 – в государствах Закавказья²⁸³.

Среди представленных государств лидерами по количеству проведенных референдумов (относительно числа вопросов) стала Литва (19 референдумов), Беларусь (13), Латвия (10). На эти три государства приходилось более половины всех проведенных в рассматриваемый период референдумов. России, Украина занимают по этому показателю средние позиции (7 референдумов). Азербайджан – 6 референдумов. Ниже – Армения и Молдавия (по 5 референдумов) Нижнюю строку в этом рейтинге занимают Эстония и Грузия. В них этот период прошло 4 референдума, в Грузии – 3. При этом, период 1991-2000 гг. был наиболее активной фазой использования данного инструмента прямой демократии. На этот период приходится около 50% всех голосований в этих странах.

²⁸² *Safoklov Y. Sachunmittelbare Demokratie in der Ukraine: Volksherrschaft oder Spielzeug der Politik? // Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären Kontext 2011/2012 / Peter Neumann, Denise Renger (Hrsg.). Baden-Baden: Nomos, 2014. P. 63.*

²⁸³ Подсчитано автором по: Database and Search Engine for Direct Democracy. URL: <https://www.sudd.ch/> (дата обращения: 20.07.2023).

Рисунок 10. Страны европейского постсоветского пространства по числу проведенных референдумов в период 1991–2021 гг. (при расчете по числу выносимых на голосование вопросов)²⁸⁴



Анализ используемых видов института референдума показывает относительно широкую их вариацию по государствам бывшего СССР. Современные конституции стран предусматривают различные формы проведения референдумов и консультативных опросов населения. Главный «водораздел» лежит между группами стран бывшего СССР. Рассмотрим их более подробно. Первоначально остановимся на характеристике стран Центральной части бывшего СССР – Беларуси, Украины, России и Молдовы.

В Конституции Украины от 1996 г. законодательно закреплён главный инструмент прямой демократии страны – Всеукраинское народное голосование. Инициаторами референдума могут быть или глава государства, или Верховная Рада (статья 72). Акт устанавливает, что при изменении

²⁸⁴ Составлено автором по: Database and Search Engine for Direct Democracy. URL: <https://www.sudd.ch/> (дата обращения: 20.07.2023).

территории страны референдум проводится в обязательном порядке (статья 73)²⁸⁵. Также установлены ограничения на вопросы, доступные к вынесению на референдум. Не могут быть вынесены финансовые и фискальные вопросы, предложения по изменению компетенций высших органов государственной власти, а также кадровые вопросы государственной службы и объявление амнистии (статья 74). Вносить изменения в саму Конституцию также можно только по результатам референдума. В этом случае ему предшествует обязательное утверждение в Раде (статья 156).

Также предусматривается проведение референдумов по народной инициативе. Данный вид референдума в стране может иметь только факультативный характер. Также основным закон страны допускает проведения локальных референдумов (статья 38). Например, данное право было реализовано в Автономной Республике Крым в 2014 г. В 2019 г. Верховная Рада Украины направила в Конституционный Суд решение о предоставлении права инициирования законов «народу».

В апреле 2021 г. президент страны подписал новый закон о всеукраинском референдуме – Закон Украины № 1135-IX «О всеукраинском референдуме». Согласно его положениям, референдум считается состоявшимся, если в нем приняло участие не менее 50% плюс 1 голос всех избирателей (статья 117)²⁸⁶. Результаты референдума признаются, если на вопрос положительно ответили не менее 50% избирателей (статья 117. п. 7). Для организации голосования по народной инициативе предусмотрен сбор подписей. Всего необходимо собрать 3 млн подписей избирателей, что составляет примерно 10% от общего числа избирателей. Также необходимо соблюсти требования: должно быть собрано не менее 100 тыс. подписей от каждой из двух третей регионов, составляющих страну (статья 16); подписи

²⁸⁵ Конституция Украины от 28 июня 1996 года №254к/96-ВР. Доступ с официального портала Верховной Рады Украины.

²⁸⁶ О всеукраинском референдуме: закон Украины от 26 января 2021 года № 1135-IX. Доступ с официального портала Верховной Рады Украины.

необходимо собрать в срок до 90 дней с момента регистрации инициативной группы в Центральной Избирательной комиссии (статья 16).

В России механизмы процедуры проведения референдума РФ регламентируются Конституцией РФ, а также федеральными конституционными законами «О референдуме Российской Федерации» от 10.10.1995 и 28.06.2004 г.²⁸⁷ В соответствии со статье 14 Федерального закона, право инициативы проведения референдума принадлежит: 1) не менее чем двум миллионам граждан Российской Федерации (0,8% избирателей), имеющих право на участие в референдуме, – при условии, что на территории одного субъекта Российской Федерации или в совокупности за пределами территории Российской Федерации находится место жительства не более 50 тысяч из них 2) конституционному собранию; 3) федеральным органам государственной власти (Федеральный Конституционный закон от 28.06.2004). Вопросы, которые могут выносятся на референдум, включают в себя следующие темы: 1) проект новой Конституции страны (необязательно); 2) проекты нормативных актов, предусмотренных международными договорами РФ (обязательно); 3) различные, в том числе альтернативные вопросы, инициированные различными общественными группами (статья 6.8). Так же законом четко установлен запрет вынесения на голосование многих вопросов, озвученных в законе о референдуме. Инициирование проведение референдума на основе запросов гражданского общества чрезвычайно сложно в России и не имело успеха за всю ее историю. Для признания референдума действительным необходимо, чтобы в нем приняли участие более половины зарегистрированных избирателей. Обсуждаемое на референдуме решение считается принятым, если в его поддержку высказалось более половины принявших участие в голосовании. В случае, когда на голосование выносилось несколько вопросов, и часть из них

²⁸⁷ О референдуме в Российской Федерации: Федеральный Конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 30.12.2021). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

является взаимоисключающими, но не один из них не набрал необходимой поддержки избирателей – решение признается не принятым по всем.

В Беларуси назначение референдума является прерогативой Президента Республики. Однако Президент может его назначить по предложению Палаты представителей, либо по предложению не менее 450 тыс. граждан, обладающих избирательным правом, в том числе не менее 30 тысяч граждан от каждой из областей и города Минска²⁸⁸. Проведение референдума на основе гражданской инициативы – крайне затруднительный и долговременный процесс, связанный с почти непреодолимыми бюрократическими барьерами²⁸⁹.

Таблица 13. Референдумы в России, Украине, Беларуси и Молдавии в период 1991–2021 гг.²⁹⁰

(где ПР – президентский референдум,
Парл.Р. – парламентский референдум,
ОР – обязательный референдум,
ГИ – гражданская инициатива)

Страна	Дата / Вид референдума	Тема	Явка	Результат «за»
Беларусь	17.03.1991 Парл.Р.	Всесоюзный референдум	83,3%	82,7%
	14.05.1995 ПР	4 вопроса по изменению государственных символов и отношений с Россией	90%	75,1 до 83,3%
	24.11.1996 ПР и Парл.Р.	4 вопроса инициированные Президентом и 3 вопроса – со стороны Верховного Совета государственного и общественного характера (всего 7 позиций для голосования)	90%	65,8 до 88,1%
	17.10.2004 ПР	1 вопрос по теме участия А. Лукашенко в президентских выборах	90,2%	87,9%
Молдавия	6.03. 1994 ПР	1 вопрос о территориальной целостности страны	75%	95,4%

²⁸⁸ Конституция республики Беларусь 1994 года (с изм. и доп., принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г., 17 октября 2004 г. и 27 февраля 2022 г. Доступ с официального портала Президента Республики Беларусь. Ст. 74.

²⁸⁹ О Референдуме (народном голосовании) в Республике Беларусь: закон Республики Беларусь от 13 июня 1991 г. № 859-ХІІ. Доступ с официального портала Президента Республики Беларусь. Ст. 8–13.

²⁹⁰ Составлено автором по: Database and Search Engine for Direct Democracy.

	23.05.1999 ПР	1 вопрос о переходе к президентской форме правления (признан несостоявшимся)	58%	64,2%
	5.09.2010 Парл.Р.	1 вопрос об изменении конституции по выборам президента (признан несостоявшимся)	30,2%	87,2%
	24.02.2019 Парл.Р.	2 вопроса по парламенту страны	38,9%	73,6%, 79,9%
Россия	17.03.1991 Парл.Р.	Всесоюзный референдум / Всероссийский референдум	75,4%/ 75%	71,3%/ 71%
	25.04.1993 ПР	4 вопроса политического и морального характера	64,5	53%- 67,1%
	12.12.1993 ОР	Голосование по конституции РФ	54,8%	58 %
	Плебисцит 25.06- 1.07.2020	Голосование по поправкам к конституции (отсутствие порога явки)	67,9%	77,9%
Украина	17.03.1991 Парл.Р.	Всесоюзный референдум	83,5%	70,2%
	1.12.1991 Парл. Р.	Всеукраинский референдум о независимости	84,1%	90,3%
	16.04.2000 ПР	4 вопроса по реформированию системы государственного правления	81%	82,3- 91,1%
	Плебисцит 25.10.2020	5 вопросов консультационного характера	24,6%	46,7%- 89,4%

В Конституции республики Молдавия предусмотрены два вида института референдума – президентский, парламентский референдум (Глава IV ст. 75) и референдум по изменению Конституции в вопросах ее суверенитета, независимости и унитарного устройства (Глава VI ст. 142) [Конституция Республики Молдова, 27.08.1994]. Для признания референдума состоявшимся необходимо участие не менее 33,3% всех избирателей страны (до 2010 г. 60%). Результаты референдума утверждаются, если «за» проголосовали не менее 50% участвующих в референдуме.

Анализ таблицы 13 показывает, что среди славянских стран бывшего СССР и в Молдавии преобладает лишь один вид референдума – президентский. Президенты этих стран наиболее активно использовали институт референдума для достижения своих целей. Наиболее часто им пользовался президент Беларуси А.Г. Лукашенко (9 раз из 12). На Украине и в России референдум также является основной формой народных голосований. В Молдавии и Беларуси в двух случаях инициатором

референдума также выступал национальный парламент. В Беларуси им было инициировано три вопроса государственного устройства в 1996 г, в Молдавии – по изменению Конституции. На Украине референдум 2000 года был инициирован как президентом страны (Л. Кучмой), так и общественными структурами. Поэтому данный референдум может считаться единственным в этой группе стран бывшего СССР, в организации которого гражданское общество приняло активное участие. Также в последние годы в России и на Украине состоялись опросы населения (плебисциты), имеющие консультативный характер. Наряду с этим необходимо отметить различное восприятие населением этих государств самого процесса референдума, организованного властными структурами. В Беларуси уровень явки избирателей на референдумах превышал 90%, в России – более 50%. В Молдавии два референдума (1999 и 2010 гг.) были признаны несостоявшимися по причине низкой явки избирателей. На последнем плебисците на Украине, организованным президентом В.А. Зеленским, приняло участие лишь 24,6% украинцев, что говорит о недоверии населения к власти и одновременно снижает легитимность опроса.

На территории Молдавии и Украины с 1991 г. существуют автономные образования, которые частично или полностью находятся вне поля контроля центрального правительства этих стран. На территории бывшей Молдавской ССР такими образованиями является Республика Гагаузия и Приднестровская республика. На Украине – Луганская и Донецкая Республики, до 2014 г. – Автономная республика Крым (с 2014 г. в составе России). Многие важные вопросы на территории этих регионов выносились на народное голосование. В Гагаузии с 1991 г. было проведено 4 референдума, в Приднестровье – 7, Луганской республике – 4, Донецкой – 5, в Крыму – 5 (1991, 1994 и 2014 гг.)²⁹¹

²⁹¹ См.: Database and Search Engine for Direct Democracy.

В республиках Закавказья институт референдума также имеет свои региональные черты. В конституции Азербайджана в гл. 1 статье 3 указано, что «Народ Азербайджана может решить путем референдума любой вопрос, затрагивающий его права и интересы»²⁹². Конституция страны предполагает использование трех видов референдума: президентский (статья 109), парламентский (статья 94) и конституционный (обязательный) (статья 152). Народные законодательные инициативы, выдвигаемые на референдум в Конституции страны, отсутствуют. Референдум в республике назначает либо президент страны или парламент (Милли Меджлис). Референдум проводится не ранее 2 месяцев и не позднее 4 месяцев со времени принятия постановления Милли Меджлиса Азербайджанской Республики или Президента Азербайджанской Республики о назначении референдума (статья 10 Закона о референдуме). Вопрос, вынесенный на референдум, считается принятым в том случае, если в голосовании приняло участие больше половины граждан, включенных в списки голосующих, и больше половины принявших участие в голосовании поддержало его в результате референдума (статья 41). В последствии, регулирующие проведения референдума нормы были интегрированы в общее избирательное право и обобщены в Избирательном кодексе Азербайджанской Республики²⁹³.

Конституция республики Армения включает в себя возможность использования различных видов института референдума. В статье 205 Конституции говорится об использовании обязательного референдума в

²⁹² Конституция Азербайджанской Республики (Была подготовлена комиссией по разработке проекта новой Конституции Азербайджанской Республики под председательством Президента Азербайджанской Республики Гейдара Алиева и принята на всенародном голосовании (референдуме) 12 ноября 1995 года; Вступила в силу 27 ноября 1995 года; С изменениями, принятыми на всенародном голосовании (референдуме) 24 августа 2002 года; С дополнениями и изменениями, принятыми на всенародном голосовании (референдуме) 18 марта 2009 года; С дополнениями и изменениями, принятыми на всенародном голосовании (референдуме) 26 сентября 2016 года). Доступ с официального портала Президента Азербайджанской Республики.

²⁹³ Избирательный кодекс Азербайджанской Республики (утвержден Законом Азербайджанской Республики от 27 мая 2003 года № 461-ПQ) (в ред. от 06.07.2023). Доступ с официального сайта Милли Меджлис Азербайджанской Республики.

вопросах участия страны в международных организациях и изменения ее территории²⁹⁴. Изменения многих статей конституции возможно только лишь на основе референдума (Конституционный референдум, статья 202). Голосование по народной инициативе возможно в случае, когда Национальное собрание отказывается принять какой-либо поддерживаемый населением законопроект. В этом случае необходимо собрать не менее 300 тыс. подписей избирателей в срок до 6 дней (статья 204).

В законе о референдуме Республики Грузия (19.11.2002) предусмотрены два вида референдума – Президентский и Плебисцит²⁹⁵. В статье 4 данного закона указывается, что «Президент Грузии правомочен по требованию Парламента Грузии, Правительства Грузии или не менее чем 200 000 избирателей назначить референдум в течение 30 дней после поступления требования о его проведении (21.07.2018 № 3267, ввести в действие с принятием присяги Президентом Грузии, избранным в результате следующих выборов Президента Грузии). В статье 10 регламентируются подготовка и назначение референдума, также инициированные гражданскими группами. Однако столь высокие требования в итоге делают применение данного вида референдума практически невозможным. Второй вид референдума – народный опрос (плебисцит), который назначается премьер-министром Грузии (статья 8 Закона о референдуме). Сводные данные по странам закавказского региона представлены в таблице 14.

²⁹⁴ Конституция Республики Армения (принята 5 июля 1995 года, с учетом изменений 2005 года). Доступ с официального сайта Национального Собрания Республики Армения.

²⁹⁵ О Референдуме: Органический закон Грузии от 19 ноября 2002 года № 1746 (в ред. от 15.07.2020). Доступ с официального сайта Законодательного Вестника Грузии.

Таблица 14. Референдумы в странах Закавказья в период 1991–2021 гг.²⁹⁶

Страна	Дата / Вид референдума	Тема	Явка	Результат «за»
Армения	21.09.1991 Парл.Р.	Референдум о независимости	95%	99,5%
	05.07.1995 ОР	Референдум по изменению конституции	55,6%	70,3
	25.05.2003 ОР	Референдум по изменению конституции	52,1%	50,5%
	27.11.2005 ОР	Референдум по изменению конституции	33,3%	93,2%
	06.12.2015 ОР	Референдум по изменению конституции	50,7%	63,3%
Азербайджан	29.12.1991 Парл.Р.	Референдум о независимости	95,5	99,7%
	29.8.1993 Парл. Р.	Референдум о доверии президенту	91,6%	2%
	12.11.1995 ОР	Референдум о доверии президенту	86,1%	91,9%
	24.08.2002 ОР	8 вопросов по изменению конституции	88,4%	От 96,5% до 97,07%
	18.03.2009 ОР	Изменения в 29 статьях основного закона страны	71,8%	От 87,1% до 71,8%
	26.09.2016 ОР	Изменения в 29 статьях основного закона страны	69,7%	От 90 до 95%
Грузия	31.03.1991 Парл.Р.	Референдум о независимости	90,5%	99,4%
	02.08.2003 ГИ	Сокращение мест в парламенте с 235 до 150	63,8%	89,6%
	05.01.2008 ПР	1. Вступление в НАТО 2. Досрочные выборы в парламент	1. 56,7% 2. 56,7%	1. 77% 2. 79,7%

Согласно данным из таблицы 14 в государствах Закавказья среди форм института референдума доминирует конституционный или обязательный референдум. Из 14 референдумов 8 были обязательными. Референдумы, инициированные парламентом этих стран, были организованы 4 раза, президентский референдум – 1 раз и на основе гражданской инициативы –

²⁹⁶ Составлено автором по: Database and Search Engine for Direct Democracy.

также 1 раз. В целом, как и в предыдущей рассматриваемой нами группе, в странах Закавказья 99% всех народных голосований – это референдумы «сверху», исходящие из правительственных структур. Анализ тем референдумов также не отличался большим разнообразием в этих странах. В 1991 г. по всем странам Закавказья прошли «референдумы независимости». В большинстве других случаях преобладали темы изменения конституции страны, властных отношений. Наибольшее тематическое разнообразие в исследованный период наблюдалось в Грузии. Однако проведенные референдумы не оказали положительного воздействия на сглаживание внешних и внутренних конфликтов этой страны. Напротив, проведенный в январе 2008 г. референдум о вступлении страны в НАТО, инициированный президентом М. Саакашвили, привел к новому витку напряженности и эскалации военного конфликта между Грузией и республиками Южной Осетии и Абхазии.

Территория Грузии после распада СССР не представляет собой единого политического пространства. В 1991 г. бывшие автономные республики Абхазия и Южная Осетия заявили о своей независимости. С этого времени, также как в Молдавии (и на Украине), существует постоянная политическая напряженность между «центром» и бывшими автономными республиками. С 1991 г. на территории Южной Осетии прошло 7 референдумов, в Республике Абхазия – 3. Инициаторами референдумов выступали как парламенты, так и президенты республик.

Наибольшее распространение на постсоветском пространстве институт референдума получил в странах балтийского региона. Они характеризуются наиболее частным применением этого инструмента прямой демократии и наиболее разнообразными ее формами.

Из группы балтийских стран наибольший уровень развития и применения инструментов института референдума характеризуется Литва. В ней прошло более половины от всех референдумов Прибалтики. В Конституции страны в ст. 9 указывается, что «важнейшие вопросы

государства и народа решаются путем референдума»²⁹⁷. Референдум объявляется Сеймом или по требованию не менее 300 тыс. граждан, имеющих избирательное право. В 2002 г. в стране был принят закон о референдуме. Согласно нему, в Литве возможно проведение двух видов референдума: обязательного (по вопросам изменения Конституции, участию Литвы в международных организациях, но также и по другим законопроектам, предложенным Сеймом или населением), а также консультативного (инициированного Сеймом или 300 тыс. граждан Республики)²⁹⁸. Референдумы считаются состоявшимися, если в них приняло участие более половины граждан, имеющих избирательное право и включенных в списки избирателей.

В Латвии использование института референдума регламентировано законом «О референдуме, инициировании законов и Европейской гражданской инициативе» от 31.01.1994. В стране предусмотрены следующие виды референдума: 1. Обязательный референдум (статья 1. Пункты 1-7), 2. Гражданская инициатива (также, Европейская гражданская инициатива, Глава IV)²⁹⁹. Участвовать во всех видах референдума имеют право только граждане Латвии, имеющие право выбирать в Сейм (в отличие от Литвы и Эстонии, разрешающим голосование по отдельным положениям). Тем самым, насчитывающиеся в середине 1990-х гг. порядка 730 тыс. чел. (28% населения) были полностью исключены из процесса политической партиципации в стране. В 2021 г. численность неграждан составляла 209 тыс. чел. или порядка 10,1% населения республики. Из этого числа «неграждан» порядка 66% являются этническими русскими. Политика «негражданства»

²⁹⁷ Конституция Литовской Республики (Принята гражданами Литовской Республики на референдуме 25 октября 1992 года; сводная версия от 22.05.2022). Доступ с официального сайта Конституционного Суда Литовской Республики.

²⁹⁸ О Референдуме: закон Литовской Республики от 4 июня 2002 г. № IX-929 (в ред. от 14 января 2020 г.). Доступ с официального сайта Сейма Литовской Республики. Ст. 3–7.

²⁹⁹ О референдуме, инициировании законов и Европейской гражданской инициативе: закон Латвии от 31 января 1994 года (в ред. от 01.07.2009). Доступ с официального сайта Сейма Латвии. С. 2.

Латвии не имеет прецедентов в мире. Как отмечает А. Носович, «основными аргументами сторонников негражданства были не юридические основания, а политические оправдания: если дать “совкам” гражданство, то они бы голосовали за коммунистов/сталинистов и разных красно-коричневых и тянули бы страну назад, не давая ей быстро и решительно идти по пути реформ»³⁰⁰. Сводные данные по странам прибалтийского региона представлены в таблице 15.

Таблица 15. Референдумы в странах Балтии в период 1991–2021 гг.³⁰¹

Страна	Дата / Вид референдума	Тема	Явка	Результат «за»
Латвия	03.03.1991 Парл.Р.	О независимости Латвии	87,5%	74,8%
	03.10.1998 Парл.Р. и ГИ	Референдум об отмене поправок по натурализации неграждан	69,1%	44,8%
	13.11.1999 Парл.Р.	Отмена пенсионной реформы (несостоявшийся)	25%	94,1%
	20.09.2003 ОР	Вступление в ЕС	73,1%	66,9%
	07.07.2007 ПР	1. Закон о национальной безопасности 2. Закон об учреждениях государственной безопасности (несостоявшийся)	22,5%	96,4%
	02.08.2008 ГИ	Референдум о придании 10% избирателей права инициировать референдум о роспуске Сейма Латвии (недействителен)	41,5%	40,6%
	23.08.2008 ГИ	Повышение государственной пенсии (несостоявшийся)	22,8%	96,1%
	23.07.2011 ОР	Референдум о досрочном роспуске Десятого Сейма	44,7%	94,3%
	18.02.2012 ГИ	Референдум о придании русскому языку статуса государственного	71,1%	24,8%
Литва	09.02.1991 Парл. Р.	О независимости Литвы	84,7%	93,2%
	23.05.1992 ОР	О введение президентской модели	59%	40,9%
	14.06.1992 Парл.Р.	О выводе советских войск	75,9%	68,9%
	25.10.1992 Парл.Р	О принятии новой Конституции	74,8%	56,7%

³⁰⁰ Носович А. История упадка. Почему у Прибалтики не получилось. М.: Алгоритм, 2015.

³⁰¹ Составлено автором по: Database and Search Engine for Direct Democracy.

	27.04.1994 ГИ	8 вопросов по банковской сфере (несостоявшийся)	36,8%	30,7- 30,8%
	20.10.1996 ОР	4 вопроса государственного управления (недействителен)	52,1%	30,7%
	10.11.1996 ОР	По Конституции страны	39,1%	43,3%
	11.05.2003 ОР	Вступление в ЕС	63,3%	91%
	12.10.2008 Парл.Р.	Продление работы Игналинской АЭС	48,4%	91,4%
	14.10.2012 Парл.Р.	Строительство новой АЭС	52,8%	35,2%
	29.06.2014 ГИ	Конституционная реформа (несостоявшийся)	14,9%	70,7%
	12.05.2019 ОР	1. О сокращении числа депутатов 2. О двойном гражданстве	53,1%	76,1/ 38,4%
Эстония	03.03.1991 Парл.Р.	О независимости	82,9%	78,4%
	28.06.1992 Парл.Р.	1. О праве участвовать в выборах неграждан страны 2. Голосование по принятию Конституции	1. 66,7% 2. 66,7%	1. 46,5% 2. 91,8%
	14.09.2003 ОР	Вступление в ЕС	64,0%	66,8%

В Эстонии закон о референдуме был принят 13 марта 2002 г. В стране предусмотрено два вида референдума, возможность инициирование которых возможно лишь парламентом страны. Это обязательный референдум по изменению статей 1 и 15 Конституции и факультативный референдум по Конституции, законам и вопросам жизни государства (Закон о референдуме, статья 1) ³⁰². Возможность формирования референдума на основе гражданской инициативы в стране не предусмотрена. Также как и в Латвии, в Эстонии существует аналогичный институт негражданства. Доля неграждан составляет 6,5%. Большинство из них – люди старше 65 лет. В отличие от Латвии, в Эстонии негражданам предоставлена возможность участия в муниципальных выборах и референдумах.

Из данных, представленных в таблице 15, виден широкий спектр использования различных инструментов института референдума в странах

³⁰² Закон о Референдуме: Акт Республики Эстония от 06.04.2002 (в ред. от 26.10.2016). Доступ с официального сайта Рийгикогу.

Балтии. Из 37 референдумов, проведенных с 1991 г., 11 были инициированы национальными парламентами, 12 – гражданами страны, 12 являлись обязательными референдумами и 2 были назначены президентом. Референдумы, инициированные населением (Гражданская инициатива), проводились в Литве и Латвии. Всего в исследованный период было проведено 13 данного типа референдумов в этих странах. Возможность изменения конституции на основе выдвигаемых обществом требований практически не имеет аналогов на постсоветском пространстве (несмотря на наличие в законодательствах таких возможностей). Вопросы, выдвигаемые обществом, касаются проблем политического влияния и защиты национальных меньшинств (Латвия 1998, 2008, 2012 г., Литва 2014), а также вопросов, непосредственно касающихся жизни населения этих стран (приватизации, возмещения финансовых ущербов и т.д.).

Один из наиболее важных для внешней и внутренней политики России референдумов на основе гражданской инициативы прошел в Латвии в 2012 г. и касался вопроса придания русскому языку статуса. Инициатором данного референдума стало общество «Родной язык» и его руководитель В. Линдерман. Как отмечает исследователь М.Д. Драгеле, референдум нашел мощный отклик среди русских в Латвии. На нем «за» проголосовали порядка 274 тыс. чел., что составляло 93–98% русских граждан Латвии (напомним, что более 10%, в основном русских, исключены как неграждане из политической жизни). Однако, в целом, по результатам референдума, «против» высказалось 75% граждан республики при очень высокой явке в 71%³⁰³.

В целом можно сделать вывод, что тематическое разнообразие вопросов, выдвигаемых на народное голосование в этой группе стран одно из самых высоких не только на постсоветском пространстве, но и в мире. В

³⁰³ Драгиле М.Д. Опыт защиты русских ценностей с использованием современных гуманитарных технологий // Этнические конфликты в странах Балтии. Постсоветский период : сб. ст / под ред. А.В. Гапоненко. Рига, 2013. С. 102–115.

Латвии и Литве нет ограничений по выбору проблематики по гражданской инициативе. Они варьируют от вопросов государственного устройства до прагматичных, житейских вопросов. Однако, как мы видим, уровень участия в голосовании ниже, чем в других странах бывшего СССР. Особенно в Латвии голосование по пенсионной теме как в 1999, так и в 2008 г. продемонстрировало самые низкие показатели участия населения. В Литве наименьший уровень явки был отмечен в 2014 г. на референдуме о конституционной реформе³⁰⁴. Все референдумы, отмечавшиеся низкой явкой (менее 50% избирателей), были классифицированы как несостоявшиеся.

Другими важными характеристиками института референдума в европейской части постсоветского пространства являются институциональные особенности, регламентирующие порядок инициирования, продвижения и утверждения результатов референдума (число подписей для организации голосования, порог участия, инициаторы, тематический спектр, роль парламента и президента, партий и гражданского общества), также наличие барьеров и трудностей осуществления предметных народных голосований. Данные особенности института референдума в республиках европейской части территории бывшего СССР предоставлены в таблице 16.

Из нее можно сделать вывод, что в 70% исследованных стран постсоветского пространства имеется законодательная возможность инициирования референдума не только «сверху» (президентом, парламентом, правительством), но и «снизу» на основе сбора подписей населения. Однако данный инструмент референдума применялся лишь в трех странах бывшего СССР – Латвии, Литве, Грузии. В них, несмотря на высокие требования по количеству подписей и сжатые сроки их сборов, было проведено 13 референдумов, из них успешно – 5. В Беларуси, Армении, России и Украине активные граждане стран также могут создать инициативную группу по

³⁰⁴ Database and Search Engine for Direct Democracy [Electronic Materials]. URL: <https://www.sudd.ch/> (Accessed 20 July 2023)

проведению референдума. В России для этого требуется лишь 2% подписей избирателей, что является одним из самых низких показателей в мире (в Швейцарии – 0,97%, Сан Марино – 1,5%, Словении – 2,3%), в Беларуси – 6,6% (в Сербии – 8%, Словакии – 7,9%). Однако сроки для их сбора остаются предельно сжатыми (Беларусь – более 60 дней, Россия – 45). На Украине и в Армении уровень для достижения подписного кворума по ГИ находится еще выше (11 и 12% избирателей). В Армении дается на их сбор всего лишь 6 дней, что не имеет аналогов в мире (2 место у Сербии – 7 дней). Это крайне усложняет инициирование гражданской инициативы в этих странах. Однако главным препятствием во всех без исключения государствах с конституционно закрепленной гражданской инициативой является невероятно трудное прохождение законодательных процессуальных этапов подготовки и проведения такого типа референдума.

Таблица 16. Институциональные особенности референдумов в государствах европейской части постсоветского пространства³⁰⁵

Страна	Виды проводимых референдумов	Количество подписей для инициирования голосования ГИ	Срок сбора подписей	Допустимый порог голосования и признания, %
Литва	ОР, Парл.Р, ГИ	12% избирателей	3 месяца	50% участия, не менее 33% «за»
Латвия	ОР, Парл.Р, ПР, ГИ	10% избирателей	30 дней	Не менее 27,3% по ГИ и не менее 50% при других видах референдумов. Порог – 50%
Эстония	Парл.Р., ОР	–	–	Ограничений нет, большинство голосов
Беларусь	Парл.Р., ПР	450 тыс., не менее 30 тыс. с каждой области страны (6,6% избирателей)	2 месяца с момента регистрации инициативной группы	Не менее 50% участия и не менее 50% «за»
Украина	Парл.Р., ПР	3 млн и не менее 100 тыс. от каждой области	90 дней с момента регистрации	Не менее 50% участия и не менее 50% «за»

³⁰⁵ Составлено автором по: Database and Search Engine for Direct Democracy.

		(11% избирателей)		
Россия	ПР, Парл.Р., ОР	2 млн подписей, не менее 50 тыс. из каждого субъекта РФ (2% избирателей)	45 дней с момента регистрации	Не менее 50% участия и не менее 50% «за»
Молдавия	ПР, Парл.Р.	–	–	Не менее 33,5% и не менее 50% «за»
Азербайджан	ПР, Парл.Р., ОР	–	–	Не менее 50% участия и не менее 50% «за»
Армения	Парл.Р., ОР	300 тыс. подписей (12% избирателей)	6 дней	Не менее 50% участия и не менее 50% «за»
Грузия	Парл.Р., ПР, ГИ	200 тыс. подписей (6% избирателей)	30 дней	Не менее 50% участия и не менее 50% «за»

Практически во всех странах бывшего СССР референдум, считается состоявшимся, если в нем участвовало не менее 50% избирателей страны. Относительно высокие требования по участию населения приводят к тому, что часть референдумов считаются несостоявшимися по причине отсутствия кворума участия. В Латвии лишь 50% проведенных референдумов с 1991 г. относятся к категории состоявшихся. Три референдума на основе гражданской инициативы были признаны недействительными. Напротив, законодательство Латвии не устанавливает точных границ явки при организации обязательного референдума³⁰⁶. Схожая ситуация наблюдается и в Литве, где все инициированные населением референдумы не достигли установленной законом квоты участия избирателей. Высокий порог явки населения на референдумах в Молдавии до 2010 г. (60%) делал их использование неэффективным. Лишь после «провального» президентского референдума 1999 г. с более чем 58% участвовавших в нем избирателей было радикально изменено законодательство страны, понизившее порог участия

³⁰⁶ О референдуме, инициировании законов и Европейской гражданской инициативе: закон Латвии от 31 января 1994 года (в ред. от 01.07.2009).

практически в два раза. Плебисциты, проведенные на Украине и России в 2020 г., не имели нижнего порога участия и носили консультативный характер.

Сравнение института референдума в европейских странах постсоветского пространства показывает как черты сходства, так и существенные различия в его формах, структуре, процедуре и частоте использования в этих странах. Наибольшее развитие институт референдума получил в Литве и Латвии. В этих странах используются различные его виды. Также не установлены ограничения на вопросы, выносимые на референдум. Бюрократические барьеры не столь высоки, как в соседних с ними государствах. Однако инициирование и признание результатов референдума на основе народного законотворчества крайне затруднительно. Большинство гражданских инициатив не находят своего выражение по причине невозможности достижения кворума по подписям или участию населения.

В Эстонии, Молдавии и Азербайджане возможность организации референдума «снизу» невозможна. В этих странах доминируют обязательный, парламентский или президентский референдум, что делает институт прямой демократии и референдума формальным рычагом законодательной и исполнительной власти. Однако оппозиционный характер применения данного инструмента оказывал и оказывает положительное воздействие на развитие демократических процессов в этих странах.

В Беларуси, России и Украине основным инициатором проведения референдума выступает действующая власть. В случае возникновения потребности ими могут выноситься на голосование определенные политические решения, требующие легитимации путем участия в голосовании большого количества граждан. Как правило, инициативы формулируются таким образом, чтобы гарантированно получить поддержку населения. Подобные голосования носят легитимационный характер в отношении принимаемых решений и могут быть охарактеризованы как плебисцитарные. Институт референдума в этих странах характеризуются также

ограничениями относительно порога участия, тем, условий проведения референдумов.

Анализ института референдума на постсоветском пространстве актуализировал проблему несовершенства принципа типизации и группирования стран с целью выявить общие особенности проведения референдумов по количественному признаку. Так, если лидером в проведении плебисцитов на постсоветском пространстве по количеству выносимых на голосование вопросов является Литва, то второе место занимает Беларусь. Анализ качественного составляющего процесса политической партиципации позволяет заметить, что у данных стран нет общих черт в проведении референдума.

Несмотря на то, что гипотеза об общих культурных предпосылках данных стран может быть рассмотрена, более релевантную информацию способен предоставить анализ характера выносимых на голосование вопросов и целей, с которыми было принято провести референдум. Отличия касаются даже процедурных особенностей. Тогда как в Литве данный вопрос представляет широкие возможности для народной инициативы и увеличивает значимость парламента, в Беларуси решение о проведении референдума принимает исключительно Президент страны.

Исходя из авторского анализа проведенных референдумов в европейских постсоциалистических государствах, можно выделить следующие факторы, оказывающих влияние на частоту проведения референдумов:

1. Политические кризисы. Референдум является универсальным решением для решения политических кризисов. Проведение референдума может сохранить государство как таковое, помочь в разрешении системных противоречий. Отсутствие таких кризисов может уменьшать востребованность института референдума.

2. Невозможность сформировать коалицию в парламенте. Некоторые референдумы являются следствием поляризаций электоральных

предпочтений и могут использоваться как способ разрешения парламентских разногласий.

3. Опасения действующего правительства по поводу потери рейтинга в случае необходимости принимать непопулярные политические решения (данные решения могут либо вынесены на референдум, как, например, в Прибалтике, либо экстраполируются на Президента страны, от которого ожидают принятие политического решения и возлагают имиджевые последствия, как это происходит в России).

4. Форма правления. Это касается как вопросов необходимости модификации формы правления, так и общей закономерности, что парламентские режимы чаще проводят референдумы. Это не является значимым преимуществом, так как необходимость в проведении референдума может иметь разные причины.

5. Развитие иных форм политической партиципации. В странах, где есть значимое количество институтов представительной демократии, количество референдумов может быть низким ввиду высокой эффективности альтернативных форматов, и наоборот.

6. Наконец, количество референдумов может напрямую коррелировать с Конституционной рамкой. Основные законы стран содержат прямые указания на те вопросы, для решения которых необходимо проводить референдум. Перечень этих вопросов обусловлен историческими условиями, в которых принимались данные конституции.

3.3 Перспективы использования института референдума как инструмента политической партиципации в зеркале экспертного сообщества

Для оценки актуальной роли института референдума как инструмента политической партиципации в РФ и современном мире, а также для анализа перспектив его имплементации и трансформации условий, необходимо обратиться к экспертному анализу.

Поскольку научный дискурс содержит исчерпывающий объем информации о проводимых референдумах, их характере и влиянии на политические системы, данная информация публична и доступна, изучение актуальных научных публикаций ранее представлено в тексте исследования. Однако низкое число прецедентов проведения референдумов в большинстве стран не позволяет делать прогнозы исходя из анализа количественных данных и их интерпретации. В связи с этим, в рамках данного применяются качественные методы, а именно представлен социологический инструментарий в виде формализованного экспертного интервью. Данное исследование использовалось для уточнения и корректировки гипотез исследования и выносимых на защиту положений.

В рамках исследования было получено 6 самостоятельных экспертных интервью. Данные приводятся обобщенно и на условиях анонимности. Экспертам было предложено ответить на 11 вопросов, разделенных на два основных блока: общие вопросы касательно референдума как института политической партиципации и вопросы, касающиеся конфигурации проводимых волеизъявлений. Среди экспертов выделяется 3 специалиста из политической практики и 3 специалиста из академического сообщества, а именно:

эксперт 1 – политик федерального уровня со значимым опытом участия в региональной и местной политике;

эксперт 2 – практикующий политик регионального уровня из структур функционального представительства со специализацией на защите прав и свобод человека и гражданина;

эксперт 3 – политик федерального уровня, имеющий опыт партийного и государственного строительства, активно участвовавший в формировании федеральной законодательной базы;

эксперт 4 – действующий ученый-исследователь в сфере гуманитарных наук, доктор политических наук;

эксперт 5 – действующий ученый-исследователь в сфере гуманитарных наук, доктор исторических наук;

эксперт 6 – действующий ученый-исследователь в сфере гуманитарных наук, доктор философских наук.

Прежде всего экспертам было предложено высказать мнение касательно того, можно ли компенсировать принятие непопулярных в обществе политических, экономических и социальных решений путем расширения доступных форм политической партиципации. Треть опрошенных экспертов однозначно высказалась, что такое возможно. Это можно достичь благодаря соблюдению всех правил и процедур, а также в случае, если решения в рамках институтов политической партиципации будут обязательны для реализации. В то же время, треть экспертов высказала прямо противоположную точку зрения. Еще одна треть ответила неопределенно, отмечая, что значение имеют скорее информационное сопровождение принимаемых решений и подготовленность к ним общества. В то же время, расширение доступных форм политической партиципации, само по себе, позитивно сказывается на процессе принятия политических решений. Так, Эксперт 4 охарактеризовал это следующим образом: *«В любом случае расширение форм политической партиципации – это всегда полезно»*, а Эксперт 6 – так: *«Участие как один из элементов прямой демократии в структуре публичной политики имеет высшую ценность само по себе»*.

Подобная разница во мнениях поднимает фундаментальный вопрос, существует ли объективная необходимость в расширении доступных для общества форм политической партиципации как таковых. В этом отношении четверо из шести опрошенных экспертов дали положительный ответ. Однако отмечено два принципиальных момента. Во-первых, что это не является самоцелью и нужны лишь узкоспециализированные формы, в особенности основанные на профессиональном или социальном признаках. Во-вторых, что их нельзя создавать «сверху», но необходимо поощрять инициативу «снизу».

Еще большее единство в экспертных ответах прослеживается в оценке того, ведет ли расширение доступных форм политической партиципации к повышению доверия к органам власти – пять из шести опрошенных экспертов высказались положительно. Также отмечены два условия: обязательность решений данных форм и отсутствие процедурных препятствий для волеизъявления. Эксперт 2 так охарактеризовал данный процесс: *«Если власть показывает готовность пересматривать свои решения при возмущении общества – сама потребность в расширении форм партиципации не возникнет: люди будут видеть, что система работает и так. А если таких прецедентов нет, и власть всегда игнорирует мнение общества – можно создавать новые формы участия до бесконечности, и ничего это не даст»*. А Эксперт 4 высказал следующую мысль: *«Такая диверсификация расширения перечня этих способов механизмов как бы исключает и возможность влияния власти на выборный процесс. Сама партиципация, само предоставление возможности народу участвовать в политической жизни, при этом предлагая ему различные способы для реализации своих конституционных прав, в любом случае повышает уровень доверия со стороны общества к власти»*.

Появление новых форм политической партиципации неизбежно ведет к переосмыслению традиционных политических институтов. В особенности, активизация применения института референдума ставит вопрос о роли

политических партий. Экспертам было предложено оценить, происходит ли в современном мире кризис массовых партий и как меняется их роль в политическом процессе. Ответы всех опрошенных экспертов подтвердили в той или иной степени тезис о том, что в обществе действительно происходит кризис массовых партий и меняется роль самих политических партий. Эксперт 1 так обосновал свой ответ: *«Большинство из существующих политических партий сейчас “размыто” ввиду того, что пытаются найти максимальное количество электоральной поддержки (быть за “все хорошее”, против “всего плохого”)*», в том же характере высказался Эксперт 2: *«Мир развивается, и демократия как форма правления эволюционирует. Партии превращаются в ее рудимент, это неизбежный процесс»*. Эксперт 5 связал данные процессы с социальными изменениями: *«Кризис массовых партий отражает деформацию классовой структуры индустриального общества. Ряд процессов современности превращает партии либо во фракции номенклатуры, либо в профессиональные группы координаторов социальных сетей»*. Другие же эксперты добавили, что несмотря на данный кризис, он приведет скорее к трансформации партий, а не к их исчезновению.

Также экспертам было предложено оценить, насколько новые формы политической партиципации (например электронное голосование и инициативное бюджетирование) являются самостоятельными или могут использоваться только как дополнение к традиционным. В целом, эксперты оценили их как дополнительные меры, отмечая следующие моменты: во-первых, эффективность новых форм зависит от того, насколько будут отработаны технологии их применения, обеспечена прозрачность и доверие со стороны населения; во-вторых, иногда они могут иметь чисто имитационный характер; в-третьих, данных об их применении пока недостаточно для релевантного прогноза.

Более значимые результаты, с точки зрения предмета диссертационного исследования, были получены на вопросы, которые касались непосредственно института референдума.

Так, на вопрос о том, необходимо ли внедрение права «народной инициативы», то есть права инициировать проведение референдума населением, пять из шести экспертов ответили однозначно утвердительно. В качестве замечаний было отмечено лишь то, что для его эффективной реализации необходимо развитие политической культуры. Лишь один из экспертов высказал мнение, что в вопросе об инициировании референдума лучше полагаться на позицию представительных органов власти.

Аналогичным образом выглядят ответы экспертов на вопрос относительно того, какой референдум более предпочтителен к использованию: легитимационный (направленный на легитимацию еще не принятого политического решения) или аброгативный (направленный на изменение действующих норм). Пять из шести экспертов однозначно заявили, что необходимо использовать оба варианта, при этом отметили три аспекта обеспечения их эффективности: результаты референдумов должны иметь обязательную природу, должен соблюдаться принцип альтернативности, голосования не должны носить манипулятивный характер. Эксперт 1 высказал особенное мнение, что лучше сконцентрироваться только на легитимационном типе референдума, подкрепив это следующим аргументом: *«Лучше изначально не допускать ошибку, чем потом ее исправлять»*.

Следующим важным моментом стал вопрос о том, необходимо ли накладывать какие-либо ограничения на перечень доступных для вынесения на референдум вопросов. Четверо экспертов высказались за то, что ограничения необходимы. В частности, следует предусмотреть ограничения в следующих вопросах: финансов, абортов, смертной казни, религии, национальности, уголовного преследования и гражданского судопроизводства. Двое экспертов посчитали ограничения излишними. Более того, один из них отметил, что голосования на «деликатные» темы являются способом защиты общества от интервенции государства.

Подобным образом мнения экспертов разошлись в оценке того, увеличивает ли легитимность политического решения его вынесения на референдум. Четверо экспертов высказались положительно. Отдельно отметив, что для достижения такого эффекта необходимо, чтобы результаты голосования имели обязательную силу. Эксперт 5 также дополнил ответ следующей максимой: *«Воля законодателя подкрепляется волей народа. Даже если это решение ошибочное»*. Однако двое экспертов усомнились в корреляции между легитимностью решения и использованием института референдума. Более того, Эксперт 1 отметил возможность некоторого противоречия между легитимностью и качеством принимаемого решения: *«Легитимность увеличивает, качество решения не гарантирует»*.

Наибольшую консолидацию эксперты проявили при ответе на вопрос о том, сказывается ли вынесение политического решения на референдум отрицательно на авторитете государственных органов за счет «перекладывания ответственности». Все эксперты отметили, что вынесение решения на референдум не может отрицательно сказаться на авторитете государственных органов. Отрицательно может сказаться только ситуация, когда решения референдумов не выполняются органами власти. Сам же факт применения данного института скорее является показателем силы государства. Это особо отметили Эксперт 2: *«по-настоящему сильная демократическая власть будет воспринимать референдум скорее как способ показать свой авторитет и приверженность интересам народа. Мысль о том, что проведение референдума подрывает авторитет власти, более характерна для слабой или недальновидной власти, которая не уважает свой народ»*, и Эксперт 4: *«никак не может вынесение на референдум каких-либо вопросов повлиять отрицательно на авторитет государства. Это наоборот укрепление его позиций. Это не перекладывание ответственности, а привлечение общества к общей ответственности»*. Также высказано мнение, что использование референдума является действенным способом решения политических конфликтов.

Исходя из анализа экспертных ответов, можно сделать следующие выводы:

1. Институт референдума имеет высокую актуальность и потенциал применения – его нужно развивать. Использование референдума скорее положительно сказывается на легитимности власти и повышает уровень доверия граждан к государству.

2. Институт референдума эффективен только в том случае, когда его результаты выполняются. Соответственно, консультативные референдумы сравнительно менее эффективны и востребованы чем голосования, решения которых будут иметь императивную природу.

3. Референдум не является заменой других политических институтов, в особенности – парламентаризма. С другой стороны, активизация использования более широкого спектра форм политической партиципации способствует развитию кризисных явлений в функционировании других институтов, в особенности – политических партий, но это приведет к их трансформации, а не вырождению.

4. Для эффективного использования института референдума как инструмента политической партиципации необходимо право «народной инициативы». Возможность гражданам самим инициировать голосования по значимым вопросам будет способствовать развитию политической культуры, профилактике абсентеистских настроений.

5. Эффективная политическая партиципация возможно только при наличии широкого перечня инструментов и форм реализации. В частности, что касается референдума, актуальным является как легитимационный, так и аброгативный тип.

6. Круг доступных для вынесения на референдум вопросов должен быть ограничен. Спектр ограничений является дискуссионным, однако, можно отметить нежелательность использования референдума для решения финансовых и этических вопросов.

7. Вынесение какого-либо политического решения на референдум, само по себе, никак не сказывается на его легитимности.

8. Расширение перечня доступных для использования форм политической партиципации не является самоценным. Действующих форм может быть достаточно при условии, если они эффективно работают.

9. Существует объективная необходимость внедрения новых форм политической партиципации. Однако предпочтительно их применять в качестве дополнения к традиционным формам, а не замены. Эффективность их применения будет зависеть от совершенства технологий проведения и доверия к ним со стороны общества.

Заключение

Глобальным трендом современного мира является снижение доверия со стороны населения к традиционным институтам политической партиципации. Это связано как с трансформацией политического поля как такового, высокими темпами социальных изменений, так и с относительным кризисом представительной демократии. Это порождает научные дискуссии о том, нужны ли обществу принципиально новые политические институты для реализации прав и свобод, либо же возможно осуществить реконцептуализацию имеющихся.

В рамках данной работы осуществлен анализ референдума как института политической партиципации. Реализация данной цели позволила получить теоретические и эмпирические результаты касательно перспектив использования данного института в европейском и российском политическом пространстве. На основании поставленных в исследовании задач и согласно вынесенным на защиту положениям были сделаны следующие выводы:

Во-первых, в мире фиксируется тенденция к увеличению форм и видов политической партиципации. Это происходит как в европейских странах, так и в Российской Федерации. Фактически это связано не с появлением качественно новых политических институтов, а с правовой или технологической трансформацией имеющихся. Появление новых форм и методов напрямую не ведет к деактуализации традиционных.

Фиксируя указанную тенденцию, в данной работе предложено использовать авторский подход, предполагающий рассматривать новые формы политической партиципации в рамках двух больших групп: формы делиберативного и непосредственного (прямого) участия. Отмечается, что общим у данных групп является то, что они направлены на вовлечение населения к участию в политической жизни, то есть, фактически, на борьбу с абсентеизмом.

Выбор конкретных форм, прямых или делиберативных, для реализации данного начинания зависит от состояния коммуникативного поля в стране. В случае широко развитых политических коммуникаций государство с большей вероятностью будет использовать большее количество инструментов. Также играет роль структурная составляющая коммуникативного поля – чем больше осложнена данная коммуникация, чем большее количество посредников в формировании обратных связей между обществом и государством, тем скорее государство будет прибегать к делиберативным формам, нежели к прямым.

Во-вторых, в исследовании фиксируется, что референдум относится именно к делиберативным институтам политической партиципации и имеет разные модели реализации. Для анализа данных моделей наибольшим образом подходят европейские страны. В государствах региона проходит более 60% от всех референдумов мира, основная часть из которых – в Швейцарии.

Всего в мире используется множество различных моделей политической партиципации, близких к референдуму. Можно фиксировать особенность, что в различных научных источниках «плебисцит» и «референдум» используются как синонимичные понятия, а в некоторых «плебисцит» трактуется как более широкая категория, которой можно характеризовать множество похожих на референдум моделей организации политической партиципации. Например, в Бразилии таковой является национальные конференции – форма широкого общественного обсуждения, вопросы для которого формируются на региональных конференциях.

Говоря непосредственно о референдуме, можно выделить основные структурные составляющие, влияющие на модель реализации института в конкретных государствах. Прежде всего, на каких уровнях управления закреплён референдум. Он может реализовываться либо только на национальном уровне, либо на национальном и местном, либо на всех уровнях управления – национальном, региональном и местном. Также

имеется существенная разница в том, какой характер имеет голосование. В этом отношении можно выделить три типа: обязательный референдум, факультативный референдум и народную инициативу. Большинство государств использует только один или два из указанных типов, в то время как, например, Швейцария активно применяет все три типа на всех трех уровнях управления.

В-третьих, в работе проанализированы актуальные типологии института референдума, очерчивающие управленческий потенциал и варианты его использования как актуального инструмента политической партиципации. В частности, затронуты следующие типологии: по правовым последствиям, по предмету, по времени проведения, по территории проведения, по наличию права «народной инициативы». Фиксируется разница в академических подходах на предмет права «народной инициативы». С одной стороны, его можно рассматривать как один из видов референдума, с другой стороны, существует подход, предполагающий рассматривать его отдельно от института референдума как самостоятельный инструмент политической партиципации.

Проанализирована вариативность правовой инкорпорации норм политической партиципации в основные законы зарубежных стран. В одних странах, например в ФРГ, референдум может фактически реализовываться, но его гарантии не закреплены в Основном законе. В конституциях Франции, Италии и Испании референдум упоминается без конкретизации. В отдельных государствах проведение референдума имеет четкие границы, другие же допускают проведения его в разных формах и на разных уровнях.

Суммарно, по правовой имплементации, предлагается разделить все государства на четыре группы. В первую группу включаются страны, где институт референдума и аналогичные ему инструменты политической партиципации отсутствуют. Ко второй группе относятся страны, где право на проведение именно референдумов не закреплено или проводятся только голосования, инициированные органами публичной власти по одобрению

или отмене принятых политических решений. К третьей группе относятся страны, где реализована возможность народной инициативы. Наконец, в четвертую группу входят страны, где референдум или аналогичные инструменты политической партиципации применяются на разных уровнях, доступны разные формы проведения.

В-четвертых, в работе рассмотрены основные исторические особенности становления и развития института референдума в европейских странах. Процесс их изучения был направлен на анализ влияния процесса становления на характер политической партиципации в целом и реализации института референдума в частности. В результате была выстроена следующая авторская периодизация данного вопроса. Становление института референдума происходит в рамках четырех основных этапов: античный период, феодальный период, период Нового времени, современный период.

Античный период связан с появлением первых институтов народной партиципации в древней Греции и древнем Риме. В греческой ойкумене это связано с развитием системы власти в полисах, например, афинской Экклесии. В римской истории связано с широким развитием институтов представительства в республиканское и имперское время. Общими чертами для данного периода являются элитарность участия и низкий уровень вовлеченности граждан. Более того, отмечается, что с повышением уровня инклюзии интенсивность использования конкретных форм политической партиципации снижалась, а не возрастала.

Феодальный период хронологически связан с формированием в Европе домениальной системы. Данный период отличает активное развитие институтов низовой демократии, а именно – самоуправления в деревнях и городах. Также именно в этот период формируются следующие принципы политической партиципации: императивный характер принимаемых решений, опора на закрепленную процедуру, проведение в форме голосования, необходимость участия большинства.

Начиная с конца XV века, инструменты политической партиципации использовались для освобождения широких масс населения от крепостной зависимости и перехода к рыночному укладу. Фактически, практика проведения голосований по социально значимым вопросам стала способом экономической модернизации. В этот период можно выделить три разных варианта развития института референдума: опыт европейских стран по созданию свободных общин и городов, учреждающие референдумы в США, швейцарские местные голосования.

Современный период имеет конкретные хронологические рамки и начинается с 1905 года, когда прошло голосование о независимости Норвегии. Данное событие значимо тем, что до него нет целостных исторических примеров использования института референдума для определения политического статуса на государственном уровне. Последовавшие аналогичные плебисциты закрепили практику, при которой любые изменения государственных границ, учреждения и упразднения государств не могут осуществляться без проведения референдума.

В-пятых, авторское исследование показало, что между европейскими странами существуют значимые отличия относительно применения института референдума. Анализ основных законов позволяет сделать вывод, что основными формами референдума являются: инициированный властью народный опрос (плебисцит); обязательный референдум; факультативный референдум; народная инициатива (петиционный референдум).

В зависимости от интенсивности обращения к референдуму, от востребованности самого института, можно выделить несколько авторских правовых моделей: делиберативную модель, демократическую модель и дистративную модель. К делиберативной модели референдума относятся такие страны, как Ирландия, Италия, Сан-Марино, Лихтенштейн, Литва, Словения, Словакия, Дания. В данных странах референдум является важным элементом государственного строительства, а плебисциты проводятся на всех уровнях власти. К демократической модели относятся такие страны, как

Франция, Польша, Венгрия, Испания, Греция, Румыния, Латвия. В данной группе стран референдум используется только в случае, когда не существует общего консенсуса относительно какого-либо важного политического решения. К дистрикативной модели относятся такие страны, как Мальта, Эстония, Нидерланды, Австрия, Великобритания, Болгария, Португалия, Кипр, Швеция, Хорватия, Люксембург, Кипр, Чехия, Финляндия, Бельгия, ФРГ. В данных странах исходят из того, что к референдуму необходимо прибегать только в крайнем случае – для предотвращения кризисных ситуаций. Как правило, данные страны проводят плебисциты только в тех случаях, когда это требуется согласно нормам ЕС.

Отдельно от данных моделей проанализирован опыт Швейцарии, где проходит более двух третей всех референдумов Европы. Их частое проведение связано с историческими традициями. Похожая ситуация также имеет место быть в двух карликовых государствах – Лихтенштейне и Сан-Марино.

В-шестых, опыт реализации института референдума в России имеет ряд значимых особенностей и не похож на европейские страны. В частности, за более чем 30 лет существования, в РФ было проведено только четыре голосования, структурно близких к референдуму: всероссийский референдум о введении поста президента РСФСР 17 марта 1991 года, всероссийский референдум 25 апреля 1993 года о пересмотре властных взаимоотношений; всенародное голосование по Конституции России 12 декабря 1993 года; общероссийское голосование по поправкам к Конституции России 25 июня – 1 июля 2020 года.

Такие данные свидетельствуют о низкой востребованности института референдума в современной России. Авторский анализ данного вопроса показал, что это имеет под собой ряд причин. Прежде всего, население ассоциирует референдум в качестве императивного инструмента, то есть его результаты должны быть реализованы обязательно. Данный принцип был нарушен при проведении голосования за сохранение СССР, что частично

делигитимировало институт в глазах граждан. Кроме того, анализ всего постсоветского пространства показывает, что актуальными являются голосования только по трем вопросам: изменения формы правления, вопроса конфигурации органов государственной власти или вопроса полномочий главы государства. Особенности правового закрепления института референдума таковы, что инициация его кем-либо, кроме правительства, фактически не представляется возможной. Соответственно, ограниченное использование института референдума говорит о том, что деятельность правительства основана на консенсусе в обществе, и значимых социальных конфликтов, для решения которых было бы необходимо обратиться к данному инструменту, не возникает.

В-седьмых, дизайн референдума в европейских странах отличается от российского. Более того, значимые отличия имеются и внутри самих европейских стран. Практически во всех европейских странах проходили референдумы по важнейшим политическим вопросам на национальном уровне (за исключением ФРГ и Монако). В большинстве случаев с инициативой о проведении референдума выступают органы публичной власти.

Для более обстоятельного анализа особенностей правового закрепления и реализации используются классификации, предлагаемые рядом исследователей. В частности, типология по уровню развития института референдума предполагает деление на семь групп: радикальные демократы (Швейцария), прогрессисты (Дания, Словения, Италия), осторожные (Бельгия, Чехия, Норвегия, Польша), нерешительные (Венгрия, Швеция, Великобритания, ФРГ), боязливые (Греция, Хорватия, Кипр), новички (Албания, Сербия, Грузия), авторитаристы (Украина, Армения, Азербайджан).

Существует множество иных вариантов классификации, в частности, основанных на анализе доступности инструментов прямой демократии, формализованных моделей принятия публично-властных решений. При этом

актуальные варианты классификации концентрируются именно на количественных параметрах и анализе правовой рамки, культурно-исторические факторы не учитываются. Наряду с этим есть закономерность, что наиболее часто применяющие референдум страны отсылают к идее прямой демократии и народному представительству, тогда как со стороны элит стран, редко применяющих референдум, звучит аргументация, что референдум является способом перекладывания ответственности с правительства и, не имея кризисной ситуации, лучше использовать другие инструменты политической партиципации.

В-восьмых, схожие особенности отношения к институту референдума имеют постсоциалистические государства. Данные особенности влияют на то, с какой частотой в них проводятся плебисциты. В указанных странах референдум рассматривается как способ решения политических кризисов, вне которых институт остается «спящим». Частным примером кризиса служит невозможность сформировать коалицию в парламенте, решением чего может стать голосование о перераспределении полномочий или изменении механизмов формирования высших органов государственной власти. Это формирует закономерность, что в парламентских режимах референдумы проводятся чаще.

Решение о референдуме может стать следствием нежелания терять рейтинг действующей власти при необходимости принимать непопулярные политические решения. В таком случае либо проводится всенародное голосование, либо ответственность персонифицируется и решение проводится за счет рейтинга первого лица государства. На решение об отказе от проведения референдума в случае необходимости решать значимые политические вопросы может повлиять также наличие альтернативных институтов политической партиципации. В частности, в странах, где данные институты широко развиты, необходимости в плебисците может просто не возникать. Также напрямую ограничивает проведение референдума правовая рамка, заложенная в Основном законе. Принятая конституция может просто

не включать в перечень доступных для вынесения на референдум вопросов аспекты актуальной повестки. Соответственно, для большего использования референдума в таких случаях необходимо менять Основной закон, что может быть затруднительно и неактуально.

В-девятых, существует экспертный консенсус относительно перспектив использования института референдума в современной России. Прежде всего отмечается, что существует актуальная необходимость расширения доступного гражданам перечня инструментов политической партиципации. Одним из таких инструментов и должен стать референдум. Его применение скорее положительно скажется на легитимности государственной власти и принимаемых политических решений.

Нужно учитывать, что референдум не является альтернативной другим формам политической партиципации и должен использоваться как дополнение к ним. С точки зрения организационных аспектов, для эффективного использования института, необходимо расширение перечня доступных вопросов, форм проведения и внедрение права «народной инициативы». Также, что соответствует как экспертному мнению, так и авторскому анализу, референдумы в РФ должны иметь императивный характер – то есть их результат должен быть обязателен к исполнению.

Таким образом, институт референдума является перспективным инструментом политической партиципации как в мире, так и на постсоветском пространстве. Его применение может быть связано как с общей проблемой политического участия, так и с необходимостью решений конкретных кризисных ситуаций.

Дальнейшие исследования по данной теме могут быть посвящены изучению институционального дизайна и функциональных особенностей проведения референдума в отдельных странах. Обобщение данного опыта способно выявить лучшие практики. Их успешная апробация в зарубежных странах может быть основой для экстраполяции в отечественную политическую практику.

Список литературы

Нормативные документы

1. Referenda Act. [Electronic Materials]. Available at: https://www.um.edu.mt/_data/assets/pdf_file/0020/181082/referendaact.pdf (Accessed 20 July 2023)
2. Всеобщая декларация прав человека (официальный текст). [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата доступа: 23.07.2023)
3. Конституция Азербайджанской Республики (Была подготовлена комиссией по разработке проекта новой Конституции Азербайджанской Республики под председательством Президента Азербайджанской Республики Гейдара Алиева и принята на всенародном голосовании (референдуме) 12 ноября 1995 года; Вступила в силу 27 ноября 1995 года; С изменениями, принятыми на всенародном голосовании (референдуме) 24 августа 2002 года; С дополнениями и изменениями, принятыми на всенародном голосовании (референдуме) 18 марта 2009 года; С дополнениями и изменениями, принятыми на всенародном голосовании (референдуме) 26 сентября 2016 года). Доступ с официального портала Президента Азербайджанской Республики.
4. Конституция Албании [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/08/Constitution-consolidated-text-24-04-2015-EN.pdf> (Дата обращения 20.07.2023).
5. Конституция Венгрии [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.verfassungen.eu/hu> (Дата обращения 20.07.2023)
6. Конституция Ирландии [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.verfassungen.eu/irl> (Дата обращения 20.07.2023) – Ст. 27.
7. Конституция Италии [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.verfassungen.eu/it> (Дата обращения 20.07.2023)

8. Конституция Литвы [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.verfassungen.eu/lt> (Дата обращения 20.07.2023)

9. Конституция Литовской Республики (Принята гражданами Литовской Республики на референдуме 25 октября 1992 года; сводная версия от 22.05.2022). Доступ с официального сайта Конституционного Суда Литовской Республики.

10. Конституция Республики Армения (принята 5 июля 1995 года, с учетом изменений 2005 года). Доступ с официального сайта Национального Собрания Республики Армения.

11. Конституция республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996г., 17 октября 2004г. и 27 февраля 2022г. Доступ с официального портала Президента Республики Беларусь.

12. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Конституция Словакии [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.verfassungen.eu/sk> (Дата обращения 20.07.2023)

14. Конституция Словении [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.verfassungen.eu/sl> (Дата обращения 20.07.2023)

15. Конституция Украины от 28 июня 1996 года №254к/96-ВР. Доступ с официального портала Верховной Рады Украины.

16. Конституция Хорватии [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.verfassungen.eu/hr> (Дата обращения 20.07.2023) – Ст. 87.

17. Избирательный кодекс Азербайджанской Республики (утвержден Законом Азербайджанской Республики от 27 мая 2003 года № 461-ПQ) (в ред. от 06.07.2023). Доступ с официального сайта Милли Меджлис Азербайджанской Республики

18. Закон о Референдуме: Акт Республики Эстония от 06.04.2002 (в ред. от 26.10.2016). Доступ с официального сайта Рийгикогу.

19. О введении в действие Закона СССР «О всенародном голосовании (референдуме СССР)»: постановление Съезда народных депутатов СССР от 27 декабря 1990 года № 1870-1 // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991, № 1. – ст. 11.

20. О всеукраинском референдуме: закон Украины от 26 января 2021 года № 1135-IX. Доступ с официального портала Верховной Рады Украины.

21. О проведении референдума СССР по вопросу о Союзе Советских Социалистических Республик: постановление Съезда народных депутатов СССР от 24 декабря 1990 года № 1856-I // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 52. – ст. 1161.

22. О Референдуме (народном голосовании) в Республике Беларусь: закон Республики Беларусь от 13 июня 1991 г. №859-XII. Доступ с официального портала Президента Республики Беларусь.

23. О референдуме в Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 28.06.2004 N 5-ФКЗ (ред. от 30.12.2021). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

24. О референдуме РСФСР: Закон РСФСР от 16.10.1990 N 241-1 // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

25. О референдуме, инициировании законов и Европейской гражданской инициативе: закон Латвии от 31 января 1994 года (в ред. от 01.07.2009). Доступ с официального сайта Сейма Латвии.

26. О Референдуме: закон Литовской Республики от 4 июня 2002 г. № IX-929 (в ред. от 14 января 2020 г.). Доступ с официального сайта Сейма Литовской Республики.

27. О Референдуме: Органический закон Грузии от 19 ноября 2002 года № 1746 (в ред. от 15.07.2020). Доступ с официального сайта Законодательного Вестника Грузии.

28. Об организации и мерах по обеспечению проведения референдума СССР по вопросу о сохранении Союза Советских Социалистических Республик: постановление Верховного Совета СССР от 16 января 1991 г. № 1910-I «*»* // История конституционализма и государства в России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://constitution20.info/documents/152/> (Дата обращения: 20.07.2023)

29. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 31.07.2023). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Литература на русском языке

30. Арндт Х. «О революции». М.: Европа, 2011. – 456 с.

31. Аристотель. Сочинения – Москва: Мысль, 1983 – 831 с.

32. Болховитина Т.С. Дискурсивные аспекты классификации форм политического участия // Известия ТулГУ. Гуманитарные науки. 2011. №3-1. С. 247-253.

33. Борисов И.Б., Головин А.Г., Игнатов А.В. Выборы в мире: особенности референдумного процесса. Практика и экспериментальные технологии. М.: РОИИП, 2019 – 277 с.

34. Гаглоев, Д. В. Непризнанные (частично признанные) государства как феномен конституционного права на современном этапе // Юридическая наука. 2017. № 1. С. 33-36.

35. Глушко И. В. Роль социального доверия в организации политического дискурса // Logos et Praxis. 2011. №7-13. С. 59-67.

36. Дмитриев Ю.А., Комарова В.В. Референдум в системе народовластия. –М.: Манускрипт, 1995. – С. 59

37. Драгиле М.Д. Опыт защиты русских ценностей с использованием современных гуманитарных технологий // Этнические конфликты в странах

Балтии. Постсоветских период / Сборник статей под редакцией д. э. н. А. В. Гапоненко – Рига, 2013. – С. 102-115.

38. Дурденевский В. Н. Послевоенные конституции Запада. – Ленинград: Гос. изд-во, 1924. – 168 с.

39. Зайцев А. В. Юрген Хабермас и его диалогика: понятие и сущность // Вестник КГУ. 2012. №5. С. 190-196.

40. Календарь Центральной избирательной комиссии РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom> (Дата обращения: 20.07.2023)

41. Киселев С.Н. Референдумы XXI в. по изменению территориально-политического статуса // Геополитика и экогеодинамика регионов. 2019. №5. С.50-57.

42. Комаристая Л.А. Всеобщая история: Древний Рим. – Барнаул, 2008 – С. 31.

43. Комарова В.В. Народное голосование в Российской Федерации. – М., 2014. – С. 258.

44. Комарова, В. В. Референдумный процесс Российской Федерации / В. В. Комарова. – Москва : ООО «Директмедиа Паблишинг», 2014. – 608 с.

45. Комиссия ЕС [Electronic Materials] // Режим доступа: https://europa.eu/citizens-initiative/home_de (Accessed 20 July 2023)

46. Костомаров Н.И. Начало единой державы в Древней Руси – М., 1905 – 92 с.

47. Котова А.И. Делиберативная демократия: обзор концепции Ю. Хабермаса / А. И. Котова, В. В. Денисенко // Право: современные тенденции : Материалы III Международной научной конференции, Краснодар, 20–23 февраля 2016 года. – Краснодар: Новация, 2016. – С. 10-13.

48. Коток В.Ф. Проблемы развития непосредственной демократии в Советском государстве: Автореферат дис. на соискание ученой степени доктора юридических наук / АН СССР. Ин-т государства и права. - Москва, 1965. - 38 с.

49. Коток В.Ф. Проблемы развития непосредственной демократии в Советском государстве : Автореферат дис. на соискание ученой степени доктора юридических наук / АН СССР. Ин-т государства и права. - Москва, 1965. - 38 с.
50. Кочев В.А., Ромашов П.А. Конституционно-правовая природа института референдума // Вестник Пермского ун-та. Юридические науки. 2019. № 3. С. 386-417.
51. Кропоткин П.А. Взаимопомощь как фактор эволюции. – Москва: Ред. журн. «Самообразование», 2007. – С. 174.
52. Лиссабонский договор, изменяющий Договор о Европейском Союзе и Договор об учреждении Европейского Сообщества (Лиссабон, 13 декабря 2007 г.) (2007/С 306/01). Доступ из справочно-правовой системы «Гарант»
53. Михельс Р. Социология политической партии в условиях современной демократии: исследование олигархических тенденций в совместной жизнедеятельности. – М.: «Дело», 2022. 448 с.
54. Мочалова В.Д. Анализ эволюции политического статуса Крыма в контексте российско-украинских отношений и использование Украиной вопроса правового статуса Крымского полуострова в рамках международных организаций // Московский экономический журнал. 2019. № 4. С. 32.
55. Мочалова В.Д. К вопросу об истории развития внешней политики Украины в отношении Крыма // Социально-политические науки. 2018. № 5. С. 55-58.
56. Неменский О.Б. Самоопределение Донбасса и рождение русской политики // Вопросы национализма. 2021. №1 (33). С. 123-125.
57. Новгородцев П.И. Введение в философию права. Кризис современного правосознания. – М., 1909. – 347 с.
58. Носович А., История упадка. Почему у Прибалтики не получилось. – М.: Алгоритм, 2015. – 430 с.

59. Паренков А.В. Фактор Донбасса во внешней политике России в контексте дилеммы безопасности // Обозреватель - Observer. 2022. №11-12 (394–395). С. 17-34.

60. Пономарева Е.Г. Авторитарный транзит периферийных стран межвоенной Европы: политологический анализ // Вестник МГИМО Университета. 2009. № 6(9). С. 188-199.

61. Пономарева Е.Г. Политическое развитие постъюгославского пространства : внутренние и внешние факторы / Е. Г. Пономарева. – Москва, 2007. – 235 с.

62. Пономаренко А.Н. Конституционные и наднациональные стандарты в сфере референдума и право народов на самоопределение // Закон и право. 2019. №5. С. 57-60.

63. Попова О.В. Государственная политика идентичности в экспертных оценках российских политологов // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2019. № 4(61). С. 50-56.

64. Попова О.В. Государственная политика идентичности как теоретический конструкт и реальная практика: опыт экспертных оценок российских исследователей // Южно-российский журнал социальных наук. 2019. Т. 20, № 4. С. 74-91.

65. Попова О.В. Механизмы формирования политической идентичности // Политическое пространство и социальное время. 1917-2017: смыслы и ценности прошедшего столетия : Сборник научных трудов XXXII Харакского форума, Ялта, 17–21 мая 2017 года / Под редакцией Т.А. Сенюшкиной, А.В. Баранова. – Ялта: Общество с ограниченной ответственностью «Издательство Типография «Ариал», 2017. – С. 176-182.

66. Послание федеральному собранию Российской Федерации. – 2000 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21480> (Дата обращения: 20.07.2023)

67. Программа Восточное партнерство. Официальный сайт [Электронный ресурс]. //Режим доступа: <https://euneighbourseast.eu/ru/news-and-stories> (Дата обращения: 20.07.2023)

68. Пырма Р.В. Политические сценарии референдумов о независимости регионов государств Евросоюза // Гражданин. Выборы. Власть. 2018. № 4. С. 62-100.

69. Референдум в Хорватии [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.vecernji.hr/vijesti/553-posto-hrvata-za-brak-zene-i-muskarca-u-ustavu-565686> (Дата обращения 20.07.2023)

70. Руденко В. Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты / В. Н. Руденко; Институт философии и права УрО РАН. – Екатеринбург: Уральское отделение РАН, 2003. – 476 с.

71. Руденко М.В., Оношко О.В. Доктрина «Русский Донбасс»: идейно-теоретические основы и политическое значение // Вопросы национализма. 2021. №1 (33). С. 126-133.

72. Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре, или принципы политического права. [Электронный ресурс] Режим доступа: https://www.civisbook.ru/files/File/Russo_O_dogovore.pdf (Дата обращения: 20.07.2023)

73. Сафаров Р.А. Институт референдума в условиях общенародного государства // Советское государство и право. 1963. № 6. С. 19-20.

74. Сергеевич В.И. Вече и князь: Русское государственное устройство и управление во времена князей Рюриковичей. — 1-е изд. — М.: Тип. А. И. Мамонтова, 1867. – 413 с.

75. Серебрянников В.П. Учение В.И. Ленина о референдуме и современность // Актуальные проблемы государственно-правовой науки в свете решений XXVI съезда КПСС. Вильнюс. 1981. – С.16.

76. Синцов Г. В. Проблемы разграничения понятий института референдума и плебисцита в законодательстве зарубежных стран // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 4. С. 81-84.

77. Сморгунов Л.В., Шерстобитов А.С. Политические сети. Теория и методы анализа. – М.: Издательство «Аспект Пресс», 2014 – 318 с.
78. Стризое А.Л. Пути политической модернизации России и традиции политической культуры // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4: История. Регионоведение. Международные отношения. 2021 Том 26. № 3. С. 95-107.
79. Тимофеева Л. Власть и оппозиция в России: проблемы политического дискурса // Власть. 2007. №4.С. 3-9.
80. Токарев А. А. Электоральная история постсоветского Крыма: от СССР до России // Вестник МГИМО Университета. 2015. № 5(44). С. 32-41.
81. Троицкий С.В. Институт референдума в освободившихся странах в южной Азии // Избирательное
82. Тюлар Ж. Наполеон, или Миф о «спасителе» - М.: Молодая гвардия, 2009. – 361 с.
83. Узнародов И.М., Узнародов Д.И. Перспективы развития народных республик Донбасса в качестве самостоятельных субъектов международной политики // Известия вузов. Северо-Кавказский регион. Серия: Общественные науки. 2018. №3 (199). С. 96-103.
84. Фролов Э.Д. Рождение греческого полиса. – Спб.: Изд-во С.-Петербург. Ун-та, 2004. – 266 с.
85. Фроянов И.Я. Киевская Русь. Очерки социально-политической истории – М.: Академический проект, 2023. – 322 с.
86. Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность: Московские лекции и интервью / Ю. Хабермас ; Юрген Хабермас; Ответственный редактор д.ф.н. Н.В. Мотрошилова; редакционная коллегия: В.С. Степин, И.С. Вдовина, Б.Т. Григорьян, М.М. Кузнецов, В.А. Подорога; перевод с немецкого: Т.Ю. Бородай, В.И. Кононов, А.В. Михайлов ; Российская академия наук, Институт философии. – 2-е издание. – Москва: Academia, 1995. – 245 с.

87. Хелд Д. Модели демократии. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2014. – 539 с.
88. Хомский Н. Прибыль на людях – М.: Праксис, 2002. – 256 с.
89. Худолей К.М. Организация государственной власти в самопровозглашенных (непризнанных и частично признанных) государствах республик бывшего Советского Союза // *Ex Jure*. 2020. № 3. С. 50-63.
90. Энтина Е.Г. Балканы вчера и завтра // *Современная Европа*. 2015. № 1(61). С. 37-44.
91. Энтина Е.Г. Международный контекст евроинтеграции Западных Балкан / Е.Г. Энтина ; Институт Европы РАН. – Москва : Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт Европы Российской академии наук, 2016. – 130 с.

Диссертации

92. Велибеков М.С. Конституционно-правовое регулирование референдума в федеративных государствах Западной Европы : специальность 12.00.02 "Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право" : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Велибеков Мурад Садирадинович. – Москва, 2018. – 175 с.
93. Комарова В.В. Референдум в системе народовластия в Российской Федерации : 12.00.02 "Конституционное право; конституционный судебный процесс" : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Комарова Валентина Викторовна – Москва, 1995. - 224 с.
94. Пономаренко А.Н. Референдум о самоопределении в современной конституционно-правовой практике : 12.00.02 "Конституционное право; конституционный судебный процесс" :

диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Пономаренко Александр Николаевич. – Москва, 2021. - 201 с.

95. Филипова И.А. Конституционно-правовое регулирование референдума в Российской Федерации : специальность 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право» : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Филипова Ирина Анатольевна. – Нижний Новгород, 2000. – 192 с.

96. Шмелев А.В. Референдум как объект теоретико-правового исследования : специальность 12.00.01 "Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве" : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Шмелев Алексей Вячеславович. – Саратов, 2006. – 179 с.

Литература на зарубежных языках

97. Bächtiger A., Wyss D. Empirische Deliberationsforschung – eine systematische Übersicht // Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft. 2013. № 7. P. 155–181.

98. Bengtson H. Die hellenistische Weltkultur. – Stuttgart: Steiner-Verlag, 1988. – 202 p.

99. Braun Binder N., Feld L.P., Huber P.M., Poier K., Wittreck F. Jahrbuch für direkte Demokratie – Baden: Nomos, 2020. – 321p.

100. Brexit: Bringen Volksentscheide die „richtigen“ Ergebnisse? // Mehr Demokratie [Electronic Materials]. Available at: <https://www.mehr-demokratie.de/themen/europa-und-international/publikationen/brexit-bringen-volksentscheide-die-richtigen-ergebnisse/> (Accessed 20 July 2023)

101. Bundesamt Für Statistik. Abstimmungen. (Electronic Materials). – 2023 [Электронный ресурс]. Available at:

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/abstimmungen.html>

(Accessed 20 July 2023)

102. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [Electronic Materials]. Available at: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a140> (Accessed 20 July 2023)

103. Butler D., Kitzinger U.(1976) The 1975 Referendum – London: Macmillan, 1976. – 315p.

104. Butler D., Ranney A. Referendum around the world: The Growing Use of Direct Democracy.– Washington D.C.: American Enterprise Insniuite Press, 1994 – 304 p.

105. Calame C. Le capitalisme contre les individus: repères altermondialistes. – Paris, 2010. – 144 p.

106. Chronologie Referenden 2011-2020 // Der Bundesrat [Electronic Materials]. Available at: https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/rf/ref_2_2_3_1.html (Accessed 20 July 2023)

107. Chronologie Volksabstimmungen 2011-2020 // Der Bundesrat [Electronic Materials]. Available at: https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1_2011_2020.html (Accessed 20 July 2023)

108. Crouch C. Post-Democracy – Hoboken: Wiley, 2004 – 144 p.

109. Database and Search Engine for Direct Democracy [Electronic Materials]. Available at: <https://www.sudd.ch/> (Accessed 20 July 2023)

110. Decker F., Lewandowsky M., Solar M. Demokratie ohne Wähler? Neue Herausforderungen der politischen Partizipation – Bonn: J.H.W. Dietz Nachf. GmbH, 2013. – 206 p.

111. Democracy Navigator [Electronic Materials]. Available at: <https://www.democracy-international.org/navigator> (Accessed 20 July 2023)

112. Direkte Demokratie in Bulgarien. Eine Übersicht //Mehr Demokratie [Electronic Materials]. Available at: <https://www.mehr->

demokratie.de/fileadmin/pdf/Volksbegehrensbericht_2019.pdf (Accessed 20 July 2023)

113. Direkte Demokratie in Österreich//Demokratiezentrum [Electronic Materials] Available at: <https://www.demokratiezentrum.org/bildung/ressourcen/timelines/direkte-demokratie-in-oesterreich/> (Accessed 20 July 2023)

114. Direkte Demokratie in Portugal // Mehr Demokratie [Electronic Materials]. Available at: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/direkte_demokratie_in_portugal.pdf (Accessed 20 July 2023)

115. Direkte Demokratie in Spanien// Mehr Demokratie [Electronic Materials]. Available at: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/direkte_demokratie_in_spanien.pdf (Accessed 20 July 2023)

116. Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich. / M. Freitag, U. Wagschal (eds.) – Munster: LIT, 2007 – 481 p.

117. Eder C. Direkte Demokratie auf subnationaler Ebene.– Baden Baden: Nomos, 2010 – 239 p.

118. Eldersveld S.J. Political Parties. A Behavioral Analysis – Chicago, 1964 – 613 p.

119. Frankenberger R, Gabriel O.W., Geißel B., Rinne J. R. Partizipative Verfahren und ihre Wirkung auf politische Systeme// Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden/ Bertelsmann Stiftung, Staatsministerium Baden-Württemberg (eds.). – Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2014. – P. 297-326.

120. Freitag M., Schniewind A. Direkte Demokratie und Sozialkapital: Der Einfluss der Volksrechte auf das Vereinsengagement // Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich. / M. Freitag, U. Wagschal (eds.) – Munster: LIT, 2007 – P. 251-276.

121. Fürstentum Liechtenstein. Abstimmungen [Electronic Materials]. Available at: <https://www.abstimmungen.li/resultat/22> (Accessed 20 July 2023)

122. Geißel B., Roth R., Collet S., Tillmann Ch. Partizipation und Demokratie im Wandel – Wie verändert sich unsere Demokratie durch neue Kombinationen repräsentativer, deliberativer und direktdemokratischer Elemente?// Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden/ Bertelsmann Stiftung, Staatsministerium Baden-Württemberg (eds.). – Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2014. – P. 11-43

123. Graber R. Demokratie und Revolten: Die Entstehung der direkten Demokratie in der Schweiz – Zürich: Chronos, 2017. – 232 p.

124. Grundgesetz [Electronic Materials] // Available at: <https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz> (Accessed 20 July 2023)

125. Helms L. Demokratiereformen? Demokratie und Beteiligung // Aus Politik und Zeitgeschichte. 2011. № 44–45. P. 12-18.

126. Heußner K. Mehr direkte Demokratie wagen: Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte - Praxis – Vorschläge. – München: Olzog, 2009 – 380 p.

127. Initiative & Referendum Monitor 2004/2005. The IRI Europe Toolkit for Free and Fair Referendums and Citizens' Initiatives// Bruno Kaufmann (with contributions from Andreas Gross, Paul Carline, Jüri Ruus, Nadja Braun, Rolf Büchi, Henrik Dahlsson and Palle Svensson. – 2004 [Electronic Materials]. Available at: <https://iri-europe.org/index.php/publications/european-citizens-initiative/initiative-and-referendum-monitor> 20.07.2023 (Accessed 20 July 2023)

128. Jung O, Knemeyer F.L. Im Blickpunkt: Direkte Demokratie. – München: Olzog, 2001. – 128 p.

129. Kaufmann B., Büchi R, Braun N. Guidebook to direct democracy in Switzerland Kaufmann and beyond – Marburg: The Initiative & Referendum Institute Europe, 2010. – 272p.

130. Klarman M. *The Framers` Coup: The Making of the United States Constitution.* – New York: Oxford University Press Inc, 2016 – 865 p.
131. Klaus E. Öffentlichkeit als gesellschaftlicher Selbstverständigungsprozess und das Drei-Ebenen-Modell von Öffentlichkeit. Rückblick und Ausblick. // *Öffentlichkeiten und gesellschaftliche Aushandlungsprozesse. Theoretische Perspektiven und empirische Befunde* / Elisabeth Klaus, Ricarda Drüeke (eds.) – Bielefeld: Transcript Verlag, 2017 – P.17-38.
132. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 19. Legislaturperiode. [Electronic Materials]. – 2018// Available at: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/koalitionsvertrag-zwischen-cdu-csu-und-spd-195906> (Accessed 20 July 2023)
133. Koschnik W. Unter der Herrschaft einer Form der milden Funktionärsdiktatur. – 2019 [Электронный ресурс]. Available at: <https://www.heise.de/tp/features/Unter-der-Herrschaft-einer-Form-der-milden-Funktionaersdiktatur-4252976.html> (Accessed 20 July 2023)
134. Kost A. *Direkte Demokratie (Elemente der Politik).* – Hamburg: Springer, 2012. – 113 p.
135. Kulesza, A., Kim, S. (2017) *Direkte Demokratie in Polen* // Merkel W, Ritzi C. *Die Legitimität direkter Demokratie : wie demokratisch sind Volksabstimmungen?* – Wiesbaden: Springer VS, 2017 – P. 101-120.
136. Kuzelewska E. Referendum ogólnokrajowe w Słowacji – nieudany eksperyment // *Acta Politica Polonica.* 2018 № 1(43). S. 51-59.
137. *Learning Citizenship by Practicing Democracy: International Initiatives and Perspectives* / Pinnington E., Schugurensky D. (eds.) – Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing. 2010. 355 p.
138. Lösche P., Walter F. *Die SPD: Klassenpartei, Volkspartei, Quotenpartei: zur Entwicklung der Sozialdemokratie von Weimar bis zur deutschen Vereinigung.* – Darmstadt, 1992. – 434 p.

139. Maier J. Demokratie Und was kommt danach? Die Probleme Demokratie von der Antike bis zur Moderne. Deutsche– Baden Baden: Wissenschafts Verlag, 2018 – 223 p.
140. Martinsen R. Demokratie und Diskurs. Organisierte Kommunikationsprozesse in der Wissensgesellschaft. – Baden-Baden, 2006. – 110 p.
141. Mayntz R. Scharpf Gesellschaftliche Selbstregelung und Steuerung – Frankfurt/Main: Campus, 1995 – 368 p.
142. Merkel W, Ritzi C. Die Legitimität direkter Demokratie : wie demokratisch sind Volksabstimmungen? – Wiesbaden: Springer VS, 2017 – 252p.
143. Moeckli S. So funktioniert direkte Demokratie – München: UVK Verlag, 2018. – 315p.
144. Nanz P., Leggewie C. Die Konsultative. Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung – Berlin: Wagenbach, 2016. – 125 p.
145. National Public Policy Conferences (Brazil) [Electronic Materials]. Available at: <https://participedia.net> (Accessed 20 July 2023)
146. Niedermayer O. Innerparteiliche Demokratie // Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland / Niedermayer O. Stöss R. (eds.).– Berlin: Westdeutscher Verlag,. 1993. P. 230-250.
147. Nohlen D, Stöver P. Elections in Europe: A Data Handbook. – Baden-Baden: Nomos, 2010. – 2070 p.
148. Nohlen D., Grotz F. Kleines Lexikon der Politik – Pfundstadt.: Verlag C.H. Beck, 2011– 742 p.
149. Offe C. Demokratisierung der Demokratie. – Frankfurt/M, New York: Campus, 2003. – 304 p.
150. Öffentlichkeiten und gesellschaftliche Aushandlungsprozesse. Theoretische Perspektiven und empirische Befunde / Elisabeth Klaus, Ricarda Drüeke (eds.) – Bielefeld: Transcript Verlag, 2017 – 338 p.
151. Pallinger Z.T. Zwischen Demokratisierung und Dekonsolidierung: Die Entwicklungslinien der direkten Demokratiein Ungarn seit dem Systemwechsel //

Braun Binder N., Feld L.P., Huber P.M., Poier K., Wittreck F. Jahrbuch für direkte Demokratie – Baden: Nomos, 2020. P. 199-225.

152. Panebianco A. Political Parties: Organization and Power. – Cambridge, New York, 1988. – 336 p.

153. Participatory democratic innovations in Europe: improving the quality of democracy? / Brigitte Geißel, Marko Joas (eds.) – Opladen, Berlin, Toronto: Barbara Budrich Publishers, 2013 – 267 p.

154. Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden/ Bertelsmann Stiftung, Staatsministerium Baden-Württemberg (eds.). – Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2014. – 516 p.

155. Pogrebinschi T. The Impact of Participatory Democracy: Evidence from Brazil's National Public Policy Conferences // Comparative Politics. 2014. №46. P. 313-332.

156. Rebenstorf H. Die politische Klasse. Zur Entwicklung und Reproduktion einer Funktionselite. – Frankfurt/Main, New York: Campus, 1995 – 233 p.

157. Rehmet F., Wagner N., T.W. Weber Volksabstimmungen in Europa: Regelungen und Praxis im internationalen Vergleich – Leverkusen: Verlag Barbara Budrich, 2019 – 202 p.

158. Reinalter H. Geschichte der frühen Demokratie in Europa (Interdisziplinäre Forschungen). – Innsbruck: Innsbruck University Press, 2018 – 301 p.

159. Ritter E-H. Der kooperative Staat: Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft// Archiv des öffentlichen Rechts. 1979. Vol. 104. No. 3. P. 389-413.

160. Roth R. Potenziale und Entwicklungstendenzen deliberativer Partizipation// Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden/ Bertelsmann Stiftung, Staatsministerium Baden-Württemberg (eds.). – Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2014. – P. 233-297.

161. Rubel A. Per Anhalter durch die Antike: 1400 Jahre griechisch-römische Geschichte und ihre Aktualität Gebundene Ausgabe – Wiesbaden: Marixverlag, 2017 – 318 p.
162. Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären Kontext 2011/2012 / Peter Neumann, Denise Renger (Hrsg.) – Baden-Baden: Nomos, 2014. – 284 p.
163. Safoklov, Y. Sachunmittelbare Demokratie in der Ukraine: Volksherrschaft oder Spielzeug der Politik? // Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären Kontext 2011/2012 / Peter Neumann, Denise Renger (Hrsg.) – Baden-Baden: Nomos, 2014. – P. 60-79.
164. Schiller T. Direkte Demokratie. – Frankfurt am M, 2002. – 202 p.
165. Schumpeter J. Kapitalismus, Sozialismus, Demokratie – London, 1950 – P. 427.
166. Serdült U., Welp Y. Direct Democracy Upside Down // Taiwan Journal of Democracy. 2012. № 8(1). P. 69-92.
167. Splieth J. Direkte Demokratie in Norwegen. Eine Übersicht – Berlin, 2015. – P. 1-6.
168. Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland / Niedermayer O. Stöss R. (eds.).– Berlin: Westdeutscher Verlag,. 1993. – 347 p.
169. Stutzer A, Frey B.S. Stärkere Volksrechte – Zufriedenere Bürger: eine mikroökonomische Untersuchung für die Schweiz// Swiss Political Science Review. Volume 6, Issue 3. Sep.2000 P. 1-30.
170. Süßmuth R. Demokratie: Mangelt es an Offenheit und Bürgerbeteiligung? // Demokratie und Beteiligung. 2011. № 44–45. P. 3-7.
171. Vatter A. Partizipation in der Schweiz// Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden/ Bertelsmann Stiftung, Staatsministerium Baden-Württemberg (eds.). – Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2014. – P. 414-453.
172. Volksabstimmungen in Bulgarien. Eine Übersicht // Mehr Demokratie [Electronic Materials]. Available at <https://www.mehr->

demokratie.de/index.php?eID=tx_securedownloads&u=0&g=0&t=1589987065&hash=1d686c31e97f7f8a2efca5742e39a2ee0b6dfcbb&file=fileadmin/pdf/direkte_demokratie_in_bulgarien.pdf (Accessed 20 July 2023)

173. Volksabstimmungen in den Niederlanden. Eine Übersicht // Mehr Demokratie [Electronic Materials] Available at: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/ve_in_niederlanden.pdf (Accessed 20 July 2023)

174. Volksabstimmungen in der Tschechischen Republik. Eine Übersicht // Mehr Demokratie [Electronic Materials]. Available at: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/ve_in_tschechischer_republik.pdf (Accessed 20 July 2023)

175. Volksabstimmungen in Griechenland // Mehr Demokratie [Electronic Materials]. Available at: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/ve_in_griechenland.pdf (Accessed 20 July 2023)

176. Volksabstimmungen in Litauen. Eine Übersicht. // Mehr Demokratie [Electronic Materials]. Available at: https://www.mehrdemokratie.de/fileadmin/pdf/volksabstimmungen_in_litauen.pdf (Accessed 20 July 2023)

177. Volksabstimmungen in Schweden // Mehr Demokratie [Electronic Materials]. Available at: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/ve_in_schweden.pdf (Accessed 20 July 2023)

178. Volksabstimmungen in Ungarn. Eine Übersicht // Mehr Demokratie [Electronic Materials]. Available at: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/ve_in_ungarn.pdf (Accessed 20 July 2023)

179. Volksbegehrensbericht 2019. Direkte Demokratie in den deutschen Bundesländern 1946 bis 2018 [Electronic Materials]. Available at: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Volksbegehrensbericht_2019.pdf (Accessed 20 July 2023)

180. Vospernik S. Modelle der direkten Demokratie: Volksabstimmungen im Spannungsfeld von Mehrheits- und Konsensdemokratie – ein Vergleich von 15 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union – Baden-Baden: Nomos, 2014 – 724p.