

ИНСТИТУТ МЕСТНОГО РЕФЕРЕНДУМА КАК ФОРМА ПРЯМОЙ ДЕМОКРАТИИ В СТРАНАХ – ЧЛЕНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

© 2019 г. А. И. Черкасов

Институт государства и права Российской академии наук, Москва

E-mail: aligorch@yandex.ru

Поступила в редакцию 28.03.2019 г.

Аннотация. В статье анализируются проблемы, связанные с кризисом представительной демократии и поиском новых форм политического участия в странах – членах Европейского Союза. Главное внимание уделяется такой важнейшей разновидности прямой демократии на местах, как институт местного референдума. Автор рассматривает виды местного референдума, уделяя внимание как общим чертам данного института, так и его специфике применительно к отдельным странам, таким, например, как Франция, ФРГ, Бельгия, Болгария, Италия, Норвегия. Рассматривается и богатый опыт организации местных референдумов в Швейцарии, формально не являющейся членом Европейского Союза. Отмечается, что демократический потенциал института референдума является предметом постоянных дискуссий, поскольку ставятся под сомнение компетентность граждан самостоятельно принимать те или иные решения, легитимность этих решений, особенно когда они принимаются явным меньшинством. Высказывается опасение, что прямая демократия, и в первую очередь институт референдума, ставит под угрозу функционирование представительной демократии, поскольку полномочия по принятию решений от демократически избираемых местных советов фактически “дрейфуют” к электорату. Несмотря на это, автор считает, что на местном уровне следует стремиться развивать указанный институт, играющий важную практическую роль и способный служить интересам граждан, получающих дополнительные каналы участия в процессе принятия политических решений.

Ключевые слова: местный референдум, представительная демократия, Европейский Союз, публичная администрация, муниципальная система, мэры, механизмы принятия решений, политическое участие, избирательные участки, голосование избирателей.

Цитирование: Черкасов А.И. Институт местного референдума как форма прямой демократии в странах – членах Европейского Союза // Государство и право. 2019. № 8. С. 86–94.

DOI: 10.31857/S013207690006246-2

THE INSTITUTE OF LOCAL REFERENDUM AS A FORM OF DIRECT DEMOCRACY IN THE COUNTRIES – MEMBERS OF THE EUROPEAN UNION

© 2019 A. I. Cherkasov

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

E-mail: aligorch@yandex.ru

Received 28.03.2019

Abstract. The article deals with problems connected with the crisis of representative democracy and the search for the new forms of political participation in the countries – members of the European Union. The main attention is paid to such an important form of direct democracy as the institute of local referendum. The author analyses the types of local referendum putting the emphasis on both the general features of this institute as well as on its peculiarities in such countries as France, Germany, Belgium, Bulgaria, Italy, Norway. The rich experience of organization of local referendums in Switzerland is also taken into consideration, though formally Switzerland isn't a member of the European Union. It's argued that the democratic potential of the institute of referendum constitutes the subject of permanent discussions. The citizens' competence to make

certain decisions, the legitimacy of these decisions, especially when they are taken by a clear minority, are being put to question. There is also a concern that direct democracy, and first of all the institute of referendum, may endanger the functioning of representative democracy because the decision-making power practically “drifts” from democratically elected local councils to the electorate. In spite of this, the author believes that the mentioned institute should be developed at the local level as it plays an important practical role and is capable to serve the interests of the citizens thus acquiring additional channels of participation in the process of political decision-making.

Key words: local referendum, representative democracy, European Union, public administration, municipal system, mayors, decision-making mechanisms, political participation, polling stations, voting by voters.

For citation: Cherkasov, A.I. (2019). The institute of local referendum as a form of direct democracy in the countries – members of the European Union // *Gosudarstvo i pravo*=State and Law, № 8, pp. 86–94.

В настоящее время наблюдается определенный кризис представительной демократии, который наглядно проявляется в самых разных государствах, в том числе в странах — членах Европейского Союза. Развитие новых коммуникационных технологий дает возможность гражданам быть в большей степени в курсе современных событий, вступать в непосредственный контакт с действующей административной системой. При этом в социальной, политической жизни, «как это ни парадоксально, усиливаются фрагментация, изоляционизм и индивидуализм»¹. Люди зачастую утрачивают желание вступать в какие-либо организации, включая партии, профсоюзы, религиозные ассоциации и т.п. В условиях возросшей социальной мобильности индивидуумов и снижения классового начала в современной политической жизни партиям становится все труднее мобилизовывать избирателей, в результате чего блокируются вертикальные каналы связи между обществом и государством. Это приводит к отчуждению от политической жизни значительных слоев населения, способствует углублению пропасти между гражданами и политиками, что негативно сказывается на функционировании всей политической системы.

Реакцией на вышеуказанные процессы является поиск новых форм политического участия, что становится своеобразным «протестом против традиционных структур выражения интересов, основным двигателем которых являются действующие политические элиты»². Все чаще раздается призыв к «демократизации демократии»³.

¹ The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe / ed. by J. Loughlin, F. Hendrix, A. Lindström. Oxford, 2011. P. 10.

² Gabriel O., Walter-Rogg M. Citizen Initiatives and Citizen Referendums — The Consequences for Local Government Decision-Making Processes [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <https://difu.de/publikationen/citizen-initiatives-and-citizen-referendums-the.html> (дата обращения: 21.02.2019).

³ Kaufmann B., Büchi R., Braun N. Guidebook to Direct Democracy: In Switzerland and Beyond. Marburg, 2010. P. 6.

Представительная демократия постепенно реформируется и модернизируется. Действующие структуры непрямого принятия решений «становятся более дееспособными и легитимными благодаря добавляемым к ним процедурам и практике прямой демократии»⁴.

К институтам прямой демократии наряду с референдумом традиционно относили (особенно в отечественной литературе) народную инициативу, отзыв выборных должностных лиц либо членов представительных органов, а также сам институт выборов. Большинство европейских исследователей, однако, придерживаются мнения, что, поскольку «прямая демократия должна касаться каких-либо жизненно важных вопросов, а не конкретных лиц»⁵, институт отзыва, как и институт выборов, следует исключить из перечня инструментов прямой демократии. В современных научных работах в качестве институтов прямой демократии поэтому рассматриваются преимущественно референдум и народная инициатива⁶.

На уровне Европейского Союза тенденция к расширению форм прямой демократии была наглядно отражена в так называемой Европейской гражданской инициативе (European Citizens' Initiative) — нововведении, предусмотренном еще Лиссабонским договором 2007 г. и направленном на расширение участия граждан в принятии решений на общеевропейском уровне. Соответствующий институт был введен в 2010 г. и позволяет одному миллиону граждан Европейского Союза, являющихся гражданами, как минимум, четверти стран ЕС, обращаться непосредственно в Европейскую комиссию (высший орган исполнительной власти ЕС, ответственный в том числе и за

⁴ Ibid. P. 7.

⁵ Ibid. P. 196.

⁶ См., напр.: Kersting N. Local Political Participation in Europe // *Croatian Comparative Public Administration*. Vol. 15. 2015. № 2. P. 323.

подготовку законопроектов) с предложениями по вопросам, находящимся в общеевропейском ведении.

В качестве первого шага для реализации Европейской гражданской инициативы предусматривается создание специального гражданского комитета, состоящего из семи человек от семи различных стран ЕС. Затем выдвинутое предложение регистрируется⁷ и после определенной проверки на соответствие основным правилам и европейским ценностям публикуется на специальном сайте. В дальнейшем собираются подписи и после их проверки заинтересованный гражданский комитет представляет данную инициативу в Европейскую комиссию и на слушания в Европейском парламенте. Европейская комиссия принимает окончательное решение, которое должно быть опубликовано и аргументировано.

Кроме того, на уровне Совета Европы был принят ряд резолюций и рекомендаций, направленных на расширение форм прямой демократии непосредственно на муниципальном уровне. Так, в сентябре 1993 г. на 10-й конференции министров, ответственных за местное управление, была принята резолюция о местных референдумах⁸. Положения данной резолюции получили дальнейшее развитие в принятых в 1996 г. рекомендациях Комитета Министров государствам — членам Совета Европы, касавшихся в том числе и необходимости законодательного урегулирования институтов референдума и народной инициативы на местном уровне⁹.

Тенденция к расширению форм прямой демократии на местах подтверждает тезис о том, что «чем ниже уровень территориального деления, тем больше возможностей имеют граждане быть непосредственно вовлеченными в процесс принятия решений»¹⁰. Налицо стремление повысить привлекательность действующей муниципальной системы для избирателей, активизировав механизмы непосредственного участия граждан в решении местных вопросов.

⁷ Подобная инициатива была впервые зарегистрирована 9 мая 2012 г.

⁸ См.: Resolution No. 2 on Local Referendums // 10th Conference of European Ministers Responsible for Local Government (The Hague, 15–16 September 1993) [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804afe4f> (дата обращения: 11.03.2019).

⁹ См.: Recommendation No. R (96) 2 of the Committee of Ministers to Member States on Referendums and Popular Initiatives at Local Level (adopted by the Committee of Ministers on 15 February 1996 at the 558th meeting of the Ministers' Deputies) [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: [https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(96\)2.pdf](https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(96)2.pdf) (дата обращения: 11.03.2019).

¹⁰ Kaufmann B., Büchi R., Braun N. Op. cit. P. 27.

В контексте вышесказанного растет значение такого важнейшего института прямой демократии, как референдум, в котором, как отмечает румынский юрист Ф. Лавиниу, «находит свое отражение ряд базовых принципов современной публичной администрации: принцип местной автономии, принцип децентрализации власти и принцип консультации с гражданами»¹¹.

Местные референдумы в странах Европейского Союза носят преимущественно консультативный характер (Бельгия, Дания, Нидерланды, Италия, Люксембург, Литва, Швеция, Финляндия). Реже предусматривается проведение императивных референдумов (Венгрия, Ирландия, Польша, Франция, земли ФРГ).

Большинство местных референдумов являются факультативными и затрагивают различные вопросы местной жизни, не запрещенные законодательством соответствующей страны для вынесения на референдум. В научной литературе различаются два вида подобных референдумов: «проводимые сверху» (т.е. по инициативе мэра либо местного совета) и «проводимые снизу» (т.е. по инициативе граждан)¹². В последнем случае требуется поддержка соответствующей инициативы определенным числом избирателей. Так, в Люксембурге согласно ст. 35 Закона о коммунах 1988 г. в муниципалитетах с населением менее 3 тыс. жителей для вынесения того или иного вопроса на референдум необходима поддержка, как минимум, 25% местных избирателей, а в более крупных коммунах — 20%¹³. В отдельных государствах (Швейцария, Австрия, Италия, Чехия, Венгрия, Польша) могут проводиться и обязательные референдумы, которые на муниципальном уровне чаще всего посвящены вопросам слияния и разделения муниципалитетов (т.е. общин либо коммун — в зависимости от местной терминологии)¹⁴.

Существует некий общий набор вопросов, выносимых на местный референдум, таких, например, как слияние или же разделение муниципалитетов, строительство общественных зданий, дорог, организация рынков, мусорных свалок и т.п. В отдельных странах существует своя специфика выносимых на референдум вопросов. Так, в Норвегии, где проведение местного референдума имеет

¹¹ Laviniu F. Local Referendum — Mechanism of the Participative Democracy // European Journal of Social Sciences Education and Research. Vol. 11. 2017. № 2. P. 208.

¹² См.: Kersting N. Op. cit. P. 328.

¹³ См.: Loi communale du 13 décembre 1988 [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1988/12/13/n1/jo> (дата обращения: 23.03.2019).

¹⁴ На национальном уровне обязательные референдумы чаще всего проводятся по вопросам принятия конституционных поправок либо вообще новой конституции.

относительно долгую историю¹⁵, его предметом неоднократно становились вопросы о том, какой из двух официальных языков страны должен использоваться в начальной школе, а также о том, следует ли разрешать в рамках соответствующей общины продажу алкоголя. Так, в период с 1970 по 2000 г. было проведено немногим более 500 референдумов, и двум вышеуказанным вопросам было посвящено 75% из них¹⁶.

В Лихтенштейне, а также во многих муниципалитетах Швейцарии¹⁷ проводятся обязательные референдумы в области финансов в том случае, если сумма публичных расходов или заимствований превысит определенный потолок. Посредством референдума здесь также может приниматься муниципальный бюджет. Статистика свидетельствует о том, что подобный способ принятия бюджета способствует определенной экономии средств. В тех муниципалитетах, у жителей которых есть подобное право, публичные расходы обычно на 10% ниже, чем там, где это право отсутствует¹⁸.

Формальные требования к проведению местного референдума неодинаковы в различных странах Европейского Союза¹⁹. Так, в ряде государств (Франция, Румыния, Словакия, Хорватия, Мальта) референдум считается состоявшимся, если в нем приняло участие большинство местных жителей, обладающих правом голоса (как минимум, 50% + 1). В других европейских странах действуют более мягкие правила. Это касается, в частности, регионов Бельгии. Так, во Фламандском регионе (Фландрии) для того, чтобы местный референдум считался состоявшимся, требуется участие, как минимум, 10–20% жителей соответствующей коммуны не моложе 16 лет (в зависимости от их численности). Во многом аналогичные правила действуют и в Валлонском регионе (Валлонии). В Польше требуется явка 30% местных избирателей, в Болгарии – 40%.

В ФРГ соответствующие требования различаются в зависимости от законодательства земли. Наиболее либеральный подход к данному вопросу характерен для Баварии. Порог явки на местном

референдуме здесь составляет от 10 до 20% (в зависимости от числа жителей соответствующей общины). В землях Северный Рейн – Вестфалия и Шлезвиг-Гольштейн – 20%, Баден-Вюртемберг, Бранденбург, Гессен, Нижняя Саксония – 25%, Саар и Рейнланд-Пфальц – 30%²⁰.

Соответствующее решение обычно считается принятым, если большинство участников референдума проголосуют «за» (как, например, во Франции, Болгарии). Может требоваться положительное голосование по вынесенному на референдум вопросу определенного числа местных избирателей (например, 30%, как в германской земле Баден-Вюртемберг²¹).

В случае если вынесенное на референдум предложение будет отвергнуто, новый референдум по данному вопросу обычно может состояться не ранее, чем через определенное время (например, один год, как в Болгарии в соответствии с п. 4. ст. 41 Закона о прямом участии граждан в осуществлении государственной власти и местного самоуправления 2009 г.²²). Кроме того, законодательство отдельных стран может устанавливать период, в течение которого принятое на референдуме решение не может быть пересмотрено (например, один год, как в Венгрии, или же два года, как в Чехии).

В странах Европейского Союза существует разное отношение к институту местного референдума и даются неодинаковые оценки его демократического потенциала. Так, в Болгарии институты прямой демократии используются еще с 1909 г., когда был принят Закон о референдуме по вопросам местного самоуправления, в соответствии с которым время от времени проводились местные референдумы (пусть в основном по мелким, второстепенным вопросам). Именно низовой уровень здесь послужил определенной лабораторией прямой демократии еще до того, как в 1922 г. был проведен первый общенациональный референдум по вопросу о преследовании военных преступников.

Несмотря на, казалось бы, весьма «дружественное» по отношению к институту референдума законодательство, референдумы в Болгарии проводятся нечасто. На национальном уровне состоялся вообще лишь один референдум – в январе 2013 г. (по вопросу об атомной энергетике). На местном уровне референдумы проводятся преимущественно по вопросу об изменении границ между отдельными поселениями. Имеются и иные примеры

¹⁵ Местные власти здесь получили право проведения консультативных референдумов еще в 1892 г.

¹⁶ См.: Kaufman B., Waters M.D. Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe. Durham, 2004. P. 101.

¹⁷ Хотя Швейцария и не входит в Европейский Союз, трудно обойти вниманием ее богатый опыт в сфере прямой демократии. При схожести общих тенденций этот опыт несомненно учитывается государствами ЕС, тем более что Швейцария является частью единого со странами ЕС шенгенского пространства.

¹⁸ См.: Kaufmann B., Büchi R., Braun N. Op. cit. P. 79.

¹⁹ Более жесткие требования обычно предъявляются к проведению императивного референдума.

²⁰ См.: The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe / ed. by J. Loughlin, F. Hendrix, A. Lindström. P. 164.

²¹ До 1976 г. данный кворум составлял 50%.

²² См.: Direct Citizen Participation in State and Local Government Act 2009 [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://www.cik.bg/> (дата обращения: 19.01.2019).

проведенных референдумов: по ремонту местной дороги (г. Севлиево) или же по преобразованию общественного здания в детский сад (г. Елена)²³.

Болгарский опыт показывает, что иногда выносимые на местный референдум вопросы могут иметь общенациональное звучание. Так, в 2008 г. по инициативе прозападной партии Демократы за сильную Болгарию (ДСБ), обычно выступавшей против проведения референдумов, считая их преимущественно средством политической манипуляции, был проведен муниципальный референдум в г. Бургас. Он был направлен против строительства нефтепровода «Бургас — Александрополис» и нацелен на снижение энергетической зависимости от России. Граждане, однако, так и не поняли, почему такой важный вопрос внешней политики страны должен был решаться на местном референдуме, и фактически этот референдум проигнорировали. В голосовании приняли участие лишь 26% местных избирателей, вследствие чего референдум был признан несостоявшимся²⁴.

Попытка запретить строительство указанного нефтепровода посредством местного референдума повторилась через год в г. Поморие. На этот раз был учтен негативный опыт предыдущего референдума, и вопрос был сформулирован так, чтобы он формально подходил для местного референдума: «одобряете ли вы строительство нефтепровода «Бургас — Александрополис», участок которого со всеми необходимыми конструкциями проходил бы по территории общины Поморие?». В голосовании в итоге приняли участие рекордные для независимой Болгарии 60.12% местных избирателей, подавляющее большинство которых проголосовало против строительства нефтепровода (в том числе и по соображениям экологии)²⁵. Результаты данного референдума (носившего консультативный характер) на судьбу нефтепровода, однако, никак не повлияли и прессой практически не освещались. И действительно, вряд ли у жителей небольшого городка было право решать судьбу крупного междугородного проекта.

Как отмечалось в болгарской литературе, инициаторы «нефтепроводных» референдумов не столько преследовали национальные интересы, сколько стремились понравиться своим зарубежным патронам. В итоге «лишь снизилось доверие граждан к институтам прямой демократии,

которые были скомпрометированы тем, что были использованы во внутриаполитических и геополитических интересах»²⁶.

Инициативы по проведению референдума нередко блокируются самими муниципальными властями, предпочитающими решать те или иные вопросы местной жизни самостоятельно (что, впрочем, характерно не только для Болгарии). Считается, что местные референдумы излишне политизированы и слишком дорого обходятся муниципальной казне, да и население участвует в них не слишком активно. Так, в ноябре 2018 г. муниципальный совет г. Бургас отказался рассматривать вопрос о проведении референдума по проблеме загрязнения воздуха. Было, в частности, указано, что средства, которые пошли бы на организацию народного волеизъявления, разумнее направить непосредственно на решение данной проблемы²⁷.

Как уже отмечалось, чрезвычайно важным представляется опыт в сфере прямой демократии такой страны, как Швейцария. Прямая демократия считается «интегральным элементом швейцарской политической идентичности» и обеспечивает «легитимность политической системы, ее стабильность и доверие граждан к политическому процессу»²⁸. Каждую неделю в Швейцарии иницируется какой-либо референдум либо запускается народная инициатива²⁹. Если в сельских общинах Швейцарии проведение референдумов имеет весьма давнюю историю, то в городах они стали организовываться с конца 80-х годов XIX в. Интенсивность проведения местных референдумов, однако, неодинакова в различных кантонах страны. Так, если в кантоне Берн в период с 1990 по 2000 г. были проведены 848 местных референдумов, то в соседнем кантоне Фрибур — только четыре³⁰.

Статистика свидетельствует о том, что институты прямой демократии в целом более активно используются в германоязычных городах Швейцарии. В Цюрихе, например, с 1934 по 2008 г. «были проведены более 850 голосований по вопросам местного значения»³¹. Это «не в последнюю оче-

²⁶ Slavov A., Kabakchieva P., Mikhailov D., Hristov I. Op. cit. P. 21.

²⁷ См.: The Local Referendum in Burgas Against the Air Pollution Failed [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <https://www.novinite.com/articles/193498/The+Local+Referendum+in+Burgas+Against+the+Air+Pollution+Failed> (дата обращения: 27.02.2019).

²⁸ Geissbühler S. Does Direct Democracy Really Work? A Review of the Empirical Evidence from Switzerland // Przegląd Politologiczny. Vol. 14. 2014. № 4. P. 88.

²⁹ См.: Kaufmann B., Büchi R., Braun N. Op. cit. P. 86.

³⁰ См.: ibid. P. 27.

³¹ The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe / ed. by J. Loughlin, F. Hendrix, A. Lindström. P. 206.

²³ См.: Milanov V. Direct Democracy in Bulgaria. Budapest, 2016. P. 14.

²⁴ См.: Slavov A., Kabakchieva P., Mikhailov D., Hristov I. Direct Democracy in Bulgaria — Possibilities and Challenges. Sofia, 2010. P. 21.

²⁵ См.: [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <https://www.novinite.com/articles/103681/Bulgaria%27s+Pomorie+Active+in+Referendum+on+Burgas-Alexandroupolis+Oil+Pipeline> (дата обращения: 03.03.2019).

редь объясняется тем, что исторически германо-язычные кантоны предоставляли своим муниципалитетам больше автономии, чем районы с преобладанием других языковых групп»³². Подобная автономия обычно предполагает более либеральные правила проведения референдумов, что в конечном итоге обуславливает и большую активность граждан.

Голосование по тем или иным вопросам местной жизни в Швейцарии зачастую проводится не на избирательных участках, как в других странах, а на собраниях жителей той или иной коммуны (коммунальных ассамблеях). Это касается в первую очередь небольших коммун. Порядок деятельности коммунальных ассамблей в определенном смысле напоминает порядок деятельности таунов Новой Англии³³, также управляемых на основе решений собраний взрослых жителей.

На таких собраниях в гораздо большей степени присутствует делиберативный (от слова *deliberation*, т.е. дебаты, обсуждение) элемент, чем на простом референдуме (где главное — выявление воли большинства на основе подсчета голосов). Ведь голосованию обычно предшествует активное обсуждение рассматриваемого вопроса гражданами. Последние вправе вносить свои предложения в обсуждаемую повестку дня и предлагать различные изменения. Активное обсуждение способствует также лучшему пониманию рассматриваемого вопроса гражданами и достижению по нему определенного консенсуса.

Есть страны, в которых институт референдума фактически отсутствует на национальном уровне, но зато активно применяется на местном (Бельгия, Чехия³⁴). Так, ныне действующее конституционное законодательство Бельгии предусматривает проведение референдумов лишь на региональном и местном уровнях. Здесь, вероятно, был учтен опыт единственного общенационального референдума, состоявшегося в 1950 г. по вопросу о возвращении в страну короля Леопольда III и восстановлении его полномочий в качестве монарха. Уж слишком по-разному на нем проголосовали регионы страны: во Фландрии 72% участников референдума проголосовали «за», чем, собственно, и обеспечили победу монарха с небольшим перевесом (57.8% голосов), в то время как в Валлонском

и Брюссельском (столичном) регионах большинство проголосовало «против» (58% и 52% голосов соответственно).

Интересную и противоречивую историю имеет организация местных референдумов во Франции. Они здесь проводились еще с конца XIX в. (а точнее, в период с 1880 по 1907 г.), хотя статус местных референдумов был законодательно не определен. Их предметом становились такие вопросы, как размещение рынков, строительство казарм, образование новых коммун, организация религиозных церемоний и введение местных налогов. Затем центральные власти стали препятствовать их проведению, «возможно, руководствуясь якобинской доктриной, согласно которой суверенитет нации воплощен в национальном парламенте и не терпит каких-либо альтернативных источников принятия решений»³⁵.

Вновь разрешены местные референдумы были лишь в 1971 г. (исключительно в коммунах). В итоге в период с 1971 по 1992 г. были проведены 202 местных референдума³⁶. В 1992 г. термин «местный референдум» на законодательном уровне был заменен термином «местная консультация» «во избежание возможных противоречий между референдумом и местным представительным управлением»³⁷.

Институт местного референдума стал вновь использоваться, начиная с 2003 г., когда Конституционным законом № 2003-276 соответствующие поправки были внесены в Конституцию 1958 г.³⁸ Согласно ст. 72-1 ныне действующей редакции Конституции «в порядке, предусмотренном органическим законом, проекты решения или акты, относящиеся к компетенции территориального коллектива, могут быть по его инициативе вынесены путем референдума на решение избирателей этого коллектива».

Хотя институту местного референдума во Франции был дан «зеленый свет», в научной литературе отмечается, что его можно успешно провести лишь в случае, если предметом референдума «станет какой-то чрезвычайно важный для местных жителей вопрос»³⁹. Да и мэры французских коммун относятся к институту местного референдума весьма

³² Kaufmann B., Büchi R., Braun N. Op. cit. P. 28.

³³ Шесть штатов, расположенных на северо-востоке США: Вермонт, Коннектикут, Массачусетс, Мэн, Нью-Гэмпшир и Род-Айленд.

³⁴ В Чехии никакого специального закона об общенациональном референдуме не принималось. Здесь состоялся лишь один такой референдум — по вопросу о членстве в Европейском Союзе в июне 2003 г. в соответствии со специально принявшимся по данному поводу законом.

³⁵ Kersting N. Op. cit. P. 329.

³⁶ См.: Premat Ch. The Growing Use of Referenda in Local Politics: A Comparison of France and Germany [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00156861/document> (дата обращения: 23.03.2019).

³⁷ Ibid.

³⁸ См.: Constitution of France 1958 [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <http://constitutionnet.org/vl/item/constitution-france-1958> (дата обращения: 18.01.2019).

³⁹ Premat Ch. Op. cit.

сдержанно, поскольку видят в нем определенный вызов своим некогда незыблемым позициям⁴⁰.

В ФРГ институт местного референдума стал закрепляться в законодательстве земель лишь после объединения Германии в 1990 г.⁴¹ Внедрение институтов референдума и народной инициативы на муниципальном уровне здесь также было призвано сбалансировать усиление позиций бургомистров (мэров) в результате административных реформ и введения прямых выборов глав местной администрации. В настоящее время в ФРГ проводятся около 200 местных референдумов в год⁴². Самой активной в данном отношении является Бавария, где действуют наиболее либеральные правила проведения референдумов.

В ряде стран Европейского Союза к институту местного референдума относятся весьма сдержанно. Так, в Дании доминирует идея представительной демократии, и граждане «с удовольствием оставляют право на участие в местной политике своим выборным представителям»⁴³. В отличие от национального уровня, где по целому ряду вопросов должны проводиться обязательные референдумы, на муниципальном уровне могут организовываться лишь факультативные референдумы, носящие консультативный характер. Инициатива их проведения обычно принадлежит местным властям, и те ее проявляют довольно редко. Так, с 1971 по 2001 г. были проведены лишь 20 местных референдумов⁴⁴. В период осуществления муниципальной реформы 2007 г. их число увеличилось, что, однако, не является показателем более высокой активности граждан, поскольку эти референдумы были посвящены преимущественно вопросам слияния общин, предполагаемого указанной реформой.

Хотя местные референдумы в Италии проводятся еще с начала XX в., их роль в политической жизни коммун (по общему признанию) могла бы быть гораздо более значимой. В итальянской литературе это объясняется отсутствием интереса со стороны граждан во многом из-за преимущественно консультативного характера местных референдумов⁴⁵.

Здесь чаще всего не собирается требуемый кворум, как, например, в Ливорно в ноябре 2010 г. на референдуме по вопросу о строительстве новой больницы либо в Риме в ноябре 2018 г. на референдуме по вопросу о либерализации городской транспортной системы (на последнем проголосовали лишь 16.3% римлян, обладающих правом голоса⁴⁶).

Правда, в программу ныне правящей в Италии коалиции вошло упрощение процедуры проведения референдумов с целью расширения автономии территориальных единиц (прежде всего — региональных). Этим стремятся воспользоваться не только некоторые северные области, проводившие соответствующие консультативные референдумы, но и отдельные города. Так, мэр Неаполя Л. Де Маджистрис заявил о намерении добиваться проведения референдума о расширении автономии возглавляемого им города, и в первую очередь в сфере экономики и финансов⁴⁷.

Проведение местных референдумов не слишком поощряется в Испании. Для того чтобы такой референдум состоялся, муниципалитеты должны заручиться предварительным согласием со стороны центральных властей. Показательно, что в период с 1985 по 2009 г. из 111 предложенных местных референдумов было разрешено всего 26⁴⁸. Аналогичное может быть сказано и применительно к Греции: если на национальном уровне референдумы проводятся достаточно часто, то на местном данный инструмент прямой демократии практически отсутствует.

Демократический потенциал института референдума является предметом дискуссий. При этом «в наши дни едва ли найдется какой-либо политик либо политический эксперт, кто бы открыто выступал против референдумов»⁴⁹. Сомнения обычно касаются вопросов о том, насколько граждане, в день референдума фактически превращающиеся в законодателей, компетентны принимать те или иные решения, насколько легитимны такие решения, особенно когда они принимаются явным меньшинством. Отмечается также, что указанный институт «носит обезличенный характер» и дает сомнительную перспективу «воспользоваться властью без ответственности», поскольку

⁴⁰ См.: The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe / ed. by J. Loughlin, F. Hendrix, A. Lindström. P. 319, 320.

⁴¹ Ранее возможность проведения местного референдума закреплялась лишь в законодательстве земли Баден-Вюртемберг (начиная с 1956 г.).

⁴² См.: Kampwirth R. Direct Democracy in Germany [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <http://www.iniref.org/germany.html> (дата обращения: 21.02.2019).

⁴³ The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe / ed. by J. Loughlin, F. Hendrix, A. Lindström. P. 231.

⁴⁴ См.: ibid. P. 232.

⁴⁵ См.: Celotto A. Regional and Local People Consultation through Referendum // Perspectives on Federalism. Vol. 4. Issue 1. 2012. N 11.

⁴⁶ См.: Rome transport referendum fails to reach quorum [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <https://www.wantedinrome.com/news/rome-transport-referendum-fails-to-reach-quorum.htm> (дата обращения: 15.03.2019).

⁴⁷ См.: Referendum on Naples autonomy — mayor [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: http://www.ansa.it/english/news/politics/2019/02/18/referendum-on-naples-autonomy-mayor_ebd89a7b-3805-4700-b8ec-baa0fa8af01c.html (дата обращения: 10.03.2019).

⁴⁸ См.: The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe / ed. by J. Loughlin, F. Hendrix, A. Lindström. P. 373.

⁴⁹ Slavov A., Kabakchieva P., Mikhailov D., Hristov I. Op. cit. P. 12.

реализовывать принятые на референдуме решения приходится другим⁵⁰.

Как отмечал В. Миланов применительно к Болгарии (и это в той или иной степени касается и других государств), «практика прямой демократии не способствует разумному обсуждению конкретных политических вопросов на должном уровне»⁵¹. В ходе предшествующей голосованию кампании политические проблемы чрезмерно упрощаются, и практически отсутствуют какие-либо содержательные дебаты по выносимым на референдум вопросам, глубокий анализ которых обычно подменяется голым популизмом⁵².

Высказывается также опасение относительно того, что прямая демократия, и в первую очередь институт референдума, ставит под угрозу функционирование представительной демократии, поскольку полномочия по принятию решений от демократически избираемых местных советов фактически «дрейфуют» к электорату. Активное использование форм прямой демократии может в конечном итоге привести к «перегрузке» местной политической системы и создать такую ситуацию, когда механизмы реализации просто не будут поспевать за принимаемыми решениями, что способно вызвать своеобразный «политический паралич». Противники прямой демократии также считают, что она требует излишних материальных и временных затрат⁵³.

Роль прямой демократии и ее способность составить конкуренцию представительной демократии, возможно, несколько переоцениваются, особенно в случаях, когда реальная повестка дня формируется и контролируется местными властями, без согласия которых провести референдум порой бывает практически невозможно.

В данном контексте показательны мнения германских исследователей О. Габриела и М. Вальтер-Рогг, проанализировавших опыт функционирования институтов прямой демократии в ФРГ за последние 15 лет. Они пришли к выводу о том, что соображение о фундаментальных противоречиях между прямой и представительной демократией не имеет реальных оснований. Дискуссия о плохой совместимости прямой и представительной демократии была ими охарактеризована как «много шума из-за ничего». Выяснилось, что местные референдумы и народные инициативы находят лишь весьма ограниченное применение и «не имеют

какого-либо долгосрочного политического влияния»⁵⁴. Активизация механизмов прямой демократии в конечном счете так и не принесла местной демократической системе ожидаемой «добавочной стоимости».

Аналогичных позиций придерживается и французский исследователь М. Броулар, подчеркивающий, что столь остро дебатированное состязание между представительной и прямой демократией является фикцией (фейком), особенно на местном уровне, поскольку «совершенно ясно, что они не находятся в оппозиции, а дополняют друг друга»⁵⁵. Местная демократия во Франции, по его мнению, продолжает основываться на представительной демократии, кризис которой сильно преувеличен и существует преимущественно в глазах отдельных политиков и журналистов. Ничего нет плохого в том, что граждане по-прежнему избирают своих лучших представителей, способных оптимальным образом отстаивать их интересы. Прямая демократия в конечном итоге лишь дополняет представительную демократию, обеспечивая возможность более широкого участия граждан в процессе принятия решений⁵⁶.

* * *

Как бы ни относиться к институту референдума, нельзя не отметить его практическую роль, способность служить интересам граждан, получающих дополнительные каналы участия в процессе принятия политических решений. Как отмечает британский ученый М. Квортруп, в настоящее время референдум совсем не обязательно ассоциируется с демагогией и популизмом и все больше используется как средство защиты конституционных прав граждан. Для того чтобы референдум действительно работал в качестве демократического института, «он должен быть щитом народа, а не мечом правительства»⁵⁷.

Что же касается вопроса о компетентности граждан принимать решения посредством референдума, то можно отметить, что в XXI в. в эпоху Интернета элита все больше утрачивает монополию на знания (так называемая демократизация знаний). Посредством Интернета граждане могут получить практически всю необходимую информацию и прийти на избирательные участки уже достаточно подготовленными. Благодаря же социальным сетям легче стало распространять

⁵⁰ См.: Rethinking Local Democracy / ed by D. King, G. Stoker. Houndmills, 1996. P. 209.

⁵¹ Milanov V. Op. cit. P. 16.

⁵² См.: ibid.

⁵³ См.: Political Participation in France and Germany / ed by O.W. Gabriel, S.I. Keil, E. Kerrouche. Colchester, 2012. P. 45.

⁵⁴ Gabriel O., Walter-Rogg M. Op. cit.

⁵⁵ Breuillard M. Local Democracy in France: Improvements and Shilly-Shallying // Croatian Comparative Public Administration. Vol. 15. 2015. № 2. P. 358.

⁵⁶ См.: ibid. P. 358, 359.

⁵⁷ Quortrup M. Government by Referendum. Manchester, 2018. P. 3.

информацию, в том числе пропагандировать альтернативные точки зрения.

Определенный парадокс также состоит в том, что, будучи инструментом прямой демократии, институт референдума имеет и косвенное влияние на местную политическую систему. Заявленная возможность проведения референдума может заставить местные власти учесть позицию граждан, включить соответствующий вопрос в формируемую повестку дня и попытаться его решить посредством традиционных механизмов принятия решений.

REFERENCES

1. *Breuillard M.* Local Democracy in France: Improvements and Shilly-Shallying // *Croatian Comparative Public Administration*. Vol. 15. 2015. № 2. P. 358, 359.
2. *Celotto A.* Regional and Local People Consultation through Referendum // *Perspectives on Federalism*. Vol. 4. Issue 1. 2012. N11.
3. Constitution of France 1958 [Electronic resource] – Access mode: URL: <http://constitutionnet.org/vl/item/constitution-france-1958> (accessed: 18.01.2019).
4. *Gabriel O., Walter-Rogg M.* Citizen Initiatives and Citizen Referendums – The Consequences for Local Government Decision-Making Processes [Electronic resource] – Access mode: URL: <https://difuf.de/publikationen/citizen-initiatives-and-citizen-referendums-the.html> (accessed: 21.02.2019).
5. *Geissbühler S.* Does Direct Democracy Really Work? A Review of the Empirical Evidence from Switzerland // *Przegląd Politologiczny*. Vol. 14. 2014. № 4. P. 88.
6. *Kampwirth R.* Direct Democracy in Germany [Electronic resource] – Access mode: URL: <http://www.iniref.org/germany.html> (accessed: 21.02.2019).
7. *Kaufmann B., Büchi R., Braun N.* Guidebook to Direct Democracy: In Switzerland and Beyond. Marburg, 2010. P. 6, 7, 27, 28, 79, 86, 196.
8. *Kaufman B., Waters M.D.* Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe. Durham, 2004. P. 101.
9. *Kersting N.* Local Political Participation in Europe // *Croatian Comparative Public Administration*. Vol. 15. 2015. № 2. P. 323, 328, 329.
10. *Lavinia F.* Local Referendum – Mechanism of the Participative Democracy // *European Journal of Social Sciences Education and Research*. Vol. 11. 2017. № 2. P. 208.
11. *Milanov V.* Direct Democracy in Bulgaria. Budapest, 2016. P. 14, 16.
12. *Quortrup M.* Government by Referendum. Manchester, 2018. P. 3.
13. Political Participation in France and Germany / ed by O.W. Gabriel, S.I. Keil, E. Kerrouche. Colchester, 2012. P. 45.
14. *Premat Ch.* The Growing Use of Referenda in Local Politics: A Comparison of France and Germany [Electronic resource] – Access mode: URL: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00156861/document> (accessed: 23.03.2019).
15. Referendum on Naples autonomy – mayor [Electronic resource] – Access mode: URL: http://www.ansa.it/english/news/politics/2019/02/18/referendum-on-naples-autonomy-mayor_ebd89a7b-3805-4700-b8ec-baa0fa8af01c.html (accessed: 10.03.2019).
16. Rethinking Local Democracy / ed by D. King, G. Stoker. Houndmills, 1996. P. 209.
17. Rome transport referendum fails to reach quorum [Electronic resource] – Access mode: URL: <https://www.wantedinrome.com/news/rome-transport-referendum-fails-to-reach-quorum.htm> (accessed: 15.03.2019).
18. *Slavov A., Kabakchieva P., Mikhailov D., Hristov I.* Direct Democracy in Bulgaria – Possibilities and Challenges. Sofia, 2010. P. 12, 21.
19. The Local Referendum in Burgas Against the Air Pollution Failed [Electronic resource] – Access mode: URL: <https://www.novinite.com/articles/193498/The+Local+Referendum+in+Burgas+Against+the+Air+Pollution+Failed> (accessed: 27.02.2019).
20. The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe / ed. by J. Loughlin, F. Hendrix, A. Lindström. Oxford, 2011. P. 10, 164, 206, 231, 232, 319, 320, 373.

Сведения об авторе

ЧЕРКАСОВ Александр Игоревич — кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник сектора сравнительного права и прав человека Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

Authors' information

CHERKASOV Alexander I. — PhD in Law, associate Professor, leading research fellow of the Comparative Law and human rights Department, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka street, 119019 Moscow, Russia