ДАНИЛОВ С.Ю., профессор кафедры конституционного

и муниципального права факультета права Национального исследовательского университета – Высшей школы экономики, доктор исторических наук

РЕФЕРЕНДУМЫ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Ключевые слова: институт, волеизъявление, избирательный корпус, суверенизация, дифференциация, легитимация, проект, конституция, демократия

Key words: institute, electoral corps, trends, expression of will, differentiation, legitimization, project, constitution, democracy

В отечественной правовой литературе при большом внимании к такой проблематике, как права и свободы личности, формы государства, статус главы государства, судебная власть. не находят надлежащего освещения многие вопросы, связанные с проведением референдума. Между тем референдум (народное волеизъявление) – центральный институт непосредственной демократии. Его значение проявляет тенденцию к росту в глобальном масштабе. Данный институт находится на стыке права и политики, что делает целесообразным его исследование на базе системно-комплексного метода, который находит все более широкое распространение в юриспруденции и политологии[[1]](#footnote-2).

Путь к современному референдуму

До первой четверти ХХ в. референдумы практиковало несколько государств, среди которых выделялись Швейцария - родина современного института референдума[[2]](#footnote-3), и Франция (со времен Великой революции). Предметом общегосударственных референдумов был узкий круг вопросов. Во Франции таковыми до 1960-х гг. являлись конституционные проекты и границы территориальных единиц (департаментов) и их наименования[[3]](#footnote-4). За 165 лет (1793 – 1958 гг.) в этой стране состоялось пять референдумов – в среднем не чаще раза в 35 лет.

Тенденция к расширению перечня предметов референдума ранее всего проявилась в странах «общего права», причем происходило это в порядке общественных инициатив на низшем уровне публичной власти. Пионерами в данном отношении стали субъекты федераций - Австралии, Канады и США, усвоившие опыт Швейцарии[[4]](#footnote-5). Превращение референдума из исключения в правило функционирования конституционного демократического государства совпало во времени с переходом к всеобщему избирательному праву в начале ХХ в. Тогда в международном и конституционном праве образовался ряд прецедентов народного волеизъявления. Референдумы на международно-правовые темы явились закономерным последствием Первой Мировой войны, в итоге которой создалась необходимость территориального размежевания ряда государств[[5]](#footnote-6).

Электорат Восточной Пруссии абсолютным большинством голосов (98%) высказался в 1920 г. за дальнейшее пребывание в составе Германии, а избиратели Каринтии – в Австрии (87%). В Силезии 59% действительных голосов было подано в пользу Германии, 41% в пользу Польши. Верхняя Силезия была оставлена в составе Германии, а Нижняя передана Польше. Внедрение института референдума в область международного публичного права серьезно повлияло на национальное конституционное право.

Общегосударственные и региональные референдумы по широкому кругу вопросов нашло применение в Веймарской Германии[[6]](#footnote-7). Предметом референдума 1926г. стала конфискация помещичьих земель. Предложение было отклонено 58% голосов. Предметом референдума 1928г. была постройка крейсера взамен проданного на слом[[7]](#footnote-8). Связанное с этим незначительное увеличение военного бюджета было поддержано 73% действительных голосов. Исход референдума подтвердил, что пока государство остается конституционным, его военный бюджет находится под общественным контролем.

Германский референдум 1930г. носил международно-правовой характер. Избирательному корпусу было дано право одобрить или отклонить изменение в пользу Германии условий репараций. Смягченные условия были поддержаны подавляющим большинством (89%) избирателей. Исход референдума способствовал уменьшению нагрузки на налогоплательщиков и на публичные финансы Германии, что имело положительное значение в связи с наступлением всемирного экономического кризиса[[8]](#footnote-9).

Примечательны по-своему (в плане тематики) референдумы, проведенные в 1930-х - 1940-х гг. в государствах с диктаторскими режимами. Избирательный корпус отвечал на вопросы о выходе из Лиги Наций (Германия, 1933г.); о восстановлении военного суверенитета страны (Германия, 1935г.); о расширении государственной территории за счет поглощения соседних государств (Германия, 1938 г.); об органическом законе, закрепляющем права граждан[[9]](#footnote-10) (Испания, 1945 г.); о форме правления (Испания, 1947 г.)[[10]](#footnote-11).

Из прочих референдумов рассматриваемого периода заслуживают рассмотрения народные волеизъявления, состоявшиеся в Канаде в 1942г. и в Италии в 1943г. Спецификой условий их проведения было действие законов военного времени. Уникальными, нигде более не воспроизведенными были и предметы народных волеизъявлений.

Предметом канадского референдума было направление призывников на театр военных действий. Причиной применения референдума[[11]](#footnote-12) стало массовое пацифистское движение в Квебеке, франкоязычное большинство которого было против любого участия в военных действиях за пределами федерации. На вопрос:«Освобождаете ли вы федеральное правительство от данных ранее обязательств, касающихся методов набора на военную службу?», 71% избирателей Канады ответил «Да». Федеральному правительству была возвращена свобода действий, которой оно не располагало, поскольку считало себя связанным упомянутыми обязательствами.

Последствия референдума были многообразными. Канада преодолела второй в ее конституционной практике «мобилизационный кризис» без человеческих жертв[[12]](#footnote-13). Снижение политической напряженности в отношениях между Квебеком и остальной Канадой отвечало интересам страны и антигитлеровской коалиции в целом.

Еще большим своеобразием были отмечены локальные армейские референдумы в Италии при ее выходе из союза с нацистской Германией. Предметом голосования была дилемма: интернирование или продолжение участия в войне, но уже на стороне антигитлеровской коалиции. Заметная часть военнослужащих проголосовала за последнее. По итогам голосования солдат и офицеров значительная часть вооруженных сил Италии отказалась капитулировать и затем добилась санкции руководства антигитлеровской коалиции[[13]](#footnote-14) на совместную борьбу против Германии[[14]](#footnote-15).

В народных голосованиях 1920-х – 1940-х гг. наглядно отразились основные направления развития данного института. Круг вопросов, выносимых на референдум, заметно расширился. В силу новизны института явка избирателей к урнам была высокой. В конституционных демократических государствах ощутимо возросло воздействие избирательного корпуса на государственную политику. Наметилась дифференциация института референдума.

Референдумы современности: события и уроки

Вторая половина ХХ в. и начало ХХI в. характеризуются расширением нормативной правовой базы прямого народного волеизъявления. Оно стало объектом конституционно-правового регулирования в ряде государств (Конституции Бразилии 1969 и 1988 гг., Италии 1947г., Конституции Франции 1946 и 1958 гг., Южно-Африканской Республики 1996г., Японии 1947г.). В действующей Конституции Польши референдум упомянут дважды (ст.4 и 125), в Конституции Франции – четырежды (ст.3,11,60,69). В Конституции Испании референдум является предметом регулирования в шести статьях (ст.62,92,151-152,167–168). Конституция Словакии посвящает референдуму целый раздел. Конституция Франции содержит определение института референдума как одного из способов осуществления народом национального суверенитета (ст.3). Многие конституции закрепляют как общегосударственные, так и местные референдумы. Значительное количество государств перешло к регулированию предмета референдума и порядок его проведения отдельными законодательными актами[[15]](#footnote-16).

Происходит дальнейшая дифференциация института референдума. Конституционная теория стала различать обязательный и факультативный референдумы. Первый из них проводится при наступлении точно установленных в конституции или законодательном акте условий, второй – исключительно по усмотрению того или другого института публичной власти. Практика породила новую разновидность народного волеизъявления - «отклоняющий референдум», на котором избирательный корпус вправе отменить законодательный акт или акт, имеющий силу закона, кроме законов о налогах и бюджете, об амнистии, о полномочиях на ратификацию международных договоров (ст.75 Конституции Италии). Наконец, некоторые страны стали применять институт референдума вне его конституционного закрепления (Великобритания, Канада, Норвегия).

Детализируется перечень критериев результата народного волеизъявления. Для положительного ответа вынесенного на референдум вопроса теперь необходимо, чтобы: 1) в голосовании приняло участие большинство лиц с правом голоса и 2) в пользу ответа «Да» было подано большинство действительных голосов (Италия, Россия); чтобы «Да» ответило не менее 40% участвовавших в голосовании (Великобритания, Дания, Норвегия)[[16]](#footnote-17); чтобы «Да» ответил 50% избирателей плюс один голос (Канада и Квебек), чтобы количество лиц, ответивших «Да», превысило количество лиц, проголосовавших противоположным образом (Франция).

Новым явлением стало вынесение на референдум в ряде государств многочисленных вопросов социального, нравственно-этического и религиозного содержания (право на доступ в страну, на развод, на аборт, на употребление наркотических средств, на ношение закрепленной религиозно-общинными обычаями одежды, на возведение культовых сооружений иной религии и т.д.). Включение подобных вопросов в повестку референдума аналитики часто объясняют тем, что при ответе на подобный вопрос не требуются специальные знания. Необходимы преимущественно оценки с точки зрения нравственных, мировоззренческих ориентиров[[17]](#footnote-18).

С этим наблюдением, согласно которому массовый избиратель, несмотря на значительное расширение его доступа к знаниям в условиях информационного общества, остается малокомпетентным, расходится содержание другого феномена современного референдума. Речь идет о пополнении перечня предметов референдума[[18]](#footnote-19) все большим количеством таких вопросов, которые требуют не обыденного здравого смысла или элементарных понятий о нравственности, а систематизированных знаний на уровне дипломированного специалиста[[19]](#footnote-20).

В конституционной практике все отчетливее проявляется тенденция к вынесению на референдум не одного вопроса, а целого их блока (Венесуэла, Испания – см. ниже).

В то же время отмечается тенденция к снижению первоначального интереса избирателей к референдумам. «Привыкание» избирательного корпуса к институту референдума вызывает рост абсентеизма. Явка к урнам на большинстве референдумов снизилась с первоначальных 80-90% до 50-55% в наше время[[20]](#footnote-21). В таких странах, как Италия, возросший абсентеизм избирательного корпуса повлек за собой объявление недействительными итогов заметной части референдумов (например, в 2009 и 2010 гг.).

При анализе института референдума в его современном виде целесообразно разделить фактический материал по предметно-тематическому принципу.

Референдумы о суверенизации. Их зачинателями стали Скандинавские государства. Швеция еще в 1905г. санкционировала референдум в принадлежавшей ей Норвегии с вопросом:«Одобряете ли вы отделение от Шведского королевства?» Положительно ответило 99% проголосовавших норвежцев, следствием чего явился мирный выход Норвегии из состава Швеции. По аналогичному сценарию Дания провела референдум в Исландии в 1944г. (99,5% голосов за суверенизацию)[[21]](#footnote-22). По итогам референдума 2011г. обрел государственный суверенитет Южный Судан, отделившийся от Республики Судан (92% проголосовавших за независимость).

Конституционные референдумы. На них принято выносить:1) проекты конституций в целом (чаще), 2) органические законы или пакеты поправок и дополнений к конституционным актам (реже).

Прямым народным волеизъявлением одобрена значительная часть действующих конституций: Испании 1978 г., Ирана 1979 г., Италии 1947 г., Польши 1997 г., России 1993 г., Франции 1958г., Швейцарии 1999г., многих стран Африки. В огромном большинстве штатов США (49 из 50) на референдум выносятся любые поправки к конституциям. Конституционные референдумы обычно заканчиваются утверждением проекта высшего закона страны[[22]](#footnote-23). Классический пример–одобрение конституции Франции голосами 79% избирателей, пришедших к урнам. В Сирии на референдуме 2012 г. конституционный проект одобрило 89%. На референдуме в России проект нынешней Конституции был поддержан голосами 54% явившихся к урнам.Наиболее благоприятным для правительства исходом отличался испанский конституционный референдум 1978г. - 97% голосов в поддержку органического закона «О политической реформе». Почти единодушная поддержка избирательным корпусом данного закона, демонтировавшего институты существовавшей почти 40 лет авторитарной диктатуры и подтверждавшего политическую амнистию, существенно облегчила и ускорила принятие демократической конституции Испании.

Референдум о сохранении единства государства. Самым известный из них референдум в 1991г. в СССР. Вопрос гласил:«Считаете ли вы необходимым сохранения Союза Советских Социалистических Республик как обновленной федерации равноправных и суверенных республик, в которых будут в полной мере гарантированы права и свободы человека любой национальности?» При высокой активности электората – на уровне 80% абсолютным большинством (74% против 26%) победили сторонники сохранения государственного единства. Однако к 1992г. СССР перестал существовать. Из 15 республик, имевших статус субъектов федерации, отделилось 14. Понятны причины отделения Латвии, Литвы и Эстонии, в которых доля ответивших «Нет» составила от 77 до 90% действительных голосов. Применительно к этим республикам можно было говорить о легитимации воли большинства. Но суверенитет провозгласили и те республики, в которых доля ответивших «Да» была близкой к рекордным 100 процентам.

О данном референдуме, его предпосылках, целесообразности, предмете и последствиях существуют разнообразные мнения. Споры вызывала, в частности, формулировка вопроса, предложенного избирателям. Неясно было, почему «обновленное» государство должно было непременно оставаться федерацией; что именно, кроме гарантий человеческих прав и свобод, подлежало обновлению. Размытые, внутренне противоречивые формулировки оставляли лазейку сепаратистам – ведь «обновление» федерации, состоящей из «суверенных республик», могло привести к превращению страны в государственное образование конфедеративного типа. Референдум не принес положительных конституционно-правовых или политических последствий[[23]](#footnote-24). Внутри страны исход референдума не мог не послужить дополнительным стимулом нигилистического отношения к институту народного волеизъявления: ведь легитимно выраженная воля большинства избирательного корпуса ничего не решила А в международном сообществе несоответствие между исходом референдума на бумаге (юридическое поражение сепаратистов) и на практике (скорый распад СССР, т.е. реализация замыслов сепаратистов) никак не могло укрепить уважения или доверия к нашей стране.

Референдумы о форме правления. Первые их прецеденты были созданы Францией времен Революции[[24]](#footnote-25). В современной конституционной практике необходимо отметить референдумы, состоявшиеся в Японии и Италии. Оба народных волеизъявления происходили в условиях иностранной оккупации. На единственном в конституционной практике Японии референдуме 1946г., прошедшем с минимумом злоупотреблений, 82% явившихся на участки избирателей высказалось в пользу института монархии[[25]](#footnote-26). Проведение народного волеизъявления и его исход способствовали в дальнейшем постепенной демократизации конституционного строя Японии и упрочению мира и безопасности в регионе.

В пользу института монархии (53% проголосовавших при явке 62% внесенных в списки избирателей к урнам) завершился референдум в Австралии в 1999г.[[26]](#footnote-27) Вместе с тем аналогичный референдум 1993г. в Бразилии принес победу республиканцам. Избиратели, почти 80% которых явилось к урнам, поддержали республику в соотношении 66 к 10 при 24% недействительных бюллетеней[[27]](#footnote-28).

В Италии в пользу монархии говорили ее заслуги. Династия объединила Италию; король Виктор-Эммануил III отправил в отставку главу фашистской партии; при этом король связал себя обязательством в дальнейшем подчиняться народному волеизъявлению. Но ранее тот же монарх назначил главу фашистской партии премьер-министром, и многие (хотя и не все) акты диктатуры были санкционированы королем. К тому же в Италии, в противоположность Японии, имелся значительный опыт небезуспешного республиканского правления (Венеция, Генуя, Сан-Марино,Флоренция). В связи с этими причинами референдум 1946г. голосами 54% итальянских избирателей при явке 85% легитимизировал переход от монархической к республиканской форме правления. Члены королевского семейства покинули страну.

Окончание следует.

Референдумы о государственном языке. По общему правилу данный вопрос решается волей институтов законодательной власти (Бельгия, Индия, Канада, Малайзия и др.). Прецедент иного плана недавно создан Латвией. Ее избиратели на референдуме 2012г. при явке 63% высказались против превращения республики в государство с двумя официальными языками латышским и русским. Против равного статуса языков голосовало 75% пришедших на участки избирателей. В поддержку предложения проголосовала четверть лиц, выразивших свою волю. Практически это все граждане Латвии, считающие русский язык родным - при том, что к русскоязычным (т.е. знающим русский язык и пользующимся им чаще всего, относится почти 40% жителей Латвии)[[28]](#footnote-29).

Референдумы о распространении избирательного права на новые категории граждан. Начало снижению возрастного ценза на выборах до 21 года положили референдумы второй половины ХIХ в. в штатах США и Австралии. Их итоги не затрагивали норм федерального права[[29]](#footnote-30). Референдумы в Швейцарии 1978 и 1979гг. сопровождались поражением сторонников снижения избирательного возраста на федеральных выборах до 18 лет (66% и 59% действительных голосов «против»). И только референдум 1991г. голосами 52% пришедших к урнам граждан Швейцарии дал положительный ответ. Половой ценз на федеральном уровне в стране также был отменен на референдуме 1971г. после четырех предшествующих неудачных попыток.

Референдумы о продолжительности пребывания главы государства у власти. Известность получили венесуэльские референдумы с подобной тематикой. В 2004 г. глава государства предложил избирателям высказаться о его дальнейшем пребывании на посту. Электорат поддержал действующего президента в соотношении 58:42. Предметом референдума 2007г. были два пакета поправок к Конституции (в общей сложности 69 поправок), среди которых было предложение об увеличении срока полномочий главы государства с 6 до 7 лет. Против пакетов (фактически - против главы государства) высказался 51% электората, и в силу они не вступили. Зато в 2009г. 55% явившихся к урнам избирателей Венесуэлы одобрило проект поправки о снятии ограничений на переизбрание главы государства, депутатов, губернаторов и мэров. На референдуме в Беларуси подобная поправка была принята с первой попытки в 2004г.

Контрастирует с двумя последними референдумами французский референдум 2001г., предметом которого был проект конституционной поправки о сокращении срока полномочий главы государства с 7 до 5 лет. Проект получил одобрение 72% проголосовавших французов. Уникальным обстоятельством было предложение данной поправки действующим главой государства, а не оппозиционными кругами.

Референдумы о государственных границах. Подобный вопрос был предметом народного волеизъявления в Польше. В 1945г. она отказалась от Виленской области, Западной Белоруссии и Западной Украины, получив Верхнюю Силезию, Гданьск (Данциг) и большую часть Восточной Пруссии. Территориально Польша утрачивала несколько больше, нежели приобретала. На референдуме 1946г. новые границы Польши одобрил 61% избирателей, причем нельзя исключать, что итоги голосования были «подправлены». Все же вынесение вопроса о государственных границах на всенародное голосование было политически дальновидным шагом[[30]](#footnote-31). Вопрос о получивших легитимацию новых границах вскоре перестал быть в польском обществе коллизионным.

Референдумы о статусе административно-территориальных единиц государства стали частью конституционной практики в нескольких государствах. Поучителен опыт, приобретенный в этом плане Великобританией и Канадой.

Великобритания посвятила изменению статуса окраинных регионов - Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии две серии референдумов – 1970-х и 1990-х гг. Первоначально предложенный избирателям вопрос звучал так:«Одобряете ли вы создание региональных ассамблей с передачей им центральной властью необходимых полномочий?» На референдуме 1979г. в Шотландии 33% пришедших к урнам ответило «Да» и 31% «Нет», в Уэльсе итог был другим – 12% положительных ответов и 47% отрицательных. Оба региона дали большой процент абсентеистов: 36% в первом случае и 41% во втором. Поскольку же Акт о референдуме 1975г. содержал 40-процентную «оговорку участия», предложение правительства не прошло.

В дальнейшем Акт о референдуме был заменен Актом о референдумах в Шотландии и Уэльсе 1997г., не содержавшим 40-процентной оговорки. Новому народному волеизъявлению предшествовала солидная подготовка. Намерения Лондона – передача части его властных полномочий на места[[31]](#footnote-32) с целью приближения принятия решений к народу - были разъяснены в прессе и подробно обоснованы[[32]](#footnote-33) в «Белых книгах о Шотландии и Уэльсе». Избирателям Шотландии были предложены вопросы:«Создавать ли региональный парламент[[33]](#footnote-34)?» и «Наделять ли региональный парламент налоговыми полномочиями?» Избирателям Уэльса предлагалось ответить только на первый вопрос. В Шотландии на первый вопрос при явке 60% ответило «Да» 74% голосовавших против 26%, в Уэльсе - 51% против 47%. На второй вопрос ответило положительно 63% голосовавших избирателей Шотландии.

Итоги шотландского и уэльского референдумов 1997г. способствовали уменьшению напряженности в отношениях между центральной властью Соединенного Королевства и его окраинными регионами, ограничению влияния крайних сепаратистских элементов (что особенно верно применительно к Шотландии[[34]](#footnote-35)).

Заслуживает изучения ратифицирующий референдум 1998г. о Белфастском соглашении[[35]](#footnote-36). В голосовании участвовали избиратели Северной Ирландии (Ольстера) и соседнего государства - Ирландской Республики, которая юридически перестала быть частью Великобритании по Акту об Ирландии 1949г. Это пока единственный в мировой практике референдум с параллельным участием граждан двух суверенных государств. Он носил одновременно конституционно-правовой и международно-правовой характер.

Голосование прошло при высокой явке: к урнам явился 81% зарегистрировавшихся избирателей. Его итоги означали успех легитимации деволюции – гораздо более полный, нежели достигнутый в Шотландии и Уэльсе годом ранее. В Северной Ирландии соглашению ответил «Да» 71% проголосовавших, в Ирландской Республике - 94%. Первое в конституционной практике Ирландии волеизъявление ее народа стало весомым фактором в процессах восстановления правопорядка в масштабе всей страны, разделенной государственной границей, и оздоровления межрелигиозных и межгосударственных отношений на Британских островах.

Не столь однозначны последствия референдумов в канадском Квебеке. Их инициатива принадлежала сепаратистским политическим силам. Характерен вопрос, поставленный перед избирателями:«Одобряете ли вы переговоры с Оттавой о новом статусе провинции?» Применение легитимной формулировки лишало федеральный центр законных оснований для вмешательства и применения силы. И если первый из квебекских референдумов (1980г.) закончился победой сторонников статус-кво - 60% голосов «Нет», то в 1995г. «Нет» ответил 51% голосовавших. Последствием исхода второго референдума стало признание федеральным Парламентом вопросов языка, культуры и иммиграции предметами безраздельной компетенции Квебека. Потери, понесенные федералистами на втором квебекском референдуме, стимулировали притязания Квебека на статус «государства», одновременно вызвав возражения и встречные претензии англоязычных субъектов федерации. Верховному суду Канады пришлось давать разъяснения о противозаконности любого одностороннего отделения Квебека (1998 г.), а федеральному Парламенту - принимать «Акт о ясности» 2000г., направленный на предотвращение сецессии[[36]](#footnote-37).

Референдумы о вступлении в наднациональные объединения. Прецедент был создан Швейцарией, которая провела восемь референдумов о вступлении в Лигу Наций, затем в ООН. Ввиду укоренения в массовом сознании идей «постоянного нейтралитета» большинство избирателей относилось к вступлению в данные организации отрицательно. Итоги народного волеизъявления 2002г. стали разрывом с традицией:56% проголосовавших одобрило вступление в ООН. Исход швейцарского референдума 2008г. об участии в Шенгенском соглашении (63% граждан ответило «Да») означал легитимацию присоединения к Шенгену. Членство страны в Международном валютном фонде и Всемирном банке получило легитимацию на референдуме 1992 г.

Избиратели Норвегии несколько раз решали вопрос о вступлении в Европейское экономическое сообщество[[37]](#footnote-38). Опасения многих групп населения (рыбаков, лесорубов, ремесленников) о трудностях конкуренции в рамках ЕЭС обусловили поражения сторонников европейской интеграции в 1972 и 2003гг. (38% и 41% голосов «За»). Только на референдуме 2009г. незначительным большинством голосов (53% пришедших к урнам против 47%) норвежцы согласились на членство в Евросоюзе[[38]](#footnote-39). Вступлению ряда стран Восточной Европы (стран Балтии, Венгрии, Польши) в НАТО в 2000-х гг. также предшествовали референдумы. Их результаты придали присоединению данных стран к НАТО высокую степень легитимации.

Почти все данные референдумы были дозаконодательными. Вместе с тем первый в конституционной практике Великобритании референдум 1975 г., предметом которого было пребывание страны в Европейском экономическом сообществе, был послезаконодательным. Избиратели согласились на продолжение членства страны в ЕЭС, куда Великобритания вступила тремя годами ранее, в соотношении 2:1 (67% голосов «За» и 33% «Против»).

Народное волеизъявление по экономическим вопросам - довольно новое явление. «Экономические референдумы» получили распространение в первую очередь в кантонах Швейцарии и областях Италии. Среди их предметов – реализация индустриальных, энергетических и транспортных проектов[[39]](#footnote-40), регулирование допуска иностранной рабочей силы, сдача энергетических объектов в концессию иностранному капиталу, сверхсметные бюджетные расходы и даже временная отмена местных налогов[[40]](#footnote-41). На общегосударственном уровне во Франции референдумами 1969 и 1987 гг. урегулирован вопрос о делении страны на укрупненные территориальные единицы – регионы. Вопрос этот, на первый взгляд узко административный, имеет серьезное экономическое значение. С образованием регионов во Франции перестала существовать часть административных барьеров, повышен уровень хозяйственного программирования, улучшено качество инфраструктуры.

Положительные примеры Европы в последнее время находят подражание в странах молодой демократии. В частности, в Панаме народным волеизъявлением 2006г. урегулирован «узко хозяйственный» вопрос о целесообразности реконструкции трансокеанской коммуникации мирового значения – Панамского канала. Легитимация проекта оформлена голосами 69% голосовавших граждан.

«Экономические референдумы», ставшие знамением нашего времени, способствуют упрочению экономической демократии. Между тем без значительной степени экономической демократии не может быть устойчивой политической демократии (демократического конституционализма)[[41]](#footnote-42).

Референдумы об охране народного здоровья. Самые известные примеры дает Швейцария. Недавний референдум 2012г. дал только 34% действительных голосов в поддержку запрета на курение во всех общественных местах. Однако исход референдума не означает лишения юридической силы ранее проведенных несколькими кантонами референдумов, легитимизировавщих такой запрет в сфере субъектного права.

Референдумы на военно-политические и внешнеполитические темы. Их зачинателем явился глава французского государства, который в разгаре колониальной войны в Алжире предложил избирателям санкционировать переговоры с повстанцами (1961г.), а затем - уход из Алжира (1962г.). При 76-процентной явке к урнам электорат ответил «Да» - в первом случае в соотношении 75 к 25, во втором – в пропорции 91 к 9[[42]](#footnote-43). Последствиями референдумов стали: завершение безрезультатных военных действий, эвакуация французских поселенцев из Алжира и признание его независимости.

При анализе накопленного человечеством опыта военно-политических референдумов невозможно пройти мимо испанского референдума 1986г. Его предметом было вступление в НАТО. Вместе с тем фактически избирателям пришлось ответить на несколько других взаимосвязанных вопросов. Они звучали так:«Согласны ли вы с участием Испании в НАТО при условии, что 1) страна не вступит в военную организацию блока, 2) станет безъядерной зоной, 3) сократит военное присутствие Соединенных Штатов в Испании?» Многие противники вступления в НАТО в то же время были согласны с тремя перечисленными условиями. Практически избирателям задали четыре вопроса при необходимости единого ответа[[43]](#footnote-44). В итоге свыше 40% лиц, имевших право голоса, не явилось к урнам, а из проголосовавших незначительное большинство - 53% ответили правительству «Да».

Невозможно отрицать, что одним из последствий данного референдума стало расширение блока НАТО[[44]](#footnote-45). Но США были вынуждены отказаться от размещения в Испании ядерного оружия и закрыть часть военных баз на ее территории, что ослабило одностороннюю зависимость Испании от государства - фактического руководителя блока. К тому же по итогам референдума страна, присоединившись к политическим структурам НАТО и получив там право голоса, осталась вне его военной организации.

Исход испанского референдума указывает на умение социума и институтов власти Испании извлекать максимум выгод из участия в наднациональных организациях при одновременном сохранении значительной свободы действий страны в международно-правовой сфере.

Конституционно-правовой опыт человечества демонстрирует, что содержание институтов непосредственной демократии можно извратить, превратить его в инструмент правления меньшинства, в надругательство над суверенной волей народа. Примерами такого рода остаются референдумы, проведенные антидемократическими режимами. Но ведь известно, что извратить можно сущность и функции какого угодно института.

Фиксирующий волю большинства и меньшинства избирательного корпуса, референдум, как и всякий другой институт, не может быть панацеей. Волей избирателей можно манипулировать, особенно при низком уровне политико-правовой культуры социума. Проведение референдумов способно порождать новые проблемы – например, о правомерности и адекватности формулировок вопросов, предлагаемых избирателям, о полноте легитимации избирателями решений институтов публичной власти и т.д.

Но при всех издержках демократического конституционализма около половины современных государств практикует в ХХIв. референдум, причем частота его использования имеет ясно различимую тенденцию к росту. Лидерами в этом плане остаются две европейские страны - Швейцария и Италия. К ним в последнее время подтягиваются Венесуэла, Испания, Канада, Франция. Обращает на себя внимание тот факт, что референдум стал частью конституционного строя большинства стран вне зависимости от формы правления и формы административно-территориальной организации, а зачастую и независимо от достигнутого страной уровня правовой и политической культуры (Панама, Судан). Референдум «завоевывает» регионы, которым он долго был абсолютно чужд - Восточную Европу, Латинскую Америку. Прямое народное волеизъявление в наши дни практикуется даже в Соединенном Королевстве, конституционный строй которого известен своим традиционализмом[[45]](#footnote-46).

Вместе с тем институт референдума продолжает оставаться незнакомым конституционному строю значительной части стран. В их числе самодержавные и дуалистические монархии Востока, а также такие республиканские государства, как Индия, КНР, КНДР, Куба. В Федеративной Республике Германии и в Соединенных Штатах прямое народное волеизъявление практикуется по-прежнему исключительно на уровне субъектов федерации и муниципальных единиц.

Неуклонно обогащается тематика народного волеизъявления. Политически правоспособная часть гражданского общества, пользуется теперь правом не обсуждать, а выносить имеющие обязательную силу решения по многим таким вопросам, которые издавна считались - на основании правовых норм или «по умолчанию» - входившими в сферу безраздельной компетенции органов публичной власти.

К числу новых правовых обычаев, связанных с применением референдума, принадлежат отставка или увольнение должностных лиц, ответственных за референдум и его исход. Отрицательный ответ большинства избирателей на вопросы французского референдума 1969г. стал предпосылкой досрочной отставки главы государства. Отказ электората Канады одобрить на референдуме 1992г. пакет конституционных поправок вынудил уйти в отставку главу правительства. Отклонение избирателями Франции проекта Европейской конституции на референдуме 2005г. привело к смене председателя Совета министров. В результате проигрыша референдума 1972г. в полном составе ушло в отставку правительство Норвегии, признав себя виновным в отрицательном исходе голосования. Потери, понесенные канадскими федералистами на квебекском референдуме 1995г., повлекли за собой смещение нескольких федеральных министров, в том числе министра иностранных дел, координировавшего действия сторонников статус-кво [[46]](#footnote-47).

Однако данный обычай пока вошел в практику далеко не всех государств, применяющих референдум. Нет оснований полагать, что он воспринят конституционной практикой латиноамериканских республик, а также Великобритании, Скандинавских стран, Швейцарии.

На примере развития института референдума отчетливо видно происходящее в глобальном масштабе упрочение институтов политической демократии[[47]](#footnote-48). Сбываются прогнозы крупных мыслителей различных исторических эпох - нашего соотечественника П.А.Кропоткина, французов Ж.-Ж.Руссо и П.-Ж.Прудона, англичан Т.Мора и А.Дайси. Распространение института референдума в странах, принадлежащих к различным правовым семьям, и его все более регулярное проведение убедительно показывают, что «золотой век» демократического конституционного государства впереди.

1. Источниками при написании данной работы послужили главным образом данные системы «Консультант плюс» и сайтов: htpp:ru. euronews.net/tag/referendum; htpp: hrono.ru/192/ge.php; htpp: dic.academic.ru/dic. nsf/encgeo/ 4362; htpp: lenta/ru/lid/14164274/; www. km.ru/category/tegi/referendum. Использованы также тексты конституционных актов в изданиях: Конституции зарубежных государств / Отв. ред. Маклаков В.В. – М.: БЕК, 2009; Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран / Под ред. Крашенинниковой Н.А. Т.2. Современное государство и право. – М.: НОРМА, 2008. [↑](#footnote-ref-2)
2. Показательно, что в конституционном строе Швейцарии референдум развивался и утверждался «снизу»: сначала на уровне населенных пунктов, затем в субъектах федерации (кантонах) и только в последнюю очередь, начиная с середины ХIХ в. - на общегосударственном уровне.

   Длительное время всенародное голосование именовалось плебисцитом. Термин «референдум» стал преобладать к середине ХХ в. В настоящей статье применяется только второй термин как наиболее современный. [↑](#footnote-ref-3)
3. Во время реформы территориальной организации Франции, проведенной в 1790-х гг. [↑](#footnote-ref-4)
4. Таковы народные голосования в штатах США о ратификации конституционных актов; многочисленные голосования в субъектах Австралии, Канады и США о «сухом законе», о праве отзыва депутатов и о половом цензе на муниципальных и субъектных выборах. [↑](#footnote-ref-5)
5. Итоги глобального конфликта были, помимо всего прочего, и конституционно-правовыми. Перестали существовать Российская, Австро-Венгерская, Германская и Османская империи. Возникли суверенные Австрия, Венгрия, Польша, Финляндия, Чехословакия, Югославия. Существенно увеличилось количество государств с республиканской формой правления. Образована не имевшая аналогов в предшествующей истории человечества наднациональная организация – Лига Наций, предшественница ООН. [↑](#footnote-ref-6)
6. Веймарская конституция впрямую не закрепила института референдума. Однако ее ст.76 предусматривала народную инициативу, последствием которой становилось народное голосование. [↑](#footnote-ref-7)
7. Состав военного флота Германии был ограничен условиями Версальского мира. [↑](#footnote-ref-8)
8. У нас все основания считать данный референдум первым в современной истории прямым народным волеизъявлением, которое придало законную силу решению, вынесенному органами государственной власти в сфере международного права. [↑](#footnote-ref-9)
9. Хартия прав испанцев. [↑](#footnote-ref-10)
10. Позже подобные мероприятия, имевшие пропагандистскую направленность, происходили в Чили при А.Пиночете, в Ираке при С.Хусейне. Однако многие антидемократические режимы всецело отвергали институт референдума (Италия при Б.Муссолини, Польша - при Ю.Пилсудском, Венгрия - при М.Хорти, Камбоджа - при Пол Поте и т.д.). Не знаком институт референдума таким государствам, как КНР и КНДР. [↑](#footnote-ref-11)
11. В отличие от Веймарской Германии, являвшейся смешанной республикой, Канада принадлежит к числу парламентских государств. В соответствии с доктриной парламентского верховенства в странах «общего права» традиционно считалось, что избирательный корпус изъявляет политическую волю на парламентских выборах, делегируя ее депутатскому корпусу и, следовательно, в референдумах нет необходимости. Правда, как было сказано выше, субъекты такого парламентского государства, как Канадская федерация, на рубеже ХIХ и ХХ вв. стали отступать от данного правила. [↑](#footnote-ref-12)
12. В противоположность «первому мобилизационному кризису» 1917 – 1918 гг.. во время которого не было проведено референдума, зато имели место массовые беспорядки, террористические акты, применение оружия войсками. [↑](#footnote-ref-13)
13. Оно было закреплено решениями Тегеранской конференции. [↑](#footnote-ref-14)
14. Эти события исследованы историками. См.: Серова О.В. Италия и антигитлеровская коалиция. М.: Наука, 1973. С.131; Филатов Г.С. Крах итальянского фашизма. М.: Наука, 1973. С.355 – 356. Предметом основательного правового анализа они пока не стали. [↑](#footnote-ref-15)
15. Статуты Великобритании 1975 и 1997 гг., статут Канады 1992 г., закон Италии 1970 г. [↑](#footnote-ref-16)
16. Данное условие часто называют «оговоркой участия». [↑](#footnote-ref-17)
17. См., например: Сравнительное конституционное право. Отв. ред. Чиркин В.Е. - М.: Международные отношения, 2002. С. 412. Впрочем, напрашивается и другой, более капитальный вывод – продолжается рост влияния массового избирателя на право и государственную политику. [↑](#footnote-ref-18)
18. В странах как семьи «общего права» (Австралия, Великобритания, Канада), так и континентально-европейской правовой семьи (Венесуэла, Испания, Италия, Швейцария) [↑](#footnote-ref-19)
19. Назовем некоторые из этих вопросов: вступление государств в наднациональные объединения (Европейский союз, НАТО, ООН); выбор моделей избирательной системы; сохранение национальной валюты; условия прохождения военной службы; реализация крупных экономических проектов; размещение ядерного оружия на государственной территории; строительство атомных электростанций или продолжение их функционирования и т. д. [↑](#footnote-ref-20)
20. Это - усредненные показатели. В ряде стран явка еще ниже. Например, во время конституционного референдума 1997 г. в Польше на избирательные участки явилось 47% лиц, наделенных правом голоса, в Португалии на референдуме 2010 г. об уголовном наказании за аборт – 43%, а в Египте на конституционный референдум 2011 г. - всего 42%. В странах, электорат которых еще не привык к референдумам, явка значительно выше средней. Например, в Шотландии на референдуме 1997 г. о расширении автономии региона к урнам пришло 63% имевших право голоса. В Марокко на референдуме 2011 г. о поправках к Конституции голосовал 61% избирателей, в Ирландской Республике и в Северной Ирландии на референдуме 1998 г. о расширении автономии Ольстера – 81%, в Черногории на референдуме 2006 г. о расторжении союза с Сербией к урнам явилось 87% лиц, имевших право голоса. А в Квебеке на референдумах 1980-х – 1990-х годов (см. ниже) явка превышала 90%. [↑](#footnote-ref-21)
21. Boyer P. Direct Democracy. The History and Future of Referendum. – Oxford – Toronto, 1992. – P. 57 – 58. [↑](#footnote-ref-22)
22. В качестве исключений из правила отметим судьбы конституционных реформ во Франции и Канаде. Французские избиратели на референдуме 1945 г. большинством голосов (54%) отклонили « радикальный», по их мнению, проект новой Конституции. Следствием стало последующее принятие Учредительным собранием более умеренного конституционного акта. Во время конституционного референдума, проведенного в 1992 г. в Канаде, предметом которого были конституционные поправки, призванные закрепить «специальный статус» провинции Квебек, 55% явившихся к урнам избирателей проголосовало «Против». [↑](#footnote-ref-23)
23. Доказательство тому - скорое забвение массовым сознанием нашего общества референдума 1991 г. [↑](#footnote-ref-24)
24. Народными волеизъявлениями 1795 и 1799 гг. французский электорат санкционировал республиканскую форму правления, а волеизъявлениями 1802, 1804 и 1815 гг. – монархическую в форме Империи. [↑](#footnote-ref-25)
25. Большую роль в исходе референдума сыграли действия императора, который в 1945 г. вопреки воле военной элиты империи настоял на прекращении военных действий и специальным рескриптом отказался от «божественного происхождения» династии. [↑](#footnote-ref-26)
26. Отметим, что в массовом сознании социума Австралии отсутствуют оформленные монархические настроения. На опросах общественного мнения институт монархии поддерживает меньшинство избирателей - порядка 35% (см.: Скоробогатых Н.С. Вехи конституционного пути Австралии. М.: Наука, 2006. – С.190 -195). [↑](#footnote-ref-27)
27. На бразильском референдуме 1993 г. избиратели получили право выразить предпочтение к одному из вариантов республиканского правления. Свойственную Латинской Америке президентскую республику поддержало 56% определившихся избирателей Бразилии против 24%, предпочитающих парламентскую республику. Еще 10% избирателей опустило пустые или испорченные бюллетени. [↑](#footnote-ref-28)
28. Заметим, что аналогичное волеизъявление в двуязычной по статуту 1969 г. Канаде дало бы почти такие же результаты в пользу одноязычия, как и в Латвии. Ведь родным языком (mother tongue) или основным, «рабочим» (working language) называют английский язык не менее 70% канадцев. Противники двуязычия в Канаде недаром периодически требуют проведения референдума по данному вопросу. [↑](#footnote-ref-29)
29. Любопытно, что в дальнейшем снижение возрастного ценза на выборах до 18 лет почти повсеместно было проведено в жизнь актами органов законодательной власти, а не народным волеизъявлением (кроме Швейцарии). [↑](#footnote-ref-30)
30. Пример Польши нашел продолжение в Аргентине. Там в 1984 г. избиратели воспользовались данным им правом одобрить на референдуме частичное изменение государственной границы с Чили. [↑](#footnote-ref-31)
31. В юридической литературе утвердился термин «деволюция». [↑](#footnote-ref-32)
32. В том числе был указан приблизительный бюджет каждой из региональных ассамблей – до 7 млн.ф.ст. [↑](#footnote-ref-33)
33. От использования непривычного гражданам Великобритании термина «ассамблея» Парламент и Кабинет отказались. [↑](#footnote-ref-34)
34. В которой действует Шотландская национальная партия, часть деятелей которых призывает к «мирному, в рамках демократического процесса» выходу из состава Соединенного Королевства. [↑](#footnote-ref-35)
35. Белфастское соглашение 1998 г. заключено при участии органов исполнительной власти суверенных государств - Соединенного Королевства и Ирландской Республики и, следовательно, имеет международно-правовой характер. Соглашение отличается множественностью предметов регулирования. Оно закрепило равные гарантии прав протестантской и католической общин Ольстера и наделило их правом взаимного вето. Узаконено создание новых институтов публичной власти – выборной региональной Ассамблеи Северной Ирландии и назначаемых наднациональных органов: Британско-Ирландского Совета, формируемого Великобританией, Ольстером, Ирландской Республикой, Шотландией и Уэльсом и двусторонней Британско-Ирландской межправительственной конференции, состоящей из представителей Великобритании и Ирландской Республики. Участники Соглашения обязались избегать применения силы. См. подробнее: Коданева С.Н. Британский регионализм (конституционная реформа). – М.: Юристъ, 2004. Гл.2 и 3. [↑](#footnote-ref-36)
36. Подробнее см.: Данилов С.Ю. Эволюция канадского федерализма. – М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2012. [↑](#footnote-ref-37)
37. Организация – предшественница Европейского Союза. [↑](#footnote-ref-38)
38. Положительный ответ электората в 2009 г. был подготовлен не пропагандистской кампанией (к которым жители Скандинавии невосприимчивы), а комплексом социально-экономических мер, принятых с целью минимизации негативного влияния европейской экономической интеграции на социум (разорение национального предпринимательства, рост безработицы). Созданы курсы профориентации и переквалификации для молодежи и лиц, лишившихся работы, облегчено кредитование малого и среднего бизнеса, увеличено финансирование исследовательских и образовательных центров экономического и менеджерского профиля и т.д. [↑](#footnote-ref-39)
39. В том числе строительство АЭС. Разрешенное в Швейцарии кантональными и федеральными референдумами 1960-х - 1970-х гг., оно было заморожено после Чернобыльской катастрофы по итогам срочно проведенных референдумов конца 1980-х гг. и вновь получило легитимацию лишь по итогам референдумов второй половины 2000-х гг.

    В Челябинской области России с 2011 г. идет подготовка к региональному референдуму о строительстве Южно-Уральской АЭС. Если данный референдум состоится, можно будет считать, что институт «экономических референдумов» перестает быть чуждым конституционному строю нашей страны. [↑](#footnote-ref-40)
40. В Граубюнденском кантоне Швейцарии. [↑](#footnote-ref-41)
41. Автор касался этой темы в работе «Конституционная экономика в зарубежных странах» (М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2008). [↑](#footnote-ref-42)
42. Крутоголов М.А. Президент Французской Республики. Правовое положение. – М.: Юридическая литература, 1980. - С.70 – 71. [↑](#footnote-ref-43)
43. Современное буржуазное государственное право. Критические очерки. Т.2.Основные институты. М.: Наука, 1987. – С. 210. [↑](#footnote-ref-44)
44. Отметим, что при диктатуре Ф.Франко (1939 – 1975 гг.) Испания не была принята в НАТО. [↑](#footnote-ref-45)
45. В настоящее время нелегко поверить, что Великобритания отвергала институт референдума вплоть до 1975 г. [↑](#footnote-ref-46)
46. Президент Венесуэлы после поражения на референдуме 2007 г. не ушел в отставку, но и «разбираться» с политическими оппонентами не стал. [↑](#footnote-ref-47)
47. Обращает на себя внимание исключительно внимательное и терпимое отношение институтов власти демократических государств к таким предпочтениям и мнениям массового избирателя, которые легче всего считать «предрассудками» или «проявлениями политико-правовой отсталости». Государственная власть на протяжении десятков лет повторно ставит на голосование вопросы, на которые она уже получала отрицательные ответы электората (Италия, Квебек, Норвегия, Швейцария; в последнее время - также Венесуэла). [↑](#footnote-ref-48)