



Н.В. Гришин

ЭЛЕКТОРАЛЬНЫЙ РЕФЕРЕНДУМ КАК ИНСТИТУТ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В ПРИНЯТИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ В СФЕРЕ ОРГАНИЗАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА¹

Ключевые слова: референдум, прямая демократия, общественное участие, электоральная политика, электоральная реформа

¹ Статья подготовлена при поддержке РГНФ (проект № 15-03-00153).

На протяжении как минимум последних полутора веков референдум был (и остается) важнейшей институциональной формой участия населения в государственном управлении. Обращение к данному механизму позволяет решить множество задач — от выявления позиции общества по тем или иным проблемам до легитимации фундаментальных реформ.

Ни одна другая отрасль публичного управления не обладает столь богатым опытом использования института референдума, как избирательный процесс. Парадоксально, но этот опыт до сих пор не стал объектом теоретического осмысления. На сегодняшний день в научной литературе можно найти лишь эмпирические описания конкретных референдумов в отдельных странах — Великобритании (А.Ренуик, С.Лейкок²), Новой Зеландии (Дж.Воулз³), Канаде (Д.Пайлон⁴) и т.д. Более того, отсутствует даже единый термин, которым бы обозначался упомянутый феномен.

В настоящее время формируется комплексный подход к изучению государственной политики в электоральной сфере⁵, предполагающий концептуализацию соответствующих институтов и практик. В русле этой тенденции в данной статье предпринята попытка комплексного анализа референдума как института принятия решений по проблемам организации избирательной системы. Эмпирическую базу исследования составили данные о 105 подобного рода референдумах, проведенных с 1866 по 2015 г. в 33 странах мира на национальном и субнациональном уровне.

Понятие электорального референдума

В англоязычной литературе для обозначения референдумов по вопросам, связанным с организацией выборов, используется несколько терминов. Референдумы, касающиеся избирательных прав граждан, обозначаются как *suffrage referendum*, а посвященные формату избирательной системы — как *referendum on voting system* (то же значение

² Laycock, Renwick 2013.

³ Vowles 1995.

⁴ Pilon 2010.

⁵ Гришин 2014.

вкладывается в понятие *referendum on electoral reform*, которое употребляется лишь применительно к крупным электоральным реформам, затрагивающим электоральную формулу).

В Новой Зеландии с начала 1990-х годов в качестве синонима понятия *referendum on electoral reform* применяется термин *electoral referendum*⁶, то есть «электоральный референдум». На наш взгляд, при расширительной трактовке этот термин вполне способен охватить всю совокупность референдумов в интересующей нас сфере. В связи с этим мы предлагаем использовать его в качестве обобщающего, определяя электоральный референдум как разновидность референдума, на который выносятся вопросы об изменении правил организации избирательного процесса, в том числе избирательной системы, избирательных прав и отдельных электоральных институтов.

Первый в мире электоральный референдум был проведен в 1866 г. в Швейцарии, которая является безусловным лидером по применению данного института. За полтора века здесь состоялось 15 электоральных референдумов. Это единственная страна, имеющая опыт проведения всенародного голосования почти по всем вопросам, которые в принципе выносятся на электоральные референдумы.

В мировом масштабе практика проведения электоральных референдумов демонстрирует положительную динамику. Более половины из них приходится на последнюю четверть века. Увеличивается число государств, использующих этот институт. В период с 1866 г. и до Второй мировой войны такой опыт имели только Швейцария и США (на уровне штатов). В 1945—1989 гг. к электоральным референдумам прибегали 12 стран. Начиная же с 1990 г. они прошли в 28 государствах мира.

**Какие вопросы
могут решаться
с помощью
электорального
референдума**

Расширяются не только географические рамки использования института электорального референдума, но и сфера его применения, а также спектр вопросов, выносимых на всенародное голосование. В зависимости от типа обсуждавшихся вопросов прошедшие с 1866 г. референдумы можно разделить на 12 групп (см. *табл. 1*).

**Таблица 1
(начало)**

Вопросы, выносившиеся на электоральные референдумы

	<i>Тип вопросов</i>	<i>Место и год проведения</i>
1	Предоставление избирательных прав женщинам	США (19 референдумов на уровне штатов, 1867—1918), Швейцария (1959, 1971), Лихтенштейн (1971, 1984)
2	Предоставление избирательных прав негражданам	Ирландия (1984), Эстония (1992), Люксембург (2015)
3	Предоставление избирательных прав гражданам, проживающим за рубежом	Уругвай (2009), Парагвай (2011)

Таблица 1
(продолжение)

	<i>Тип вопросов</i>	<i>Место и год проведения</i>
4	Снижение избирательного возраста	Дания (1953, 1961, 1969, 1971, 1978), Пуэрто-Рико (1970), Виргинские острова США (1970), Ирландия (1972), Швейцария (1979, 1991), Лихтенштейн (1992), Ботсвана (1997), Люксембург (2015).
5	Другие избирательные права	Швейцария (1866, 1922), Австралия (1988), Самоа (1990), Польша (1996)
6	Изменение избирательной системы	Швейцария (1900, 1910, 1918), Ирландия (1959, 1968), Андорра (1982), Италия (1991, 1993, 1995, 1999, 2000), Новая Зеландия (1992, 1993, 2011), Эквадор (1994), Сан-Марино (1994, 2003, 2005, 2008), Словения (1996), Уругвай (1996), Фолклендские острова (2001, 2011), провинции Канады (4 референдума, 2005, 2007, 2009), Киргизия (2007), Румыния (2007), Великобритания (2011), Каймановы острова (2012), Джерси (2013, 2014), Польша (2015)
7	Частичное изменение электоральной формулы	Швейцария (1903, 1931, 1942, 1962), Эквадор (1997), Колумбия (2003), Италия (2009)
8	Введение прямых выборов должностных лиц	Швейцария (1900, 1942, 2013), Франция (1962), Венгрия (1990), Беларусь (1996), Палау (2004, 2008), Египет (2005), Турция (2007), Северные Марианские острова (2007), Англия (2012)
9	Формирование избирательных органов	Ботсвана (1987, 1997), Багамские острова (2002)
10	Допустимость независимых кандидатов	Эквадор (1986, 1994), Египет (1987)
11	Определение даты выборов	Литва (1996)
12	Величина заградительного барьера	Лихтенштейн (1992)

Первые пять групп референдумов касаются различных аспектов избирательного права. Особое место среди них занимают референдумы о *предоставлении избирательных прав женщинам*. В 1867—1918 гг. в 15 штатах США прошло 19 референдумов по этому вопросу. В Канзасе, например, он трижды выносился на голосование, пока в 1912 г. избиратели не дали положительный ответ. Понятно, что референдумы

этого типа относятся к ушедшей исторической эпохе. Последний из них состоялся в 1984 г. в Лихтенштейне.

В то же время институт референдума продолжает использоваться для принятия решений о расширении избирательных прав других категорий населения. Еще с конца XX в. в некоторых странах стали проводиться голосования о *предоставлении избирательных прав негражданам, постоянно проживающим на территории страны*, а в XXI в. — о *предоставлении избирательных прав гражданам, постоянно проживающим за рубежом*. Впервые соответствующее решение было принято в 2011 г. в Парагвае.

К числу популярных относится также вопрос *об изменении избирательного возраста* — он ставился на голосование 13 раз, в том числе пять раз в Дании. Можно предположить, что референдумы по этому вопросу будут проводиться и в будущем. Так, в 2015 г. в Люксембурге на голосование было вынесено предложение о снижении возраста избирателей до 16 лет.

Самую богатую историю имеют референдумы об *изменении избирательной системы*. Впервые такой референдум прошел в 1900 г. в Швейцарии, где на голосование был поставлен вопрос о введении пропорциональной избирательной системы на парламентских выборах. Всего в мире прошло 34 референдума этого типа. Наиболее резонансными из них стали референдумы, проведенные в 1992 и 1993 гг. в рамках электоральной реформы в Новой Зеландии⁷. Широкое внимание мировой общественности привлек также референдум 2011 г. в Великобритании⁸, на котором избиратели отклонили предложение о переходе к системе рейтингового голосования.

Отдельную группу выделены референдумы, посвященные *частичному изменению электоральной формулы* при сохранении типа избирательной системы. Например, в Италии в 2009 г. обсуждался вопрос об отмене права кандидатов баллотироваться в нескольких избирательных округах одновременно.

Неоднократно проводились референдумы *о прямых выборах должностных лиц*. Путем референдума были приняты решения о прямых президентских выборах во Франции, Египте, Турции. В Швейцарии на голосование выносились вопросы о прямых выборах каждой из палат парламента, в городах Англии — о прямых выборах мэров.

Некоторые референдумы были посвящены конкретным электоральным институтам. Трижды проводилось голосование о допустимости *независимых кандидатов* на выборах. В Ботсване и на Багамских островах посредством всенародного голосования было принято решение о создании специальных *органов, ответственных за проведение выборов*. Известны случаи вынесения на референдум вопросов о *дате проведения выборов* (Литва) и *величине заградительного барьера* (Лихтенштейн).

⁷ Vowles 1995.

⁸ Laycock, Renwick 2013.

**Причины
проведения
электоральных
референдумов**

Причины проведения электоральных референдумов можно разделить на правовые и политические. Примечательно, что вплоть до конца XX в. ключевую роль играли причины правовые, а на нынешнем этапе — политические.

Правовыми причинами выступают закрепленные на законодательном уровне требования, предполагающие обязательное проведение всенародного голосования при изменении избирательных прав или избирательной системы. Обычно речь идет о включении соответствующих вопросов в Конституцию, изменение которой допускается только путем референдума. Подобное правило существует, в частности, в Швейцарии, где любые поправки в Конституцию выносятся на особые «обязательные референдумы» (*Obligatorisches Referendum*).

В Ирландии, где, согласно действующей с 1937 г. Конституции, на выборах в парламент применяется система единого передаваемого голоса (ст. 12), изменение Конституции тоже требует народного одобрения (ст. 47). Поэтому, когда правившая в стране партия *Fianna Fáil* в 1959 и 1968 гг. выступала с инициативой возвращения к мажоритарной избирательной системе, ей приходилось ставить этот вопрос на рассмотрение граждан. Именно установленный законом порядок изменения Конституции сделал неизбежным и проведение там в 1972 г. референдума о снижении избирательного возраста. По той же причине на всенародное голосование выносились вопросы о введении прямых выборов президента во Франции (1962 г.) и о снижении избирательного возраста в Дании (1953—1978 гг.).

В последние годы, как уже отмечалось, при проведении электоральных референдумов доминируют *политические причины*. В большинстве стран мира правила проведения выборов не закреплены в Конституции и теоретически могут быть изменены в том же порядке, что и другие законы. Тем не менее для их изменения все чаще прибегают к всенародному голосованию.

Можно выделить следующие политические причины обращения к институту референдума при изменении электорального законодательства:

- преодоление так называемого «парадокса реформ», когда при наличии общественного консенсуса о необходимости реформы избирательной системы правящая партия не может пойти на нее, будучи бенефициаром действующей системы. Всенародное голосование рассматривается в данном случае как инструмент, позволяющий нейтрализовать корыстные интересы профессиональных политиков. Впервые с идеей использовать его в этих целях выступил в 1980-е годы ряд общественных и политических деятелей Италии (Дж Мильо, С.Галеотти и др.)⁹. С классическим «парадоксом реформ» столкнулась в те годы и Новая Зеландия, где, несмотря на дискредитацию мажоритарной системы, в результате использования которой на двух парламентских выборах подряд (в 1978 и 1982 гг.) большинство мест в парламенте доставалось

⁹ *Galeotti 1989.*

¹⁰ См. McRobie (ed.) 1993.

- партии, занявшей второе место по числу полученных голосов, ведущие партии уклонялись от проведения реформы. Ситуацию смог переломить только консультативный референдум 1992 г.¹⁰;
- обеспечение легитимности новой избирательной системы. Это соображение играет особую роль в тех случаях, когда меняется избирательная система, действовавшая продолжительное время. В качестве примера можно сослаться на электоральные реформы в Новой Зеландии, Канаде и Великобритании. Только всенародное одобрение может компенсировать потенциально опасные издержки реформы, ломающей многовековую практику;
 - традиции прямой демократии при принятии важных политических решений, как, в частности, в Швейцарии. Становлению и укреплению этой традиции служат прецеденты вынесения соответствующих вопросов на всенародное голосование. Так, в Новой Зеландии после принятия на референдуме 1993 г. новой избирательной системы сторонникам ее пересмотра в 2011 г. тоже пришлось прибегнуть к референдуму;
 - сделка между политическими партиями. Именно в этом заключалась основная причина электорального референдума 2011 г. в Великобритании. После выборов 2010 г., по итогам которых консерваторы получили лишь относительное большинство мест в парламенте и для формирования правительства нуждались в поддержке либеральных демократов, один из лидеров консерваторов У.Хейг предложил провести референдум по электоральной реформе, на необходимости которой настаивала ПЛД¹¹. Это обязательство стало одной из составляющих коалиционной сделки между консерваторами и либеральными демократами;
 - предвыборные обещания правящей партии. В некоторых случаях политические партии эксплуатируют общественный запрос на реформу избирательной системы. Как правило, в таких ситуациях референдум является самоцелью, и его организация и способ проведения никак не свидетельствуют о наличии у инициаторов стремления добиться позитивного результата. Например, в Британской Колумбии (Канада) в 2001 г. к власти пришла Либеральная партия, лидер которой Г.Кэмпбелл, учитывая растущее недовольство диспропорциональностью мажоритарной системы, обещал провести референдум по оптимизации электоральной формулы. Референдум действительно был объявлен, но весьма специфический. На голосование был вынесен всего один альтернативный проект, согласно опросам общественного мнения не пользовавшийся широкой поддержкой, причем для принятия этого проекта в его пользу должны были высказаться не менее 60% избирателей в целом и более половины избирателей не менее чем в 60% округов провинции¹², что было заведомо нереально. По сути дела, проведение электорального референдума в данном случае (и он далеко не единственный) было способом не осуществления, а предотвращения избирательной реформы.

¹¹ Laycock, Renwick 2013.

¹² Pilon 2010.

**Формулировка
вопросов,
выносимых
на электоральные
референдумы**

¹³ Барделебен,
Паммет 1995.

Эффективность референдума во многом зависит от того, как был сформулирован вопрос, вынесенный на голосование. Формулировка вопроса не только может повлиять на выбор варианта ответа, но и предопределяет ту роль, которая отводится избирателям в процессе голосования¹³.

Опыт проведения электоральных референдумов дает примеры целого ряда подходов к постановке вопроса. По нашему мнению, каждый из этих подходов открывает возможности для решения определенного круга проблем.

С точки зрения вариативности ответа вопросы делятся на два типа — дихотомические и с множественным выбором.

Дихотомический вопрос допускает лишь два варианта ответа: «да» и «нет». Вариативность обсуждения ограничена либо одобрением, либо отрицанием конкретного предложения. В дихотомической форме ставится большинство вопросов, выносимых на референдумы, например вопросы о предоставлении избирательных прав отдельным категориям населения, о введении прямых выборов должностных лиц, о создании избирательных органов и т.д. При условии корректной формулировки результаты голосования по дихотомическим вопросам отличаются наибольшей ясностью и однозначностью.

Дихотомическая форма вопроса оптимальна в том случае, если выносимое на голосование предложение исчерпывает спектр возможных решений обсуждаемой проблемы. Если же у этой проблемы объективно имеется несколько различных вариантов решения, дихотомическая форма вопроса неприемлема, каким бы хорошим ни было выносимое на голосование предложение, ибо тем самым избиратели лишаются права выбора среди возможных альтернатив. Более того, в этом случае интерпретация результатов голосования практически неизбежно носит манипулятивный характер.

Наглядным примером неадекватного применения дихотомических вопросов могут служить референдумы об изменении избирательной системы в Британской Колумбии (2005 г.) и Великобритании (2011 г.). Несмотря на наличие множества разновидностей избирательной системы, в обоих случаях избирателям был предложен только один вариант, причем не пользовавшийся широкой общественной поддержкой. В Британской Колумбии в качестве альтернативы действующей мажоритарной системе фигурировала разновидность системы единственного передаваемого голоса (хотя, по опросам, большинство населения предпочло бы смешанную связанную систему)¹⁴, в Великобритании — заведомо неперспективное рейтинговое голосование¹⁵. Предложения не прошли, что было необоснованно интерпретировано как доверие населения к существующей избирательной системе.

Вопрос с множественным выбором предполагает наличие нескольких вариантов решения проблемы. На электоральных референдумах число таких вариантов варьирует в диапазоне от двух до четырех.

¹⁴ Pilon 2010.

¹⁵ Renwick, Lamb 2013.

Подобная постановка вопроса наиболее характерна для референдумов о типе избирательной системы. Так, в 1982 г. в Андорре и в 1996 г. в Словении на обсуждение были вынесены три разновидности избирательной системы (мажоритарная, пропорциональная и смешанная)¹⁶. В Новой Зеландии в 1992 и 2011 гг. избиратели могли выбирать из четырех типов избирательной системы¹⁷.

¹⁶ Nohlen, Stöver 2010.

¹⁷ Harris 2010.

Множественный выбор практикуется и при решении иных проблем. На референдуме о снижении избирательного возраста в Дании в 1953 г. избирателям было предложено два варианта ответа¹⁸, на аналогичном референдуме на Виргинских островах (1970 г.) — четыре¹⁹.

¹⁸ Nohlen, Stöver 2010.

¹⁹ Database s.a.

Использование вопросов с множественным выбором повышает роль общества в принятии соответствующих решений — но только при условии, если выносимые на голосование варианты решения адекватны обсуждаемой проблеме. Не следует также забывать, что перечень предлагаемых вариантов всегда ограничен и заведомо не может охватить все имеющиеся альтернативы, тем самым усиливая опасность манипуляции и ложного толкования результатов волеизъявления. Отсутствие варианта «против всех» усугубляет ситуацию. Наиболее одиозные примеры из этого ряда тоже связаны с выбором избирательной системы.

В 1994 г. в Эквадоре на референдуме о типе избирательной системы избирателям было предложено всего два варианта, и оба относились к разновидностям мажоритарной системы — абсолютного и относительного большинства²⁰. Последующие заявления политиков, что 56% населения страны поддерживают систему относительного большинства, имели под собой не больше оснований, чем гипотетическое утверждение о том, что 100% эквадорцев высказываются за мажоритарную систему.

²⁰ Ibidem.

Таким образом, форма вопроса с множественным выбором приемлема лишь в том случае, если предлагаемые варианты ответа в достаточной степени отражают многообразие возможных решений обсуждаемой проблемы.

При проведении электоральных референдумов на голосование часто ставятся сразу несколько вопросов. Одним из способов их объединения является так называемый *комбинированный вопрос*, включающий в себя ряд логически самостоятельных предложений, по поводу которых избиратель должен высказаться «списком». В 1996 г. в Уругвае и в 2007 г. в Турции на референдумы выносились комбинированные вопросы из пяти предложений, четыре из которых касались избирательной системы.

Форма комбинированного вопроса удобна прежде всего для организаторов референдума. Не позволяя выявить мнение общества по каждому из вопросов в отдельности, она дает политикам возможность интерпретировать результаты голосования как общественное одобрение всех предложений. Очевидно, что в данном случае избиратели, по сути, выступают в роли статистов, чья задача не столько участвовать в принятии решения, сколько легитимировать его. Не случайно подобная практика не характерна для развитых демократических стран.

Альтернативу комбинированному вопросу составляет *многовопросный референдум*, при котором избиратель может высказать свое мнение по каждому из вопросов. Эта модель традиционно используется в Швейцарии и Италии. Применялась она и на электоральных референдумах в других странах. Так, в 1996 г. в Сан-Марино на голосование были вынесены четыре вопроса, в 1997 г. в Ботсване — три, в том же году в Эквадоре — 12 (из них четыре по проблемам выборов).

Особо стоит остановиться на опыте Новой Зеландии и Словении, использовавших на электоральных референдумах комбинированные формы постановки вопросов.

На референдумах 1992 и 2011 гг. в Новой Зеландии на голосование были вынесены два вопроса. Первый вопрос был дихотомическим: нужно ли сменить избирательную систему? Второй строился по модели множественного выбора, позволяя поддержать одну из четырех избирательных систем²¹. Это единственный случай в истории, когда избирателям была предоставлена возможность не только выбрать оптимальную избирательную систему, но и решить, целесообразно ли вообще проводить электоральную реформу.

²¹ *Ibidem*.

В ходе электорального референдума 1996 г. в Словении избирателям было предложено высказаться по трем основным разновидностям избирательной системы. При этом вместо одного вопроса с тремя вариантами ответа, на голосование были вынесены три отдельных дихотомических вопроса²². Такая постановка вопроса расширила возможности граждан выразить свое мнение по поводу каждой из обсуждавшихся избирательных систем.

²² *Nohlen, Stöver 2010*.

Гражданская активность при организации электорального референдума

Законодательство некоторых стран предусматривает возможность «народной инициативы» при проведении референдума. Данный механизм наиболее эффективно работает в Швейцарии, где значительная часть всех референдумов инициируется не органами власти или политическими партиями, а общественностью. Электоральные референдумы по инициативе граждан проводились также в Лихтенштейне и Палау; соответствующая возможность предусмотрена и в России.

Существует ли опасность, что подобного рода практика приведет к принятию популистских законов? Опыт показывает, что в условиях последовательной демократии политические партии и выборные органы могут успешно противостоять популистским поползновениям. Большинство предложений, вынесенных на референдумы по праву «народной инициативы», не получают поддержки населения. Так, в Лихтенштейне предложения, поставленные на голосование органами власти, были одобрены в 60% случаев, а выдвинутые общественностью — только в 33%²³. Аналогичная тенденция просматривается на электоральных референдумах в Швейцарии: из семи предложений, выдвинутых гражданами, там прошло всего два, из восьми предложений, поступивших от органов власти, — четыре²⁴.

²³ *Marxer 2007*.

²⁴ *Nohlen, Stöver 2010*.

Тем не менее именно Швейцария дает яркий пример эффективности «народной инициативы» в электоральной сфере. В начале XX в. по инициативе граждан в стране трижды проводилось голосование о введении пропорциональной системы на выборах в федеральный парламент. В 1918 г., после двух неудачных попыток (в 1900 и 1910 гг.), предложение было принято²⁵, и данная электоральная формула (с некоторыми изменениями) действует там до сих пор.

²⁵ *Database s.a.*

Общественность может внести важный вклад в подготовку электорального референдума и в тех случаях, когда не имеет формальной возможности его непосредственно инициировать. Примечательная ситуация сложилась во время электоральной реформы в Новой Зеландии в 1980—1990-х годах. Разработанный специальной комиссией проект перехода к смешанной связанной избирательной системе имел мало шансов быть воплощенным в жизнь, поскольку обе ведущие политические партии были заинтересованы в сохранении мажоритарной системы. От гражданского общества потребовалось исключительное напряжение сил. Решающую роль сыграла общественная организация «Коалиция электоральной реформы», созданная в 1986 г. По оценке исполнительного директора Избирательной комиссии страны П.Харриса, именно общественное мнение стало главным фактором, побудившим политические партии и правительство пойти на проведение референдума²⁶.

²⁶ *Harris 2000.*

В 2000-е годы в двух провинциях Канады был поставлен институциональный эксперимент по повышению участия общества в подготовке электоральной реформы²⁷. Но работу ассамблей граждан в Британской Колумбии и Онтарио, подготовивших проекты новой избирательной системы, нельзя признать удачной. В обоих случаях эти проекты не были поддержаны на всенародном голосовании.

²⁷ *Fournier et al. 2011.*

Явка на электоральные референдумы

Отдельной проблемой при проведении электоральных референдумов является активность избирателей. Высокий уровень абсентеизма ставит под сомнение не только легитимность результатов голосования, но и эффективность института референдума в принципе.

С конца XX в. явка на электоральные референдумы стала стремительно падать, что не в последнюю очередь обусловлено характером выносимых на голосование вопросов.

Огромной мобилизующей силой обладал, например, вопрос о предоставлении избирательных прав женщинам: при вынесении его на референдум средняя явка составляла 73,9% и ни разу не опускалась ниже 50%²⁸. Привлекают внимание граждан и голосования по проблеме избирательного возраста (средняя явка — 56,7%²⁹). Не случайно самый высокий за последние годы уровень участия в электоральном референдуме (87%) был зафиксирован именно при ее обсуждении (в Люксембурге в 2015 г.)³⁰.

²⁸ *Database s.a.*

²⁹ *Nohlen, Stöver 2010.*

³⁰ *Journal 2015.*

Поскольку на современном этапе на голосование обычно выносятся иные вопросы, активное участие избирателей в электоральных

референдумах скорее исключение. Средний уровень явки на 18 электоральных референдумов, проведенных в XXI в. отдельно от выборов, — 42%³¹. Наименьший интерес граждан, как правило, вызывают референдумы по сложным вопросам, связанным с изменением электоральной формулы. Своего рода рекорд в этом плане был поставлен в 2015 г. в Польше, где на референдум по поводу изменения системы выборов в Сейм пришли лишь 7,8% избирателей³².

³¹ Nohlen, Stöver 2010.

³² Referendum s.a.

Для обеспечения приемлемого уровня явки правительства некоторых стран предпринимают специальные меры. Одной из таких мер является *объявление выходным* дня проведения референдума. При использовании ее в 2012 г. на Каймановых островах явка достигла 57%³³.

³³ Database s.a.

Самый распространенный способ повышения явки на электоральный референдум — проведение такого референдума *одновременно с выборами или другим референдумом*. Если электоральные референдумы проходят одновременно с выборами, средняя явка возрастает до 61%. Эффективность подобной меры подтверждается целым рядом красноречивых примеров.

В 2005—2006 г. в Канаде прошли три провинциальных референдума по изменению избирательной системы. В Британской Колумбии и Онтарио, где их объединили с выборами, в голосовании приняло участие порядка 55% избирателей. На Острове же Принца Эдуарда, известного стабильно очень высоким уровнем электоральной активности (около 80%), их решили провести отдельно — и явка составила всего 33%³⁴.

³⁴ Lea 2006.

В Италии в целях мобилизации электората используется такое средство, как одновременное проведение нескольких референдумов. В 1993 г. при одновременном проведении восьми референдумов явка составила 77%, в 1995 г. при одновременном проведении 12 референдумов — 57,1%. В 2009 г., когда на голосование были вынесены только вопросы по электоральной реформе, на участки пришло меньше четверти избирателей (23%)³⁵.

³⁵ Nohlen, Stöver 2010.

В ряде стран не предусмотрено никакого *минимального порога явки* на референдумы. Так, были признаны действительными результаты голосования на электоральном референдуме 1997 г. в Ботсване и 2011 г. в Парагвае, несмотря на явку 17 и 13% соответственно³⁶.

³⁶ Database s.a.

Но далеко не однозначная ситуация складывается и в тех странах, где такой порог установлен. С одной стороны, требование минимальной явки помогает обеспечить легитимность итогов голосования. С другой — известно немало случаев, когда его наличие приводило скорее к противоположным последствиям.

В Италии, где минимальный порог явки составляет 50%, недействительными оказались результаты трех из шести проведенных электоральных референдумов. В частности, из-за явки в 49,6% не прошло предложение, вынесенное на референдум в 1999 г., хотя его поддержали 91,5% принявших участие в голосовании³⁷.

³⁷ Nohlen, Stöver 2010.

Еще более драматическая ситуация сложилась в 2003 г. в Колумбии, где поставленное на голосование предложение одобрили 94% избирателей, но до кворума не хватило 0,18%³⁸. Схожие ситуации возникали в Румынии, Сан-Марино, на Каймановых островах.

³⁸ Database s.a.

Введение минимального порога явки на референдум — институциональная ловушка. Если поддержанное большинством активных избирателей предложение отклоняется вследствие недостаточной явки, это сохраняет действующую избирательную систему, но наносит удар по ее легитимности и может быть причиной политической дестабилизации. В связи с этим можно признать справедливым мнение Венецианской комиссии Совета Европы, не рекомендовавшей устанавливать минимальный порог явки при проведении референдумов³⁹.

³⁹ Code 2007.

* * *

Как видно из сказанного выше, электоральный референдум не всегда в полной мере заслуживает наименования института прямой демократии. Формат и способ проведения зачастую превращают его в инструмент внешней легитимации уже принятого решения (недемократические страны) или манипуляции политическим процессом (Великобритания, канадские провинции). Тем не менее накопленный опыт позволяет выделить конкретные условия, при соблюдении которых электоральный референдум способен стать эффективным институтом участия общественности в принятии политических решений в сфере управления выборами. Важнейшие из этих условий — адекватная постановка выносимого на голосование вопроса, соответствующая характеру обсуждаемой проблемы, и активная роль общественности в организации референдума. Существенное значение имеет также то обстоятельство, что при подготовке и проведении электоральных референдумов тестируются и внедряются инновационные подходы, влияющие на развитие институтов прямой демократии в целом.

Библиография

Барделебен Дж. де, Паммет Дж.Х. 1995. Отношение россиян к референдумам // *Социологические исследования*. № 10.

Гришин Н.В. 2014. Государственная электоральная политика: предметная область нового научного направления // *Каспийский регион: политика, экономика, культура*. № 3.

Code of Good Practice on Referendums. 2007 (<http://www.e-democracy.md/files/elections/venice-code-good-practice-referendums-17-03-2007-en.pdf>).

Database and Search Engine for Direct Democracy (<http://www.sudd.ch/event.php?lang=en&id=vi011970>).

Fournier P., van der Kolk H., Carty R.K., Blais A., Rose J. 2011. *When Citizens Decide: Lessons from Citizens' Assemblies on Electoral Reform*. — Oxford.

Galeotti S. 1989. L'idea del referendum abrogativo sulla legge elettorale del senato // *Diritto e società*. № 2.

Harris P. 2000. *New Zealand's Change to MMP* (<http://janda.org/c95/news%20articles/New%20Zealand/ZNswitch.htm>).

Jackson K. 1993. The Origins of the Electoral Referendums // McRobie A. (ed.) *Taking It to the People? The New Zealand Electoral Referendum Debate*. — Christchurch.

Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg. 2015. № 66.

Laycock S., Renwick A. 2013. The UK's Electoral Reform Referendum of May 2011 // *Electoral Studies*. Vol. 32. № 2.

Lea J. 2006. The Prince Edward Island Plebiscite on Electoral Reform // *Canadian Parliamentary Review*. 2006. Vol. 29. № 1.

Marxer W. 2007. Direct Democracy in Liechtenstein // *Democracia directa en Latinoamérica*. — Buenos Aires.

McRobie A. (ed.) 1993. *The New Zealand Electoral Referendum Debate*. — Christchurch.

Nohlen D., Stöver P. 2010. *Elections in Europe: A Data Handbook*. — Baden-Baden.

Pilon D. 2010. The 2005 and 2009 Referenda on Voting System Change in British Columbia // *Canadian Political Science Review*. Vol. 4. № 2—3.

Referendum Ogólnokrajowe (http://referendum2015.pkw.gov.pl/341_Polska).

Renwick A., Lamb M. 2013. The Quality of Referendum Debate: the UK's Electoral System Referendum in the Print Media // *Electoral Studies*. Vol. 32. № 2.

Vowles J. 1995. The Politics of Electoral Reform in New Zealand // *International Political Science Review*. Vol. 16. № 1.

References

Code of Good Practice on Referendums. 2007 (<http://www.e-democracy.md/files/elections/venice-code-good-practice-referendums-17-03-2007-en.pdf>).

Database and Search Engine for Direct Democracy (<http://www.sudd.ch/event.php?lang=en&id=vi011970>).

DeBardeleben J., Pammatt J.H. 1995. Otnoshenie rossijan k referendumam // *Sociologicheskie issledovanija*. № 10.

Fournier P., van der Kolk H., Carty R.K., Blais A., Rose J. 2011. *When Citizens Decide: Lessons from Citizens' Assemblies on Electoral Reform*. — Oxford.

Galeotti S. 1989. L'idea del referendum abrogativo sulla legge elettorale del senato // *Diritto e società*. № 2.

Grishin N.V. 2014. Gosudarstvennaja jelektoral'naja politika: predmetnaja oblast' novogo nauchnogo napravlenija // *Kaspijskij region: politika, jekonomika, kul'tura*. № 3.

Harris P. 2000. *New Zealand's Change to MMP* (<http://janda.org/c95/news%20articles/New%20Zealand/ZNswitch.htm>).

- Jackson K.** 1993. The Origins of the Electoral Referendums // McRobie A. (ed.) *Taking It to the People? The New Zealand Electoral Referendum Debate*. — Christchurch.
- Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg.** 2015. № 66.
- Laycock S., Renwick A.** 2013. The UK's Electoral Reform Referendum of May 2011 // *Electoral Studies*. Vol. 32. № 2.
- Lea J.** 2006. The Prince Edward Island Plebiscite on Electoral Reform // *Canadian Parliamentary Review*. 2006. Vol. 29. № 1.
- Marxer W.** 2007. Direct Democracy in Liechtenstein // *Democracia directa en Latinoamérica*. — Buenos Aires.
- McRobie A.** (ed.) 1993. *The New Zealand Electoral Referendum Debate*. — Christchurch.
- Nohlen D., Stöver P.** 2010. *Elections in Europe: A Data Handbook*. — Baden-Baden.
- Pilon D.** 2010. The 2005 and 2009 Referenda on Voting System Change in British Columbia // *Canadian Political Science Review*. Vol. 4. № 2—3.
- Referendum Ogólnokrajowe** (http://referendum2015.pkw.gov.pl/341_Polska).
- Renwick A., Lamb M.** 2013. The Quality of Referendum Debate: the UK's Electoral System Referendum in the Print Media // *Electoral Studies*. Vol. 32. № 2.
- Vowles J.** 1995. The Politics of Electoral Reform in New Zealand // *International Political Science Review*. Vol. 16. № 1.