
Развитие прямой демократии: что решает народ?

Аннотация

В 2016 г. такие референдумы, как «Брексит», в результате которого британцы проголосовали за выход Великобритании из состава Европейского союза, или Колумбийский, когда избиратели малым большинством отвергли тщательно подготовленное мирное соглашение между правительством и Революционными вооруженными силами Колумбии (ФАРК), вновь возобновились дискуссии по поводу прямых форм демократии. В то время, пока некоторые защищают представительную систему как лучшую форму правления, другие утверждают, что, учитывая нынешний кризис легитимности, который разрушает современную демократию, очень важно, чтобы граждане решали все сами и прямым способом. Так какое значение для народа имеет референдум, проводимый правительством? Здесь мы настаиваем на том, что непосредственное мнение граждан не предполагает радикальных изменений при условии, что в стране соблюдается демократия или ее видимость. Другими словами, их результаты зависят от институционального контекста и поведения политических акторов, которые, выступая представителями народа, играют ключевую роль в организации и проведении референдумов.

Ключевые слова: референдумы, выборы, демократия.

Автор

Велп Янина

Региональный директор департамента Латинской Америки Центра по изучению Прямой Демократии (C2D) при Университете Цюриха (Швейцария), доктор политических и социальных наук Университета Помпеи Фабра (Испания) и Университета Буэнос-Айрес (Аргентина)



Введение

Нельзя сказать, что референдумы являются чем-то новым для Европы — наоборот, они активно проводятся еще с 70-х гг. XX в. Однако в последнее время их количество достигло своего пика. В Латинской Америке также проводятся референдумы. При этом в латиноамериканских странах отмечается устойчивый рост плебисцитов, особенно отчетливо это проявляется при переходе к демократическим фор-

мам правления, включения механизмов прямой демократии (МПД) в свои конституции (Мексика, как последний случай, в 2014 г.). Символической является Конституция Колумбии 1991 г., которая апеллирует к формированию «демократии участия», или партиципаторно¹ демократии. Референдумы занимают ведущее место в качестве инструмента для преодоления существующих институци-

¹ От «participate» — принимать участие (прим. ред.).

Развитие прямой демократии: что решает народ?

ональных кризисов, так как утверждают конституционные изменения, которые вызвали споры (Венесуэла в 1999 г., Эквадор в 2007 г.) [4].

Высокая значимость МПД частично обязана тенденции, которая выражается в росте требований граждан по привлечению к ответственности тех политиков, которые не выполняют своих обещаний и не реагируют на интересы своих избирателей [1]. Данная тенденция поддерживается новыми политическими лидерами и партиями как левого, так и правого толка, например, такими партиями: «Мы Можем» в Испании, «Альтернатива для Германии», «Объединенная партия социалистов Венесуэлы», «Альянс ПАИС» в Эквадоре.

Таким образом, МПД становятся все более актуальными, так как они формируют новые политические конструктивные диалоги и охватывают большую аудиторию. Референдумы часто ориентированы на следующие политические изменения: инициирование внесения изменений в Конституции (Венесуэла в 1999 г.); ратификация конституционных реформ (Боливия и Италия в 2016 г.); обсуждение вопросов наднационального порядка (Венгрия, в 2016 г., отказ от квот приема беженцев, установленных в ЕС). Кроме того, использование МПД стимулируют самоопределения не только в странах, выходящих из конфликтов, как Черногория (2006 г.), но и в богатых регионах с развитой демократией, как Шотландия (2014 г.).

Учитывая распространение МПД, очень важно изучить их влияние на представительную демократию. Исследование сталкивается с позициями: прямой референдум граждан, как «волшебное решение» кризиса легитимности принимаемых решений или как поступок «безрассудный и безответственный» с неопределенным результатом. Но, действительно ли, народ что-то решает посредством референдума? Настоящая статья отвечает на данный вопрос, по итогам анализа референдумов, которые имели место в 2016 г. Я считаю,

что граждане формируют свои предпочтения по тем или иным политическим вопросам в определенном контексте и с несколькими влияющими факторами; в частности, оказывает влияние качество информации, которую они получают, а также важны идеологические и партийные убеждения.

С другой стороны, референдумы никогда не проводятся просто так: когда, кто, почему и как они активизируются, имеет очень большое значение и обусловлено тем, как обеспечивается их соблюдение и регулирование. Также имеет значение вопрос о том, кто имеет право голосовать. Чтобы ответить на эти вопросы, нужно охарактеризовать механизмы прямой демократии и проанализировать литературу по данной теме. Затем провести анализ референдумов, которые имели место в течение 2016 г., и, наконец, сделать определенные выводы.

Искусство организации референдума

МПД определяются как механизмы, которые позволяют гражданам решать спорные вопросы непосредственно через голосование в рамках избирательного процесса, подобно избранию депутатов, и включают в себя различные институциональные характеристики. Различие в МПД состоит в изначальном характере их организации: принудительный или необязательный характер, подразделяя последнее на непосредственную прямую организацию со стороны органов власти или через сбор подписей. Еще одно различие относится к рекомендательному и обязательному характеру исполнения тех решений, которые принимаются по итогам референдумов. Третье отличие касается объекта референдума (поощрять или накладывать вето на законы, отклонять решение органов власти и другие) [3].

В большинстве стран, в которых предусмотрено проведение обязательных референдумов, вопросы, выносимые на

Тема номера: «Политические выборы в России и за рубежом»

голосование, касаются, как правило, ратификации поправок Конституции или рассмотрения международных договоров, поскольку референдум является идеальным инструментом легитимации политических решений, имеющих особо важное значение. Этот механизм недавно был запущен в таких странах, как Ирландия, Венесуэла и Боливия. Референдум, созываемый властями («сверху»), наиболее интенсивно используется в мире. В странах Латинской Америки такой референдум является наиболее спорным, так как позволяет сосредоточить всю власть в руках президента страны. Также часто используется в странах Восточной Европы [6]. И, наконец, другой тип референдумов, которые проводятся при условии необходимого сбора подписей, могут быть следующих типов: юридически запрещающими, когда позволяют отменить определенный закон; упраздняющими, когда позволяют сменить власть путем голосования, или предлагают или изменяют законы, когда дают законодательную или конституционную инициативу гражданам [5].

Аргумент, который я хочу защитить в этой работе, теоретически и эмпирически, связан с механизмами прямой демократии в условиях современных демократических режимов, которые всегда сосуществуют с законодательными и представительными органами власти. Когда существуют какие-либо конфликтные ситуации в области политики, то они часто связаны с представительной властью. Например, конфликт между президентом и оппозиционным большинством в парламенте или конфликт между гражданами и депутатами.

Для нормального и законного проведения референдума необходимо наличие пяти основных элементов: 1) субъект, который принимает решение о проведении референдума; 2) определение самого вопроса, выносимого на референдум; 3) обеспечение гражданам доступа к информации, способствующей объективному принятию решения; 4) определение

сроков проведения референдума; 5) согласование принимаемых решений через механизмы прямой демократии с другими представительными учреждениями [4]. Более подробно эти пункты будут проанализированы ниже.

Кто является народом? Какой народ имеет право принимать решения на референдуме?

Кто является народом? Вопрос, который имеет немаловажное значение. Этот вопрос присутствует в некоторых референдумах о самоопределении, как в случае с Каталонией в Испании. Правительство Мариано Рахой (2011 — Народная Партия) заявляло несколько раз, что всем испанцам принадлежит право принимать решение о территориальной целостности страны, в то время как правительство Каталонии считает, что каталонцы — это нация, и они сами должны решать свою судьбу. Такого разногласия не существовало ни в Шотландии (референдум 2014 г.), ни в Квебеке (1995 г.), где все участники более или менее быстро договорились о том, кто имеет право участвовать в принятии подобных решений (в обоих случаях территория определялась как «нация без государства»).

Но есть и другие случаи, которые необходимо рассмотреть. Например, Боливия, когда местные сообщества коренных народов в 2009 г. попросили провести референдум с целью пересмотреть вопрос о строительстве автомобильного шоссе, так как оно должно было пройти через весь национальный парк коренных народов и индейцев Боливии (англ. TIPNIS). Правительство решило, что все боливийцы имеют право принимать решения по данному вопросу. Индейцы же утверждали, что только жители пострадавшей территории могут решить эту проблему. Даже наиболее понятное определение «житель территории» вызвало жаркие споры.

Развитие прямой демократии: что решает народ?

Разграничение решений: вопросы для избирателей и вопросы для политиков

Самый важный вопрос всех выборов — это вопрос, связанный с электоратом. В референдуме учитывается как время его проведения (например, чтобы результат не выглядел обусловленным только повесткой дня, из-за которой и пришлось проводить выборы), так и условия, в которых проводится сам референдум: он должен быть нейтральным, с одной стороны, и приводить к решениям, понятным для всех субъектов, с другой (для граждан и для самих политиков) [3]. Орган, несущий ответственность за данные положения, играет ключевую роль и является не только примером особой важности для институциональной структуры в процессе принятия прямых решений, но и посредником между участниками и правилами.

Гарантии формирования общественного мнения

Важно, чтобы те, кто будет принимать решения, обладали полной информацией, позволяющей им понять суть вопроса, а также последствия решений, которые они принимают. В демократических странах давно поняли, что идея поддержки политических решений через проведение референдумов повышает легитимность системы. В этой связи важен доступ к достоверной информации, справедливость при проведении кампании и контроль при проведении референдума, это то, что вновь дает государственным учреждениям ведущую роль и позволяет генерировать вопросы, которые правительство выносит на референдум [8].

Кто решает, как и когда народ будет участвовать в референдуме?

Этот пункт отсылает нас к необходимому балансу между полномочиями, которые могли бы предотвратить попытки политических манипуляций.

Если есть демократические гарантии и необходимое регулирование политического процесса, вероятность манипуляций снижается. В латиноамериканском контексте МПД иногда служили на поддержку тираническому режиму в их потенциальных применениях народными представителями, тем не менее исследование показывает, что правители, которые проводят референдумы, далеко не всегда имеют гарантированный триумф [6], если есть демократические гарантии. Более того, некоторые механизмы, такие, как обязательный референдум, могут увеличить контроль над властью.

Как сочетаются принятые решения с другими механизмами демократического контроля?

Поставленный вопрос, как уже было сказано, должен быть понятным, так как он образует осуществляемую политику. Кроме того, должен уважаться результат, но это не всегда происходит, хотя иногда этого нельзя заметить невооруженным глазом так ясно. Например, провал процесса ратификации договора о единой конституции для стран Европейского союза (для вступления в силу требуется единогласное утверждение всех стран-участниц) вызвал институциональный кризис, который продолжал возрастать до тех пор, пока не был осуществлен «Брексит». Процесс ратификации начался с благоприятных результатов в Испании и Люксембурге, но французы и голландцы договор отвергли. Тогда лидеры ЕС договорились о создании Лиссабонского договора, ожидая его массовой парламентской ратификации. Это стало возможным, поскольку в большинстве стран референдум не требуется. Тем не менее в самой Ирландии это существует, так как договор включал передачу исполнительной, законодательной и судебной власти европейским институтам. Референдум по поводу присоединения страны к Лиссабонскому договору позднее был созван

Тема номера: «Политические выборы в России и за рубежом»

вновь, но на этот раз были созданы более благоприятные условия для его поддержки со стороны каждого гражданина [2].

Все вышеперечисленные элементы предполагают, в конечном счете, множественность институциональных и политических условий, которые проявляются при проведении референдума.

Анализ

Ниже анализируются референдумы, которые привлекали внимание средств массовой информации и научных кругов в течение 2016 г. Как показано в таблице, анализируется шесть

референдумов, которые сортированы по разным источникам активации: три продвигались властями, два были обязательными, так как они предусмотрены соответствующими конституциями (Италия и Боливия), и референдумы, инициированные общественностью. Хотя это не репрезентативная выборка, она повторяет тенденцию, наблюдаемую в других исследованиях: прямые референдумы граждан, в основном, инициируются властями, и хотя все большее число стран позволяет активацию «снизу» (путем сбора подписей), подобные прецеденты редки, за исключением швейцарского случая [5].

Таблица. Подборка известных референдумов, прошедших в 2016 г.

| Страна | Дата | Тема | Механизм референдума | Участие в референдуме, % | ДА, % | НЕТ, % | Результат |
|----------------|-----------|--|-----------------------------|--------------------------|-------|--------|-----------------------|
| Боливия | 21/2/2016 | Конституционная реформа (переизбрание президента на дополнительный срок) | Обязательная процедура | 84 | 48,7 | 51,3 | Реформа отклоняется |
| Нидерланды | 6/4/2016 | Экономическое соглашение ЕС — Украина | Гражданская инициатива | 32 | 38 | 61 | Отклонение соглашения |
| Великобритания | 23/6/2016 | Выход Великобритании из ЕС («Брексит») | Инициатива премьер-министра | 72 | 52 | 48 | Выход из ЕС |
| Венгрия | 2/10/2016 | Квоты иммиграции ЕС | Инициатива президента | 44 | 2 | 98 | Отказ в квоте |
| Колумбия | 2/10/2016 | Соглашения о мире с РВСК — АН | Инициатива президента | 37 | 49,7 | 50,2 | Пересмотр Соглашения |
| Италия | 6/12/2016 | Конституционная реформа | Обязательная процедура | 65 | 40,8 | 59 | Реформа отклоняется |

Развитие прямой демократии: что решает народ?

Во-вторых, темы, представленные на референдумах, разнообразны и включают в себя тематику от реформ после ратификации Европейской конституции до вопросов внутренней политики или мирных соглашений. В-третьих, существуют заметные различия в участии, от 84 % в Боливии до 32 % в Нидерландах и 37 % в Колумбии. В свою очередь, такие результаты согласуются с участием избирателей на стандартных выборах. Участие избирателей было высоким в Боливии и низким в Нидерландах и Колумбии. Последнее замечание можно отнести к результатам, которые не всегда показывают крайнюю поляризацию, например, как это происходит в случае Колумбии, где граница между этими двумя вариантами была минимальной.

В боливийской конституции 2009 г. в статье 168 говорится, что «срок полномочий президента и вице-президента государства составляет пять лет, и они могут быть переизбраны только один раз». В 2013 г. возникли споры по поводу толкования закона (переходное положение о зачтении президентства Моралеса Конституцией 2009 г.), которые перешли на рассмотрение в Многонациональный Конституционный Суд (МКС). Спор был разрешен в пользу правительства, которое предлагало рассматривать мандат за 2010–2015 гг. как первый. 5 ноября 2015 г. Законодательное Многонациональное Собрание (парламент) приняло решение о новой конституционной реформе, чтобы дать возможность переизбрания, что, согласно конституционному распоряжению, должно быть ратифицировано путем референдума. Правительство потеряло доверие [7].

Далее проанализируем голландский референдум. В данном случае он инициировался путем сбора подписей. Хотя подобные механизмы, как ожидается, способны дать голос гражданам, часто можно видеть, что в активизации референдума играют важную роль партии. Так произошло в Нидерландах, где инициатива отказа от соглашения о свободной торговле между ЕС и Украиной была выдвинута ли-

дером ультраправой партии Гертом Вилдерсом. Результатом явился референдум, но правительство объявило, что оно будет рассматривать его итоги, если количество участвующих в нем превысит 30 процентов. Данный референдум был еще одним из многочисленных свидетельств кризиса легитимности ЕС. Интересы противников единой Европы нашли точки соприкосновения с левыми группами, которые отметили, что ЕС делает ускоренные шаги в направлении сокращения мест для простых рабочих при одновременной защите и продвижении интересов крупного бизнеса.

В случае «Брексит» в Великобритании референдум был инициирован премьер-министром Дэвидом Кэмероном в попытке выявить внутрипартийные интересы и остановить утечку электората в сторону Партии независимости Соединенного Королевства (новая националистическая партия). К удивлению большей части западного мира (досрочно, таким образом, осуществленному до триумфа Дональда Трампа), 51 % британских избирателей поддержал вариант «покинуть ЕС». В различных политических движениях сегодняшней Европы с аналогичными агитационными намерениями был активно испытан мобилизационный потенциал иных общественных опасений и страхов. 2 октября 2016 г. консервативная и националистическая партия «Фидес — Венгерский Гражданский союз» венгерского президента Виктора Орбана предложила отказаться от квот, принимающих беженцев, установленных ЕС. При низкой явке избирателей (44 %) 98 % высказались в пользу отказа от квот.

В Колумбии президент Хуан Мануэль Сантос стремится ратифицировать мирный договор, который завершит пятидесятидвухлетний вооруженный конфликт с РВСК — АН. При низкой явке избирателей (37 %) он не добился соответствующей победы в кампании, полной лжи, особенно со стороны оппозиции.

Последний референдум за 2016 г. прошел в Италии (4 декабря). В Боливии в феврале референдум был обязатель-

Тема номера: «Политические выборы в России и за рубежом»

ным (Конституция требует ратификации референдумом тех реформ, которые не имеют поддержки парламентского большинства). Но Рензи, как и Камерон, слишком сильно на него положился. Когда у него был высокий уровень популярности, он не оценил, насколько легко данное преимущество позволит ему наметить стратегию борьбы с внесистемной оппозицией Беппе Грилло и Северной Лигой. В итоге на референдуме оказался высокий уровень общественного участия, где число его противников составило большинство, что привело к его отставке.

В сравнительной перспективе, возвращаясь к пяти пунктам, указанным в предыдущем разделе, представлены шесть случаев, три из которых показывают проблемы в определении народа (кто может голосовать). Следующие два, Нидерланды и Венгрия, касаются решений, принятых на европейском уровне и влияющих на уровень национальный. Связь этих уровней путем прямых референдумов для граждан больше создает проблемы, нежели их решает, так как референдум в одной стране имеет последствия для всего ЕС. Некоторые авторы обсуждали необходимость укрепления механизмов наднациональных референдумов для решения этой проблемы [1]. Кажется, нет оснований предполагать, что нечто подобное может войти в европейскую повестку дня в ближайшем будущем. Третьим случаем является противоречивый «Брексит». Активированный механизм обладает совещательным характером, но правительство приняло его решение в качестве обязательного. Сам конфликт происходит от двух королевств Великобритании, проголосовавших против «Брексит» (Шотландии и Северной Ирландии), так что данное решение правительства нарушает права этих стран и создает серьезную угрозу для их возможностей. Новый «Брексит», между тем, не является выходом, но ничего иного пока не придумано. Варианты многочисленны, но все они далеко отстоят от того, чтобы установить определенный мандат народного доверия в этом отношении. Другой пример

конфликта исходит от «Плебисцита Мира» в Колумбии, где причины отказа от мирного соглашения были многочисленными и, как правило, не связаны с миром как таковым, а связаны с конкретными аспектами соглашения. Опять же, плебисцит предусматривает мандат для рассмотрения соглашения, но его основания не ясны, так как во власти правительства и/или оппозиции пересмотреть соглашение о мире. Поэтому данный плебисцит не будет подходящим механизмом.

Манипуляции, преувеличения и распространение ложной информации существуют почти во всех этих референдумах. В этих кампаниях была тенденция высмеивать выступления противника. Например, в Колумбии от правительства в сообщении было что-то вроде «примите это соглашение или мы опять объявим войну». Зачем президент инициирует обязательное проведение референдума, если думает, что существует единственное решение? Более того, пересмотр соглашений показал, что есть альтернативы, в том числе парламентская ратификация, которая состоялась вскоре после этого. Тем не менее это не является специфической проблемой прямой демократии, как показало напряжение на недавней избирательной кампании за президентское кресло в Соединенных Штатах, где демократы обвинили кандидата от Республиканской партии Дональда Трампа во лжи и даже в обращении за помощью к российским спецслужбам.

Гораздо менее проблематичным было определение того, кто, когда и как проводит референдум. Вопрос о том, что сам исход является проблематичным, особенно в таких случаях, как «Брексит» или договор Украина — ЕС. В свою очередь, парламент Колумбии быстро рассмотрел и утвердил новое соглашение.

Выводы

Некотрые считают, что МПД могут привести к преодолению баланса сил во власти, апеллируя к гражданской легитимности, чтобы изменить

Развитие прямой демократии: что решает народ?

правила игры. Референдумы также являются механизмом, который смог бы преодолеть отсутствие нормативно-правовой базы, чтобы произвести процессы замены конституции. Здесь, мы полагаем, что в то время, как референдум может инициировать подобные реформы, может также и предотвратить их. С другой стороны, МПД функционируют демократическим путем в условиях демократии, в противном случае они имеют малое значение для того, чтобы сдерживать власть, как показывает опыт Венесуэлы (2007, 2009).

В конце концов, референдум не что иное, как механизм регуляции и активи-

зации в рамках представительного механизма демократии. Правительства, партии, судебная система и избирательные органы играют ключевую роль в этом процессе. Средства массовой информации и, все чаще, социальные сети, также играют определенную роль. Конечно, институты создают структуру: они не определяют результаты. В конечном счете, хорошо регулируемые МПД могут сделать хороший вклад в повышение легитимности политической системы, но в получении результатов деятельности МПД представители власти являются ключевыми фигурами.

**Перевод статьи с испанского языка произвели
молодые исследователи факультета политологии
МГУ имени М. В. Ломоносова Матюсова Анастасия и Колпаков Роман**



Литература

1. Cameron, Maxwell A., Eric Hershberg, and Kenneth E. Sharpe, eds. 2012. *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America. Voice and Consequence*. New York: Palgrave Macmillan.
2. Méndez, F. Méndez, M, y Triga, Vol. 2014. *Referendums on European Integrations*. Cambridge University Press.
3. Qvortrup, M. (Ed.) 2014. *Referendums Around the World*. — Basingstoke: Palgrave.
4. Ruth, Saskia P.; Welp, Yanina and Whitehead Laurence. 2017. *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-first Century*. — Colchester: ECPR Press.
5. Serdült, Uwe y Welp, Yanina. 2012. 'Direct Democracy Upside Down', *Taiwan Journal of Democracy*, 8 (1): 69–92.
6. Wheatley, Jonathan. 2017. «A problem or a solution? The referendum as a mechanism for citizens' participation in constitution-making» en S. P. Ruth, Y. Welp, and L. Whitehead (eds.) *Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century*. — Colchester: ECPR Press.
7. Welp, Yanina and Lissidini, Alicia. 2017. «Democracia directa, poder y contrapoder. Análisis del referendo del 21 de febrero de 2016 en Bolivia», *Revista de Estudios Bolivianos* 22.
8. Whitehead, Laurence. 2017. «Between the 'Fiction' of Representation and the 'Faction' of Direct Democracy,» en S. P. Ruth, Y. Welp, and L. Whitehead (eds.) *Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century*. — Colchester: ECPR Press.