

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

На правах рукописи



Аксенов Игорь Владимирович

РЕФЕРЕНДУМ КАК ИНСТИТУТ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИЦИПАЦИИ

Специальность 5.5.2 – Политические институты, процессы, технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Екатеринбург – 2025

Работа выполнена на кафедре политических наук ФГАОУ ВО «Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина»

Научный руководитель: **Русакова Ольга Фредовна,**
доктор политических наук, профессор

Официальные оппоненты: **Коргунюк Юрий Григорьевич,**
доктор политических наук, ФГБУН Институт научной информации по общественным наукам Российской академии наук (г. Москва), ведущий научный сотрудник отдела политической науки;

Попова Ольга Валентиновна,
доктор политических наук, профессор, ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет», профессор кафедры политических институтов и прикладных политических исследований;

Ежов Дмитрий Александрович,
кандидат политических наук, доцент, ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» (г. Москва), доцент кафедры политологии.

Защита состоится «22» апреля 2025 г., в 11:00 на заседании диссертационного совета УрФУ 5.5.15.02 по адресу: 620000, г. Екатеринбург, пр. Ленина, 51, зал диссертационных советов, комн. 248.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте ФГАОУ ВО «Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина»: <https://dissovet2.urfu.ru/mod/data/view.php?d=12&rid=7024>

Автореферат разослан «___» марта 2025 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат исторических наук, доцент

Бурнасов Александр Сергеевич

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИИ

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

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

В России институт референдума существует также с 1991 г. На федеральном уровне с этого времени было проведено 6 голосований (по числу вопросов) и одно общероссийское голосование по изменению Конституции страны (2020 г.). Повышение роли референдума в политической системе страны было отражено в Послании Президента РФ Федеральному Собранию в 2000 г. В нем Президент указывает на необходимость «открытых и честных взаимоотношений государства с гражданским обществом», участия граждан в государственных делах.

Несмотря на некоторую общность происхождения, институт референдума в странах Европы имеет свою национальную специфику и особенности. Это относится прежде всего к используемым в государствах Европы закрепленным в их конституциях и законодательных актах форм непосредственного голосования, его процессуальным особенностям – начиная с правил инициирования референдума (кто имеет право инициировать референдум, как формируются инициативы), определения сроков сбора подписей, разрешенных

тем голосований, квот участия, проверки и утверждения результатов референдума и заканчивая ролью парламента, президента, правительства и гражданского общества (мультикультуры).

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

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

Состояние разработанности темы. Изучение института референдума как в нашей стране, так и за рубежом, ведется уже давно. Право народов на самоопределение как институциональный аспект политической партиципации встречается в работах швейцарского ученого-правоведа И. Блюнчи. Среди современных исследователей, затрагивающих общие и отдельные аспекты данной темы, необходимо выделить работы С.А. Авакьяна, А.А. Аванесяна, В.Д. Зорькина, О.Е. Кутафина, А.Н. Кокотова, В.Н. Руденко, М.С. Саликова, Т.Я. Хабриевой, Б.С. Эбзеева, И.Б. Борисова, Г.Н. Андреевой, Л.М. Карапетяна, В.И. Лысенко, М.Н. Марченко, А.Г. Головина, А.В. Игнатова, Р.М. Караева, Т.А. Васильевой, Н.А. Богдановой, С.Ю. Данилова, И.В. Ирхина, Ю.А. Дмитриева, А.И. Ковлера, В.В. Комаровой, Р.А. Сафарова, В.В. Маклакова, Е.И. Назарцева, Н.Е. Таевой, М.Н. Матвеева, С.В. Троицкого, Д.В., Грушкина, В.Ф. Котока, И.В. Лексина, В.А. Кряжкова, Р.Р. Гятова, Д.Л. Златопольского, А.В. Орехович, Ю.А. Тихомирова, В.А. Томсинова, Р.В.

Пырмы, И.А. Умновой, В.Е. Чиркина и др. Большинство российских авторов рассматривают проблематику референдума с позиции конституционного права.

Весомый вклад в изучении института референдума внесли зарубежные исследователи: Д. Батлер, Р. Уитц, М. Дебре, С. Мёкли, Кауфман, К. Борген, Дж. Видмар, К. Марксен, А. Этциони и др. На сегодняшний день глубоко исследованы вопросы эволюции института референдума, его организационных особенностей и структуры в отдельных странах и регионах мира (особенно в Швейцарии, США, Франции, Австрии, Италии, России и др.). В меньшей степени представлены работы по сравнительному анализу института референдума различных стран мира (работы Р.Р. Гятова, С.Ю. Данилова, Н. Восперника, В. Меркель). Особенно ощущается большой дефицит компаративных исследований института референдума стран Западной, Восточной Европы, а также государств бывшего СССР. Имеющиеся работы, анализирующие конкретные страны, главным образом зарубежных авторов (Ф. Ремет, Н. Вагнер, З. Палингер, А. Кулежа и др.), посвящены детальному рассмотрению национальных институтов референдума в отдельных странах Европы. Общий охват проблем политического развития стран Восточной Европы, в особенности балканского полуострова, представлен в работах Е.Г. Пономаревой и Е.Г. Энтиной. О влиянии политической партиципации на формирование государственной идентичности пишет О.В. Попова. Проблематика трансформации институционального дизайна референдума, в том числе вопросы электронного голосования, раскрыта в работах Д.А. Ежова. Вопросы электоральных предпочтений и влияния партий на исход голосований находятся в фокусе научных исследований Ю.Г. Коргунюка.

Исследования по сравнительной характеристике и обобщению опыта становления и развития форм прямой демократии и, прежде всего, института референдума в государствах Европы, включая страны постсоветского пространства, влиянию данного института на демократизацию общества этих стран встречаются крайне редко. Однако изучение европейского региона заслуживает большего внимания. Именно в этом регионе зародился институт референдума. Прделанный странами Европы более чем 200-летний путь в формировании собственных моделей прямой демократии в историческом плане уникален. Иной аутентичный опыт также есть в постсоциалистических странах Восточной Европы и бывшего СССР. За короткий период времени этим странам удалось перейти от авторитарной монопартийной системы к представительной демократии с использованием института референдума.

Объект исследования – референдум как институт политической партиципации.

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

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

Цели и задачи исследования – анализ референдума как института политической партиципации.

Задачи исследования:

- проанализировать основные теоретические, концептуальные и терминологические аспекты современного дискурса политической партиципации;
- определить основные модели политической партиципации в различных политических системах и их взаимосвязь с институтом референдума;
- описать теоретико-методологические особенности изучения института референдума как основного инструмента политической партиципации;
- рассмотреть исторические особенности становления и развития института референдума в европейских странах и России;
- сравнить основные модели правового регулирования форм политической партиципации в европейских странах;
- проанализировать особенности института референдума как инструмента политической партиципации в России;
- осуществить ранжирование и типизацию европейских стран согласно особенностям и уровню развития национального института референдума;
- осуществить сравнительный анализ реализации института референдума в постсоциалистических странах;
- сформулировать основные перспективы использования института референдума как инструмента политической партиципации на основе экспертного мнения.

Научная новизна исследования состоит в следующем:

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

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

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

Эмпирическую основу исследования составили статистические и аналитические данные зарубежных аналитических центров, страновая статистика использования референдума. Также работа основана на экспертных данных, полученных автором в ходе работы над данным исследованием.

Методологическая основа исследования. Для реализации цели исследования и решения поставленных исследовательских задач в данной работе использован институциональный метод как основной. Применение данного метода позволяет исследовать референдум не как механистическое явление в процессе реализации государственной политики, а как институт политической партиципации, имеющий взаимосвязь с проблематикой гражданского общества, народовластия, демократии. Именно институциональный метод позволяет осуществлять комплексный анализ референдума в зависимости от его исторических, страновых и нормативных особенностей. Для анализа взаимосвязи коммуникативного пространства как части политического процесса, каналов взаимосвязи между властью и обществом, применяется неoinституциональный подход, с помощью которого анализируется потенциал института референдума для решения конфликтов в обществе и поддержания консенсуса.

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

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

Эмпирическая база исследования. Эмпирическую базу работы составляют действующие законодательные акты европейских стран и России, результаты статистических и социологических исследований, опубликованные в научных изданиях, ведомственных порталах, научных фондах и полученные автором самостоятельно. Результаты изучения представлены, в том числе, в виде таблиц, представленных в тексте работы по ходу изложения материала.

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

Практическая значимость исследования. Практическая значимость работы заключается в том, что полученные результаты могут быть использованы для совершенствования законодательства России о референдуме; в научно-исследовательской работе при анализе инструментов прямой демократии в странах ЕС, Европы и России; в оптимизации процесса разработки, принятия и исполнения политических решений. Отдельные положения работы могут быть включены в программы образовательных курсов по направлениям «Политология», «Социология», «Государственное и муниципальное управление», «Журналистика» и др.

Положения, выносимые на защиту:

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

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

3. Использование института референдума в процессе принятия политических решений влияет на уровень доверия населения к власти и на легитимность государственных институтов в целом. Данное влияние может осуществляться в обе стороны, характер влияния зависит от конкретной ситуации. С одной стороны, проведение референдума по общественно-

значимым вопросам может повышать доверие к власти и уровень легитимности принимаемого решения за счет сопричастности граждан. С другой стороны, если референдум является способом разрешения кризисных ситуаций, граждане могут рассматривать это как признак слабости национального правительства и желания переложить ответственность за непопулярные решения.

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

5. На вероятность обращения государств к институту референдума влияют следующие факторы: форма правления, доступ к альтернативным институтам политической партии, риски политических кризисов, опасение правительства по поводу потери рейтинга из-за принятия непопулярных политических решений, правовая формула закрепления референдума в национальном законодательстве, идеология правительства, уровень урбанизации и иные. Страны с парламентской формой правления чаще обращаются к институту референдума. Референдум может использоваться для разрешения политических кризисов.

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

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

8. Подготовка и проведение референдумов на постсоветском пространстве сопряжены с некоторыми особенностями. Прежде всего, население воспринимает любое голосование как имеющее императивную природу, то есть

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

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

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

Степень достоверности исследования. Достоверность результатов диссертации обеспечена посредством использования объемной теоретической и источниковой базы, позволяющей системно верифицировать исторические факты, делать обобщающие выводы на основе сопоставления источников. Автор учел современное состояние дискуссионных проблем, используя разнообразные источниковые ресурсы в процессе их решения. В диссертации соблюдены ключевые принципы научного исследования, применены комплексный, системный, компаративный и иные методологические подходы к рассмотрению изучаемой проблематики.

Апробация результатов исследования. Результаты работы представлены автором в 10 научных публикациях, 3 статьи, опубликованные в рецензируемых научных журналах и изданиях, определенных ВАК РФ и Аттестационным советом УрФУ. Основные положения диссертационного исследования докладывались автором и обсуждались на международных и всероссийских научных конференциях (г. Санкт-Петербург, 2021, г. Екатеринбург, 2021, 2022, 2023, г. Омск, 2023, г. Донецк, 2023).

Диссертация обсуждалась на кафедре политических наук ФГАОУ ВО «Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина».

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, 9 параграфов, заключения и библиографического списка.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во Введении обоснована актуальность темы диссертационного исследования, определены его объект, предмет, цель, задачи, научная новизна, теоретическая и эмпирическая основы исследования, методологическая основа, теоретическая и практическая значимость исследования, а также дана общая характеристика степени научной разработанности темы. Указаны сведения об апробации результатов исследования и информация о структуре работы.

В первой главе «Теоретические и методологические основы исследования институтов политического участия в современной политологии» анализируются основные подходы к изучению института референдума как формы прямой (непосредственной) демократии и варианты его институционализации в национальное законодательство, а также особенности отражения в различных дискурсах.

В первом параграфе «Теории, основные понятия и концепции научного дискурса «политического участия» производится анализ базовых научных концептов: «референдум», «партиципация», «политическое участие», «представительная демократия», «прямая демократия».

Дискуссии об особенностях и репрезентативности политического участия имеют место быть как в отечественном, так и зарубежном академическом дискурсах. Наблюдается рост недоверия к традиционным политическим институтам. Конкретным выражением данного кризиса является снижение явки на выборах, требования реформ и т.п. Относительный кризис демократических институтов, в частности, отмечают Н. Хомский¹ и К. Крауч². Для его преодоления применяется широкий спектр форм политического участия. Они могут быть типологизированы по двум существенным критериям – традиционные и новые, закрепленные в конституциях государств или неконституционные.

Новые формы политического участия могут подразделяться на делиберативные и модели прямого участия. Под делиберативными имеются ввиду такие формы политического участия, которые основаны на дискурсивных практиках, обмене смысловыми позициями и аргументами. Эти формы «опираются на идеал сообщества свободных и равных индивидуумов, которые в политической коммуникации определяют формы совместной жизни»³. С ними тесно связана концепция политических сетей, предполагающая тесную взаимосвязь в управлении публичными делами между государством и обществом.

В параграфе также выдвигается тезис о том, что существует четкая взаимосвязь между уровнями публичного пространства и используемыми формами политической партиципации. Интенсивность использования форм политического участия зависит от глубины коммуникационного обмена. Эффективность инструментов политической партиципации снижается пропорционально усложнению процесса политической коммуникации. Чем

¹ Хомский Н. Прибыль на людях. М.: Праксис, 2002. С. 137.

² Crouch C. Post-Democracy. Hoboken: Wiley, 2004. P. 8–10.

³ Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность. Московские лекции и интервью. М.: Academia, 1995. С. 194.

меньше барьеров на пути коммуникации, тем чаще применяются инструменты прямой демократии. Усложнение структуры общества и коммуникации повышают актуальность делиберативных инструментов.

Второй параграф «Модели политического участия в различных политических системах и методы исследования партиципации» раскрывает как именно кризисные явления представительной демократии способствовали росту форм политического участия. Только с начала XX века количество референдумов в мире возросло более чем в десять раз.

Абсолютным мировым лидером по числу референдумов является Швейцария. В стране наибольшее количество вариантов проведения плебисцитов, затрагивающих федеральный, региональный и муниципальный уровни. На них могут проводиться обязательные референдумы, факультативные референдумы и голосования по народным инициативам. Делиберативные инструменты партиципации также представлены. В большей мере, они обусловлены особыми процедурами согласования парламентских инициатив, слабой партийной дисциплиной.

Иной опыт делиберативной демократии рассматривается на примере Бразилии. Там развита иная форма партиципации – гражданские городские советы. Это особая система постоянной коммуникации между властью и городской общественностью на муниципальном, региональном и федеральном уровнях. Объединяет деятельность данных советов регулярное проведение национальных конференций по вопросам публичной политики, участие в которых принимают делегаты гражданских советов. В их деятельности задействованы более 7 млн человек. Обсуждения происходят в соответствии с шестью основными темами: здравоохранение, права меньшинств, окружающая среда, развитие экономики и государства, социальная политика, права человека.

Также рассматривается опыт из политической жизни ФРГ. Конституция страны не предусматривает какие-либо формы прямой или делиберативной демократии как таковой. Поэтому партиципаторный акцент смещен на региональный уровень – в федеральных землях регулярно проходят различного рода плебисциты, в том числе голосования по народным инициативам. Аналогичные возможности есть в муниципалитетах.

В конце параграфа делаются обобщения касательно особенностей применения институтов политической партиципации. Активный рост инструментов участия обеспечивает рост заинтересованности граждан к участию в политике. Интенсивность форм политического участия зависит от степени урбанизации – в более урбанизированных территориях наиболее часто проводят плебисциты и т.п. Существует связь и с идеологической принадлежностью правящих элит: правительства левого и зеленого политического спектра чаще прибегают к использованию различных форм политической партиципации.

Третий параграф «Референдум как главный инструмент института политического участия» посвящен описанию процесса институционализации референдума в качестве основного инструмента политического участия.

Описывается влияние всеобщей декларации прав человека, установившей принципы выражения «народной воли» и иных форм самоопределения народов, одной из которых и стал институт референдума. Именно в рамках референдума население напрямую выражает свое согласие или несогласие по какому-либо важному общественно-политическому вопросу. «С его помощью граждане обретают возможность эффективного воздействия на формирование политики государственных и иных органов власти, а последние, в свою очередь, — возможность сверять свои решения с мнением народа или его отдельной части»⁴.

Далее в тексте указываются нормативные рамки для референдума, заданные в Российской Федерации. Согласно закону, «референдум наряду со свободными выборами является высшим непосредственным выражением власти народа. Государством гарантируются свободное волеизъявление граждан Российской Федерации на референдуме Российской Федерации, защита демократических принципов и норм права, определяющих право граждан на участие в референдуме»⁵. Определяются основные теоретические подходы к пониманию референдума. С одной стороны, референдум рассматривают как демократический способ реализации суверенитета народа. С другой стороны, акцент делается на роли референдума как способе участия в законодательном процессе. Базовым для работы стало определение В.Н. Руденко: референдум — «всенародное голосование граждан, проживающих в границах конкретного государства, субъекта федеративного государства, административно-территориальной единицы или территории местного самоуправления, для принятий публично-властных решений по вопросам соответствующего уровня»⁶.

В параграфе рассматриваются основные типологии института референдума. Наиболее подробно расписан подход швейцарского профессора Даниэля Мёкли, в фокусе внимания которого не только вопросы классификации референдумов как таковых, но и определение общих методологических правил, соблюдение которых влияет на их эффективность и перспективы реализации результата⁷. Также рассмотрены различия в понимании концептов «плебисцит» и «референдум». Описывается особое место народной законодательной инициативы как инварианта референдума.

В конце параграфа приводится подробная классификация форм института референдума в виде таблицы. Предлагается авторский подход, предполагающий разделения всех государств на четыре типа. Во-первых, где институт референдума отсутствует. Во-вторых, где право на референдум непосредственно отсутствует или закреплено только для проведения голосований по одобрению или отмене принятых политических решений. В-третьих, где закреплена

⁴ Комарова В.В. Референдумный процесс Российской Федерации. М.: Директмедиа Паблишинг, 2014. С. 157.

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

⁶ Руденко В.Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург : Урал. отд-ние РАН, 2003. С. 122.

⁷ Moeckli D., Reimann N. Independence Referendums in International Law (April 21, 2020) // J. Vidmar, S. McGibbon, L. Raible (Eds.). Research Handbook on Secession, 2020. Edward Elgar, Forthcoming. URL: <https://ssrn.com/abstract=3582119>

возможность народной инициативы. В-четвертых, где референдум применяются на разных уровнях власти.

Во второй главе «Формирование и особенности института референдума в России и странах Европейского союза» анализируются исторические и нормативно-правовые особенности формирования референдума как института политической партиципации. Также приводится авторский анализ причин его низкой востребованности в отдельных странах.

Первый параграф «Становление и развитие института референдума в странах ЕС и России» анализирует исторический генезис референдума в контексте политической деятельности. Отмечаются глубокие исторические корни, отсылающие к полисной демократии в античной Греции и Древнем Риме.

Далее описывается процесс появления институтов политической партиципации в российской истории. Он совпадает со временем перехода европейских политий в раннее средневековье и имеет схожие особенности формирования. Сформировались представления о народной демократии, предполагавшей выборность правителей и формирования органов сословного представительства. Отмечается, что относительно русских городов, данные традиции закрепились только в Новгороде. Хотя все города древней Руси имели аналогичную трехступенчатую структуру власти, состоящую из князя, вече и института старейшин. Несмотря на доминирование знати в политическом управлении, вечевые традиции оказали значимое влияние на политическое самоопределение населения. Существует мнение, что «вече можно назвать прародителем референдума: в нем мы находим такие общие с институтом референдума черты, как решение вопросов голосованием, принятие решения большинством, представительство интересов большинства, императивность решения»⁸.

В Западной Европе наибольшее развитие идеи народной демократии получили в Северной Италии. Как примеры Западной Европы, так и русских городов допустимо рассматривать как прообразы прямого демократического правления. В параграфе особо отмечается исторический путь кантонов Швейцарии. Дальнейшее появление различных институтов политической партиципации будет связано с созданием США и Великой Французской Революцией. В частности, отмечается особая роль ряда плебисцитов конца XVIII – начала XIX века: в 1795 г. жители Франции приняли участие в голосовании по Конституции, одобренной 95% голосов, в 1800 г. 99,9% проголосовавших французов высказались за назначение Наполеона Бонапарта первым консулом, в 1802 г. 99% французов поддержали его пожизненный консулат, в 1804 г. все те же 99% французов поддержали решение превращения Французской республики в монархию⁹. В параграфе также отмечается конкретная дата начала современного этапа в истории референдумов. Он связан с голосованием о независимости Норвегии в 1905 г. Именно это событие позволяет говорить о

⁸ Комарова В.В. Референдумный процесс Российской Федерации. С. 22.

⁹ Тюлар Ж. Наполеон, или Миф о «спасителе». М.: Молодая гвардия, 2009. С. 94.

референдуме как институте, результаты которого могут быть использованы для важных политических решений.

Также в параграфе изучается отношение к референдуму в СССР. Несмотря на конституционную возможность проведения всенародных опросов, а в последствии и всенародного голосования, референдумы как таковые не проводились даже для принятия конституций. Единственным стал всесоюзный референдум 17 марта 1991 г. по вопросу о сохранении СССР.

В конце параграфа делаются выводы относительно исторического генезиса, представлена авторская периодизация развития института референдума. Выделены четыре основных этапа: античный период, феодальный период, период Нового времени, современный период.

Второй параграф «Правовые модели политического участия в отдельных странах ЕС» посвящен анализу нормативно-правового воплощения референдума как института политической партиципации в законодательстве зарубежных стран. Параграф открывается анализом нормативного дизайна политической партиципации Европейского Союза в целом, а именно – механизма рассмотрения народных инициатив Комиссией ЕС. За всю историю существования данного механизма было зарегистрировано 72 инициативы, из которых лишь 5 стали нормами ЕС.

Автор отмечает различия в подходах к механизмам партиципации среди стран региона. Общей тенденцией является рост интереса к прямому участию населения в процессе принятия политических решений в период 1990–2020 гг. За последние 30 лет количество прямых голосований выросло более чем в 2,5 раза. Наибольшее число референдумов прошло в это время в Италии (15), Ирландии (12), Дании (12), Франции (7). Среди социалистических стран Европы референдум применялся лишь в Болгарии (в 1946 и 1971 гг.). К концу 2020 года все страны ЕС, за исключением ФРГ, применяли плебисциты для принятия значимых политических решений. Особенно характерен рост для постсоциалистических стран Восточной и Южной Европы (по числу вынесенных вопросов): в Литве прошло 23 голосования, в Словении – 20, в Словакии – 18, в Венгрии – 13. Также рост наблюдался и в странах Западной Европы: в Италии до 2020 г. было проведено 58 опросов населения, в Ирландии – 25, в Дании – 7.

Резкий рост интереса к прямой демократии является следствием процессов евроинтеграции. Автором подсчитано, что за исключением Швейцарии и Лихтенштейна, где в среднем проводится более 2 референдумов в год, среднее число проводимых референдумов составляет 1 референдум за 10,1 лет. На основании количественных данных о частотности проведения референдумов все страны региона разделены на пять групп.

Далее анализируется частотность и варианты проведения референдумов, исходя из правовых особенностей его закрепления. Доминирующей формой является голосование по инициативе органов публичной власти. Наибольшее количество стран практикует процедуру парламентской инициативы (19 членов ЕС). Президентская инициатива установлена в восьми странах. Из не входящих

в ЕС стран данная форма есть в Албании и Исландии. Совместная инициатива, когда для голосования необходим консенсус между главой государства и парламентом, реализован в Польше, Венгрии и Ирландии.

В параграфе выделяются четыре вида референдума, исходя из их правовой природы: консультативный, обязательный, факультативный и народная инициатива. Автор отмечает, что возможность проведения консультативных референдумов присутствует в тринадцати странах ЕС. В большинстве из них (в Великобритании, Австрии, Литве, Швеции и др.) он проводится по инициативе национального парламента, в Румынии – по инициативе Президента страны, а в Нидерландах он может быть инициирован на основе петиций со стороны населения. Результаты консультативного референдума позволяют узнать мнение большинства, но не обязательны для исполнения органами публичной власти, в связи с чем отдельные авторы не относят данный тип референдума к прямой демократии. Также распространенной формой является обязательный референдум. Среди стран ЕС безусловным лидером по числу данного типа референдумов является Ирландия (в период с 1937 по 2019 г. проведен 41 референдум). Также обязательный референдум является частью законодательства еще 14 стран ЕС. Инвариантом данного типа является «условно обязательный референдум», который проводится в случае парламентских кризисов. Например, в Дании прошло 15 таких голосований.

Наиболее распространенной же правовой формой референдума является факультативный референдум. Он проводится по отдельным вопросам, список которых установлен законодательством ЕЭ и национальными нормами и в зависимости от страны может инициироваться разными субъектами. Также национальными законодательствами могут накладываться ограничения на перечень доступных для вынесения на референдум вопросов.

Последней формой референдума является «народная инициатива». Особенность данного вида референдума заключается в том, что он реализуется не по инициативе органов публичной власти, а по инициативе граждан. В его ходе население имеет возможность не только высказаться относительно решения по заранее подготовленному вопросу, но и самостоятельно выдвинуть предложение. Данная форма голосования достаточно редка, на сегодняшний день в мире только 38 стран, где данная возможность закреплена в национальном законодательстве¹⁰. Наибольшее количество референдумов такого рода среди стран ЕС реализовано в Словакии – 11. По 10 референдумов прошли в Литве и Венгрии.

В заключение параграфа автором обобщаются данные по референдумам среди стран ЕС. Также в зависимости от востребованности института референдума выделяется несколько авторских правовых моделей, сгруппированных на основе анализа частоты проведения референдумов и их характера. Во-первых, делиберативная модель (Ирландия, Италия, Словения и др.), где референдумы являются механизмом государственного строительства и проводятся на всех уровнях управления. Во-вторых, демократическая модель

¹⁰ Moeckli S. So funktioniert direkte Demokratie. München: UVK, 2018. P. 24.

(Франция, Польша, Испания и др.), где референдум считается элементом демократии и к нему прибегают в случае невозможности найти консенсус в рамках традиционных институтов представительства. В-третьих, дистриктивная модель (Австрия, Португалия, Бельгия, Хорватия и др.), где исходят из того, что институт референдума дискредитировал себя в ходе исторических событий и прибегать к нему стоит только в крайнем случае. Отдельно от моделей рассматриваются Швейцария, Лихтенштейн и Сан-Марино.

Третий параграф «Институт референдума в России» концентрирует исследовательский фокус на становлении и развитии референдума как института политической партиципации в российской истории. В начале параграфа отмечается, что истоки институциональной природы политической партиципации лежат в местном самоуправлении городов древней Руси – Киеве, Новгороде, Пскове, Чернигове и др. Со временем механизмы народного представительства фактически были утеряны.

Возрождение упоминаний о народном представительстве относится к советскому периоду. В Конституции СССР от 1936 года была закреплена возможность проведения всенародного опроса по инициативе или требованию одной из союзных республик. В целом, референдум в советское время имел форму опроса. Решение о его проведении принимал Президиум Верховного Совета СССР. В связи, с чем его следует рассматривать не в качестве инструмента принятия властных решений, а как подготовительную стадию прохождения законопроектов. Зачастую опрос использовался для легитимации неоднозначных решений компартии. В Конституциях СССР 1977 г. и РСФСР 1978 г. было предусмотрено проведение всенародного голосования (референдума) по наиболее важным вопросам государственной жизни. Но голосования не проводились вплоть до 17 марта 1991 г. Данные акты можно рассматривать как начальный этап становления института референдума.

Следующий референдум в российской истории состоялся 25 апреля 1993 г. Голосование было следствием противостояния Президента и Верховного Совета. На голосование было вынесено четыре вопроса. В отечественном академическом дискурсе присутствует критика юридической формулы проведения данного голосования, в частности, нравственно-оценочного и политизированного характера в формулировке вопросов. 12 декабря 1993 г. прошло голосование по проекту Конституции РФ. Основной закон закрепил в современной России право на референдум. В дальнейшем оно было подкреплено принятием законов «О референдуме Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Далее в параграфе анализируется нормативная природа референдума в РФ. В частности, рассматриваются вопросы, которые могут выноситься на референдум, и запреты. Также приводится анализ потенциальных инициаторов референдума: голосование может быть реализовано тремя путями. Во-первых, не менее чем двумя миллионами граждан РФ, имеющими право на участие в референдуме, при условии, что на территории одного субъекта Российской Федерации или в совокупности за пределами территории Российской Федерации

находится место жительства не более 50 тысяч из них. Во-вторых, право инициировать референдум принадлежит Конституционному собранию. В-третьих, правом инициировать референдум обладают федеральные органы власти. Далее в тексте параграфа анализируются конкретные процедуры инициирования референдума.

В заключительной части параграфа автор высказывает мнение, что за все время существования современной России все проведенные плебисциты были инициированы Президентом страны и касались пересмотра властных взаимоотношений. В стране не было проведено ни одного референдума по инициативе населения. По мнению автора, данная ситуация обусловлена тремя основными причинами:

Во-первых, российские граждане ассоциируют референдум с обязательным исполнением его результата, что было дискредитировано отсутствием реализации результатов референдума о сохранении СССР.

Во-вторых, анализ опыта постсоветских государств показывает, что плебисциты обыкновенно проходят в результате кризисных трансформаций политической системы и не востребованы без наличия подобных ситуаций.

В-третьих, инициировать референдум со стороны кого-либо, кроме как федеральных властей, весьма затруднительно. В такой ситуации невостребованность института референдума свидетельствует об отсутствии каких-либо значимых разногласий между властью и обществом. Но также это делает особенно актуальным вопрос о проработке и развитии в России института регионального референдума.

В третьей главе «Институт референдума в государствах Европы: типология и особенности его реализации на постсоветском пространстве» анализируется современное состояние референдума как института политической партиципации. Рассматриваются актуальные типологии, проводится компаративный анализ институтов референдума в постсоциалистических европейских государствах, анализируются актуальные примеры референдумов как способа государственного строительства, изучается экспертная позиция относительно перспективы использования референдума в современной России.

В первом параграфе «Типология института референдума в Европе» автор анализирует актуальные для академического дискурса типологии и варианты классификации референдума как института политической партиципации. В большей степени, они предполагают рассматривать страны, исходя из частотности и опций по проведению референдума: наличия или отсутствия народной инициативы, процедуры инициации и т.п. При этом зачастую могут не учитываться культурно-исторические факторы, взаимосвязь результатов референдума и реализации его результата, соотношения императивности и факультативности решений.

Для решения данной проблемы автор предлагает обратиться к нескольким актуальным типологиям, основанным на сочетании ценностно-нормативных аспектов, а также предлагает авторские варианты. Прежде всего, рассматривается типология согласно уровню развития института референдума.

В ее рамках предлагается линейная градация, состоящая из 7 различных типов. Имеет значение не только возможность проводить референдумы на национальном уровне, но и на региональном и местном. Первый тип – радикальные демократы (Швейцария): в рамках данной категории референдум оказывает огромное влияние на формирование законодательной базы страны. Второй – прогрессисты (Дания, Словения, Нидерланды, Литва и др.), где граждане имеют возможность инициировать референдум без дополнительных согласований, а сама процедура является доступной. Третий – осторожные (Люксембург, Болгария, Франция, Испания и др.), где имеется возможность инициировать референдум гражданами, но данный процесс усложнен и подконтролен парламенту или правительству. Четвертый – нерешительные (Венгрия, Швеция, ФРГ, Румыния и др.), где политическая элита опасается привлекать граждан к прямому участию в процессе принятия политических решений путем плебисцита. Пятый – боязливые (Исландия, Хорватия, Греция и др.), где опыт использования прямой демократии минимален, но референдум является объектом общественно-политической дискуссии. Шестой – новички (Албания, Грузия, Молдавия и др.). Наконец, седьмой – авторитаристы (Украина, Азербайджан и др.), где нет какого-либо базиса для инструментов прямой демократии.

Рассматриваются и альтернативные классификации, например, предполагающая такие критерии, как наличие закрепленных в конституциях стран Европы инструментов прямой демократии, имеющаяся практика, частота использования данных инструментов. Согласно методике, на территории Европы можно выделить также 7 типов стран. Другой подход используют исследователи, которые говорят о том, что существуют национальные модели развития институтов прямой демократии, в т.ч. референдума. Например, можно выделить швейцарскую, австрийскую, датскую, греческую, испанскую и иные модели. Автор также предлагает собственную методологию, основанную на ранжировании стран Европы, исходя из общего числа закрепленных в основных законах инструментов института референдума, среди которых: обязательный референдум, факультативный референдум, референдум по инициативе граждан, референдум по инициативе государства, референдум по совместной инициативе, консультативный референдум и частота использования института референдума. В результате автор подразделяет все страны Европы на 5 групп и анализирует их особенности. В конце параграфа делается вывод о том, что количество проведенных референдумов само по себе не говорит о развитии данного института политической партиципации, более того, может быть следствием неэффективности государственного управления. Большее значение имеет количество доступных инструментов референдума.

Второй параграф «Сравнительный анализ институтов референдума в постсоциалистических европейских государствах» акцентирует авторское внимание на развитии референдума как института политической партиципации в странах, где актуальные демократические институты стали развиваться только с начала 1990-х гг., следовательно, имеют значимые особенности и наиболее

интересны для сопоставления с российским опытом. Большинство таких стран имели в своих конституциях право на референдум, но не опыт его реализации.

Первый опыт референдума большинство обозначенных государств получили при распаде социалистического блока, также те из них, кто в дальнейшем вступил в ЕС, проводили плебисциты по данному вопросу. Автор подробно анализирует различия в проведении референдумов в странах бывшего СССР: разницу в правовых особенностях, результатах и явке. Разница наблюдается и внутри самих стран. Например, выявлены значимые электоральные различия между Западом и Востоком Украины. Также в тексте параграфа представлена инфографика, ранжирующая страны бывшего СССР согласно количеству проведенных референдумов, исходя из количества выносимых на них вопросов. По данному показателю лидирует Литва (19), за ней идут Беларусь (13), Латвия (10), Россия (7) и т.д. Дается подробный анализ каждого из референдумов, проведенных в постсоветских странах: правовой природы, явки, результатов, сути выносимого вопроса.

В заключении автор выделяет основные факторы, оказывающие влияние на частоту проведения референдумов в регионе: политические кризисы, невозможность сформировать коалицию в парламенте, необходимость принятия непопулярных политических решений без падения рейтинга правительства, необходимость модификации формы правления, развитие иных форм политической партиципации, правовая рамка для референдума в основном законе страны.

Третий параграф «Перспективы использования института референдума как инструмента политической партиципации в зеркале экспертного сообщества» включает в себя анализ результатов эмпирического исследования – экспертного интервью. В рамках работы над диссертационным исследованием проведено 6 экспертных интервью. Среди экспертов выделяется 3 специалиста из политической практики и 3 специалиста из академического сообщества. Указанным экспертам было предложено дать развернутые ответы на 10 вопросов по тематике исследования.

В параграфе содержатся ответы на данные вопросы. Исходя из их содержания, было сделано несколько значимых выводов. Во-первых, (общий вывод для всех экспертов) институт референдума имеет высокую актуальность и способствует росту легитимности как принимаемых с его помощью управленческих решений, так и институтов власти. Во-вторых, высокая эффективность референдума достигается только тогда, когда его результаты выполняются: консультативные референдумы сравнительно менее эффективны. В-третьих, референдум не рассматривается как замена других институтов политической партиципации. В-четвертых, для повышения потенциала института референдума необходимо право «народной инициативы». В-пятых, эффективная политическая партиципация возможна только в том случае, когда гражданам доступен широкий спектр инструментов политического участия. В-шестых, круг доступных для обсуждения на референдуме вопросов должен быть ограничен – не должны быть предметом плебисцита вопросы религии,

национальности и финансов. В-седьмых, референдум не повышает легитимность отдельных политических решений в случае, если их вынести на всенародное голосование. В-восьмых, рост количества доступных инструментов политического участия не является самоценным – действующих форм может быть достаточно при условии их эффективной работы. В-девятых, в российском обществе существует необходимость внедрения новых форм политической партиципации, но они должны быть дополнением, а не заменой традиционных.

В Заключении обобщены результаты исследования, сформулированы основные выводы и намечены перспективы дальнейшего изучения проблемы.

III. ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ:

а) статьи, опубликованные в рецензируемых научных журналах и изданиях, определенных ВАК РФ и Аттестационным советом УрФУ:

1. Аксенов, И.В. Институт референдума в ряде стран Восточной Европы и России: сравнительный анализ / И.В. Аксенов // Научный журнал «Дискурс-Пи». – 2019. – № 3(36). – С. 143–163. (1, 5 п.л.).

2. Аксенов, И.В. Референдум как институт политической партиципации: опыт Швейцарии / И.В. Аксенов // Дискурс-Пи. – 2022. – Т. 19, № 2. – С. 118–137. (1, 5 п.л.)

3. Аксенов, И.В. Референдум как институт политической партиципации на постсоветском пространстве / И.В. Аксенов // Вопросы управления. – 2022. – № 4. – С. 5–18. (1,5 п.л.)

4. Аксенов, И.В. Референдум как институт партиципации: перспектива использования для измерения политического статуса региона / И.В.Аксенов // Дискурс-Пи. – 2024. – Т. 21 – № 3. – С. (1,5 п.л.).

б) другие публикации по теме исследования:

5. Аксенов, И.В. Городской электронный референдум как институт политической партиципации / И.В. Аксенов // Государство. Политика. Социум: вызовы и стратегические приоритеты развития: сб. тр. Междунар. симпозиума по устойчивому региональному и городскому управлению, Екатеринбург, 23–25 нояб. 2021 г. / отв. за вып.: Е.В. Попов, Р.А. Долженко, М.А. Ворошилова. – Екатеринбург: Урал. ин-т управления – филиал РАНХиГС, 2021. – С. 60–63.

6. Аксенов, И.В. Референдум на постсоветском пространстве: институт партиципации или политическая манипуляция? / И.В. Аксенов // Культура, личность, общество в условиях пандемии и пост-пандемии: методология, опыт эмпирического исследования: материалы XXV Междунар. конф. памяти проф. Л.Н. Когана, Екатеринбург, 17–19 марта 2022 г. / отв. ред. А.Н. Новгородцева. – Екатеринбург: Урал. гос. пед. ун-т, 2022. – С. 472–482.

7. Аксенов, И.В. Референдум как институт политической партиципации на региональном уровне / И.В. Аксенов // Развитие политических институтов и процессов: зарубежный и отечественный опыт: сб. науч. тр. XIII Междунар.

науч.-практ. конф., Омск, 10–11 июня 2022 г. – Омск: Омск. гос. ун-т им. Ф.М. Достоевского, 2022. – С. 91–95.

8. Аксенов, И.В. Изменение политического статуса региона путем референдума: институциональный аспект / И.В. Аксенов // Политические институты и процессы в России в условиях современной международно-политической напряжённости: сб. материалов науч.-практ. конф. Донецкого регион. отд-ния Рос. ассоциации полит. науки ко Дню политолога в Донецком гос. ун-те, Донецк, 12 сент. 2023 г. / под ред. О.В. Онопко, Е.В. Кузнецовой, Е.В. Рябининой; сост. Д.И. Борозенец. – Донецк: Донец. гос. ун-т, 2023. – С. 117–120.