

Институт местного референдума в странах Восточной Европы: организация и правовое регулирование

The institution of the local referendum in Eastern Europe: the organization and legal regulation

Ключевые слова: местный референдум, прямая демократия, политическое участие, гражданское общество, голосование, муниципальный уровень

Keywords: local referendum, direct democracy, political participation, civil society, voting, municipal level

Аннотация: В статье анализируются особенности института местного референдума в странах Восточной Европы. Автор считает, что для государств ставших на путь либерально-демократического развития после десятилетий коммунистического доминирования, чрезвычайно важно, чтобы традиционные представительные институты дополнялись структурами непосредственной демократии, способствующими более эффективному вовлечению населения в общественно-политическую жизнь, его приобщению к современным демократическим ценностям. В статье отмечается, что в государствах Восточной Европы отношение к институту местного референдума носит неоднозначный характер и наталкивается на целый ряд препятствий, которые могут быть объяснены как институциональными причинами, так и невысоким интересом граждан к муниципальным делам и отсутствием богатых и устоявшихся традиций непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения. Внедрение институтов прямой демо-

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7531-1020>, кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник сектора прав человека Института государства и права Российской академии наук, Российская Федерация.

кратии зачастую происходит весьма медленно, наталкиваясь на сопротивление со стороны ведущих политических партий и действующей политической элиты, рассматривающей активизацию непосредственной демократии как угрозу своим позициям.

Тем не менее, автор отмечает значимую практическую роль института местного референдума, его способность служить интересам как государства, так и общества. Благодаря институту референдума граждане получают дополнительные каналы участия в процессе принятия политических решений, и это способствует реализации принципа политического равенства и формированию более открытых властных политических структур. Институт местного референдума в конечном итоге является важным инструментом политического контроля со стороны гражданского общества, столь необходимым для дальнейшего развития демократической государственности в странах Восточной Европы.

Abstract: *This article examines the characteristic features of the institution of the local referendum in Eastern Europe. The author believes that it is very important for states, which have relatively recently embarked upon the path of democratic development, after decades of communist domination, that the traditional representative institutions are supplemented by the structures of direct democracy, which can facilitate the more effective involvement of the population in the social and political life of the state, and introduce them to modern democratic values.*

It's pointed out in the article that attitudes towards the institution of the local referendum in the countries of Eastern Europe are ambiguous, and its introduction has run into a number of obstacles. This might be explained by institutional reasons, by citizens having limited interest in municipal affairs, and the absence of the tradition of citizens directly participating in the resolving of issues of governance. The institution of direct democracy has often only been introduced slowly, which is often due to resistance from the main political parties and the current political elites, who see the activation of direct democracy as a threat to their position. Nevertheless, the author stresses the important practical role of the institution of the local referendum, its ability to serve the interests of both the state as well as the citizens. Through to the institution of the referendum citizens have acquired an additional channel of participation in the political decision-making process, and this facilitates the realization of the principle of political equality and the formation of more open political power structures. The institution of the local referendum is after all an important instrument of political control on the part of the civil society that is necessary for the further development of democratic statehood in the countries of Eastern Europe.

Для современных европейских государств характерен поиск новых форм политического участия, что, в конечном итоге, становится своеобразным «протестом против традиционных структур выражения интересов, основным двигателем которых являются действующие политические элиты»¹. Представительная демократия постепенно реформируется и модернизируется, и действующие структуры непрямого принятия решений «становятся более дееспособными и легитимными благодаря добавляемым к ним процедурам и практике прямой демократии»².

Важнейшим институтом прямой демократии является институт референдума, посредством которого население способно оказывать весомое влияние на политический процесс, решение значимых общественных проблем. Это касается и низовых территориальных единиц, в рамках которых субъект управления обычно максимально приближен к его объекту, и где решаются вопросы, непосредственно затрагивающие повседневную жизнь населения. Показательно, что в рамках Совета Европы был принят ряд резолюций и рекомендаций, направленных на расширение форм прямой демократии непосредственно на муниципальном уровне. Так в сентябре 1993 г. на 10-й конференции министров, ответственных за местное самоуправление, была принята резолюция о местных референдумах³. Положения данной резолюции получили дальнейшее развитие в рекомендациях Комитета Министров государствам – членам Совета Европы 1996 г., касавшихся в том числе и необходимости законодательного урегулирования институтов референдума и народной инициативы на местном уровне⁴.

Для стран Европы, сравнительно недавно ставших на путь демократического развития после десятилетий коммунистического доминирования, чрезвычайно важно, чтобы традиционные представительные институты дополнялись структурами непосредственной демократии, способствующими более эффективному вовлечению населения в общественно-политическую жизнь,

¹ O. Gabriel, M. Walter-Rogg, *Citizen Initiatives and Citizen Referendums – The Consequences for Local Government Decision-Making Processes*, <https://difu.de/publikationen/citizen-initiatives-and-citizen-referendums-the.html> (29.08.2019).

² B. Kaufmann, R. Büchi, N. Braun, *Guidebook to Direct Democracy: In Switzerland and Beyond*, Marburg 2010, с. 7.

³ См.: *Resolution No. 2 on Local Referendums // 10th Conference of European Ministers Responsible for Local Government (The Hague, 15–16 September 1993)*, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804afe4f> (17.07.2019).

⁴ См.: *Recommendation No. R (96) 2 of the Committee of Ministers to Member States on Referendums and Popular Initiatives at Local Level (adopted by the Committee of Ministers on 15 February 1996 at the 558th meeting of the Ministers' Deputies)*, [https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(96\)2.pdf](https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(96)2.pdf) (7.07.2019).

его приобщению к современным демократическим ценностям. Как отмечается в исследовании, посвященном проблемам прямой демократии в Болгарии, «необходимо предоставить гражданам возможность практиковать иные формы демократии в дополнение к существующей системе представительства посредством политических партий и популистского руководства с тем, чтобы было возможно восстановить веру граждан в действительную пользу от демократической политической практики»⁵.

В указанном контексте трудно переоценить значение такого института прямой демократии, как референдум, который все чаще используется непосредственно на местах. Согласно румынскому исследователю Ф. Лавиниу, в институте местного референдума «находит свое отражение ряд базовых принципов современной публичной администрации: принцип местной автономии, принцип децентрализации власти и принцип консультации с гражданами»⁶.

Значение местного референдума может подчеркиваться закреплением указанного института непосредственно в конституции. Так, в соответствии с п. 1 ст. 67 Конституции Словакии 1992 г. «территориальное самоуправление осуществляется на собраниях общины, на местном референдуме, на референдуме, проводимом в рамках территориальной единицы более высокого уровня, органами общины либо органами территориальной единицы более высокого уровня»⁷. В соседней же Чехии институт местного референдума регулируется исключительно на уровне текущего законодательства, о чем будет сказано ниже.

Отношение к институту местного референдума в государствах Восточной Европы носит неоднозначный характер и наталкивается на целый ряд препятствий, объясняемых в научной литературе как институциональными причинами, так и невысоким интересом граждан к муниципальным делам и отсутствием традиций непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения⁸. Внедрение институтов прямой демократии зачастую происходит весьма медленно, наталкиваясь на сопротивление со стороны ведущих политических партий и действующей политической элиты, рассматривающей активизацию непосредственной демократии как угрозу своим позициям. Впрочем, есть и пример Польши, где вследствие

⁵ A. Slavov, P. Kabakchieva, D. Mikhailov, I. Hristov, *Direct Democracy in Bulgaria – Possibilities and Challenges*, Sofia, 2010, с. 10.

⁶ F. Laviniiu, *Local Referendum – Mechanism of the Participative Democracy*, «European Journal of Social Sciences Education and Research» 2017, Vol. 11, № 2, с. 208.

⁷ *Ústava Slovenskej Republiky*, <https://www.ustavnysud.sk/ustava-slovenskej-republiky> (04.09.2019).

⁸ См.: G. Soos (ed.), *The State of Local Democracy in Central Europe: Reports from Bulgaria, Estonia and Slovakia*, Budapest 2006, с. 105–106.

достаточно либерального законодательства, регулирующего вопросы прямой демократии, местные референдумы проводятся достаточно часто.

Местные референдумы в странах Восточной Европы чаще всего носят консультативный характер. Большинство референдумов являются факультативными и затрагивают различные вопросы местной жизни, не запрещенные законодательством соответствующей страны для вынесения на референдум. Правда, в отдельных государствах (Болгария, Чехия, Венгрия, Польша) могут проводиться и обязательные референдумы, которые на муниципальном уровне чаще всего посвящены вопросам слияния и разделения муниципалитетов (т.е. общин).

Инициатива местного референдума может исходить как от муниципальных органов власти, так и от населения. Так, в Литве референдум может быть проведен по инициативе 10% местных избирателей или же 1/4 членов местного совета, но в любом случае именно последний принимает окончательное решение о его проведении. В Чехии в зависимости от количества жителей общины соответствующая инициатива должна быть поддержана от 6% до 30% местных жителей, обладающих правом голоса. В Словакии и Словении для постановки того или иного вопроса на местный референдум достаточно поддержка 5% местных избирателей.

В Болгарии в соответствии с Законом о прямом участии граждан в осуществлении государственной власти и местного самоуправления 2009 г.⁹ местный референдум может быть проведен по инициативе как минимум 1/5 членов муниципального совета (которые должны составлять не менее трех человек), мэра соответствующей общины либо местных жителей.

Чтобы предложение о проведении референдума было рассмотрено муниципальным советом, согласно болгарскому законодательству, соответствующая инициативная группа должна заручиться поддержкой как минимум пяти процентов жителей общины, обладающих правом голоса. В обязательном порядке референдум проводится в случае, если в поддержку его проведения выступают не менее десяти процентов жителей общины, обладающих правом голоса (ст. 27)¹⁰.

На референдум не могут быть вынесены вопросы, связанные с муниципальным бюджетом, местными налогами и сборами, а также правилами внутреннего регламента муниципального совета (п. 2 ст. 26). Как отмечает болгарский исследователь В. Миланов, собрать требуемое количество подписей бывает весьма непросто, что «дает преимущество более крупным политическим институтам и организациям (например, политическим партиям),

⁹ См.: *Direct Citizen Participation in State and Local Government Act 2009*, <http://www.cik.bg> (19.08.2019).

¹⁰ До 2002 г. данная цифра составляла 25%.

обладающим соответствующими финансовыми и техническими возможностями для сбора подписей»¹¹. Сложнее приходится относительно малочисленным инициативным группам граждан, которым зачастую не удается собрать требуемое количество подписей.

В то же время следует признать, что с учетом невысокой явки избирателей указанные требования имеют свою логику, ибо таким путем власти пытаются несколько подстраховаться и получить гарантии того, что определенное количество избирателей все-таки проголосует по вынесенному на референдум вопросу и деньги на его проведение будут потрачены не зря. Формальные требования к определению результатов местного референдума в различных восточноевропейских странах неодинаковы. Так, в Румынии, Словакии и Хорватии референдум считается состоявшимся, если в нем приняло участие большинство местных жителей, обладающих правом голоса (как минимум 50% + 1).

В Чехии аналогичные требования действовали до 2008 г., когда порог явки избирателей на местных референдумах был снижен с 50% до 35%¹². Подобный шаг был продиктован теми трудностями, с которыми сталкивались инициаторы референдумов в крупных городах, где было практически невозможно собрать требуемый кворум.

Хрестоматийным примером явился проведенный в 2004 г. референдум во втором по численности населения городе Чехии – Брно, организованный противниками переноса центрального железнодорожного вокзала из центра города. Данный референдум, получивший значительную информационную поддержку со стороны независимой прессы, натолкнулся на активное сопротивление городских властей, явившихся инициаторами данного переноса. Стремясь воспрепятствовать успешному проведению референдума, городской совет назначил его на субботу (когда большинство горожан находятся на своих дачах) и выделил на его подготовку всего лишь 32 дня, не дав возможность провести его позднее – одновременно с краевыми выборами (что обычно увеличивает число голосующих). На сам же референдум было выделено лишь восемь часов, в то время как на проведение выборов обычно отводится 12 часов. Кроме того, со стороны городских властей практически не последовало никакой информации о планируемом референдуме, а мэр Брно вообще посоветовал горожанам данный референдум бойкотировать. В итоге референдум был признан несостоявшимся, хотя на избирательные участки и пришли 24,9% зарегистрированных избирателей, 85% из которых выступили против переноса железнодорожного вокзала¹³.

¹¹ V. Milanov, *Direct Democracy in Bulgaria*, Budapest 2016, с. 15.

¹² См.: Th. Schiller (ed.), *Local Direct Democracy in Europe*, Wiesbaden 2011, с. 42.

¹³ См.: там же, с. 46.

Попытка провести референдум по вопросу о переносе железнодорожного вокзала была повторена через 12 лет – в 2016 г. На избирательные участки пришло еще меньше горожан, обладающих правом голоса, – 23,83%, хотя данный референдум (в отличие от первого) и проводился одновременно с краевыми выборами и выборами в верхнюю палату парламента – сенат¹⁴. В итоге был поставлен вопрос о том, не разумнее было бы решить данную проблему посредством краевого референдума¹⁵, поскольку многие жители края регулярно пользуются данным вокзалом. Результаты подобного референдума, однако, мало прогнозируемые, поскольку в Чехии пока практически отсутствует опыт проведения краевых референдумов, а слабое участие населения в краевых выборах отнюдь не добавляет оптимизма¹⁶.

С учетом обозначенной выше проблемы, не удивительно, что в период с 2000 по 2008 г. (т.е. до принятия соответствующих законодательных поправок) подавляющее большинство местных референдумов в Чехии (78%) состоялись в городах с населением менее 2 тыс. человек. Всего же в этот период был проведен 151 местный референдум¹⁷.

Есть страны с более мягкими правилами. Так, в Польше требуется явка 30% местных избирателей, в Болгарии – 40%. В Литве для того, чтобы референдум считался состоявшимся, в нем должны принять участие не менее 25% местных избирателей. Требуемый кворум здесь, как правило, не набирается (эта проблема, как уже отмечалось, существует и в других восточноевропейских государствах), и на избирательные участки обычно приходит не более 3% местных жителей, имеющих право голоса¹⁸.

Соответствующее решение чаще всего считается принятым, если оно было поддержано большинством участников референдума. При этом также может требоваться, чтобы «за» проголосовало определенное число зарегистрированных избирателей, проживающих в данной общине (в Чехии, например, не менее 25%).

В случае если вынесенное на референдум предложение будет отвергнуто, новый референдум по соответствующему вопросу обычно может состояться не ранее, чем через определенное время (например, через один год, как в Болгарии в соответствии с п. 4. ст. 41 Закона о прямом участии

¹⁴ См.: *Brňané hlasovali pro nádraží v centru, ale k referendu jich přišlo málo*, https://www.idnes.cz/brno/zpravy/referendum-nadrazi-brno-vysledky.A161008_220031_brno-zpravy_krut (07.09.2019).

¹⁵ Брно входит в Южноморавский край, являясь его административным центром.

¹⁶ См.: A. Adamcová, *Analyza místního referenda o nádraží v Brně konaného v roce 2016*, Brno 2017, с. 72.

¹⁷ См.: Th. Schiller (ed.), *Local Direct Democracy...*, с. 41.

¹⁸ См.: E. Best, M. Augustyn, F. Lambermont, *Direct and Participatory Democracy at Grassroots Level: Levers for Forging EU Citizenship and Identity?*, Maastricht 2011, с. 56.

граждан в осуществлении государственной власти и местного самоуправления 2009 г.). Кроме того, законодательство отдельных стран может устанавливать период, в течение которого принятое на референдуме решение не может быть пересмотрено (например, в течение одного года, как в Венгрии, или же двух лет, как в Чехии).

В странах Восточной Европы институт местного референдума применяется с разной степенью периодичности. Например, в Болгарии институты прямой демократии используются еще с 1909 г., когда был принят Закон о референдуме по вопросам местного самоуправления, в соответствии с которым время от времени проводились местные референдумы (пусть в основном по мелким, второстепенным вопросам). Именно низовой уровень здесь послужил определенной лабораторией прямой демократии еще до того, как в 1922 г. был проведен первый общенациональный референдум по вопросу о преследовании военных преступников.

Несмотря на, казалось бы, достаточно «дружественное» по отношению к институту референдума законодательство, референдумы в Болгарии проводятся относительно редко. На национальном уровне состоялся вообще лишь один референдум – в январе 2013 г. (по вопросу об атомной энергетике). На местах референдумы проводятся преимущественно по вопросу об изменении границ между отдельными поселениями. Имеются и иные примеры проведенных референдумов: по ремонту местной дороги (г. Севлиево) или же по преобразованию общественного здания в детский сад (г. Елена)¹⁹.

Болгарский опыт показывает, что иногда выносимые на местный референдум вопросы могут иметь общенациональное звучание. Так, в 2008 г. по инициативе прозападной партии Демократы за сильную Болгарию (ДСБ), обычно выступавшей против референдумов, считая их средством политической манипуляции, был проведен муниципальный референдум в г. Бургас. Он был направлен против строительства нефтепровода «Бургас – Александруполис» и в конечном итоге был нацелен на снижение энергетической зависимости от России. Граждане фактически этот референдум проигнорировали. В голосовании приняли участие лишь 26% местных избирателей, вследствие чего референдум был признан несостоявшимся²⁰.

Попытка запретить строительство указанного нефтепровода посредством местного референдума повторилась через год в г. Поморие. На этот раз был учтен негативный опыт предыдущего референдума, и вопрос был сформулирован так, чтобы он формально подходил для местного референдума:

«одобряете ли вы строительство нефтепровода «Бургас – Александруполис»,

¹⁹ См.: V. Milanov, *Direct Democracy in Bulgaria...*, с. 14.

²⁰ См.: A. Slavov, P. Kabakchieva, D. Mikhailov, I. Hristov, *Direct Democracy in Bulgaria...*, с. 21.

участок которого со всеми необходимыми конструкциями проходил бы по территории общины Поморие?». В голосовании в итоге приняло участие рекордные для независимой Болгарии 60,12% местных избирателей, подавляющее большинство которых проголосовало против строительства нефтепровода (в том числе и по соображениям экологии)²¹. Результаты данного референдума (носившего консультативный характер) на судьбу нефтепровода, однако, никак не повлияли и прессой практически не освещались. Вряд ли у жителей небольшого городка было право решать судьбу крупного международного проекта.

Как отмечалось в болгарской литературе, инициаторы «нефтепроводных» референдумов не столько преследовали национальные интересы, сколько стремились понравиться своим зарубежным патронам. В итоге «лишь снизилось доверие граждан к институтам прямой демократии, скомпрометированным тем, что были использованы во внутриполитических и геополитических интересах»²². Муниципальные власти порой просто блокируют соответствующие инициативы, предпочитая решать те или иные вопросы местной жизни самостоятельно (что, впрочем, характерно не только для Болгарии). Считается, что местные референдумы излишне политизированы и слишком дорого обходятся муниципальной казне, да и население участвует в них не слишком активно. Так, в ноябре 2018 г. муниципальный совет г. Бургас отказался рассматривать вопрос о проведении референдума по проблеме загрязнения воздуха. Было, в частности, указано, что средства, которые бы пошли на организацию народного волеизъявления, было бы разумнее направить непосредственно на решение данной проблемы²³.

Весьма интересен опыт Чехии в сфере прямой демократии. На национальном уровне здесь было закреплено доминирование принципа парламентского суверенитета – в значительной степени в ущерб прямой демократии. Надежда возлагалась на то, что именно парламент будет эффективно представлять интересы единой и однородной чешской нации. Не вполне благоприятная ситуация для развития институтов прямой демократии также определялась «коммунистическим наследием насильственного политического участия» и стремлением сделать акцент на технократической экспертизе²⁴.

²¹ См.: <https://www.novinite.com/articles/103681/Bulgaria%27s+Pomorie+Active+in+Referendum+on+Burgas-Alexandroupolis+Oil+Pipeline> (12.08.2019).

²² A. Slavov, P. Kabakchieva, D. Mikhailov, I. Hristov, *Direct Democracy in Bulgaria...*, с. 21.

²³ См.: <https://www.novinite.com/articles/193498/The+Local+Referendum+in+Burgas+Again+st+the+Air+Pollution+Failed> (08.08.2019).

²⁴ Th. Schiller (ed.), *Local Direct Democracy in Europe...*, с. 33.

Не удивительно, что институт общенационального референдума в Чехии практически отсутствует, и никакого закона о нем не принималось²⁵. В истории страны состоялся лишь один общенациональный референдум – по вопросу членства в Европейском Союзе в июне 2003 г. в соответствии со специально принимавшимся по данному поводу законом.

При этом, еще в 1990 г. был законодательно закреплён институт местного референдума, более подробно урегулированный Законом о выборах в общинные советы и местном референдуме 1992 г.²⁶ В то время еще достаточно широко было выражено «стремление политической элиты к расширению местной автономии и демократизации», а партии, которые могли бы препятствовать расширению форм прямой демократии, «были еще относительно неразвиты, особенно на местном уровне»²⁷. Большинство впоследствии состоявшихся референдумов было посвящено вопросам слияния и разделения общин, а также охраны окружающей среды.

В дальнейшем чешское законодательство о референдуме претерпело ряд метаморфоз. Так, использование института референдума было косвенным образом ограничено ужесточением порядка образования новых муниципалитетов в 2000 г. В настоящее время действует Закон о местном референдуме и внесении изменений в отдельные законодательные акты 2004 г.²⁸ В 2008 г. в него был внесен ряд поправок, направленных на смягчение отдельных положений о референдуме. Закон же о краевом референдуме, позволяющий проводить референдум в вышестоящих территориальных единицах, в Чехии был принят лишь в 2010 г.²⁹

В странах Восточной Европы дается неодинаковая оценка демократического потенциала института референдума. При этом, однако, отмечается, что «в наши дни едва ли найдется какой-либо политик либо политический эксперт, кто бы открыто выступал против референдумов»³⁰. Все сомнения обычно формулируются вокруг вопросов о том, насколько граждане, в день референдума фактически превращающиеся в законодателей, компетентны принимать те или иные решения, насколько легитимны такие решения, осо-

²⁵ Правда, Конституционный закон о референдуме принимался в 1991 г. в пока еще единой Чехословакии.

²⁶ См.: *Zákon České národní rady o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu* (č. 298/1992), <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-298> (12.09.2019).

²⁷ Th. Schiller (ed.), *Local Direct Democracy in Europe...*, с. 34.

²⁸ См.: *Zákon o místním referendu a o změně některých zákonů* (č. 22/2004), <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-22> (12.09.2019).

²⁹ См.: *Zákon o krajském referendu a o změně některých zákonů* (č. 118/2010), <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2010-118> (04.10.2019).

³⁰ A. Slavov, P. Kabakchieva, D. Mikhailov, I. Hristov, *Direct Democracy in Bulgaria...*, с. 12.

бенно когда они принимаются явным меньшинством, не тормозят ли они в конечном итоге социальный прогресс.

Существует и опасение того, что референдум может носить антиреформистский характер и играть на руку определенным социальным группам, завышая бюджетных выплат: работникам публичной сферы, безработным, пенсионерам, обычно выступающим против либеральных реформ (в области здравоохранения, пенсионного обеспечения и т.п.). В референдумах зачастую участвует гораздо меньший процент избирателей, чем в выборах, и среди голосующих различные сегменты населения бывают представлены еще менее пропорционально, чем на выборах. Этим порой пользуются популисты и различные группы интересов для продвижения выгодных для себя решений. Как отмечал В. Миланов применительно к Болгарии (и это в той или иной степени касается и других государств), «практика прямой демократии не способствует разумному обсуждению конкретных политических вопросов на должном уровне»³¹. В ходе предшествующей голосованию кампании политические проблемы чрезмерно упрощаются и практически отсутствуют какие-либо содержательные дебаты по выносимым на референдум вопросам, глубокий анализ которых обычно подменяется голым популизмом³².

В Болгарии, как, впрочем, и в некоторых других странах, появился целый ряд относительно молодых популистских партий, которые пытаются закрепить свою политическую идентичность, активно используя доступные формы прямой демократии. Они как бы посылают населению сигнал:

«мы отличаемся от них (старых партий), мы такие же, как вы, и поэтому мы боремся за то, чтобы вы имели право принимать решения посредством референдумов». Референдум, таким образом, дает возможность политически активному «меньшинству» навязать свою волю «молчаливому большинству», особенно когда последнее недостаточно хорошо проинформировано по вынесенному на голосование вопросу.

Как бы не относиться к институту референдума, нельзя не отметить его практическую роль, способность служить интересам как государства, так и граждан. Как отмечалось в Докладе Европейской комиссии за демократию через право (известной как Венецианская комиссия), «иногда референдумы рассматриваются как инструмент, применяемый исполнительной ветвью власти, иногда – как инструмент, используемый той или иной группой граждан для отстаивания своих взглядов вне рамок традиционных партийных структур»³³.

³¹ V. Milanov, *Direct Democracy in Bulgaria...*, с. 16.

³² См.: там же.

³³ *Referendums in Europe – An Analysis of the Legal Rules in European States. Report adopted by the Venice Commission at its 64th plenary session (Venice, 21–22 October 2005)*, Strasbourg 2005, с. 43.

Референдум «в одних случаях весьма близок к вотуму доверия действующей власти, а в других – едва отличим от опроса общественного мнения»³⁴.

В любом случае, несмотря на все возможные сомнения и шероховатости, институт референдума чрезвычайно важен для стран, где еще только вырабатывается система взаимоотношений между обществом и государством и идет становление демократических институтов. Благодаря референдуму граждане получают «дополнительные каналы участия в процессе принятия политических решений», что способствует «реализации принципа политического равенства и формированию более открытых властных политических структур»³⁵. В странах Восточной Европы референдум является важным дополнительным вкладом в «копилку» инструментов политического контроля со стороны гражданского общества, столь необходимых для дальнейшего развития демократической государственности. Это делает политическую систему более устойчивой, а властную элиту в большей степени подотчетной населению.

Библиография

- A. Adamcová, *Analýza místního referenda o nádraží v Brně konaného v roce 2016*, Brno 2017.
 E. Best, M. Augustyn, F. Lambermont, *Direct and Participatory Democracy at Grassroots Level: Levers for Forging EU Citizenship and Identity?*, Maastricht 2011.
 O. Gabriel, M. Walter-Rogg, *Citizen Initiatives and Citizen Referendums – The Consequences for Local Government Decision-Making Processes*, <https://difu.de/publikationen/citizen-initiatives-and-citizen-referendums-the.html> (29.08.2019).
 B. Kaufmann, R. Büchi, N. Braun, *Guidebook to Direct Democracy: In Switzerland and Beyond*, Marburg 2010.
 F. Laviniu, *Local Referendum – Mechanism of the Participative Democracy*, «European Journal of Social Sciences Education and Research» 2017, Vol. 11, № 2.
 V. Milanov, *Direct Democracy in Bulgaria*, Budapest 2016.
 Th. Schiller (ed.), *Local Direct Democracy in Europe*, Wiesbaden 2011.
 A. Slavov, P. Kabakchieva, D. Mikhailov, I. Hristov, *Direct Democracy in Bulgaria – Possibilities and Challenges*, Sofia, 2010.
 G. Soos (ed.), *The State of Local Democracy in Central Europe: Reports from Bulgaria, Estonia and Slovakia*, Budapest 2006.

³⁴ *Local Referendums: Report prepared by the Steering Committee on Local and Regional Authorities for the 10th Conference of European Ministers responsible for Local Government. The Hague, 15–16 September 1993*, Strasbourg 1993, с. 5.

³⁵ Th. Schiller (ed.), *Local Direct Democracy in Europe...*, с. 25.