

Референдум як політичний інститут в умовах сучасної демократії

Юрій Шведа,

кандидат політичних наук,
доцент кафедри політології

Львівського національного університету
ім. І. Франка

Останнім часом деякі політичні сили в Україні прагнуть запровадити в політичну практику процедури прямої (безпосередньої) демократії. Якщо приймати тезу, що джерелом влади в державі є народ, то референдум та інші інститути безпосередньої демократії слід трактувати як визначальні в системі прийняття політичних рішень. Безпосередня демократія забезпечує участь громадян в остаточному вирішенні конкретних проблем, а референдум прийнято вважати її головним інструментом. Однак ставлення різних політичних сил до референдуму неоднозначне, що пояснюється, мабуть, неоднозначністю й самого інституту та наслідками його застосування. Тим часом у політичному житті багатьох держав нагромаджено чималий досвід проведення референдумів, який може бути корисним і для молодій українській демократії.

В класичному інституті, яким є референдум, кожен виборець одержує можливість проголосувати „за” чи „проти” тієї чи тієї суспільно важливої, проблеми. Оскільки рішення під час референдуму приймає весь народ, то сам референдум вважається виявом народного суверенітету. В науковій літературі референдум трактується як інститут, що забезпечує безпосередній вибір відповідного рішення, яке є предметом голосування. Референдуму притаманні такі характеристики: безпосередня участь громадян у представленні власної позиції, право лише на один голос кожного виборця та визнання волі більшості за основу в процесі прийняття правових актів. Загальними умовами проведення референдумів є чітка фіксація проблематики, з якої вони проводяться; на всезагальний референдум виносяться питання, які мають загальнонаціональний характер. Право участі у референдумах мають громадяни країни, які

володіють виборчим правом [1].

Хоча не завжди референдум пов'язує формальні осередки прийняття рішень, проте відповідальні політики не можуть нехтувати його результатами. Тому, поряд з парламентською процедурою, референдум є важливим інструментом законодавчого процесу. Ця норма однак не означає, що референдум може бути повсякденною практикою прийняття політичних рішень. У більшості держав референдуми і так звані народні законодавчі ініціативи мають допоміжне значення, якщо взагалі застосовуються на загальнодержавному рівні. Як пишуть шведські політологи Дж. Лане і С. Еррсон, „більшість політичних систем закладають основи безпосередньої демократії у своїх конституціях, але дуже мало з них застосовують референдум регулярно” [2]. Проте в 1980-х – 1990-х роках сфера застосування референдуму в Європі значно розширюється, що схиляє до припущення, що ця форма безпосередньої демократії має непересічне майбутнє [3].

Однак референдум не єдина форма безпосередньої демократії. А. Лейпхарт вважає, що безпосередня демократія означає не лише участь у формуванні права (через законодавчу ініціативу, а відтак прийняття чи відхилення законопроектів), але також і можливість прийняття персональних рішень (поза „обов'язковим” вибором парламентаріїв). Згідно з такою точкою зору до сфери безпосередньої демократії відносять:

- вибори глави виконавчої влади загальним голосуванням (США, V Республіка у Франції, Португалія, Фінляндія, Ісландія, Австрія, Ірландія);
- так звані „праймвибори”, які означають обмеження політичних партій стосовно виборців в номінації своїх кандидатів на публічні посади (США);
- інституції відкликання депутатів, діяльність яких не відповідає симпатіям груп виборців (США, Швейцарія) [4].

Проте на загальну безпосередню демократію так ототожнюється з референдумом і народною ініціативою.

Увагу привертає насамперед проблема правового забезпечення референдуму (регулюється він конституцією, а чи звичайними законами), предмету його регулювання, часу здійснення та обов'язку голосування.

Розрізняють референдуми обов'язкові (облігаторні), які характеризуються тим, що їх рішення є обов'язковими для виконання, і факультативні, які означають, що їх результати не мають обов'язкового значення. Якщо ж йдеться про час проведення, то виокремлюють референдуми ратифікаційні, які проводяться після прийняття відповідного рішення парламентом (наприклад, затвердження в Іспанії конституції 1978 року), а також консультативні, які відбуваються до прийняття певного рішення (наприклад, референдум в Ірландії 1992 року стосовно ратифікації Маастрихтського трактату). Консультативний характер референдуму означає, що за його допомогою лише з'ясовується позиція громадян. Остаточне ж рішення щодо питань, винесених на

референдум, є прерогативою парламенту (чи іншого органу), однак проведення референдуму є необхідною умовою прийняття такого рішення.

В науковій літературі референдум аналізується переважно з двох точок зору. Першою є модифікація „класичного” парламентського порядку прийняття рішень. Це означає підвищення ступеня складності механізму прийняття рішень і подовження самої процедури прийняття рішень. Одночасно підкреслюється пов'язане з цим послаблення позицій парламенту: застосування референдуму вважається зазіханням на суверенність парламенту. Цей підхід має особливо багато прихильників у Великій Британії [5]. З іншого боку, референдум впливає також на позицію політичних партій, їх згуртованість, легітимність і силу, яку вони репрезентують на парламентській арені [6]. Одночасно референдум і, головне, його наслідки, аналізуються переважно під кутом зору втрат та зиску політичних партій, або (особливо у Швейцарії) зміни значення консенсусного порядку прийняття партіями політичних рішень.

Слід зауважити, що з політологічної точки зору менше значення має те, передбачений конституцією референдум як інститут чи ні. Більш важливим є те, як часто і в яких справах застосовується процедура загальнонародного голосування. Якщо йдеться про частоту проведення референдумів, то можна назвати чотири групи держав, у яких:

- референдум є загальною практикою прийняття політичних рішень. Унікальним прикладом тут є Швейцарія, у якій кількість голосувань після Другої світової війни перевищила 200;

- референдуми проводилися після Другої світової війни кілька (більше трьох) разів, що свідчить про тенденцію до практики прийняття певних рішень шляхом загального волевиявлення і підтвердження „класичного” парламентського механізму. До цієї групи держав відносимо Італію (19 референдумів до 1994 р.), Ірландію (15 до 1995 р.), Данію (14 до 1993 р.), ІV та V Республіки у Франції (12 до 1992 р.), Швецію (4 до 1994 р.). Сюди ж слід віднести й Іспанію (5) і Грецію (4), які стали демократичними державами з середини 1970-х років;

- референдум застосовується епізодично і наразі ніщо не вказує на тенденцію до розширення цієї практики в майбутньому (Бельгія, Велика Британія, Фінляндія, а також Австрія і Норвегія);

- референдум не застосовувався на загальнонаціональному рівні жодного разу (США, ФРН, Португалія).

Кількість референдумів, що проводилися в західноєвропейських країнах після Другої світової війни до середини 1990-х років (за винятком Швейцарії) вказана у **таблиці** [7].

Аналіз частоти застосування референдуму дозволяє зробити висновок про те, що застосовується він поетапно. Після Другої світової війни більшість західноєвропейських референдумів було проведено в 1970-х та 1980-х роках. Як видно з **таблиці**, з-поміж 81 референдуму 50 відбулися

зарубіжний досвід

зарубіжний досвід

після 1970 року, а з них 33 після 1980 року. Цю тенденцію підтверджує приклад Іспанії, яка після падіння авторитарного правління на межі 1970-х і 1980-х років (на відміну від Португалії) використала процедуру референдуму в процесі переходу до демократії. Винятком є Данія і Франція, де більшість післявоєнних референдумів відбулося до 1970 року.

Таблиця

Держава	1945 - 1994 рр.	До 1970 р.	Після 1970 р.
Австрія	2	0	2
Бельгія	1	1	0
Данія	14	8	6
Фінляндія	1	0	1
Греція	4	4	0
Іспанія	5	2	3
Голландія	0	0	0
Ірландія	15	3	12
Німеччина	0	0	0
Норвегія	2	0	2
Португалія	0	0	0
Швеція	4	2	2
Великобританія	1	0	1
Італія	19	1	18
Загалом	81	31	50

Зрозуміло, що нині передчасно говорити про поширення нової політичної практики, а тим більше про заміну нею класичної форми парламентаризму, однак дискусія щодо необхідності застосування референдумів у політичному житті увійшла нині в нову фазу. Це особливо стало очевидним після підписання Маастрихтської угоди, яка передбачає обов'язкове застосування референдумів навіть у тих державах, де раніше вони не проводилися (Фінляндія, Норвегія, Австрія, Голландія).

Чимало авторів, що переймаються проблематикою референдумів, зауважують, що не можна однозначно відповісти на запитання, чому в одних країнах референдуми використовуються часто, а в інших епізодично, або й взагалі не застосовуються [8]. Ця обставина ускладнює прогнозування політичного розвитку.

По-перше, слід звернути увагу на брак кореляції частоти застосування референдумів з традицією їх застосування. Перед Другою світовою війною референдуми були рідкістю. Після 1900 року в Західній Європі, не беручи до уваги Швейцарії, організовано 19 референдумів, зокрема в таких країнах, як Німеччина (6 разів), Норвегія (4), Данія (3), Італія (2), Швеція, Австрія, Фінляндія, Ірландія (по 1).

Після Другої світової війни держави, які найчастіше застосовували процедуру референдумів (Німеччина і Норвегія), припинили цю практику.

В Ірландії, Данії, Італії і Швеції кількість референдумів після Другої світової війни зросла. В Австрії та Фінляндії вона залишалася на низькому рівні. Крім того, жодного разу не проводилися референдуми в Бельгії, Голландії, Великій Британії і Франції. Перші три належать до числа держав, які трактують референдуми надалі як винятковий інститут. Натомість Франція часів IV і V Республік належить до числа країн, що застосовують їх найчастіше. В цій ситуації звернення до традицій, особливо передвоєнних, не може бути підставою для прогнозування майбутнього інституту референдуму взагалі.

По-друге, частота застосування референдумів негативно корелювалась з рівнем задоволення громадян станом демократії у їх державах. Під кінець 1980-х років найбільше задоволення функціонуванням механізмів демократії висловлювали громадяни Люксембургу (80 %), ФРН (78 %), Данії (69,1 %), Голландії (63,7 %), Португалії (63 %) та Великої Британії (61,35 %) [9]. У цій групі держав, за винятком Данії, референдуми взагалі не застосовувалися (Люксембург, Німеччина, Португалія, Голландія) або проводилися лише один раз (Велика Британія). Загалом найменш задоволеними власною демократією були громадяни Італії (30,7 %), Іспанії (53 %), Франції (55,6 %), Ірландії (57,9 %) та Бельгії (57,5 %). За винятком Бельгії, ці держави належать до тих, у яких референдум застосовується найчастіше. Як видно, розширення можливостей безпосереднього прийняття рішень про важливі суспільні проблеми не має означати ані зростання прихильності до демократії, ані задоволення її поглибленням. Цю обставину недооцінюють прихильники демократії участі. Можна, однак, припустити, що в країнах, де рівень соціального задоволення функціонуванням демократії є нижчим, можливість розв'язання контраверсійних соціальних проблем шляхом проведення референдуму буде вищою.

По-третє, відповідаючи на запитання, чому в одній державі референдуми проводяться часто, а в інших рідко чи взагалі не проводяться, належить звернути увагу на те, що це явище не корелюється з моделями демократії, в межах яких відбуваються референдуми. Загалом не простежується зв'язок між президентською і парламентською формою правління й частотою застосування референдумів. Збільшення кількості держав, які більш чи менш часто застосовують референдуми, переважають парламентські демократії, але в їх числі знаходимо квазіпрезидентську V Республіку у Франції. Одночасно в групі держав, які не застосовують референдумів, є держави як з президентською формою правління (Фінляндія – до 1994 року, Ісландія, Португалія) так і „чисто парламентська” Голландія. Референдум також не є виразом консенсусної чи мажоритарної моделі демократії. До держав, де найчастіше застосовують референдуми, належать Швейцарія, яка найближче до консенсусної моделі демократії, та Нова Зеландія, яка є

„найчистішим” прикладом вестмінстерської моделі демократії. Жодного разу не застосовувалась процедура загального голосування в „консensusній” Голландії чи в „змішаних” США. Один лише раз відбувся референдум у „вестмінстерській” Великій Британії. Очевидно, що референдуми застосовуються в обох моделях демократії і що вони не є виразником жодної з них [10].

Різниця між вестмінстерською і консensusною моделлю демократії має значення, коли аналізуємо політичні наслідки референдуму. Логічно припустити, що ця інституція більш притаманна першій моделі, оскільки вона впливає на прийняття рішення в суперечливому питанні більшою кількістю громадян. Таким чином, підтверджується одна з рис вестмінстерської моделі, яка полягає в тому, що народ можна ідентифікувати з арифметичною більшістю виборців. Більше того, рішення референдуму не залишає місця для дискусій і компромісів, які характеризують консensusалізм. Для нього референдум є чинником дисфункціональним: він послаблює значення домовленостей між політичними партіями та групами інтересу і, як це підтверджує приклад Швейцарії, заперечує раніше досягнуті домовленості між групами еліти [11]. Ретельно підготовлений проект рішення може бути відхилений загальним голосуванням, внаслідок чого зусилля, витрачені на здобуття компромісу, стають марними. Інакше в вестмінстерській моделі: загальне голосування створює тут додаткову конфронтацію правлячих партій і політичної опозиції.

Політичні наслідки референдуму залежать насамперед від того, хто його ініціює. Залишаючи поза увагою випадки, коли обов'язок підготовки питань до референдуму впливає з конституції (найчастіше стосовно принципових засад політичного ладу чи, як в Данії, зміни меж виборчого віку), виокремимо референдуми контрольовані – ті, що ініціюються правлячими політичними інституціями (президентом, парламентом, урядом) і неконтрольовані – ті, що ініціюються парламентською меншістю [12]. У першому випадку загальне голосування є додатковим підтвердженням популярності правлячої команди чи її лідера і несе з собою ризик поразки, що може зумовити відставку глави держави (де Голль, 1969 рік), глави уряду (Франція, 2005 рік) чи уряду (Швеція, 1957 рік, Норвегія, 1972 рік). Результат референдуму, якого не може передбачити правляча політична сила, обумовлюється тим, що виборці хоча й підтримали політичну програму певної партії, можуть мати іншу думку щодо питання, яке виноситься на референдум [13].

У другому випадку опозиція отримує можливість мобілізації суспільної підтримки на користь власних проектів розв'язання певної проблеми (ініціатива позитивна) або проти запропонованих ініціатив правлячих політичних сил (ініціатива негативна). Прикладом негативної ініціативи може бути референдум в Італії 1974 року, ініційований радикально правим

католицьким угрупованням з метою скасування закону, що дозволяв цивільне розірвання шлюбів. Це створило значні труднощі для правлячих християнських демократів, які змушені були вибирати між підтримкою ортодоксальних вимог ініціаторів референдуму і політичним прагматизмом. В цій ситуації вони виступили проти проведення референдуму.

Італійський приклад скеровує нашу увагу в бік стратегії політичних партій як чинника, що визначає частоту проведення референдумів. За винятком Франції, де ініціатива проведення референдуму може належати президентові, у решті західноєвропейських демократій ініціаторами чи супротивниками проведення референдумів виступають політичні партії. Від обрахованого ними балансу втрат чи здобутків, рівня зовнішніх конфліктів, можливості послаблення політичних конкурентів, перспектив консолідації громадської думки тощо залежить ставлення партій до його проведення. Референдум є інструментом, що слугує більшою мірою політичним партіям, ніж самим виборцям, які в ході його проведення керуються переважно симпатіями до певного учасника політичного конфлікту.

Аналізуючи функції референдумів, Т. Бйорклунд підкреслює, що вони є інструментом в руках політичних меншин (опозиції), механізмом подолання внутріпартійних поділів та громовідводом для суспільних розбіжностей [14]. На думку Дж. Детлефа і А. Сторсведа, референдум, крім того, виконує функцію „легітимації політичного істеблішменту перед скептично налаштованим електоратом” [15]. Ці вчені, на нашу думку, переоцінюють значення позитивних (з системної точки зору) наслідків референдуму.

Належить на це явище поглянути й з іншої точки зору. Референдум може бути також наслідком неспроможності розв’язання політичною елітою контраверсійного питання і перенесенням тягаря відповідальності за його розв’язання на весь електорат [16]. Це дозволяє політичним партіям не лише уникати політичної відповідальності, але й дає можливість приховати внутріпартійні суперечки.

Результатом референдуму може бути також добре організована політична дестабілізація, спричинена партійними розколами, мобілізація противників прийняття рішення, організація громадських протестів.

З цього випливає, що прийняття рішення про проведення референдуму пов’язане з певними ризиками. У багатьох випадках страх перед внутріпартійними політичними поділами зумовлює насторожене ставлення партії до ідеї проведення референдуму. Прикладом може бути супротив британських консерваторів 1975 року проти ідеї проведення референдуму стосовно приналежності Великої Британії до тодішнього Європейського Союзу або французьких правоцентристських партій стосовно референдуму 1988 року щодо Нової Каледонії.

Політичним наслідком референдуму, ініційованого правлячими політичними силами, може стати зміцнення позиції партії, що перебуває при владі, або ж президента. Саме такий ефект мали перші чотири референдуми, проведені де Голлем. Зміцнення позиції правлячої партії і її лідера прем'єр-міністра Ф. Гонсалеса відбулося внаслідок референдуму 1986 року щодо вступу Іспанії до НАТО.

Мотиви підтримки референдуму можуть бути різними. Переживаючи складний період, британська Лейбористська партія вирішила 1975 року відступитися від доктрини зверхництва парламенту й ініціювала референдум щодо приналежності Великої Британії до ЄС, уникаючи в такий спосіб прийняття рішення голосами своїх проєвропейських противників - консерваторів і лібералів, а також розколу у власній партії.

Проведення референдуму може означати певні ризики для партій, що перебувають при владі. Негативний результат загального голосування може означати падіння уряду, хоча це не впливає з положень чинного законодавства. Тому, власне, де Голль добровільно склав свої повноваження як президент V Республіки після програного ним 1969 року референдуму у справі реорганізації Сенату. Так впав у Швеції уряд Т. Ерландера, не здобувши підтримки запропонованої ним реформи освіти 1957 року. За подібних обставин, внаслідок того, що норвезькі виборці не підтримали ідеї приєднання до ЄС, подав у відставку соціал-демократичний уряд (1972 р.). Та навіть якщо й не доходить до відставки, все ж престиж правлячих партій у випадку програшу референдуму суттєво знижується.

Дж. Сміт розрізняє референдуми прогегемонічні, тобто такі, що утримують чи зміцнюють позицію правлячих політичних сил, та антигегемонічні, тобто такі, що викликають блокування рішення, пропонованого правлячими політичними силами, або навіть їх відставку.

Аналіз практики застосування референдумів дозволяє стверджувати, що, за винятком Швейцарії, голосування є одночасно і контрольованим, і прогегемонічними. Референдум може стимулювати появу нових ліній політичного поділу, в тому числі і в самих партіях. Можуть з'явитися нові політичні блоки на підтримку винесеного на розгляд питання, а також такі, що виступають проти нього. Слід мати на увазі, що ухвали, які приймають такі угруповання, є умовно ситуаційними. За винятком Італійської радикальної партії (PRI), яку називають „партією референдумів”, яка підтримує цю форму прийняття рішень при контраверсійних питаннях, решта політичних партій демонструють змінні позиції щодо застосування референдумів.

Ставлення до цієї форми волевиявлення може спричинити внутріпартійні конфлікти. Прийняття рішення про проведення загального голосування зумовлює принципову зміну розташування політичних сил, обумовлює їх розподіл на тих, що схильні відповісти „так”, і прихильників

відповіді „ні” на конкретне запитання, як це трапалося партіях скандинавських країн під час проведення 1994 року референдумів стосовно вступу в ЄС [17].

Аналіз ставлення політичних партій до референдуму дозволяє зробити деякі узагальнення.

Якщо існує можливість розв’язання конкретного питання певною партією шляхом парламентських дебатів, то, вірогідно, вона виступатиме проти загального голосування – хоча б з огляду на витрачання значних коштів. Негативним стимулом є також ризик програти вибори, загроза внутріпартійних поділів, або ж вигода, яку можуть отримати від всезагального голосування політичні противники. І навпаки, стимулами, що зумовлюють підтримку референдуму, є слабкі шанси одержати підтримку відповідного рішення на парламентському рівні, сильні внутріпартійні протиріччя, перспектива отримання перемоги в загальному голосуванні, а також можливість конфлікту серед політичних сил, які виступають противниками проведення референдуму. Вірогідність звернення до референдуму можна визначити за його функціональністю чи дисфункціональністю для інтересів політичних партій, які прагнуть зміцнити свої позиції [18].

Референдум стає сьогодні чимось більшим, ніж лише виразником громадської думки. Передовсім слід визначити характер справ, які виносяться на загальне голосування. Окрім традиційних – зміни конституції, предметом референдуму стають питання, викликані поляризацією громадської думки, й такі, що викликають сильні емоції в суспільстві. Це, зокрема, питання, що стосуються моральних проблем (припустимість розлучень – Італія 1974 р., Ірландія 1986 р. і 1995 р., допустимість абортів – Італія 1981 р., Ірландія – 1983 і 1994 р.), приналежності до міжнародних організацій (Данія, Норвегія, Ірландія, Велика Британія – приналежність до ЄС, Іспанія – вступ до НАТО, Ірландія, Данія, Франція, Австрія, Швеція, Фінляндія – ратифікація Маастрихтського трактату) чи проблеми так званої „нової політики” (референдум у справі атомних електростанцій в Австрії і Швеції). У двох референдумах (1991 і 1993 рр.) італійці визначалися стосовно основних проблем політичної реформи, в тому числі й виборчої системи. Політичними наслідками обох цих голосувань була делегітимізація політичної системи І Республіки, а також несприйняття більшості діючих в її межах політичних партій. Такого типу референдум може поглиблювати соціальний поділ та конфлікти, прикладом чого може бути хоча б поділ ірландського суспільства стосовно проблеми розлучень та абортів чи скандинавських країн стосовно приналежності до ЄС.

Варто також звернути увагу й на те, що різниця між переможною більшістю та переможеною меншістю буває незначною. Так, 1994 року за прийняття до ЄС проголосувало 56,9 % фінів, 52,3 % шведів і 47,8 %

норвежців [19]. В ірландському референдумі 1995 року стосовно лібералізації закону про розлучення його прихильниками виявилось 50,3 % виборців (в попередньому референдумі їх кількість становила 63,5 %). Важко уявити, що конфлікт інтересів, закладений оцінкою наслідків прийняття до ЄС чи допустимості розлучень, був таки вирішений через референдум.

Як бачимо, поширення практики звернення до референдумів спричиняє численні, часом непередбачувані політичні наслідки. Стосуються вони як виборців (можливість безпосереднього висловлювання в спірних питаннях), так і самої політичної системи (модифікація механізмів прийняття рішень). Однак особливого значення референдум набуває для політичних партій. Ті, що при владі, отримують можливість додаткової легітимації своєї політики. Так, наприклад, сталося після референдуму стосовно політичних реформ А. Соареша в Іспанії 1976 року і прийняття додаткових умов щодо їх реалізації. Коли предметом референдуму стають контраверсійні питання, що зумовлюють поділ всередині самої партії, то вона одержує можливість перенести тягар прийняття рішення на плечі самих виборців [20]. Коли правляча партія сама поділена стосовно питання, що виноситься на референдум, вона може в такий спосіб змобілізувати власних членів до узгодженої діяльності. Меншими є ризики від проведення референдуму для опозиції, яка в такий спосіб може прийти до влади. В кожному, однак, випадку політичні партії на практиці здійснюють підрахунок втрат і вигод, керуючись при цьому не абстрактним „добром народу”, а власними інтересами.

Виняткову роль відіграють інститути безпосередньої демократії у Швейцарії, країні, яку називають коліскою демократії участі. У сучасній Швейцарії сформувався трьохрівневий механізм прийняття рішень, який охоплює: консультації перед прийняттям рішення в парламенті з групами інтересів; референдум, пов'язаний з народною ініціативою (позитивний чи негативний); діяльність політичних партій, які є виразниками інтересів виборців [21].

Характерною рисою швейцарського консенсуалізму є відносна слабкість значення політичної репрезентації партіями. Пов'язано це з малою конкуренцією за місця в уряді та „автоматичним” забезпеченням цих місць найбільшим партіям. Отже, соціальне невдоволення виражається через інститути безпосередньої демократії, а не в парламентській діяльності партій. В такий ситуації референдум служить переважно інтересам виборців і малих партій, не представленим на урядовій арені, однак здатним мобілізувати соціальну підтримку для вирішення спірних питань.

Значення інституту безпосередньої демократії в Швейцарії впливає не лише і не стільки з політичної традиції, скільки з труднощів формування стабільної парламентської коаліції, яка б була здатною подолати

різномірність і розмаїтість інтересів, репрезентованих політичними партіями. Слід також пам'ятати, що швейцарське суспільство дуже розділене. Лінії соціального поділу обумовлюються етнічними й релігійними відмінностями, на що накладається також сильна автономія кантонів. Як зазначає Ф. Лехнер, „гетерогенність інтересів та слабкість національних партій і груп інтересів робить завдання формування стабільної політичної коаліції надзвичайно складним і ризикованим” [22]. Становище партій, репрезентованих в Nationalrat, дуже різне, що у випадку непорозуміння загрожує неприйняттям рішення. У цій ситуації істотного значення набирає демократія участі. На противагу іншим державам Західної Європи, референдум у Швейцарії не є інструментом, який слугує опозиції в боротьбі з урядом, а головно інституцією, що реалізує ідеї громадян.

У багатьох випадках референдум стає владою негативною, яка дозволяє блокувати ініціативи політичних партій, а відтак його значення як інструмента „позитивної політичної партисіпатації” мінімальне. Деякі референдуми (особливо „екологічні”) проводяться лише для того, щоб протистояти урядовим ініціативам, як, наприклад, серія з трьох голосувань у квітні 1990 року, зумовлена протестами проти будівництва автострад. Часто проявляється також конфлікт між інноваційністю політичних еліт і консерватизмом електорату, який, наприклад, 1971 року уможливив визнання виборчих прав жінок. Все це зумовлює обережність в оцінці референдуму „як найкращого вираження демократії”.

Аналіз практики використання інституту референдуму в сучасних демократіях приводить до твердження, що цей інститут користується зростанням інтересу як з боку виборців, так і з боку політичних партій. Про популярність референдуму серед громадян говорить, між іншим, фреквенція в сучасних голосуваннях. На противагу виборчій фреквенції, вона має тенденцію до зростання і свідчить, що громадська думка піддається мобілізаційним впливам. Так, у референдумі 1993 року, що стосувався політичної реформи в Італії, фреквенція становила 77 % і була на 14,5 % вища, ніж на попередньому референдумі, хоч й дещо нижча, ніж у виборах 1992 року [23]. У серії референдумів, здійснених 1994 року щодо приналежності до ЄС, фреквенція перевищила рівень участі в останніх виборах. Було це особливо очевидно у Норвегії, де проблема співпраці з ЄС викликала глибокий конфлікт. У референдумі взяло участь 89 % виборців, тоді як в парламентських виборах 1993 року лише 75,9 %. В Австрії в референдумі взяло участь 82 % (у виборах 1994 року – 78 %), у Фінляндії – 74 % (у виборах 1991 і 1995 рр. – 72 %). Лише у Швеції рівень участі в загальному голосуванні був нижчим (83 %), ніж у виборах до парламенту 1994 року (87 %) [24]. Загалом для швейцарських референдумів характерний досить низький рівень фреквенції, хоча деякі питання, як, наприклад, ліквідація армії, що було предметом голосування

1989 року, привело до виборчих урн близько 70 % виборців.

Більшість політичних партій негативно ставляться до референдуму. Проте, очевидно, слід погодитися з тим, що референдуми мають майбутнє у сучасній представницькій демократії. Однак при цьому слід мати на увазі, що розширення процедури загального голосування не витісняє традиційних інститутів представницької демократії з політичного життя.

Література:

1. **Романюк А.** Порівняльний аналіз політичних систем країн Західної Європи. Інституційний вимір.- Львів, 2004, с. 278 - 279.
2. **Lane J., Ersson S.** Politics and Society in Western Europe.- London: Sage, 1987, p. 217.
3. **Steiner J.** Democracje europejskie. - Rzeszow: Wyd. WSP, 1993, s. 246 - 247.
4. **Lijphart A.** Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Democracies.- New Haven: Yale UP, 1984, p. 198-201.
5. **Steiner J.** Democracje europejskie. - Rzeszow: Wyd. WSP, 1993, s. 245.
6. **Morel L.** Party Attitudes Towards Referendum in Western Europe // Western European Politics, 1993, vol. 16 (3), p. 227.
7. Democracje zachodnioeuropejskie. Analiza porownawcza / Pod. red. A. Antoszewskiego, R. Herbuta. - Wroclaw: Wyd. Wr. U, 1997, p. 216.
8. **Lijphart A.** Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Democracies. - New Haven: Yale UP, 1984, p. 197.
9. **Flickinger R. S., Studlar D. T.** The Disappearing Voters? Exploring Declining Turnout in Western European Elections // Western European Politics, 1992, vol. 15 (2), p. 9.
10. **Lijphart A.** Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Democracies.- New Haven: Yale UP, 1984, p. 197.
11. **Barry B.** Review Article; Political Accommodation and Consociational Democracy // British Journal of Political Science, 1975, vol. 5, 483.
12. **Smith G.** The Functional Properties of the Referendum // European Journal of Political Research, 1976, vol. 4 (1), p. 6.
13. **Lehner F., Homann B.** Consociational Decision-Making and Party Government in Switzerland. - In: Party Government: European and American Experiences / Ed. by R. Katz.- Berlin: Walter de Gruyter, 1987, vol. 2, p. 249.
14. **Bjorklund T.** The Demand for Referendum. When does it arise and when does it succeed? // Scandinavian Political Studies, 1982, vol. 5 (3), p. 237.
15. **Detlef J., Storsved A.** Legitimacy Through Referendum? The Nearly

Successful Domino-Strategy of the EU Referendums in Austria, Finland, Sweden and Norway // *West European Policy*, 1995, vol. 18 (4), p. 19 - 20.

16. **Morel L.** Party Attitudes Towards Referendum in Western Europe // *Western European Politics*, 1994, vol. 16 (3), p. 230.

17. **Detlef J., Storsved A.** Legitimacy Through Referendum? The Nearly Successful Domino-Strategy of the EU Referendums in Austria, Finland, Sweden and Norway // *West European Policy*, 1995, vol. 18 (4), p. 26.

18. **Morel L.** Party Attitudes Towards Referendum in Western Europe // *Western European Politics*, 1994, vol. 16 (3), p. 228.

19. **Detlef J., Storsved A.** Legitimacy Through Referendum? The Nearly Successful Domino-Strategy of the EU Referendums in Austria, Finland, Sweden and Norway // *West European Policy*, 1995, vol. 18 (4), p. 21.

20. **Lane J., Ersson S.** *Politics and Society in Western Europe.* - London, Sage, 1987, p. 220.

21. **Kerr H.** The Swiss Party System: Steadfast and Changing.- In: *Party Systems in Denmark, Austria, Switzerland, the Netherlands and Belgium* / Ed. by H. Daalder.- L.: Frances Pinter, 1987, p. 111 - 113.

22. **Lehner F.** Interest Intermediation, Institutional Structures and Public Policy. - In: *Coping with the Economic Crisis: Alternative Responses to Economic Recession in Advanced Industrial Societies* / Ed. by H. Keman, H. Paloheimo, P. Whiteley.- London: Sage, 1984, p. 29.

23. **Newell J., Bull M.** The Italian Referendum of April 1993: Real Change at Least? // *West European Politics*, 1993, vol. 16 (4), p. 612 - 613.

24. **Detlef J., Storsved A.** Legitimacy Through Referendum? The Nearly Successful Domino-Strategy of the EU Referendums in Austria, Finland, Sweden and Norway // *West European Policy*, 1995, vol. 18 (4), p. 30.