

УДК 329.001 (100)

РЕФЕРЕНДУМИ ЯК СТРАТЕГІЇ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ**Юрій Шведа**

Львівський національний університет імені Івана Франка,
вул. Університетська, 1, Львів, 79000, Україна, shveda@ukr.net

У статті аналізується референдум як політична інституція та стратегія політичних партій, їх різновиди та місце в системі сучасної представницької демократії.

Ключові слова: Референдум, обов'язкові (облігаторні) та факультативні референдуми, ратифікаційні та консультаційні референдуми, контрольовані та неконтрольовані референдуми, проегегемонічні та антиегегемонічні референдуми, демократія участі.

Якщо джерелом влади в демократії є народ, то референдум (загальне голосування) та інші інститути безпосередньої демократії не можуть бути відірваними від демократичної системи. Безпосередня демократія забезпечує участь громадян в остаточному вирішенні конкретних проблем, а референдум прийнято вважати її головним елементом. У класичній інституції, що її становить референдум, кожен виборець отримує можливість проголосувати “за” чи “проти” стосовно певної суспільно значимої проблеми. Оскільки рішення під час референдуму приймає весь народ, то сам референдум вважається виявом народного суверенітету. У літературі референдум трактується як форма устрою, що забезпечує безпосереднє рішення виборців у формі голосування стосовно різних питань державного життя (держави чи певної території), які є предметом голосування, або ж як спосіб безпосереднього прийняття рішення дієздатними особами шляхом голосування важливих державних справ, які 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 у процесі прийняття правових актів. Загальними вимогами щодо проведення референдумів є чітка фіксація проблематики, з якої вони проводяться; на всезагальний референдум виносяться питання, які мають суттєвий національний характер. Право участі у референдумах мають громадяни країни, які можуть брати участь у парламентських виборах [1, с. 278–279].

Не завжди референдум пов'язує формальні осередки прийняття рішень, проте відповідальні політики не можуть злегковажити його результатами. Тому поряд із парламентською процедурою референдум є інструментом законодавчого процесу. Ця норма, однак, не означає, що вони можуть бути щоденною практикою прийняття політичних рішень. У більшості держав референдуми і т.зв. народні законодавчі ініціативи мають допоміжне значення, якщо взагалі застосовуються на загальнодержавному рівні. Загалом практика в цій частині є доволі різноманітною. Як пишуть шведські політологи Дж. Лане і С. Ерсон, “більшість політичних систем закладають основи безпосередньої демократії у своїх конституціях, але дуже мало з них застосовують референдум регулярно” [8, с. 217]. Проте у 80-х і 90-х рр. межі застосування референдуму в Європі значно розширюються, що схиляє до припущення про те, що ця форма безпосередньої демократії має майбутнє [15, с.246-247].

Референдум є не єдиною формою безпосередньої демократії. А. Лейпхарт звертає увагу на те, що безпосередня демократія означає не лише участь у формуванні права (через законодавчу ініціативу, а відтак й прийняття чи

відхилення законопроектів), але також і можливість прийняття персональних рішень (поза “обов’язковим” вибором парламентарів). З цієї точки зору до сфери безпосередньої демократії відносять:

- вибори глави виконавчої влади загальним голосуванням (США, V Республіка у Франції, Португалія, Фінляндія, Ісландія, Австрія, Ірландія);
- т. зв. “правибори”, які означають обмеження політичних партій стосовно виборців у номінації своїх кандидатів на публічні посади (США);
- інституції відкликання депутатів, діяльність яких не відповідає симпатіям груп виборців, що має місце в США та Швейцарії [11, с. 198–201].

На загал, проте, безпосередня демократія таки ототожнюється з референдумом та народною ініціативою.

Увагу насамперед привертає проблема правового забезпечення референдуму (чи регулюється він конституцією чи звичайними законами), предмета його регулювання, часу здійснення та обов’язку голосування. Розрізняють референдуми обов’язкові (облігаторні), які характеризуються тим, що їх рішення є обов’язковими для виконання, та факультативні, які означають, що їх результати не мають обов’язкового значення. Якщо ж мова йде про час їх проведення, то виділяють референдуми ратифікаційні, які проводяться після прийняття відповідного рішення парламентом (наприклад, затвердження в Іспанії Конституції 1978 р.), а також консультативні, які проводяться до прийняття відповідного рішення (наприклад, референдум в Ірландії 1992 р. стосовно ратифікації Маастріхтського трактату). Консультативний характер референдуму означає, що за його допомогою лише з’ясовується позиція громадян. Остаточне ж рішення питань, винесених на референдум, є прерогативою парламенту (або іншого органу), однак проведення референдуму є необхідною умовою прийняття такого рішення.

У науковій літературі референдум аналізується насамперед з двох точок зору. Першим з них є модифікація “класичного” парламентського порядку прийняття рішень. Це означає ускладнення механізму прийняття рішень і подовження самої процедури прийняття рішень. Одночасно підкреслюється пов’язане з цим послаблення позицій парламенту, вбачаючи в процедурі застосування референдумів посягання на суверенність парламенту та на його монополію на законодавчу владу. Цей підхід має особливо багато прихильників у Великобританії [15, с. 245]. Зауважимо, що референдум впливає також на позицію політичних партій, їх згуртованість, легітимність та силу, яку вони представляють на парламентській арені [12, с. 227]. Одночасно і референдум і, головне, його наслідки, аналізуються під кутом зору втрат та зисків політичних партій або (особливо у випадку Швейцарії) зміни значення консенсусного порядку прийняття партіями політичних рішень.

Слід зауважити, що, з політологічної точки зору, меншого значення набуває факт, чи референдум як інституція передбачується конституцією чи ні. Більш важливим є насправді те, як часто і в яких справах застосовується процедура голосування. Якщо йдеться про частоту проведення референдумів, можемо виділити чотири групи держав, у яких:

- референдум становить загальну практику прийняття політичних рішень. Одиноким прикладом тут є Швейцарія, у якій кількість голосувань після Другої світової війни перевищила 200;
- було застосовано після Другої світової війни кілька — або ж кільканадцять (більше 3), що свідчить про існування тенденції формування 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.), IV та V

Республіки у Франції (12 до 1992 р.), Швецію (4 до 1994 р.). Сюди ж слід віднести й Іспанію (5) та Грецію (4), які стали демократичними державами з половини 70-х рр.;

- застосовується епізодично, і наразі ніщо не вказує на тенденцію до розширення застосування цієї практики в майбутньому. До таких держав, де референдум застосовувався лише один раз, слід віднести Бельгію, Великобританію та Фінляндію. Двічі референдум проводився в Австрії та Норвегії;
- не було застосовано на загальнонаціональному рівні жодного разу (США, ФРН, Португалія).

Кількість референдумів, що застосовувалися в західноєвропейських країнах після Другої світової війни до середини 90-х рр. (за винятком Швейцарії) [4, с. 216], вказана у наступній таблиці:

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

Аналіз частоти застосування референдуму дозволяє зробити висновок про те, що застосовується він поетапно. Після Другої світової війни більшість західноєвропейських референдумів відбулися в 70-х та 80-х роках. Як видно з таблиці, із 81 післявоєнного референдуму 50 відбулося після 1970 р., а з них: 33 після 1980 р. Цю тенденцію підтверджує приклад Іспанії, яка після падіння авторитарного правління на переломі 70-х та 80-х рр. (на відміну від Португалії) використала процедуру референдуму в процесі переходу до демократії. Єдиними винятками тут є Данія та Франція, де більшість післявоєнних референдумів відбулося перед 1970 р. Зрозуміло, що важко було б говорити про поширення нової політичної практики, а тим паче про заміну класичної форми парламентаризму, однак цілком зрозуміло, що дискусія з приводу застосування референдумів у політичному житті ввійшла в нову фазу. Стало це очевидним особливо після підписання Маастрихтської угоди, яка зумовила обов'язкове застосування референдумів в т.ч. і в тих державах, де раніше вони не проводилися (Фінляндія, Норвегія, Австрія, Голландія).

Багато авторів, що займаються проблематикою референдумів, зауважують, що не можна однозначно відповісти на запитання, чому в одних країнах вони часто використовуються, а в інших взагалі не застосовуються або застосовуються дуже рідко [11, с. 197]. Ускладнює це, без сумніву, прогнозування політичного розвитку.

По-перше, слід звернути увагу на відсутність кореляції частоти застосування референдумів з традицією їх застосування. Перед Другою світовою війною референдуми були рідкісною інституцією. Після 1900 р. у Західній Європі, не беручи до

уваги Швейцарію, організовано 19 референдумів, у тому числі 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 та Норвегія), припинили цю практику. В Ірландії, Данії, Італії і Швеції кількість референдумів після Другої світової війни зростає. В Австрії та Фінляндії збереглася вона на низькому рівні. Крім того, жодного разу не застосовано референдуму в Бельгії, Голландії, Великобританії та Франції. Перших три належать до числа держав, які трактують референдуми надалі як виняткову інституцію. Франція часів IV та V Республік належить до числа країн, що застосовують його найчастіше. У цій ситуації звернення до традицій, особливо передвоєнних, не може бути підставою для прогнозування майбутнього інституту референдуму загалом.

По-друге, частота застосування референдумів негативно корелювалася з рівнем задоволення громадян станом демократії у власних державах. Під кінець 80-х найбільше задоволення з функціонування механізмів демократії висловлювали мешканці Люксембургу (80%), ФРН (78%), Данії (69,1%), Голландії (63,7%), Португалії (63%) та Великобританії (61,35%) [6, с.9]. У цій групі держав, за винятком Данії, референдуми взагалі не застосовувалися (Люксембург, Німеччина, Португалія, Голландія) або проводилися лише один раз (Великобританія). Загалом найменш задоволеними власною демократією були мешканці Італії (30,7%), Іспанії (53%), Франції (55,6%), Ірландії (57,9%) та Бельгії (57,5%). За винятком Бельгії, інші держави належать до тих країн, у яких референдум застосовується найчастіше. Як видно, розширення можливостей безпосереднього прийняття рішень про важливі суспільні проблеми не може означати зростання прихильності до демократії чи задоволення з її поглиблення. Є це обставиною, яку недооцінюють прихильники демократії участі. Можна, однак, припустити, що в державах, де рівень соціального задоволення функціонуванням демократії є нижчим, правдоподібність розв'язання контрарверсійних соціальних проблем шляхом проведення референдуму буде вищою.

По-третє, відповідаючи на запитання, чому в одній державі референдуми часто проводяться, а в інших рідко чи взагалі не проводяться, належить звернути увагу на те, що дане явище не корелюється з моделями демократії, в рамках яких відбуваються референдуми. Загалом, не прослідковується зв'язок між президентською та парламентською формою правління і частотою застосування референдумів. Зростає кількість держав, які застосовують більше чи менше референдуми, переважають парламентські демократії, але в їх числі знаходимо квазіпрезидентську V Республіку у Франції. Одночасно у групі держав, які не застосовують референдумів, знаходяться держави як з президентською формою правління (Фінляндія (до 1994 р.), Ісландія, Португалія, так і "чисто парламентська" Голландія. Референдум також не є виразом консенсусної чи мажоритарної моделі демократії. До держав, що 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 "консенсусній" Голландії чи в "змішаних" США. Один лише раз відбувся референдум у "вестмінстерській" Великобританії. Очевидно, що референдуми застосовуються в обох моделях демократії і не є виразником жодної з них [11, с. 197].

Відмінність між вестмінстерською та консенсусною моделями демократії має значення, коли аналізуємо політичні наслідки референдуму. Логічно аналізуючи, дана інституція більш прихильна до першої моделі, оскільки полягає у прийнятті рішення із суперечливого питання більшою кількістю громадян. Таким чином,

підтверджується одна з рис вестмінстерської моделі, яка полягає у тому, що народ може ідентифікувати з арифметичною більшістю виборців. Більше того, рішення референдуму не залишає місця для дискусій та компромісів, які характеризують консенсуалізм. Для нього референдум є чинником дисфункціональним: послаблює він значення домовленостей між політичними партіями та групами інтересу і, як це підтверджує приклад Швейцарії, заперечує раніше досягнуті домовленості між групами еліти [2, с.483]. Старанно і всебічно підготовлений проект рішення може бути відхилений загальним голосуванням, що означає: зусилля, затрачені на здобуття компромісу, стають марними. Інакше у вестмінстерській моделі: загальне голосування є тут додатковою конфронтацією прихильників уряду з політичною опозицією.

Політичні наслідки референдуму насамперед залежать від того, у чиїх руках знаходиться фактична ініціатива його проведення. Виділяючи випадки, коли обов'язок підготовки питань до референдуму впливає з конституції (найчастіше стосовно принципів засад політичного ладу чи, як в Данії, зміни меж виборчого віку), вирізняємо референдуми контрольовані — такі, що ініціюються правлячими політичними інституціями (президентом, парламентом, урядом), і неконтрольовані — такі, що ініціюються парламентською меншістю [14, с. 6]. 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 у 1969 р.), глави уряду (Франція — 2005 р.) чи уряду (Швеція — 1957 р., Норвегія — 1972 р.). Такий результат референдуму, який не може передбачити правляча політична сила, зумовлений тим фактом, що виборці, хоча й підтримали політичну програму даної партії, можуть мати іншу думку стосовно питання, винесеного на референдум [10, с. 249].

У другому випадку опозиція отримує можливість мобілізації суспільної підтримки на користь власних проектів розв'язання даної проблеми (ініціатива позитивна) або проти запропонованих ініціатив правлячих політичних сил (ініціатива негативна). Прикладом негативної ініціативи може бути референдум в Італії у 1974 р., ініційований радикально правим католицьким угрупованням з метою відміни закону, що дозволяв цивільне розірвання шлюбів. Зумовило це великі складнощі для правлячих християнських демократів, які змушені були вибирати між підтримкою ортодоксальних вимог ініціаторів референдуму і політичним прагматизмом. У цій ситуації зайняли вони позицію проти проведення референдуму.

Італійський приклад скеровує нашу увагу в сторону стратегії політичних партій, він трактується як чинник, що визначає частоту проведення референдумів. За винятком Франції, де ініціатива проведення референдуму може належати президенту, який є понад партіями, решта західноєвропейських демократій ініціаторами чи противниками проведення референдумів мають політичні партії. Від обрахованого ними балансу втрат чи здобутків, рівня зовнішніх конфліктів, можливості послаблення політичних конкурентів, перспектив консолідації громадської думки і т. п. залежить ставлення партій до його проведення. Референдум є інструментом, що слугує більшою мірою політичним партіям ніж самим виборцям, які у ході його проведення значною мірою керуються симпатіями до учасників політичного конфлікту.

Аналізуючи функції референдумів, Т. Бйорклунд підкреслює, що є вони інструментом у руках політичних меншин (опозиції), механізмом подолання внутріпартійних поділів та громовідводом для суспільних розбіжностей [3, с. 237]. На думку Дж. Детлефа і А. Сторсведа, референдум, окрім того, виконує функцію "легітимації політичного істеблішменту перед скептично налаштованим електоратом" [5, с.19–20]. Як бачимо, цитовані автори переоцінюють значення позитивних (з системної точки зору) наслідків референдуму. Належить, однак, на це явище поглянути й з протилежної точки зору. Референдум може бути також наслідком

нездатності політичної еліти розв'язати контраверсійні питання й перенести тягар відповідальності за його розв'язання на весь електорат [12, с. 230]. Це дозволяє політичним партіям не лише уникати політичної відповідальності, але також 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 вороже ставлення партії до ідеї проведення референдуму. Прикладом тут може слугувати супротив британських консерваторів у 1975 р. проти ідеї проведення референдуму стосовно приналежності Великобританії до тодішнього Європейського Союзу та французьких правоцентристських партій стосовно референдуму 1988 р. щодо Нової Каледонії.

Політичним наслідком референдуму, ініційованого правлячими політичними силами, може стати зміцнення позиції партії (коаліції), яка здійснює владу або ж президента. Саме такий ефект мали перші чотири референдуми, проведені президентом Франції де Голлем. Зміцненням позиції правлячої партії і її лідера прем'єр-міністра Ф. Гонсалеса у референдумі 1986 р. щодо вступу Іспанії до блоку НАТО. Якщо ряди політичних противників не монолітні, виграний референдум може спричинити зростання підтримки партії, яка агітує за його проведення, а також залучення на свою сторону додаткових союзників. Мотиви підтримки референдуму можуть бути різними. Переживаючи трудний період, британська Лейбористська партія вирішила в 1975 р. відступитися від доктрини зверхництва парламенту й ініціювала референдум у справі приналежності Великої Британії до ЄЕС, уникаючи в такий спосіб прийняття рішення голосами своїх проєвропейських противників, консерваторів та лібералів, а також розколу в рядах власної партії.

Як вже згадувалось, запровадження референдуму тягне за собою певні ризики, особливо для провладних партій. Негативний результат загального голосування може означати падіння уряду, хоча не виникає це з положень діючого законодавства. Тому власне де Голль добровільно склав свої повноваження президента V Республіки у Франції після програного у 1969 р. референдуму у справі реорганізації Сенату. Так впав у Швеції уряд Т. Ерландера, не здобувши підтримки реформи освіти у 1957 р. За подібних обставин, у результаті неотримання підтримки норвезькими виборцями ідеї приєднання до ЄЕС, подав у відставку соціал-демократичний уряд (1972 р.). Навіть якщо не доходить до відставки, престиж правлячих партій у випадку програшу референдуму залишається поважно підірваним. Дж. Сміт, беручи до уваги результат референдуму для укладу політичних сил, розрізняє референдуми: прогегемонічні — тобто такі, які утримують чи зміцнюють позицію правлячих політичних сил, та антигегемонічні — тобто такі, які приводять до блокування рішення підтримуваного правлячими політичними силами або навіть до їх відставки.

Аналіз практики застосування референдумів дозволяє стверджувати, що, за винятком Швейцарії, голосування є одночасно і контрольованими, і прогегемонічними. Кожного разу референдум, однак, означає виникнення нових ліній політичних поділів, які проходять через партійну систему й існуючі в ній партії. При виникненні референдуму виникають політичні блоки партій в підтримку винесеного на розгляд питання і тих, що виступають проти нього. Варто також підкреслити, що становища, які приймають дані угруповання, є змінними і умовно ситуаційними. За винятком Італійської радикальної партії (PRI), яку називають "партією референдумів", яка відстоює цю форму прийняття рішень при контраверсійних питаннях, решта політичних партій представляють змінні позиції

щодо застосування референдумів. Відношення до цієї інституції (її застосування чи незастосування) може спричинити внутріпартійні конфлікти. Якщо навіть вони будуть подолані, то слід додати, що прийняття рішення про проведення загального голосування зумовлює принципову зміну політичних сил, їх розподіл на тих, що схильні відповісти "так", та прихильників відповіді "ні" на конкретне питання, як це мало місце в скандинавських партіях під час проведення у 1994 році референдумів стосовно вступу в ЄЕС [5, с. 26].

Аналіз стратегії політичних партій відносно референдуму дозволяє зробити певні узагальнення. По-перше, якщо існує можливість розв'язання конкретного питання даною партією шляхом парламентських дебатів, то правдоподібно, що буде вона виступати проти загального голосування, хоча б з огляду на кошти. Сильним негативним стимулом голосування є також такі чинники, як можливість програти вибори, що показують соціологічні дослідження стану громадської думки, загроза виникнення внутріпартійних поділів чи вигоди, які можуть отримати від всезагального голосування політичні противники. І навпаки, стимулами, що зумовлюють підтримку референдуму, є слабкі шанси отримати підтримку відповідного рішення на парламентському рівні, сильні внутріпартійні протиріччя, перспектива отримання перемоги в загальному голосуванні, а також можливість виникнення конфлікту серед політичних сил, які виступають противниками проведення референдуму. Правдоподібною чи дисфункціональною для інтересів політичних партій, які стараються до отримання та зміцнення актуальної політичної позиції [12, с. 228].

Референдум стає сьогодні чимось більшим ніж лише виразом громадської думки. Передовсім потрібно визначити характер справ, які піддаються вирішенню загальним голосуванням. Окрім традиційних — зміни конституції, предметом референдуму стають питання сильної поляризації громадської думки і вияву значних емоцій. До цього типу проблем належать питання, які стосуються моральних проблем (припустимість розлучень — Італія 1974 р., Ірландія 1986 р. і 1995 р., допустимість абортів — Італія 1981 р., Ірландія — 1983 і 1994 р), приналежність до міжнародних організацій (Данія, Норвегія, Ірландія, Великобританія — приналежність до ЄЕС, Іспанія — до НАТО, Ірландія, Данія, Франція, Австрія, Швеція, Фінляндія — ратифікація Маастрихтського трактату) чи проблеми т.зв. "нової політики" (референдум у справі атомних електростанцій в Австрії і Швеції). У двох референдумах у 1991 і 1993 рр. італійці визначалися стосовно основних проблем політичної реформи, в тому числі й стосовно виборчої системи. Політичними наслідками обох цих голосувань була делегітимізація політичної системи І Республіки, а також несприйняття більшості діючих в її рамках політичних партій. Такого типу референдум приносить з собою часто поглиблення соціальних поділів і конфліктів, прикладом чого може бути хоча б розподіл ірландського суспільства стосовно розлучень та абортів чи скандинавських країн стосовно приналежності до Європейської спільноти. Належить також звернути увагу на те, що різниця між переможною більшістю та переможеною меншістю є часто досить незначною. Так, у 1994 р. за прийняття до Європейської спільноти голосувало 56,9% фінів, 52,3% шведів і 47,8% норвежців [5, с. 21]. В ірландському референдумі 1995 р. стосовно лібералізації закону про розлучення його прихильниками виявилось 50,3% виборців (у попередньому референдумі їх кількість становила 63,5%). Важко уявити, що існуючий конфлікт інтересів, закладений оцінкою наслідків прийняття до Європейської спільноти чи допустимості розлучень, був таки вирішений через референдум.

Як видно, поширення практики звернення до референдумів спричиняє численні політичні наслідки. Стосуються вони як виборців (можливість безпосереднього ви-

словлювання у спірних питаннях), так і самої політичної системи (модифікація механізмів прийняття рішень). Однак особливе значення має референдум для політичних партій. Ті, які при владі, отримують можливість додаткової легітимації своєї політики (наприклад, так сталося стосовно політичних реформ А. Соареша в Іспанії в 1976 р.) і прийняття додаткових умов щодо їх реалізації. Коли предметом референдуму є контраверсійні питання, які зумовлюють поділи в середині самої партії, вона має можливість перенести тягар прийняття рішення на плечі самих виборців [8, с. 220]. Коли правляча партія сама поділена навколо питання, що вноситься на референдум, може вона в такий спосіб змобілізувати власних членів до узгодженої діяльності. Якщо вона монолітна, то стоїть перед меншою небезпечкою програшу загального голосування. Меншими є ризики від проведення референдуму для опозиції, яка в такий спосіб може прийти й до влади. У кожному, однак, випадку політичні партії на практиці здійснюють підрахунок втрат та вигод, керуючись при цьому не абстрактним добром народу, а власними партійними інтересами.

Винятково іншу роль відіграють інститути безпосередньої демократії у Швейцарії - країні, яка визнається за "колицку" демократії участі і яка має там вікові традиції. Традиція ця пов'язана насамперед з існуючими тут соціополітичними поділами. У сучасній Швейцарії сформувався трирівневий механізм прийняття рішень, який охоплює:

- консультації перед прийняттям рішення в парламенті з групами інтересу,
- референдум, пов'язаний з народною ініціативою (позитивний чи негативний),
- діяльність політичних партій, які є виразниками інтересів виборців [7, с. 111–113].

Характерною рисою швейцарського консенсуалізму є відносна слабкість значення політичної репрезентації партіями. Пов'язано це з відсутністю можливості конкуренції за місця в уряді та забезпечення автоматичних місць в уряді найбільшим політичним партіям. Соціальне незадоволення виражається, таким чином, через інститути безпосередньої демократії, а не в парламентській діяльності політичних партій. Референдум є своєрідним механізмом політичного "шантажу" проти великої коаліції. Це означає, що значна частина соціальних конфліктів вирішується поза парламентською і урядовою ареною. У такій ситуації референдум служить в основному виборцям та малим партіям, не представленим на урядовій арені, однак здатним мобілізувати соціальну підтримку на користь тих чи інших 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 різноманітність й багатоманітність інтересів репрезентованих політичними партіями. Треба також пам'ятати, що швейцарське суспільство є дуже поділеним. Лінії соціального поділу розподілені через етнічні та релігійні відмінності, на що накладається також сильна автономія кантонів. Політичні партії є слабкими і репрезентують вузькі кола суспільства, легітимуються невисоким, як на європейські стандарти, рівнем виборчої підтримки. Як зазначає Ф. Лехнер, "гетерогенність інтересів та слабкість національних партій і груп інтересів ставить завдання формування стабільної політичної коаліції надзвичайно складним та ризикованим" [10, с. 29]. Становище партій, репрезентованих в Nationalrat в багатьох питаннях значно відрізняються поміж собою, що, у випадку непорозуміння, загрожує неприйняттю 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 за інституцію, що втілює ідеї громадян.

У багатьох випадках референдум стає владою негативною, яка дозволяє блокувати ініціативи політичних партій, через що його значення, як інструмента “позитивної політичної партисіпації”, є мінімізоване. Деякі референдуми (особливо “екологічні”) скликаються лише для того, щоб протистояти урядовим ініціативам, наприклад, серія трьох голосувань у квітні 1990 р. зумовлена протистоянням будівництву автострад. Часто виявляється також конфлікт між інноваційністю політичних еліт і консерватизмом електорату, який, наприклад, від 1971 р. уможливив визнання виборчих прав жінок. Все це зумовлює обережність в оцінці референдуму “як найкращого виразу демократії”.

Аналіз практики використання інституції референдуму в сучасних демократіях приводить до твердження, що дана інституція користується зростанням інтересу і зі сторони виборців, і зі сторони політичних партій. Про популярність референдуму серед громадян говорить, між іншим, фреквенція в сучасних голосуваннях. На противагу виборчій фреквенції, має вона тенденцію до зростання і доводить, що громадська думка піддається мобілізаційним впливам. Наприклад, у референдумах, які стосуються політичної реформи, здійснена в Італії в 1993 р. фреквенція становила 77% і була на 14,5% вища ніж на попередньому референдумі, хоч і дещо нижча ніж у виборах 1992 р. [13, с. 612–613]. У серії референдумів, здійснених у 1994 р., у справі приналежності до Європейського Союзу фреквенція перевищила рівень участі в останніх виборах. Було це особливо очевидно у Норвегії, де проблема співпраці з Євросоюзом викликала найглибший конфлікт. У референдумі взяло участь 89% виборців, коли в останніх парламентських виборах в 1993 р. лише 75,9%. У Австрії в референдумі брали участь 82% (у виборах з 1994 р. – 78%), натомість у Фінляндії – 74% (у виборах з 1991 р. і 1995 р. – 72%). У Швеції рівень участі в загальному голосуванні був нижчим (83%) ніж у виборах до парламенту з 1994 р. (87%) [5, с. 30]. Загалом, для швейцарських референдумів характерним є досить низький рівень фреквенції, хоча окремі питання, наприклад, ліквідація армії, що було предметом голосування в 1989 р., привели до виборчих урн близько 70% виборців.

Більшість політичних партій негативно ставляться до референдуму. Очевидно, слід погодитися з тим, що референдуми мають майбутнє у сучасній представницькій демократії. Однак слід пам'ятати, 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.
2. Barry B. Review Article; Political Accomodation and Consociational Democracy // British Journal of Political Science, 1975, vol.5. – P. 480–485.
3. Bjorklund T. The Demand for Referendum. When does it arise and when does it succeed ? // Scandinavian Political Studies, 1982, vol.5 (3).
4. Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porownawcza / Pod. red. A. Antoszewskiego, R. Herbuta.- Wrocław: Wyd.Wr.U, 1997.
5. Detlef J., Storsved A. Legitimacy Through Referendum? The Nearthly Successful Domino-Strategy of the EU Referendums in Ausrtia, Finland, Sweden and Norway // West European Policy, 1995, vol.18 (4). – P.18–32.
6. Flickinger R.S., Studlar D.T. The Disappearing Voters? Exploring Declining Turniut in Western European Elections // Western Euopean Politics, 1992, vol.15(2).

7. Kerr H. The Swiss Party System: Steadfast and Changing. – In: Party Systems in Denmark, Austria, Switzerland, the Netherland and Belgium / Ed. by H.Daalder. – L.: Frances Pinter, 1987. – P.9–15.
8. Lane J., Ersson S. Politics and Society in Western Europe. – London, Sage, 1987.
9. 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.
10. 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.
11. Lijphart A. Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Democracies. – New Haven: Yale UP, 1984.
12. Morel L. Party Attitudes Towards Referendum in Western Europe // Western European Politics, 1994, vol.16 (3). – P.222–230.
13. Newell J., Bull M. The Italian Referendum of April 1993: Real Change at Least? // West European Politics, 1993, vol.16 (4). – P.610–615.
14. Smith G. The Functional Properties of the Referendum // European Journal of Political Research, 1976, vol. 4(1). – P.4–10.
15. Steiner J. Democracje europejskie.- Rzeszow: Wyd. WSP, 1993.

A REFERENDUM AS A POLITICAL INSTITUTION AND STRATEGY OF POLITICAL PARTIES IN MODERN REPRESENTATIVE DEMOCRACY

Yuriy Shveda

*L'viv Ivan Franko National University, Universytets'ka Str.,1,
L'viv, 79000, Ukraine shveda@ukr.net*

The article examines a referendum as a political Institution and as a strategy of political parties, its types and role in the modern representative democracy.

Key words: Referendum, obligatory and optional referendums, ratification and consultation referendums, controlled (inspected) and uncontrolled referendums, pro-hegemonic and anti-hegemonic referendums, participation democracy.