

УДК 324: 321. 74

Валюх Л. І.

ІНСТИТУТ РЕФЕРЕНДУМУ В ТЕОРІЯХ ДЕМОКРАТІЇ

У статті проаналізовано референдум як демократичний інститут політичної системи. Обґрунтовано, що громадяни можуть і повинні вирішувати суспільно-політичні проблеми шляхом референдуму. Саме демократична політична система має найбільше ресурсів для реалізації такої можливості.

Ключові слова: референдум, теорії демократії, громадянська компетентність.

Валюх Л. И. Институт референдума в теории демократии.

В статье проанализирован референдум как демократический институт политической системы. Обосновано, что граждане могут и должны решать общественно-политические проблемы путем референдума. Именно демократическая политическая система имеет наибольшее количество ресурсов для реализации такой возможности.

Ключевые слова: референдум, теории демократии, гражданская компетентность.

Valyukh L. I. Referendum institution in democracy theories.

In the article referendum as a democratic institution of a political system has been analyzed. Democracy implements and shows its nature and peculiarity via direct democracy institutions, one of which is a referendum itself.

In the article the basics of a liberal democracy theory, elite democracy theory, pluralistic democracy conception and participation democracy theory has been showed. The above-mentioned theories reflect two main approaches to political participation. On one hand, political participation must be minimized in order to concentrate decision-support tools in hands of competent people able to effectively maintain democratic values. On the other hand, broad political participation is one of the best ways to legitimate political authority, provide competitiveness and avoid violence while making political decisions. Direct democracy institutions are treated with higher priority, as, on one hand, they technically correspond to the people power ideals the most, on the other – help to study in practice their use results.

It has been proved that citizens are quite competent in solving of socio-political problems with the help of a referendum, and democratic political system itself possesses the greatest amount of resources to realize such an opportunity, as competence, as it is, is an acquired feature.

A referendum institution still possesses a number of defects peculiar to democracy as a social phenomenon. In the conclusion – the following institution is either too idealized, or is treated negatively from the same perspectives – its democratic character. The tendency of greater referendum use, taking place since the second half of XX century, is the reason to admit a real opportunity to overcome most negative events occurring in the process of realization by citizens their own will expression right.

Key words: referendum, democracy theories, citizen's competence.

Процес демократизації набув глобального характеру, це призвело до підвищеного інтересу до демократичних інституцій та зростаючої практики їх застосування. Особливо це стосується інститутів прямої демократії, в основу яких покладено один з основних демократичних принципів – принцип народовладдя. Найбільшою мірою цей принцип може реалізовуватись через інститут референдуму. Дослідження інституту референдуму в теоріях демократії є особливо актуальним з огляду на те, що в усталених демократіях існує ціла низка зауважень щодо його реалізації, тоді як у перехідних суспільствах з неусталеними політичними системами референдуми розглядаються як одна з небагатьох демократичних

процедур.

Окремі аспекти дослідження даної проблематики висвітлено у працях ЛеДюка Л., Мурашина О. Г. Степаненко І. В. та інших закордонних та українських авторів. Метою статті є аналіз інституту референдуму в основних теоріях демократії.

Одним з перших аргументів на користь визнання референдуму демократичним інститутом політичної системи є його відповідність античному, «класичному» варіанту народовладдя. З часів Стародавньої Греції і до кінця XVIII ст. демократію визначали як особливу форму організації державної влади, коли нею (владою) володіють усі громадяни [6, с. 27]. З огляду на це, домінує теза, що найповніше демократія реалізує та розкриває свою сутність і своєрідність саме через інститути прямої демократії, одним з яких і є референдум.

Проте з часом параметри політичного життя, його теоретичне обґрунтування та практичне здійснення змінювалися, окремі елементи – дуже кардинально.

У залежності від того, що саме покладено в концепцію як «наріжний камінь», на чому акцентується увага при дефініціюванні понять «демократія», «демократичність», сучасна політична наука виділяє окремі теорії.

У період Нового часу зароджується нове бачення демократії, на яке й опираються версії її сучасного розуміння, що значно відрізняється від давніх ідеалів [6, с. 27].

Історично першою була сформована ліберальна теорія демократії, в основу якої були покладені ідеї автономності особистості, виділенні її з суспільства та держави. Дослідники визначають такі основні положення ліберальної концепції: пріоритет прав людини над правами держави; обмеження сфери діяльності держави насамперед охороною суспільного порядку та безпеки громадян; пріоритет ринкового регулювання економікою над державним управлінням; розподіл влади як умова контролю громадян над державою; визнання особистості основним джерелом влади.

Головною рисою лібералізму є його орієнтація на індивідуалізм: визначаючи суб'єктом демократії індивідів, громадян, теорія не бере до уваги групи як готові суб'єкти реальної політичної влади. Визнаючи народ основним джерелом влади, лібералізм із самого початку був зосереджений на ідеї представницької демократії [8, с. 642].

В основу теорії елітарної демократії покладені погляди В. Парето, Г. Моски, Р. Міхельса, які стверджували, що реальна влада належить політичній еліті – самостійній групі або сукупності груп, безпосередньо пов'язаній із здійсненням влади або тиском на владу. Загальними рисами цієї теорії є: поділ суспільства на еліту і маси; визнання політичної нерівності однією з основних підвалин суспільного життя; розуміння історії як сукупності соціальних циклів, що характеризуються пануванням певних типів еліт [6, с. 30].

Теорія обстоює необхідність обмеження участі мас в управлінні суспільством, оскільки масам притаманні політичний та ідеологічний ірраціоналізм, радикалізм поглядів та емоційна неврівноваженість, подолати які не здатний жоден політичний механізм. З огляду на це, демократія розуміється як конкуренція потенційних керівників за довіру виборців, тобто зводиться до демократичності способів утворення влади [6, с. 32]. Теорія спрямована на створення ефективних механізмів рекрутування еліти, що ставали б на заваді замкненості, олігархізації, відчуженню еліти від широких мас, забезпечуючи її відкритість для росту із представників усіх суспільних верств, можливість її якісного своєчасного оновлення. Необхідним елементом є також забезпечення контролю над політичною елітою з боку суспільства – через гласність, конкуренцію, прямі та рівні вибори. Народу належить право теоретичного контролю за складом еліти майже виключно у процесі виборів [2, с. 38].

Іншою теорією демократії, яка не менш критично ставиться до інституту референдуму, є концепція плюралістичної демократії. Низка авторів (М. Вебер, Й. Шумпетер, А. Бентлі, Р. Дах, Г. Елпонт, К. Дейч, С. Ліпсет та інші) виходять з того, що народ не може виступати єдиним суб'єктом політичної дії – це можна спостерігати лише у виняткових випадках, під час широких, загальносистемних трансформаційних процесів. Суспільство складається з груп інтересів, які конкурують між собою і тому є вкрай неоднорідною системою [7, с. 39].

Загальні риси концепції зводяться до визнання зацікавленої групи центральним елементом демократичної політичної системи, збереження рівноваги конкурентних інтересів, підтримки політичною системою соціально-обмежених верств.

Демократія полягає у наданні всім груп можливості висловлювати і захищати свої інтереси, запобіганні конфліктам, забезпеченні балансу сил та соціальних противаг, у недопущенні узурпації влади найпотужнішими суспільними групами, в тому числі – політичною більшістю. Тому заперечується система правління з прямою участю всіх у політичному процесі, оскільки вона передбачає диктат із боку більшості. У кожній з груп інтересів є своє розуміння «народного блага», а також способів його досягнення. Демократія розуміється як механізм визначення, представництва та узгодження інтересів, що має здійснюватись компетентними представниками [7, с. 40].

У 60-70 рр. XX ст. набула значного розповсюдження партисипаторна (учасницька) теорія демократії, яка, на думку політологів, стоїть найближче з-поміж сучасних тлумачень суті демократії до її визначення як влади, що здійснюється народом. Теорія обґрунтовує необхідність участі широких мас не лише у виборах політичних представників, а й участі у прийнятті рішень через референдум та участі безпосередньо у політичних процесах, тобто у підготовці, прийнятті та впровадженні рішень. Її прихильники з жалем констатують, що на сучасному етапі суспільного розвитку здійснення прямого народовладдя неможливе, тому адекватною сучасному суспільству демократичною системою була б система, в якій поєднувалися б принципи прямої і представницької участі в усіх її елементах – від нижчих ланок управління до вищих рівнів влади [6, с. 608–609]. Функціонування такої системи забезпечить подолання політичного відчуження, сприятливо позначиться на розвитку громадянської активності та забезпечить ефективний контроль за політичними інститутами та посадовими особами [2, с. 37].

Відсторонення від політичної влади мас елітарна теорія пояснює відсутністю якостей, які дозволили б говорити про їх компетентність. Застосування референдумів, на нашу думку, не дуже суперечило б основним її постулатам у випадку проведення місцевих референдумів, вирішення питань яких, як правило, не потребує наявності у громадян якихось виключних якостей та надзвичайної обізнаності; крім того, громадяни, які на практиці постійно стикаються з проблемою, можуть бути значно компетентнішими у її вирішенні. Інший напрям можливого використання – у забезпеченні контролю над елітою, елементом якого могли б бути референдуми з приводу «довіри-недовіри» виборним органам влади та політиці, яку вони здійснюють.

Теза плюралістичної теорії про недопущення узурпації влади політичною більшістю, на перший погляд, унеможлиблює функціонування не тільки референдумів, а й ставить під сумнів існування демократичної політичної системи, оскільки основоположним принципом демократії є принцип влади більшості, коли загальнообов'язковим вважається рішення, за яке віддала голоси більшість тих, хто брав участь у голосуванні [6, с. 25]. Плюралістична теорія виходить із пріоритету рішень, що задовольняють більшість, перед рішеннями, прийнятими більшістю, а результати референдумів у більшості випадків є все ж скоріше другим, аніж першим. Цілком в руслі ідей плюралістичної теорії буде проведення місцевих референдумів, які не суперечать захисту інтересів груп, основою формування яких є територіальний принцип (референдум також «прив'язаний» до адміністративно-територіального принципу – участь у голосуванні можуть брати громадяни, що є жителями певних адміністративно-територіальних одиниць в залежності від того, чи є референдум загальнонаціональний, регіональний чи місцевий) [4, с. 131]. Знову ж таки, виправданим може бути застосування референдуму в період, коли народ, у силу обставин, виступає єдиним суб'єктом політичної дії – національно-визвольний рух, референдум про незалежність.

З іншого боку, не слід також ідеалізувати позицію демократії участі щодо референдумів. Існує ціла низка проблем, що пов'язані із застосуванням цього інституту на практиці.

Як бачимо, теорії по-різному підходять до участі громадян у політичних процесах в залежності від того, кому надають пріоритет у здійсненні влади – особистості, соціальній групі чи народу, проте жодна з них не відкидає її остаточно, оскільки політична участь громадян є важливим аспектом функціонування демократичних систем, будучи вагомим чинником легітимності останніх.

Розглянуті теорії відображають два основні підходи до політичної участі. Згідно одного, політична участь повинна бути зведена до мінімуму для зосередження інструментів прийняття рішень у руках компетентних і поінформованих людей, які можуть ефективно підтримувати демократичні цінності. Розширення політичної участі розглядається як загроза демократичним інститутам. Інший підхід наголошує на тому, що широка політична участь є одним із найоптимальніших шляхів легітимації політичної влади, забезпечення конкурентності та унеможливлення насильства в процесі прийняття політичних рішень. Власне під розширенням політичної участі розуміють, передусім, збільшення можливостей прямої участі на противагу (але не на заперечення) участі опосередкованій, визнаній всіма теоріями демократії.

У залежності від способу і характеру участі громадян в управлінні демократія передбачає дві класичні моделі: представницьку (репрезентативну, опосередковану, непряму) та пряму (безпосередню) [4, с. 131].

Представницька демократія передбачає опосередковану участь громадян у політиці у формі представництва. Громадяни через голосування формують органи влади – вибирають тих, хто представлятиме їх на рівні владних структур, вироблятиме політичні курси, прийматиме закони.

Пряма демократія передбачає безпосередню участь громадян у прийнятті політичних рішень. До інститутів прямої демократії відносять референдум, вибори, народне опитування, відкликання народних депутатів, накази народним депутатам, галузеві збори та з'їзди [5, с. 45–55], громадські обговорення, страйки та різні форми мітингів, демонстрацій, пікетування установ, а також акти громадянської непокорі і навіть акти народних бунтів, повстань [4, с. 131].

На практиці ці моделі тісно взаємодіють між собою не тільки в політичній системі взагалі, а й в окремих політичних інститутах. Скажімо вибори, якщо характеризувати їх як процес прийняття рішень голосуванням, належать до інститутів прямої демократії, а з огляду на їх суть цілком очевидно є їх належність до представницької демократії. Аналогічно – референдум, у процесі якого рішення приймається прямим голосуванням громадян, але багато аспектів його здійснення – від визначення його доцільності до затвердження і впровадження результатів – є, як правило, наслідком діяльності представницьких органів влади. Власне під учасницькою демократією розуміють середнє між двома класичними моделями, побудованими на основі прямої та представницької участі [3, с. 23], звертаючи увагу на їх взаємодію в політичних системах суспільства.

Ставлення до референдуму прихильниками різних концепцій, на нашу думку, по суті відображає позицію щодо положення, яке містить головну ідею даного інституту – участь у прийнятті рішення всіх громадян. Проблема, яка виникає у зв'язку з цим – компетентність, – є проблемою не тільки референдуму та багатьох інших інститутів, а й демократії взагалі. Науковці відзначають існування суттєвих зв'язків між рівнем політичної компетентності громадян і функціонуванням демократії [6, с. 60–62].

З огляду на це, компетентність буде визначатись, згідно Р. А. Даля, відповідно до ідеї «загального блага», її інтерпретації в теоріях демократії [9, с. 549]. Дослідник виділяє два підходи – широкий і вузький. Широкий визначає компетентним такого громадянина, який проявляє інтерес до суспільного і громадського життя; добре поінформований про політичну систему, її інститути та представників, що їх репрезентують у вирішенні суспільних питань; намагається активно впливати на політику через голосування, виражає власну точку зору, бере участь у суспільно-політичних заходах. Головною рушійною силою виявлення і

реалізації таких якостей виступає лише прагнення до загального добробуту [4, с. 131].

Даний підхід чітко прослідковується у теорії демократії участі. Перелік якостей моделює «ідеального громадянина», який доволі незалежний від реальності, за що і піддають критиці як саму теорію, так і її інститути.

Вузкий підхід передбачає, що громадянин діє, перш за все, відповідно до своїх власних інтересів, які можуть включати й інтереси інших осіб, безпосередньо з ним пов'язаних. Загальне благо уявляється сумою індивідуальних благ громадян (ліберальна теорія) або сумою благ груп, які об'єднуються за принципом спільності розуміння індивідуальних благ (плюралістична теорія) [4, с. 131].

Сучасна демократія в розвинутих країнах, будуючись на системі ліберальних цінностей, широко застосовує механізми зворотного зв'язку між громадянами і політичною елітою, що забезпечують контроль та участь громадян у процесі вироблення, прийняття та реалізації рішень – тобто поєднує обидва підходи. Така практика спричинила розвиток ще однієї концепції демократії – деліберативної (дорадчої). Компетентність тут визначається як здатність громадянина до вирішення суспільних проблем шляхом обговорення, а отже передбачає толерантність, наявність критичного мислення і вміння аргументації [9, с. 552].

Виділяють первинні складові компетенції: громадянська освіта; політична інформація; прагнення, сформоване на основі освіти та інформації, застосовувати їх на практиці [4, с. 133].

Саме виходячи з якісних показників цих складових і оцінюється компетенція електорату, яка (оцінка) буде завжди відносною: одного громадянина відносно іншого, однієї групи відносно інших, згідно однієї теорії відносно іншої – такі поняття, як «ідеальний» громадянин та «нормальний» («пересічний») не мають прототипів у реальному суспільному житті [6, с. 383], хоча саме виходячи з таких категорій і формується уявлення про компетенцію електорату.

Громадяни можуть бути компетентними у вирішенні суспільно-політичних проблем шляхом референдуму. І саме демократична політична система має найбільше ресурсів для реалізації такої можливості, оскільки компетентність як така є набутою рисою.

Здобуття компетентності електоратом може, на нашу думку, відбуватися як у активній (головним рушієм є зацікавлення громадян), так і в пасивній (ґрунтується на зацікавленні державної влади в компетентних громадянах із огляду на невизначеність результатів демократичних процесів при чіткій регламентації їх процедури [1, с. 13]) формах, які реалізуються одночасно і можуть компенсувати одна одну: ідеальний варіант – обернено-пропорційна взаємодія. І якщо освіта характеризується відносною сталістю, то рівень інформованості (а відповідно і здатність її використовувати) може різко змінюватися.

Невідповідність інформації, заплутаність аргументації щодо наслідків голосування є результатом поганої взаємодії між активною і пасивною формами здобуття інформації, внаслідок чого між ними утворюється вакуум: громадяни часто не мають змоги отримати інформацію, що їх цікавить або взагалі, або в доступній формі, а органи влади або не володіють інформацією відносно запитів громадян, або в силу тих чи інших причин не задовольняють потреби електорату, і зусилля обох сторін можуть виявитись марними [3, с. 36]. Тобто компетентність громадян досягається при відкритості політичної системи та при наявності громадянського суспільства – якраз відсутність даних характеристик і є однією з основних ознак недемократичного політичного режиму.

Отож, як і самому поняттю демократії в цілому, інституту референдуму притаманна неоднозначність, яка проявляється у різних аспектах його характеристик. Це є наслідком багатьох факторів: спорідненості інститутів прямої демократії, існування численних теорій демократії, нарешті – наявності чималої кількості проблем і шляхів їх вирішення при проведенні референдуму. У підсумку – цей інститут або ж надміру ідеалізується, або ж оцінюється різко негативно з одних і тих же позицій – його демократичності.

Швидкий процес поширення демократії в сучасному світі сприяв розповсюдженню і її

інститутів, референдуму зокрема, але призвів до того, що частина демократичних держав багато в чому не відповідають уявленням про демократичний лад. Найбільш це стосується так званих «молодих» демократій, у яких процес становлення демократичних інститутів ще не завершився, і тому вони лише виявляють схожість із усталеними зразками демократичного устрою. У класичних демократіях їх інститути виступають як необхідні механізми гарантування прав і свобод, котрі є самоцінними. Натомість в «електоральних» демократіях панує інструментальне ставлення до громадянських свобод – тільки як до засобу досягнення політичних цілей.

Все це дозволяє, на перший погляд, прийти до висновку про утопічність прямої демократії в умовах сучасного суспільства. Проте всі критичні зауваження щодо прямої демократії можна перенести також і на представницьку та, зрештою, і на демократію в цілому [3, с. 33].

Інститут референдуму, найповніше відображаючи сутність демократичного принципу народного суверенітету, не позбавлений низки вад, притаманних демократії як суспільному феномену. Практика дедалі ширшого використання референдумів, винесення на них питань соціального характеру, що спостерігається з другої третини ХХ ст., дозволяє говорити про цілком реальну можливість подолання більшості негативних явищ, що можуть виникнути в процесі реалізації громадянами власного права на волевиявлення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖРЕЛ І ЛІТЕРАТУРИ

1. Банс В. Борьба за либеральную демократию в Восточной Европе / В. Банс // Проблемы Восточной Европы. – Вашингтон, 1990. – № 29–30. – С. 13.
2. Корельский В. М. Власть. Демократия. Перестройка. / В. М. Корельский. – М., 1990. – 237 с.
3. ЛеДюк Л. Учасницька демократія: референдуми у теорії та на практиці. / Л. ЛеДюк. – Харків : Центр Освітніх Ініціатив, 2002. – 158 с.
4. Мурашин О. Г. Акти прямого народовладдя у правовій системі. / О. Г. Мурашин. – К., 1999. – 182 с.
5. Опришко О. Пряме народовладдя. Чи прямим є до нього шлях? / О. Опришко, О. Коваленко // Віче. – 2000. – № 7. – С. 49–55.
6. Основи демократії : посібник / М. Бессонова [та ін.]; заг. ред. А. Колодій; АПН України, Інститут вищої освіти, Українсько-канадський проект «Демократична освіта». – К. : Ай Бі, 2002. – 680 с.
7. Політичні режими сучасності та перехід до демократії / С. А. Давимука [та ін.]. – Львів, 1999. – 166 с.
8. Себайн Дж. Г. Історія політичної думки / Дж. Г. Себайн, Т. Л. Торсон. – К., 1997. – 838 с.
9. Степаненко І. В. Громадянська компетентність як чинник розвитку демократії в Україні: проблема наближення / І. В. Степаненко // Розвиток демократії та демократична освіта в Україні: Матеріали II міжнародної наукової конференції (Одеса, 24–26 травня 2002 р.). – К., 2003. – С. 549–557.