

## Часть 5. Проблемы повышения качества и уровня культуры политической власти

УДК 342.573(4)

### РЕФЕРЕНДУМ КАК ИНСТИТУТ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИЦИПАЦИИ: ВЛИЯНИЕ НА ПОЛИТИЧЕСКУЮ КУЛЬТУРУ

**Аксёнов Игорь Владимирович**

Законодательное Собрание Свердловской области, Екатеринбург, Россия  
aks-i@yandex.ru

**Аннотация.** Доклад посвящен анализу влияния института референдума на политическую культуру. Автор высказывает предположение, что использование референдума способно формировать политическую культуру участия. При этом сам референдум не является институтом, свойственным какому-либо конкретному типу. Также констатируется, что некорректное применение референдума оказывает деструктивное влияние на состояние политической культуры. В работе приводятся примеры референдумов в Греции (2015) и Венгрии (2016) как примеры манипулятивных практик, которые фактически не были признаны Европейским Союзом и породили множество критики института как такового.

**Ключевые слова:** референдумы; политические институты; политическая культура; политическая партиципация; культура участия; Швейцария; Европейский Союз

### REFERENDUM AS AN INSTITUTION OF POLITICAL PARTICIPATION: INFLUENCE ON POLITICAL CULTURE

**Igor V. Aksenov**

Legislative Assembly of the Sverdlovsk Region, Ekaterinburg, Russia  
aks-i@yandex.ru

**Abstract.** The report devoted to the analysis of the institute of referendum influence on political culture. The author suggests that the use of a referendum can form a political culture of participation. At the same time, the referendum itself is not an institution characteristic of any particular type. It is also stated that the incorrect application of the referendum has a destructive effect on the political culture. The paper gives examples of referendums in Greece (2015) and Hungary (2016) as examples of manipulative practices that were not actually recognized by the European Union and gave rise to a lot of criticism of the institution as such.

**Keywords:** referenda; political institutions; political culture; political participation; a culture of participation; Switzerland; European Union

В современном политологическом дискурсе неуклонно растет интерес к политической аксиологии. Актуальным является вопрос научного поиска, как ценности, составляющие ядро политической культуры, влияют на политическую систему и политический процесс. Важным является и вопрос о потенциале трансформации данных ценностей, возможности их целенаправленного конструирования.

Классический подход к изучению политической культуры предполагает ее рассмотрение сквозь призму системного воспроизведения определенных паттернов социального и политического поведения, их институционализации. Политическая культура «определяет и характеризует тип отношения человека к окружающему его, прежде всего социальному и политическому мироустройству, определяет меру сохраняемого либо изменяемого человеком в окружающем мире» [1]. Соответственно, выстраивается некая взаимосвязь, эвристическое тождество, между доминирующим типом политической культуры и политическими практиками, используемыми людьми.

Современная политология насчитывает бесчисленное множество подходов к типологизации политической культуры. Однако вариант, выработанный Габриэлем Алмондом и Сиднеем Вербой, можно считать общепринятым [2]. Ими были выделены три идеальных типа: парохильный (патриархальный), подданнический, участия. В дальнейшем подход был модифицирован добавлением подклассов, а также важнейшего смешанного типа – гражданской культуры. В ее рамках граждане могут играть значимую роль в функционировании одних политических институтах и иметь абсентеистское отношение к другим.

Предполагается, что степень вовлеченности граждан в политический процесс, их инклюзия, механизмы политической партиципации напрямую взаимосвязаны с конфигурацией разных типов политической культуры в обществе. Существует мнение, что доминирующий тип политической культуры определяет режим функционирования избирательной системы, т. е. механизм решения политических и социальных конфликтов [3].

Важным институтом политической партиципации в рамках избирательной системы является референдум. Касательно характера его взаимосвязи с политической культурой актуальными и дискуссионными являются два вопроса. Во-первых, какому типу политической культуры соответствует референдум. Во-вторых, может ли референдум повлиять на трансформацию политической культуры.

Для ответа на эти вопросы можно обратиться к анализу региона, где наиболее часто проходят референдумы – Европе. Наибольшее количество

референдумов проходит в Швейцарии [4]. Как отмечают эксперты, референдум является основой политической культуры страны [5]. Влияние на политическую культуру можно увидеть на основании некоторых особенностей, ставших следствием частого применения института. Прежде всего это выравнивание политических различий в электоральных предпочтениях. В отличие от большинства европейских стран, в Швейцарии нет электоральной специфики между территориями, разными по уровню урбанизации, географическому нахождению и этническому составу.

Подобная картина свидетельствует о гомогенизации политической культуры общества. Фактически референдум трансформирует смешанный тип, приводя его к политической культуре участия. Это происходит из-за дополнения традиционных механик политической партиципации, которые распространены в других странах европейского континента, институтом референдума.

Тем не менее частое использование референдума в Швейцарии активно критикуется со стороны других стран. Негативные оценки есть как со стороны стран, где институт референдума также активно используется, так и со стороны политий, где он практически не применяется. Аргументация первых сводится к тому, что злоупотребление институтом референдума делигитимирует традиционные механизмы политической партиципации, в частности парламентаризм. Организуя плебисциты по широкому кругу вопросов, национальные власти как бы снимают с себя ответственность за принятие политических решений, перекладывая ее на плечи граждан.

Другой лагерь государств, редко прибегающих к референдуму, указывают на общий манипулятивный характер референдумов как таковых. «Когда результаты устраивают власть, она не преминет подчеркнуть легитимность этого праздничного момента. С другой стороны, когда результаты не нравятся, власть всячески дискредитирует прошедшее мероприятие» [6]. Данная критика, однако, касается скорее не Швейцарии, а стран Европейского Союза. В частности, наиболее часто приводятся два актуальных случая.

Во-первых, греческий референдум по финансовой политике 2015 года. Столкнувшись с масштабным финансовым кризисом, власти Греции вынесли на референдум план работы с национальной задолженностью, предложенный основными кредиторами страны. Несмотря на то, что граждане с результатом 61,26% отвергли данный план, Европейский Союз проигнорировал результаты волеизъявления. Более того, основные кредиторы лишь ужесточили требования, и был принят более жесткий план сокращения бюджетных расходов.

Во-вторых, венгерский референдум по вопросам миграции 2016 года. Недовольное распределением миграционных квот по странам Европейско-

го Союза правительство Венгрии инициировало плебисцит по данному вопросу. Несмотря на «оглушительные» результаты: предлагаемые квоты были отвергнуты 92,29% гражданами, в ЕС результат референдума не признали, ссылаясь на то, что явка в 44,04% не является достаточной.

Анализ данных случаев позволяет говорить о том, что институт референдума может быть использован не как механизм политической партиципации, что оказывает трансформационное воздействие на развитие политической культуры, а как средство политической манипуляции. Причем манипуляция происходит с нескольких сторон. С одной стороны, национальные правительства могут злоупотреблять данным инструментом, с другой – результаты голосования дезавуируются другими интересантами.

Во избежание подобных ситуаций были теоретизированы пять основных правил проведения референдума [7]. Во-первых, необходимо наличие конкретного субъекта, который принимает решение о проведении референдума. Во-вторых, важным является процесс определения выносимого вопроса – он должен быть понятен гражданам. В-третьих, граждане должны иметь исчерпывающий доступ к объективной информации касательно рассматриваемого вопроса. В-четвертых, сроки проведения референдума должны быть четко определены, а само голосование анонсироваться заблаговременно. В-пятых, необходимо согласование принимаемых на референдуме решений с другими политическими институтами, осуществляющими репрезентацию воли граждан.

Указанные атрибуты можно дополнить несколькими авторскими тезисами, характеризующими особенности проведения референдума.

Во-первых, конструктивное влияние на трансформацию политической культуры, приведение ее к культуре участия свидетельствует о наличии используемой практики консультативных референдумов. Обязательные референдумы, по крайней мере де-юре, предусмотрены в большинстве государств мира. Они имеют либо характер легитимации заранее принятых политических решений, либо связаны формальными изменениями политической системы. Данные сюжеты происходят достаточно редко, а увеличение их частоты является признаком кризиса. В то же время проведение консультативного референдума требует активного взаимодействия ключевых политических институтов в стране, поиска компромисса между ними. Основной компромисс – это характер интерпретации результатов консультативного референдума национальным правительством и его легализация парламентом.

Во-вторых, важным является наличие права «народной инициативы». Зачастую двигателем политической модернизации страны являются национальные правительства. Такой характер изменений «сверху» может негативно сказаться на степени политической инклюзии и лишь увеличивать абсентеистские настроения. В свою очередь, право граждан самим иници-

ировать плебисциты по наиболее значимым вопросам жизни страны, региона и муниципалитета способствует формированию культуры участия.

В-третьих, необходимо организационное обособление голосований. С одной стороны, это заключается в том, что выборы любого уровня и голосования на референдуме должны быть разведены. Многие страны совмещают данные голосования с целью экономии и повышения явки. Результаты референдума в таком случае искажаются партийной агитацией. С другой стороны, важно разводить голосования по разным вопросам и не использовать «пакетные предложения». За каждый выносимый на референдум вопрос у избирателя должна быть возможность проголосовать отдельно. Это позволяет избежать так называемого парадокса Острогорского, когда в ходе объединения выносимых на голосование вопросов могут выигрывать отдельные позиции, не поддерживаемые большинством избирателей [8, р. 30].

Таким образом, институт референдума не является свойственным какому-либо конкретному типу политической культуры. В зависимости от специфики его проведения, он может отражать особенности как подданнической, так и культуры участия. Однако использование его в качестве института политической партиципации с соблюдением определенных правил может привести к гомогенизации политической культуры и ее трансформации в сторону активистских практик.

### Список литературы

1. Туманов А. Д. Доминанты современной политической культуры и трансформация политического управления // Управленческое консультирование. 2021. № 8 (152). С. 128–138. DOI: 10.22394/1726-1139-2021-8-128-138.
2. Омеличкин О. В. Типология политической культуры // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2017. № 1. С. 12–19.
3. Дьяконов А. А. О влиянии культурологических факторов на процесс реформирования избирательной системы современной России // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2014. № 1 (129). С. 141–146.
4. Аксенов И. В. Референдум как институт политической партиципации: опыт Швейцарии // Дискурс-Пи. 2022. Т. 19, № 2. С. 118–137. DOI: 10.17506/18179568\_2022\_19\_2\_118.
5. Салова С. А. Референдум в Швейцарии // Управленческое консультирование. 2014. № 10. С. 96–98.
6. Иуков Е. А. Референдумы в Европе: инструмент участия граждан или карнавальный аксессуар? // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2019. № 1 (11). С. 1–6.

7. Ruth S. P., Welp Y., Whitehead L. Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-first Century. Colchester: ECPR Press, 2017. 234 p.
8. Setala M. T. Theories of referendum and the analysis of agenda-setting. London: The London School of Economics and Political Science, 1997. 325 p.