

Інструменти прямої демократії у Швейцарії



О. М. Чернеженко

здобувач кафедри державного будівництва
Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена вивченню процедури реалізації механізмів прямої демократії у Швейцарії. Досліджується порядок виникнення народних ініціатив та проведення референдумів, їх зміст та особливості в цій країні, здійснення прямої демократії на різних рівнях місцевого самоврядування.

Ключові слова: пряма демократія, референдум, обов'язковий референдум, факультативний референдум, народна ініціатива, законодавча ініціатива, адміністративна ініціатива.

Статья рассматривает изучение процедуры реализации механизмов прямой демократии в Швейцарии. Исследуется порядок возникновения народных инициатив и проведения референдумов, их содержание и особенности в этой стране, осуществление прямой демократии на разных уровнях местного самоуправления.

Ключевые слова: прямая демократия, референдум, обязательный референдум, факультативный референдум, народная инициатива, законодательная инициатива, административная инициатива.

This article deals with the procedures of realizing the mechanisms of Swiss Direct Democracy. It examines the order in which people's initiatives emerge and the process of holding referendums, as well as their content and peculiarities in this country, showing the realization of Direct Democracy at various levels of local government.

Keywords: direct democracy, referendum, mandatory referendum, optional referendum, people's initiative, legislative initiative, administrative legislative.

Вивчення процедури реалізації механізмів прямої демократії у Швейцарії актуальне для вітчизняної науки конституційного й муніципального права, оскільки ця держава має багатовікову історію ефективного залучення населення до вирішення питань місцевого значення. Досвід розвитку швейцарської прямої демократії на місцевому рівні викликає інтерес і в теоретичному, і практичному аспектах, оскільки зазначена модель соціально орієнтована і надзвичайно ефективна в плані здійснення народовладдя на місцевому рівні. Вивчення механізмів здійснення позавиборчих форм прямої демократії на різних рівнях місцевого самоврядування та основних процедур реалізації цих механізмів у Швейцарії дає можливість здійснити порівняльно-правовий аналіз і спонукає до роздумів стосовно вибору пріоритетів розвитку механізмів прямої демократії в Україні на місцевому рівні.

Метою нашої статті є виявлення інструментів прямої демократії у Швейцарії, їх особливостей та взаємозв'язків, дослідження прямої демократії на федеральному та місцевому рівнях управління.

Вивченню прямої демократії та її інструментів, зокрема у Швейцарії, присвячені праці таких вітчизняних науковців, як М. С. Горшенєвої, О. А. Ластовки, М. В. Оніщука, В. Ф. Погорілка, В. О. Ріяка. Вагомий внесок у дослідження цих питань внесли також російські правознавці С. А. Авраменко, Н. В. Королева-Борсоді, Т. Матвєєва, Б. А. Страшун та ін.

Як відомо, Швейцарія – федеративна парламентська республіка, що має три політичні рівні: конфедерація, кантони, громади. Роберт Неф* у своїй праці «Хай живе нонцентралізм» зауважив, що «швейцарський федералізм має трис-

тупеневу структуру. Найнижчий рівень, муніципальний, у дискусіях про федералізм майже не згадується. Але той, хто говорить про поняття федералізму та субсидіарності серйозно, має не забувати про місцеве самоуправління. Лише на місцевому рівні можуть оптимально розвиватися почуття спільності та цивільні чесноти, лише на місцевому рівні співвідношення завдань та витрат стає прозорим, існує як інституціональний, так і особистий контроль над владою. Функціонування прямої демократії пов'язано з передумовами, породженими лише федералізмом та місцевим самоуправлінням, тому що тільки в цих структурах фактично проявляються потреби та інтереси громадян» [1, с. 39].

Однією з характерних рис місцевого самоврядування є демократизм. Найважливіші інститути демократії – це референдум та виборча система, через які відбувається прямий зв'язок між громадянським суспільством та державою. Інститути прямої демократії в Швейцарії (референдум та право народної ініціативи) є взаємодоповнюючими інструментами, що дозволяють народу та суб'єктам федерації (кантонам) найбільш ефективно та безпосередньо брати участь у здійсненні державної влади, а також в ухваленні важливих для держави та суспільства рішень. Пряма демократія як ефективний інструмент реалізації інтересів соціальних груп населення вимагає від федеральної влади шукати компромісні рішення з кантонами і народом на основі консенсусу [2, с. 61–62].

У політичному житті швейцарців референдум відіграє велику роль. Завдяки йому вони можуть прямо впливати на політичне життя країни, скасовуючи рішення уряду та парламенту. Крім цього, швейцарці мають право на народну ініціативу. Згідно зі ст. 139 Конституції Швейцарії, громадяни країни можуть

* Роберт Неф є головою Ліберального інституту, м. Цюрих, Швейцарія.

протягом 18 місяців зібрати 100 тис. підписів і на цій підставі ініціювати внесення певних змін до Конституції. З цього приводу уряд зобов'язаний провести народне голосування, а його результати повинні бути обов'язковими для виконання як урядом, так і парламентом [3, с. 42]. Для проведення референдуму на підтримку чи проти закону потрібно 50 тис. підписів, згідно зі ст. 141 Конституції Швейцарії [3, с. 44]. Слід зауважити, що на референдум ніколи не виносять проект закону, а лише ухвалений парламентом закон. Відповідно це накладає на законодавця додаткову відповідальність за ретельну підготовку того чи іншого закону, що сприяє якості законодавчої діяльності парламенту [4, с. 190].

Організацією та проведенням референдумів займаються політичні партії та громадські організації. Збір підписів супроводжується відповідною аргументацією та рекламно-інформаційною кампанією. Нові способи голосування, а саме поштою чи через мережу Інтернет, спрощують для населення процедуру волевиявлення. Якщо громадяни не бажають брати участь у голосуванні, то це також їхня відповідальність. Мета системи прямої демократії в тому, щоб громадяни почувалися відповідальними за життя та майбутнє своєї країни, де вони є останньою інстанцією, що ухвалює рішення.

Як зазначив Георг Цублер* у Швейцарії в середньому відбувається чотири референдуми на рік. Тобто зазвичай щокварталу відбувається голосування в рамках референдуму, на який виносяться групи питань, які стосуються 3–4 законів, що обговорюються і з яких ухвалюються рішення [5, с. 22].

У Конституції Швейцарії 1999 р. є окремий розділ «Ініціатива та референдум» (Заголовок 4, Розд. 2), норми яко-

го закріпили зміст та процедуру проведення референдуму. Згідно зі статтями 140 та 141 Федеральної Конституції, референдуми поділяються на обов'язковий та факультативний залежно від питання, винесеного на референдум [6, с. 24–25].

Предметом обов'язкового референдуму є перегляд Федеральної Конституції, а також вступ до організації для колективної безпеки або вступ до наднаціональних спільнот. Крім цього, на обов'язковий референдум виносяться федеральні закони, що оголошені невідкладними, які не мають конституційної основи та строк яких перевищує один рік. Такі закони мають передаватися на голосування протягом року після їх схвалення Федеральними зборами (швейцарським парламентом). У випадку обов'язкового референдуму для прийняття проекту необхідно мати більшість голосів народу, що має право голосу, і кантональну більшість (голос кантону – це результат народного голосування у відповідному кантоні; при цьому напівкантони мають по половині голосу кантону). Обов'язковими для розгляду народом є такі питання: народна ініціатива щодо загального перегляду Федеральної Конституції; народна ініціатива щодо часткового перегляду Федеральної Конституції у формі загальної пропозиції, відхиленої Федеральними зборами; питання правомірності загального перегляду Конституції, якщо між двома Палатами (Федеральні збори, які є найвищим органом влади Конфедерації, мають дві Палати: Національну раду та Раду кантонів) є розбіжності [3, с. 43–45; 6, с. 24–25].

Факультативний референдум відбувається лише з ініціативи виборців чи кантонів. Ні голова держави, ні парламент не можуть ініціювати проведення факультативного референдуму. На вимогу 50 000 громадян, які мають право голосу,

* Посол Швейцарії в Україні з 2007 р.

або восьми кантонів передаються на голосування народу такі питання:

федеральні закони;

федеральні закони, оголошені невідкладними, строк яких перевищує один рік;

федеральні постанови в межах, передбачених Конституцією та законами;

міжнародні договори, які мають необхідний строк або не можуть бути зупинені; передбачають вступ до міжнародних організацій; містять важливі положення, що закріплюють правові норми чи впровадження яких вимагає прийняття федеральних законів [6, с. 25; 3, с. 44].

Згідно зі статтею 141 а* Федеральної Конституції, у випадку, коли рішення щодо схвалення міжнародного договору виноситься на обов'язковий референдум, Федеральні збори можуть також до нього включити й положення про внесення змін до Конституції, пов'язані з впровадженням договору. У випадку, коли рішення щодо схвалення міжнародного договору підлягає винесенню на референдум, Федеральні збори можуть також до нього включити і положення про внесення змін до законодавства, пов'язані з впровадженням договору [3, с. 44–45; 4, с. 511].

Розглянувши зміст референдумів, слід звернути увагу на поняття народної ініціативи, яке тісно пов'язане з референдумами та доповнює їх. Народна ініціатива – це право населення виносити законопроекти на референдум з питання повного перегляду Федеральної Конституції, а з 1891 р. в Конституції Швейцарії з'явилося також положення з питань часткового перегляду Федеральної Конституції [4, с. 190].

Згідно зі статтями 138 та 193 Федеральної Конституції, повний перегляд Конституції Швейцарії може бути запро-

понований 100 000 громадянами, які мають право голосу, протягом 18 місяців з дня офіційного опублікування їх ініціативи, чи однією з Палат або може бути прийнятий постановою Федеральних зборів. Якщо ініціатива йде від народу або якщо між обома Палатами існують розбіжності, тоді народ сам вирішує питання щодо здійснення повного перегляду Федеральної Конституції. Якщо народ погодиться з повним переглядом, обидві Палати обираються знову [3, с. 42, 57].

Згідно зі статтею 194 Федеральної Конституції, частковий перегляд Конституції Швейцарії може відбутися на вимогу народу або за постановою Федеральних зборів. Частковий перегляд повинен дотримуватися єдності змісту і не може порушувати обов'язкові положення міжнародного права. Згідно зі статтею 139** Федеральної Конституції, народна ініціатива може мати форму загальної пропозиції або сформульованого проекту. Якщо ініціатива не відповідає принципу єдності змісту або обов'язковим положенням міжнародного права, Федеральні збори оголошують ініціативу повністю чи частково не дійсною. Якщо Федеральні збори схвалюють ініціативу у формі загальної пропозиції, то вони мають підготувати перегляд у формі ініціативи та передати його на голосування народу і кантонам. Якщо Федеральні збори відхиляють ініціативу, то вони повинні передати її на голосування народу, і народ ухвалює рішення щодо цієї ініціативи. Якщо народ голосує позитивно, Федеральні збори розробляють відповідний проект. Ініціатива сформульованого проекту передається на голосування народу та кантонам. Федеральні збори рекомендують її схвалення або її відхилення. Якщо рекомендується її відхилити, то Федеральні збори можуть подати на розгляд свій

* Стаття набула чинності з 1 серпня 2003 р., за результатами голосування від 9 лютого 2003 р.

** Введена за результатами голосування від 27 вересня 2009 р., стаття набула чинності з 27 вересня 2009 р.

зустрічний проект. Статтею 139 б* Федеральної Конституції встановлюється процедура, яка застосовується при голосуванні з ініціативи та за зустрічним проектом. Народ та кантони можуть голосувати за обидва проекти. Відповідаючи на додаткове питання, якому із проектів вони нададуть перевагу у випадку, якщо будуть прийняті обидва, вони можуть вказати про це. Щодо внесення конституційних змін, які були схвалені, якщо при відповіді на додаткове питання один із проектів отримує більшість голосів виборців, а інший – більшість голосів кантонів, то вступає в силу той проект, який при відповіді на додаткове питання отримав найбільшу в процентному відношенні кількість голосів виборців та голосів кантонів. Остаточні результати голосування щодо внесення змін до Федеральної Конституції встановлюються Федеральною радою (швейцарським урядом), а постанови про них публікуються у «Федеральному бюлетені». Згідно зі статтею 195 Федеральної Конституції Швейцарії, повністю чи частково переглянута Конституція вступає в дію відразу після її прийняття народом та кантонами [3, с. 42–43, 57].

Вище були розглянуті інститути прямої демократії на федеральному рівні. У Конституції Швейцарії немає положень, які б врегульовували здійснення прямої демократії безпосередньо на місцевому рівні. У кожному кантоні є свої особливості та діє своя система. У Швейцарії немає уніфікованої системи місцевого управління, оскільки практично в кожному кантоні є своя система місцевого управління, яка базується на трьох складових: референдум (пряма демократія), місцевий парламент, виконавчі органи. Унормування форм і процедур пря-

мої демократії на місцевому рівні визначено в кантональних законодавствах, насамперед у конституціях кантонів.

Народна ініціатива в швейцарських кантонах досить поширена. Вона буває законодавчою та адміністративною. Законодавча ініціатива передбачає внесення поправок або доповнень до чинних законів. Адміністративна ініціатива спрямована на вирішення місцевих проблем [7]. Крім того, у деяких кантонах, а саме в Аппенцель-Іннерродені та Гларусі, збереглася пряма демократія у формі загальних зборів мешканців. Кількість осіб, що необхідна для підтримки проведення референдуму, різна в кожному з 26 кантонів Швейцарії і залежить від кількості електорату – в середньому приблизно 1% від числа зареєстрованих виборців. Наприклад, для ініціювання конституційного референдуму в різних кантонах необхідно зібрати різну кількість голосів: 500 – в Обвальдені, 500 для часткового та 1100 для повного перегляду конституції кантону – в Нідвальдені, 1000 – в Шаффхаузені, 4000 – в Базелі (місті), 4000 – в Граубюндені, 5000 – в Люцерні, 6000 – у Вале, 8000 – у Санкт-Галлені, 10 000 – у Женеві, 18 000 – у Во та 30 000 – у кантоні Берн. Для затвердження змін до конституції або ухвалення нової конституції необхідна підтримка абсолютної більшості тих, хто має право голосу. Щодо строків збору підписів, то в деяких кантонах вони взагалі відсутні, а найкоротший строк – 3 місяці – встановлений тільки в кантоні Во [8; 4, с. 202].

На кантональному рівні, як і на федеральному, референдуми можуть бути обов'язковими та факультативними. Обов'язковий характер має конституційний референдум (за винятком деяких кантонів, де ініціатором є місцевий парламент чи уряд: кантони Юра, Во та Тічіно). У більшості кантонів відбуваються ще т. зв. фінансові референду-

* Введена за результатами голосування від 9 лютого 2003 р., стаття (крім абз. 1) набула чинності з 1 серпня 2003 р.

ми, на які виносять фінансові питання, і вони обов'язкові у випадках, якщо передбачені бюджетом видатки перевищують встановлений рівень.

Адміністративні референдуми проводяться з питань адміністративного характеру, які віднесено до компетенції влади кантону. Вони теж можуть бути обов'язковими чи факультативними. Наприклад, обов'язкове голосування проводиться з питань зміни території кантону чи спорудження атомних електростанцій.

З питань укладання міжкантональних угод референдум може бути в одних кантонах обов'язковим, а в інших – факультативним (конвенціональний референдум).

У деяких кантонах (Женева, Тессін, Фрібург, Во) обов'язковий референдум узагалі не проводять на місцевому рівні [4, с. 202–204].

З вищезазначеного можна зробити висновок, що народ у Швейцарії є головним суб'єктом демократії. Саме завдяки праву на народну ініціативу й референдуми швейцарський народ може прямо впливати на політичне життя країни: схвалити чи відхилити будь-який ухвалений парламентом закон. Мета системи прямої демократії якраз і полягає в тому, щоб громадяни почувалися відповідальними за майбутнє своєї країни. Тому й уряд тримає пульс на народному волевиявленні.

Література

1. *Nef R. Lob des Non-Zentralismus* // LI-Paper: Liberales Institut, 2004. – 52 S. – Режим доступу: <http://www.libinst.ch/publikationen/LI-Paper-Nef-Non-Zentralismus-d.pdf>
2. *Авраменко С. А.* Швейцарский федерализм [Електр. ресурс]: дисс. ... кандид. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Авраменко Сергей Леонидович. – М., 2002. – 197 с. – (Из фондов Российской Государственной Библиотеки).
3. *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999* (Stand am 27. September 2009): [Електр. ресурс]. – 101 S. – Режим доступу: <http://www.admin.ch>
4. *Королева-Борсоди Н. В.* Основы конституционного права Швейцарии: Учебно-метод. пособ. – К.: Юстиниан, 2009. – 536 с.
5. Швейцарія – стабільна, конкурентоспроможна країна: досвід для України. Інтерв'ю із Надзвичайним і Повноважним Послом Швейцарської Конфедерації в Україні Й.В. паном Георгом Цюблером. // Економічний часопис. – XXI. – 2010. – №1-2. – С. 21-25.
6. Нова Федеральна Конституція Швейцарії від 18 квітня 1999 р. [Електр. ресурс]: Роб. пер. на українську мову зроблено Андрієнко А. О., головним консультантом Управління по забезпеченню зв'язків з Верховною Радою України Адміністрації Президента України, квітень 2000 р. – 39 с. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
7. *Greenwood, Ellie.* Switzerland: Swiss Direct Democracy [Електр. ресурс]. – Режим доступу: http://aceproject.org/regions-en/countries-and-territories/CH/case-studies/esy_ch02
8. *Фильд Л.П., Шалтергер К.А.* К вопросу о финансовой централизации и референдумах (в сокращении): [Електр. ресурс]. – Режим доступу: http://www.mexnap.info/articles.php?article_id=651
9. *Linder, Wolf.* Swiss Democracy. – Hampshire and New York: Palgrave Macmillan, 1998. – 210 S.
10. *Матвеева Т.* Референдумы – образ жизни швейцарцев // Международная жизнь. – 1995. – № 9. – С. 86 – 92.
11. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / (И. А. Алебастрова, Г. Н. Андреева, И. А. Андреева и др.); под ред. Б. А. Страшуна. – М.: БЕК, 1997. – 764 с.
12. Конституційне право зарубіжних країн: Навч. посіб. / М. С. Горшеньова, К. О. Закоморна, В. О. Ріяка та ін. За заг. ред. В. О. Ріяки. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.