

УДК 342.573(494)

## ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ РЕФЕРЕНДУМУ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ ШВЕЙЦАРІЇ

Чередниченко К.Ю., Зайва Ю.Р.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У роботі досліджено правове регулювання проведення референдуму за законодавством Швейцарії. Автор приділив увагу способам винесення питань для розгляду їх на референдумах. Проаналізовано види референдумів та з'ясовано їхні особливості, порядок та частота проведення. Досліджено статистичні дані стосовно кількості проведених референдумів у Швейцарії та кількості розглянутих питань. У статті звернута увага на результати останніх референдумів, які були проведені у 2018 році.

**Ключові слова:** референдум, Швейцарія, безпосередня демократія, місцевий референдум, народна ініціатива.

**Постановка проблеми.** Референдум, як інститут прямої демократії, відіграє важливе значення у забезпеченні демократичного розвитку суспільства в різних державах. Варто зазначити, що ступінь реального демократизму безпосередньо залежить від існуючого в державі політичного режиму та умов, у яких відбувається проведення референдуму. Встановлено, що досвід Швейцарії у проведенні референдумів є найбільшим не лише серед європейських держав, але й серед країн усього світу. Вважасмо за доцільне дослідити особливості проведення референдумів за швейцарським законодавством задля виокремлення позитивних аспектів, які можна запровадити в інших державах, у тому числі, й в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Поняття референдуму досліджувалося багатьма науковцями, серед яких М.С. Ільницький, С.М. Дерев'яно, О.Р. Дашковська, О.В. Москалюк. Особливості проведення референдуму у Швейцарії досліджувати такі вчені, як: О.Ю. Могилевич, В.Ю. Маркітантов, В.В. Нечитайло, Ю.І. Берігер та інші. Поза межами уваги вчених залишилися систематичність та особливості проведення референдумів у Швейцарії. Крім того, у роботах зазначених авторів не були проаналізовані сучасні дані стосовно проведення референдумів у 2018 році.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** У наукових статтях та інших працях вищеперерахованих вчених прослідковуються відповіді на більшість теоретичних питань, серед яких поняття «референдуму», види та особливості правового регулювання. У роботі планується зробити акцент на систематичність проведення та аналіз тих референдумів, що відбулися в Швейцарії у березні, червні та вересні. Крім цього, буде проаналізовано і місцевий референдум, який було проведено в режимі онлайн у 2005 році.

**Постановка завдання.** У роботі звернена увага на практично повну досконалість правового регулювання проведення референдумів у Швейцарії, яка обумовлена простотою та чіткістю. При дослідженні даної теми будуть підкреслені певні позитивні аспекти, які можна впровадити у законодавство інших європейських країн, у тому числі, і в Україні, для покращення регулювання висловлення народної ініціативи.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Термін «референдум» (з лат. referendum – те, що має бути повідомлене) у науковій літературі, розглядається як спосіб прийняття законів,

ухвалення рішень з найважливіших питань суспільного життя шляхом прямого волевиявлення громадян під час всенародного голосування. Як зазначає у своїй науковій роботі І.М. Ільницький: Референдум – це форма безпосередньої демократії, що полягає у прийнятті рішень визначеною законом електоральною групою шляхом голосування з найбільш важливих питань державного або самоврядного характеру (крім тих, що не є предметом референдуму). Більше того, референдум є невід'ємною складовою механізму соціально-правової дійсності [1, с. 103].

Державою, яка має найбільший досвід використання референдумів для вирішення важливих внутрішніх і зовнішніх питань, є Швейцарія, в якій вперше було проведено референдум у 1439 році. Дослідження показало, що впродовж 1970-1995 рр. у всіх європейських країнах загалом було проведено всього 46 референдумів для вирішення 48 питань. У той час, як у Швейцарії, було вирішено 217 питань шляхом проведення 76 референдумів. Причому використання цієї форми прямої демократії тут виявляє тенденцію до зростання.

Кількість референдумів, на яких швейцарці приймали рішення протягом 1970-1995 рр., майже вдвічі перевищує їх число порівняно з 1945-1970 рр. – 64 референдуми з 86 питань. завдяки референдумам вирішуються питання про основні напрями швейцарської державної політики (наприклад, про приєднання країни до Шенгенського та Дублінського договорів ЄС) [2, с. 88].

Питання проведення референдумів союзного значення регулюється Конституцією Швейцарської Конфедерації [3]. Вагоме місце в конституційно-правому регулюванні даного інституту прямої демократії займає Федеральний закон «Про політичні права» від 14 грудня 1976 року, в якому закріплено основоположні принципи, порядок і строки проведення виборів, референдумів і законодавчих ініціатив [4, с. 40].

За ст. 136 діючої Конституції Швейцарської Конфедерації, «1. Політичні права з питань союзного значення належать всім швейцаркам і швейцарцям, які досягли 18-річного віку і не позбавлені дієздатності через душевні захворювання або недоумства. Всі мають рівні політичні права і обов'язки. 2. Вони можуть брати участь в виборах до Національної ради і в голосуваннях Союзу, а також вдаватися до народних ініціатив і референдумів і ставити свої підписи в їх підтримку» [3]. Тобто, право голосу на референду-

мах мають виключно дієздатні громадяни Швейцарії, що досягли 18-річного віку.

Процедура та порядок винесення питань на референдум регулюються Главою 4 Конституції Швейцарської Конфедерації. Вважаємо за доцільне розглянути головні способи винесення питань для розгляду їх на референдумах, які використовуються у Швейцарії:

- затвердження змін, що вносяться до Конституції Швейцарії. Запропоновані федеральною асамблеєю конституційні зміни, вимагають обов'язкового проведення референдуму та схвалення поправок подвійною більшістю (переважна кількість голосів всіх виборців, що проживають у більше ніж половині кантонів, загальна кількість яких становить 26);

- ратифікація міжнародних договорів, яка регулюється спеціальним конституційним положенням. Якщо дана процедура не буде пов'язана з внесенням змін до Конституції, то проведення референдуму може бути ініційоване 8 кантонами або 50 000 виборців. На референдумі можуть розглядатися міжнародні договори, які: мають необмежений термін або не можуть бути зупинені; передбачають вступ до міжнародних організацій; включають багатосторонню уніфікацію законодавства. Для прийняття договору досить простої (не подвійної) більшості;

- факультативні (функціональні) референдуми, які проводяться після прийняття федеральною асамблеєю нового закону. Протягом 90 днів після його опублікування 8 кантонів або 50 000 виборців можуть винести дане питання на референдум. У такому випадку, необхідна проста більшість голосів для того, аби закон набрав чинності.

Аналіз Конституції показав, що проведення обов'язкового референдуму регулюється ст. 140, а проведення факультативного визначається положеннями ст. 141. Відповідно до ст. 140 Конституції на голосування народу і кантонів виносяться: зміни Союзної конституції; вступ в організації колективної безпеки або наднаціональні спільноти; оголошення терміновими союзні закони, які не мають конституційної підстави і термін дії яких перевищує один рік. Згідно зі ст. 141 Конституції, на вимогу 50 000 виборців або восьми кантонів виносяться на голосування народу: союзні закони; оголошені терміновими союзні закони, термін дії яких перевищує один рік; федеральні рішення, оскільки це передбачено Конституцією або законом; міжнародно-правові договори, які є безстроковими і нерозривними; передбачають вступ до міжнародної організації; вводять багатосторонню уніфікацію права [3].

Цікавим фактом виявилось те, що Конституцією чи іншими нормативно-правовими актами Швейцарії не передбачено випадків проведення консультативних референдумів, ініційованих урядом держави. Консультативними є референдуми рішення яких мають дорадчий характер і враховуються під час прийняття рішень відповідними державними органами [5, с. 73]. Незважаючи на те, що в більшості європейських країн такі референдуми закріплені законодавством, у вказаній нами федерації така практика не була свого розповсюдження. Близько половини народних голосувань, проведених у Швейцарії протягом XX ст., були обов'язковими конституційними референдумами.

На кантональному рівні референдум поширений ще більше ніж на федеральному [6, с. 46]. У 26 швейцарських кантонах, крім власної конституції, діють виборчі кодекси (Закон кантона Берна, Женеві «Про політичні права», «Про політичні права в кантоні Цюрих» та інші). Важливу роль відіграють підзаконні нормативні акти уряду, практика верховних судів кантонів [4, с. 40].

До народної ініціативи, як засобу вирішення суперечливих питань або врегулювання політичних аспектів, з кінця XIX століття зверталися більше 200 разів. Аналіз статистичних даних і наукової літератури показав, що в останні часи у Швейцарії референдуми проводилися з досить різноманітних питань, починаючи із внесення змін до Конституції, ратифікації міжнародних договорів, і закінчуючи оцінкою законодавчих федеральних законів і з'ясуванням питань економічної, соціальної політики держави.

У 2018 році було проведено три референдуми, які пройшли 4 березня, 10 червня та 23 вересня. 4 вересня було проведено два референдуми, на яких було розглянуто наступні питання: розширення права федерального уряду обкладати податком на додану вартість і прямим федеральним податком до 2035 року, скасування оплати ліцензії, яка забезпечує більшу частину фондів Швейцарського товариства радіо і телебачення, швейцарської громадської організації, що здійснює телерадіомовлення. Перший референдум було схвалено 84% голосів виборців, а другий – відхилено 72% голосів виборців.

10 червня 2018 року було проведено два референдуми, на які було винесено питання, які стосувалися надання Національному Банку Швейцарії виключного права на емісію грошей (відхилено 75,7% голосів виборців), включаючи банківські гроші, прийняття Федерального акту для регулювання азартних ігор (схвалено 72,9% голосів виборців).

23 вересня 2018 року пройшли ще три референдуми на кожному з яких були поставлені питання для вирішення таких завдань:

1. Розгляд велодоріжок за тим самим принципом, що гірські та пішохідні стежки (схвалено 73,6% голосів виборців).

2. Стимулювання харчових продуктів, отриманих справедливим, гуманним та екологічно чистим шляхом (відхилено 61,3% голосів виборців)

3. Стимулювання диверсифікованого, стійкого, та такого, що не містить ГМО, сільського господарства, політика щодо сімейних і невеликих господарств (відхилено 68,4 голосів виборців).

Досить важливим аспектом є систематичність проведення референдумів в Швейцарії. Тобто, за рік проводиться 4 референдуми, які проходять у березні, червні, вересні та листопаді-грудні. Тобто, за нашими даними наступний референдум буде проведено у найближчий час (кінець листопада – початок грудня).

Необхідно зазначити й той факт, що у Швейцарії досить часто проводяться й місцеві референдуми, завдяки яким вирішуються різноманітні питання. Вперше в Європі 25 жовтня 2005. у швейцарському місті Булах міська влада вирішила використати новітні технології під час проведення референдуму. У Швейцарії пройшов SMS-референдум, на якому вирішено питання про обмеження швидкості пересування автомобілів в межах міста.

Кожен учасник референдуму заздалегідь отримав поштою свій унікальний ідентифікаційний номер. Перед виконанням свого виборчого боргу швейцарці мали ввести свій персональний код і дату народження. Всі ці заходи вживаються для того, щоб уникнути повторного голосування. Також згідно з правилами голоси могли подаватися через Інтернет і за допомогою мобільного телефону. З 3919 громадян, які взяли участь в голосуванні, 455 проголосували за допомогою SMS, а 1006 через Інтернет. Згідно з оцінками, голосування пройшло без особливих проблем.

**Висновки з даного дослідження та перспективи.** Швейцарія, як засновниця референдуму, на своєму досвіді пройшла всі етапи формування та вдосконалення даного інституту, і поділивши

референдуми на обов'язкові та факультативні – пододала систему, де народний голос був другим у вирішенні державних питань [7, с. 32].

Проведений аналіз показав, що історично референдуми знайшли широке застосування у Швейцарії, і нині використовуються громадянами для вирішення найбільш важливих для суспільства і держави питань. Досить високий рівень правової культури виборців дозволяє їм приймати рішення, які призводять до внесення змін у конституційні акти, прийняття чи скасування законів та міжнародних актів. Таким чином, можна з упевненістю констатувати факт, що Швейцарія – найкращий приклад, звернувши увагу на який можна впровадити використання референдумів у будь-якій європейській державі.

### Список літератури:

1. Ільницький М.С. Референдум як форма безпосередньої демократії в Україні / М.С. Ільницький // Форум права. – 2016. – № 3. – С. 103-105 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2016\\_3\\_20.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_3_20.pdf).
2. Могилевець О.Ю. Референдум: швейцарський досвід та українські проблеми / О.Ю. Могилевець // Наукові записки: Політичні науки. – Т. 57. – К.: Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2006. – С. 88-92.
3. Союзна Конституція Швейцарської Конфедерації від 18.04.1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/swiss/swiss-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/swiss/swiss-r.htm).
4. Прогонна О.О. Порівняльний аналіз правового регулювання референдуму в зарубіжних країнах / О.О. Прогонна // Юридичний науковий електронний журнал. – Вип. 2. – 2018. – С. 38-41.
5. Маркітантов В.Ю., Нечитайло В.В. Референдум як форма прямої демократії: зарубіжний і вітчизняний досвід / В.Ю. Маркітантов, В.В. Нечитайло // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. Випуск 27. – 2015. – С. 69-74.
6. Палеева Ю.С. Референдум – загально визнаний демократичний інститут: історія і сучасність / Ю.С. Палеева // Вісник Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля. Серія «Юридичні науки». Випуск № 1(4). – 2013. – С. 43-50.
7. Тревогіна В.С. Інститут референдуму в Швейцарії / В.С. Тревогіна // Одеський національний університет імені І.І. Мечникова. – 2018. – С. 30-32 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dspace.onu.edu.ua:8080/bitstream/handle/123456789/16015/30-32.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

**Чередниченко К.Ю., Зайва Ю.Р.**

Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого

### ОСОБЕННОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ РЕФЕРЕНДУМА ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ШВЕЙЦАРИИ

#### Аннотация

В работе исследовано правовое регулирование проведения референдума по законодательству Швейцарии. Автор уделил внимание способам вынесения вопросов для рассмотрение их на референдумах. Проанализированы виды референдумов и выяснено особенности каждого из них, порядок и частота проведения. Исследованы статистические данные относительно количества проведенных референдумов в Швейцарии и количества рассмотренных вопросов. В статье обращено внимание на результаты последних референдумов, которые были проведены в 2018 году.

**Ключевые слова:** референдум, Швейцария, непосредственная демократия, местный референдум, народная инициатива.

**Cherednychenko K.Y., Zaiva Y.R.**

Yaroslav Mudryi National Law University

### FEATURES OF HOLDING A REFERENDUM ON SWITZERLAND LAWS

#### Summary

The legal regulation of the referendum on Swiss law has been studied. The author paid attention to the ways of putting questions for consideration in referendums. Analyzed the types of referendums and found out the features of each of them, the order and frequency. Statistical data on the number of referendums held in Switzerland and the number of issues addressed were investigated. The article draws attention to the results of the latest referendums, which were held in 2018.

**Keywords:** referendum, Switzerland, direct democracy, local referendum, popular initiative.