

УДК 342.3

**Т. А. Француз-Яковець**  
кандидат юридичних наук, доцент  
Прикарпатського юридичного інституту  
Національного університету «Одеська юридична академія»

### ЧОМУ УКРАЇНА – НЕ ШВЕЙЦАРІЯ? АБО РОЛЬ ДЕМОКРАТІЇ, ПАРЛАМЕНТУ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ЖИТТІ ДЕРЖАВИ

Із часів незалежності нашої держави й донині ми можемо спостерігати підвищену увагу до питань формування громадянського суспільства та його участі в розвитку держави та здатності впливати на владу. Ми говоримо про те, що діалог між громадянським суспільством та владою повинен стати традицією в Україні. Думка громадськості повинна враховуватися під час написання законів та під час здійснення цивілізованого контролю за владою.

Безумовно, розвинуте громадянське суспільство є основою демократії. Саме з огляду на це нам потрібно вивчати досвід європейських країн, насамперед тих, які досягли найвищого рівня демократичного та економічного розвитку. Адже в демократичному суспільстві виборчі системи разом із політичною структуризацією, посиленням зв'язку партій із виборцями забезпечують ефективне функціонування системи публічної влади. Крім того, провідну роль відіграє сама система організації центральної та місцевої влади, порядок їх утворення та функціонування.

У європейських країнах дієздатність влади досягається за допомогою усталених демократичних механізмів виборчої системи. Швейцарія є тією державою, на яку рівняється світове співтовариство, адже вона є еталоном у багатьох сферах суспільного й державного розвитку. Крім того, у цій країні вже більше ніж ста років діє унікальна система прийняття політичних рішень через референдум. Проте, щоб успішно скористатися перевагами прямої демократії, необхідним є високий рівень розвитку громадянського суспільства, який є в Швейцарії та якого так бракує сучасній Україні.

Швейцарія – федеративна парламентська республіка [1]. Основними принципами її влади, відповідно до Конституції Швейцарії, є повага до федералізму та демократії. Політика та рішення в малих громадах та їх законодавчих представництвах формуються не лише під впливом партій, а й залежать від інтересів представлених соціальних груп. Робота органів влади середніх за розміром громад перебуває в постійній амбівалентності між інтересами еліти та простих громадян [2]. Структура політичної влади в Швейцарії формується під час врахування ідеї федералізму та пропорційного розподілу. Федералізм впливає на вертикальний розподіл влади під час надання широкої авто-

номії структурним одиницям нижчого рівня. Ідея пропорційного розподілу є визначальною під час розподілення різних політичних посад в органах державної влади, під час врахування плюралістичного підходу в умовах партійної належності та статі кожного окремого кандидата. Такий підхід сприяє інтеграції структурних меншин завдяки формальному залученню громадян до політичного процесу та горизонтальному розподілу влади.

Державне управління в Швейцарії базується на принципах нейтралітету та прямої демократії. Ці принципи є базовими як на внутрішньому, так і на зовнішньому рівнях. До того ж вони є визначальними під час процедури погодження та ухвалення рішень у політичній сфері.

Окремо варто зупинитися на всім відомому принципі нейтралітету в зовнішній політиці Швейцарії, оскільки цей принцип був саме тим фактором, який об'єднав націю та спричинив еволюцію державності до рівня дієздатної конфедерації [3]. На відміну від інших держав, які обрали нейтралітет як зовнішній вектор політики під впливом саме зовнішніх факторів, нейтралітет Швейцарії сформувався з причин внутрішньополітичного характеру.

Принцип демократії закріплений у конституційних і законодавчих ухилах парламенту. До виключного права народу відносять участь у процедурах голосуваннях і референдумах та право народної ініціативи в законодавчому процесі. Ці положення беруть свій початок ще до часів створення федеративної держави.

Швейцарію називають світовим лідером у застосуванні інструментів прямої демократії небезпідставно, адже громадяни цієї держави беруть участь у голосуваннях приблизно три-чотири рази щороку. Більше того, на Швейцарію припадає понад половини всіх проведених у світі референдумів. На відміну від багатьох європейських держав, де такі заходи відбуваються тільки для вирішення якихось украй важливих і суперечливих (зазвичай міжнародних) питань, у Швейцарській Конфедерації плебісцити є автономним і постійно діючим механізмом як ухвалення нових рішень усередині країни, так і затвердження чи відхилення вже прийнятих. Пряма демократія Швейцарії є не тільки невід'ємною складовою політичної системи та ефективним засобом контролю влади, а й можливістю проявити громадянську позицію

та ідентичність. Адже на референдум виносять не лише найважливіші питання, а й питання щоденного життя громадян Швейцарії. Скажімо, референдум може проводитися стосовно таких питань: використання золотовалютних резервів, приєднання до ООН, частки іноземців серед населення, меж податку, швидкості транспорту, охорони навколишнього середовища, закупівлі літаків для армії тощо. Питання, які виносяться на референдум на місцевому рівні, можуть мати ще більш локальну сферу. Так, шляхом місцевого волевиявлення вирішуються питання будівництва школи, лікарні, їх фінансування чи розподіл бюджетних коштів. Тому для того щоб прийняти рішення з того чи іншого питання, потрібно досягнути згоди більшості громадян.

Варте уваги те, що на відміну від плебісциту, який у парламентських демократіях застосовується для підтримання легітимності урядової політики, швейцарський референдум виник через прагнення народу контролювати представницькі органи влади, обмежувати їх широку свободу під час ухвалення рішень [4].

Законодавча влада в країні належить парламенту. У Раді кантонів представлені 46 депутатів, які обираються населенням за мажоритарною системою відносної більшості в 20 двомандатних округах і 6 одномандатних, тобто по 2 особи від кожного кантону та по 1 особі від напівкантонів на 4 роки (у деяких кантонах – на 3 роки).

Цікавим для України є ознайомлення з особливостями діяльності представників парламенту, які здійснюють свої повноваження додатково до їх власної професії. Парламентська діяльність займає до 70% від загального навантаження парламентарія й охоплює чотири стандартні сесії, тритижневі сесії нарад, роботи в комісіях, фракціях, партійну та громадську роботу. Решту часу займає цивільна робота, яку парламентар здійснює, доповнюючи парламентську діяльність. За свою роботу в законодавчому органі член парламенту отримує відшкодування, яке дорівнює розміру заробітної плати кваліфікованого спеціаліста.

З огляду на це система демократії Швейцарії є досить показовою для України, адже така система дозволяє встановити відносно невисокий статус державних діячів, оскільки політику тут не вважають фахом, а всі народні обранці повинні, крім публічної діяльності, 50% свого робочого часу присвячують звичайним професіям.

У діяльності бікамерального парламенту Швейцарії основоположним принципом виступає принцип рівності обох палат, тому всі питання детально обговорюються як у Національній раді, так і Раді кантонів. На так званій координаційній конференції обидві палати визначають, наскільки питання є терміновим, як буде відбуватися координація вирішення певного питання та коли роз-

почнеться перше засідання щодо визначеного питання. Кожне з рішень потребує погодження обох палат. У випадку відмінностей позицій палат використовуються процедури з усунення існуючих розбіжностей між двома палатами.

Загалом процес законотворчості складається із чотирьох етапів: адміністративний, передпарламентський, парламентська процедура та остаточне ухвалення рішення шляхом проведення референдуму. На рівні адміністративної процедури важливим є аналіз комплексу питань, за якими планується проведення законодавчої процедури. При цьому важливо встановити, чи є необхідним подальше законодавче обговорення, ухвалення закону чи внесення змін до нього. Якщо уряд приймає схвальне рішення щодо проведення подальшої процедури, тоді розпочинається «передпарламентська» процедура [5].

Подібно до політичної системи інших федеративних держав швейцарський парламент має досить сильне інституційне становище, сфера діяльності законодавчої гілки влади обмежується сильним впливом організованих груп інтересів і механізмами прямої демократії.

Широка участь громадян Швейцарії в прийнятті політичних рішень забезпечується на всіх рівнях: федеральному, кантональному та муніципальному. Розрізняють три види референдумів: мандатний (обов'язковий), факультативний (необов'язковий) та за народною ініціативою.

У системі прийняття та реалізації рішень механізми прямої демократії, які застосовуються в Швейцарії, є вельми дієвими, адже змушують урядовців шукати компромісів у вирішенні складних питань. Якщо позиція певної соціальної групи не буде врахована, є можливість виникнення загрози того, що це питання потрапить на широке обговорення громадськості та в подальшому – на референдум.

У Швейцарії плебісцит може носити обов'язковий або факультативний характер. Скажімо, мандатний (обов'язковий) плебісцит застосовується у випадку прийняття змін до Конституції федерації чи її територіально-адміністративної одиниці, пропозованих парламентом або урядом, а також входження країни до міжнародних організацій. Позитивне рішення прийняте, коли існує підтримка більшості як серед електорату, так і серед кантонів. Наприклад, у 1999 р. 59% громадян і 13 кантонів (із 23) проголосували на референдумі за внесення 155 часткових поправок до федерального Основного Закону зразка 1874 р., у результаті чого останній було модернізовано й пристосовано до умов нового часу. Загалом від 1848 р. (часу утворення Швейцарської Конфедерації) до 2013 р. було проведено 215 референдумів цього типу, з них з позитивним результатом – 160 (74,4%).

На факультативний референдум виносять питання щодо ухвалення законопроектів. Так, громадяни мають право вето на відповідні законодавчі зміни, для чого треба зібрати 50 тис. підписів (1% електорату) упродовж трьох місяців від дати прийняття документа. Такі волевиявлення мають силу прямої дії й не потребують затвердження парламентом. Майже в третині випадків громадянам вдається скасувати або ж на деякий час заблокувати ухвалений парламентом закон (зокрема, від 1971 р. зафіксовано 31 таку успішну спробу).

Саме останній вид плебісциту змушує депутатів та уряд ще на етапі розробки законопроекту враховувати як думки всіх партій у парламенті, так і суспільства загалом, щоб уникнути невдачі на референдумі. Саме загроза проведення такого виду референдуму змушує політиків постійно шукати компроміс у законодавчому процесі (консенсусна демократія) і стежити за чутливістю громадян до тих чи інших питань. Унаслідок цього, згідно зі статистичними даними, близько 93% усіх законодавчих змін, ухвалених парламентом, не спричиняють факультативних референдумів.

Не можна оминати увагою й народну ініціативу, яка є інструментом прямої демократії у Швейцарії. Для ініціювання референдуму необхідно зібрати 100 тис. підписів (2,5% електорату) упродовж 18 місяців, а його успіх має бути забезпечений подвійною більшістю серед виборців і кантонів. Федеральний парламент зобов'язаний обговорити народну ініціативу, рекомендувати чи відхилити її, запропонувавши взамін власні контрпропозиції, однак воля народу в цьому випадку є визначальною. Навіть тоді, коли ініціатива зазнає невдачі, влада бере її до уваги. Наприклад, провальне голосування за скасування армії в 1989 р. змусило федеральний уряд у середині 1990-х провести реформу швейцарських збройних сил.

На сьогодні найбільш резонансні плебісцити стосувалися як міжнародних питань, так і гострих внутрішньополітичних проблем. Скажімо, референдумом минулого століття, на думку наукового співробітника Інституту політичних наук Бернського університету Т. Міліча, стало голосування за вступ Швейцарії до Європейського економічного простору в 1992 р., коли було зафіксовано рекордну явку виборців – 78%. Тоді німецька та італійська частини держави об'єдналися проти французької, проголосувавши проти євроінтеграції. Відтоді кантони пішли «двостороннім шляхом», уклавши на своєму рівні більш ніж десяток договорів із ЄС у двох пакетах, попередньо ухвалених на національному референдумі 2000 р.

Заради справедливості варто вказати, що швейцарці є однією з найосвіченіших націй у Європі, яка, крім усього іншого, є ще й добре проінформованою щодо поточних проблем, не без допомоги медіа та уряду. Таким чином, пересічний гро-

мадянин Швейцарії може реально оцінити і саму проблему, і дискусійні питання та навіть спрогнозувати можливі наслідки того чи іншого рішення, прийнятого шляхом плебісциту. Для більшості ж громадян нашої держави прийняття рішень у тій чи іншій галузі може бути наслідком банальної необізнаності, непоінформованості чи політичної заангажованості як ЗМІ, так і оточення. Необхідно приділити увагу цій системі, адже саме вона здатна забезпечити постійний діалог між владою й суспільством, а рішення, прийняті на референдумі, визнаватись обов'язковими для виконання з боку влади.

Окрім прямої участі громадськості у вирішенні питань місцевого й загальнодержавного значення, варто звернути увагу й на інші особливості демократії Швейцарії. Зокрема, мова йде про сферу управління та демократичні принципи, які закладено в її основі. Система державного управління Швейцарії є унікальною не тільки для України, а й для багатьох європейських країн, адже у Швейцарії наявна чітка децентралізація роботи органів державної влади. Зокрема, існує три рівні управління (у формі федерації, кантону й общини), які першочергово створені з метою оптимізувати процес прийняття та впровадження рішень на рівні держави, які б були максимально наближеними до безпосередніх інтересів громадян. Органи влади кожного рівня володіють чіткими функціями й обов'язками, ведуть тісне співробітництво між собою та з органами вищого рівня. Суверенітет кантонів необмежений і здійснюється в межах прав, визначених нормами Конституції Швейцарії та конституції окремих кантонів.

Швейцарська управлінська модель слугує яскравим прикладом того, як передача повноважень на місцях підвищує ефективність управління в державі загалом. Адже керівники на місцях мають більшу можливість вивчити локальні проблеми та віднайти найбільш оптимальний шлях їх розв'язання. Тому для України досвід Швейцарії може бути використаний із метою не тільки втілення реформ місцевого самоврядування, а й формування системи державного управління, наближеного до потреб і запитів людей.

На прикладі Швейцарії ми маємо змогу спостерігати сформовану модель конструктивної взаємодії громадянського суспільства з державою, що проявляється в таких сферах: ініціювання прийнятих рішень органами влади, що тим самим спонукає до активності саму державу; зміцнення приватної ініціативи, що дозволяє вирішити деякі назрілі економічні й соціальні проблеми без втручання держави; формування політичної культури громадян.

Сьогодні ми можемо спостерігати подвійну політику влади в Україні щодо стратегії розвитку громадянського суспільства. Останнім

часом влада та владні структури багато проєктів спрямовували на громадянське суспільство. Скажімо, ознакою потенційної готовності влади залучати громадянське суспільство до управління та ухвалення рішень стало створення сотень громадських рад на всіх рівнях державної влади. Ради налічували понад 9 000 членів (у радах при центральних органах влади 39% учасників представляли НУО, 32% – профспілки й бізнес-асоціації, 7% – благодійні організації). При цьому представники «Freedom House» відзначали: «Хоча створення громадських рад є добрим знаком, їхній вплив на врядування неясний, а деякі НУО переконані, що це дозволяє владі імітувати участь громадськості в прийнятті рішень» [6].

З іншого боку, своєю стратегією сприяння розвитку громадянського суспільства держава замість розширення автономного місцевого самоврядування й автономних університетів передала громадянському суспільству і бюрократичні закони, і формальні правила, які не створювали принципово нових позитивних стимулів [7].

Система місцевого самоврядування як інститут існує в будь-якому соціумі, претендуючи на розподіл обов'язків і влади з державними структурами. За словами М. Орзіха, він є найважливішим структурним елементом громадянського суспільства, що сприяє реалізації самого концепту «громадянське суспільство». Сучасні системи місцевого самоврядування реалізують суспільний вибір між обов'язками, які є приписуваними, і вільною перевагою, між громадянським обов'язком і правами особистості, між вимогами колективного блага й цінностями індивідуального блага. Існування інститутів самоврядування визначає характер співвідношення громадянського суспільства й держави [8, с. 18].

У цілому вирішення проблеми встановлення меж розумного співвідношення сучасного суспільства й держави полягає у визначенні узгоджених механізмів державно-правового регулювання всіх сфер життєдіяльності суспільства. Те суспільство, яке звільнилось від диктату держави, а його відносини з державою визначені правовими законами, у теорії держави дістало назву громадянського суспільства. На жаль, ми не можемо вести мову про те, що в Україні сформовано громадянське суспільство. На прикладі Швейцарії бачимо, що характерною ознакою громадянського суспільства є наявність політичної свободи індивіда. Він є незалежним від держави, може бути повноправним учасником політичних організацій, об'єднань громадян, які здійснюють функції контролю за державою, діяльністю її владних інститутів. Суспільні відносини в такому суспільстві форму-

ються на декількох рівнях, відповідно до чого змінюються й функції держави.

Держава та громадянське суспільство мають співіснувати в нероздільному просторі, вони є двома засобами організації громадського життя й повинні взаємообумовлювати один одного. Досвід Швейцарії доводить тезу про те, що держава має віддзеркалювати суспільну думку та являти собою результат перемоги певних суспільних сил і їх цінностей.

Не можна забувати й про те, що громадянське суспільство формується спільно з правовою державою, а процес їхнього творення займає тривалий історичний період. Він здійснюється також разом із розвитком суспільства й вимагає цілеспрямованих зусиль. Ні правова держава, ні громадянське суспільство не вводяться одноразовим актом і не можуть стати результатом чистого законодавства. Увесь цей процес повинен бути органічним для суспільства, яке дозріло до відповідних змін. Тому ті владні інститути й механізми, які справно функціонують у Швейцарії, можуть не мати ефективною дії в країні з нерозвинутою демократією.

### Література

1. Союзная Конституция Швейцарской Конфедерации [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.worldconstitutions.ru/archives/135>.
2. В защиту автономии швейцарских общин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n6/stat12>.
3. Thematic register [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dodis.ch/en/thematic-register#1>.
4. Switzerland's Referendums [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.direct-democracy.geschichte-schweiz.ch/switzerlands-system-referendums.html#PoliticalStability>.
5. Switzerland's Political System and Government [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.swiss-government-politics.all-about-switzerland.info>.
6. «Freedom House»: Громадянське суспільство України є більш активним, ніж рік тому [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.0342.ua/article/164875>.
7. Неберикут О. Милиці для громадянського суспільства / О. Неберикут [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://opora.lviv.ua/?p=2878>.
8. Карась А. Розвиток демократії як здійснення громадянського суспільства / А. Карась // Громадські ініціативи. – 2000. – № 2. – С. 17–21.

### Анотація

**Француз-Яковець Т. А. Чому Україна – не Швейцарія? Або роль демократії, парламенту та громадянського суспільства в житті держави.** – Стаття.

У статті досліджено особливості діяльності парламенту, демократичних принципів управління та впливу громадськості на здійснення влади у Швейцарії крізь призму реалій розвитку громадянського суспільства та здійснення влади в Україні.

**Ключові слова:** двопалатний парламент Швейцарії, демократія, громадянське суспільство.

**Аннотация**

**Француз-Яковец Т. А. Почему Украина – не Швейцария? Или роль демократии, парламента и гражданского общества в жизни государства. – Статья.**

В статье исследуются особенности деятельности парламента, демократических принципов управления и влияния общественности на осуществление власти сквозь призму реалий развития гражданского общества и реализации власти в Украине.

*Ключевые слова:* двухпалатный парламента Швейцарии, демократия, гражданское общество.

**Summary**

***French-Yakovets T. A. Why Ukraine is not Switzerland? Or the role of democracy, parliament and civil society in public life. – Article.***

The article deals with the peculiarities of the parliament, the democratic principles of governance and public influence on the exercise of power in Swiss in the light of the development of civil society and the exercise of power in Ukraine.

*Key words:* Swiss bicameral parliament, democracy and civil society.