

АНАЛІТИЧНИЙ ВІСНИК

Тема випуску:

ДІЄВЕ МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЗАПОРУКА УСПІШНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ШВЕЙЦАРСЬКИЙ ДОСВІД

№ 2
'2012



Ніколь ТОППЕРВІН (Nicole Töpperwien), доктор права, провідний експерт-консультант незалежної консалтингової компанії Ximpulse, що спеціалізується на питаннях державного устрою та управління, правах людини (Швейцарія)

nt@ximpulse.ch

Переклад з англійської мови –
Марина Висоцька

ВСТУП

Швейцарія – це держава з розгалуженим місцевим самоврядуванням, яке розвивалося впродовж усієї історії країни, базуючись на швейцарських традиціях багаторівневого демократичного правління. У Швейцарії існує широке різноманіття місцевих інституцій та процесів урядування, а також важливі його різновиди – з точки зору кола повноважень та ресурсів. Очевидно, що інститути та процеси завжди піддаються впливу історії й минулого досвіду і те, що працює в одному контексті, може не спрацювати в іншому. Втім, досвід інших країн може стимулювати критичні роздуми та, в певному сенсі, надихнути на розвиток власних інституцій і процесів місцевого самоврядування. У цьому сенсі Швейцарія може слугувати цікавим прикладом для країн, які перебувають у пошуку оптимальних моделей самоврядування.

DESPRO — це Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні”, який фінансується Швейцарською Конфедерацією через Швейцарську агенцію розвитку та співробітництва (ШАРС/SDC) та впроваджується Швейцарським Центром Ресурсів та Консультацій з Питань Розвитку (Skat).

Місія проекту полягає в оптимізації системи управління та сприянні ефективному місцевому розвитку в Україні, що, в свою чергу, створить новий імпульс як для демократичних процесів, так і для надання послуг на рівні громади.

Проект передбачає три фази: підготовчу (2007-2009 роки), фазу консолідації (2010-2012 роки) та фазу завершення.

Мета першої фази проекту полягала у започаткуванні моделей децентралізованих комунальних послуг на районному, сільському та муніципальному рівнях, які можуть бути відтворені та мають бути прийняті й затверджені на рівні області та держави в цілому.

Завдання другої фази проекту DESPRO:

- Покращання якості послуг і доступу до них у цільових районах.
- Впровадження ефективних моделей управління досвідом/знаннями у секторі децентралізації і місцевого самоврядування.
- Підтримка процесу національного реформування з розбудови децентралізації і місцевого самоврядування.

DESPRO працює на національному рівні, в Автономній Республіці Крим, у Вінницькій та Сумській областях.

1. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ВІДПОВІДНО ДО ШВЕЙЦАРСЬКОЇ ПРАВОВОЇ ТРАДИЦІЇ

1.1. ПОЯСНЕННЯ ТЕРМІНІВ І КАТЕГОРІЙ

Федералізм та децентралізація можуть нести в собі право на місцеве самоврядування, що його не несе в собі деконцентрація.

Усі країни світу поділяються на певні територіальні одиниці, устрій та компетенція яких різняться, зокрема, і в тому, що не всі територіальні одиниці мають право на самоврядування. До того ж, обсяг і порядок реалізації самоврядування є специфічним для конкретних адміністративно-територіальних одиниць конкретної держави. Місцеве самоврядування передбачає право територіально визначених громад здійснювати самоуправління без втручання центру, у межах, закладених Конституцією та/або законодавством. Концепція місцевого самоврядування, як це зазначено, наприклад, у Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 року, базується на ідеї всеосяжного децентралізованого та нецентралізованого урядування¹. На сьогодні 47 європейських країн підписали Європейську хартію². Одна з них – Швейцарія³.

Загальноприйнятого визначення **децентралізації**, а отже й децентралізованого урядування, не існує. У найпростішому розумінні, децентралізація означає передачу політичних, адміністративних та/або фінансових повноважень підрозділам середнього та/або нижчих рівнів державної ієрархії⁴. У повністю децентралізованій державі субнаціональні одиниці мають власні політичні інститути й адміністрації, наділяються власними повноваженнями з прийняття рішень, надають послуги громадянам і мають власні джерела прибутку. У межах власних повноважень децентралізовані одиниці можуть діяти без втручання центру. Поки децентралізовані одиниці діють у межах власних повноважень, прямий контроль центру обмежується перевіркою правомірності дій та рішень місцевого рівня.

Федералізм – це система нецентралізованого урядування. Ще одним визначенням федералізму є гарантоване Конституцією розділене правління та самоуправління. Управлінські системи в державах вважаються федеральними, коли складові федеральні одиниці мають власні інституції, повноваження із прийняття рішень, прибутки (самоуправління), а також беруть участь у прийнятті рішень на центральному рівні (тобто, у другій палаті парламенту – роздільне правління). Федеральні системи захищені Конституцією. З європейських країн Швейцарія, а також Німеччина, Австрія, Бельгія та, деякою мірою, Іспанія є федеральними державами.

Є інші процеси та відповідні їм специфічні риси форми державного устрою, пов'язані із децентралізацією та федералізмом, оскільки вони також «переносять» владні повноваження, втім, кардинально відрізняючись від двох указаних форм. Наприклад, центральна державна влада може передавати повноваження місцевим представництвам (територіальним підрозділам) центральних інституцій, або представникам центральної влади, як у випадку деконцентрації. **Деконцентрація** не передбачає передачі прав місцевому самоврядуванню, оскільки основні повноваження у сфері прийняття рішень залишаються в компетенції центру, а місцеві органи діють/виконують адміністративні функції від його імені. Таким чином, центр має контролювати не лише законність, а й доцільність дій деконцентрованих органів влади.

¹ Федералізм та децентралізація можуть нести в собі право на місцеве самоврядування, що його не несе в собі деконцентрація.

² Перелік країн, які підписали Європейську хартію, див.: посилання <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=122&CM=1&DF=16/02/2011&L=ENG>. 3 47 країн усі, крім одної, ратифікували Європейську хартію.

³ Швейцарія підписала договір у 2004 р., а ратифікувала у 2005 р. У Швейцарії договір стосується лише місцевих органів самоврядування (комун). Проте Палата регіонів Ради Європи опублікувала оцінку відповідності Швейцарії Європейській хартії та протоколам на рівні регіонів (кантонів). Див. звіт: Marjan Haak-Griffioen, Regional Democracy in Switzerland, Chamber of Regions, 18th session, CPR(18)2, March 2010.

⁴ Це визначення, наприклад, складає основу для GTZ, Decentralization and conflict. A guideline. Division 42, Governance and Democracy, 2006.

Таблиця 1

КЛЮЧОВІ ХАРАКТЕРИСТИКИ БАЗОВИХ ТЕРМІНІВ ⁵			
	Федерація	Унітарна держава (Повна децентралізація)	Унітарна держава (Деконцентрація)
Місьцеве самоврядування	Федеральні одиниці мають дієві повноваження з прийняття рішень у межах компетенції, власні політичні інституції (органи), адміністрацію, фінанси, федеральні одиниці мають інституції, подібні до державних органів	Децентралізовані одиниці мають дієві повноваження з прийняття рішень у межах компетенції, власні політичні інституції (органи)	Не має дієвих повноважень з прийняття рішень, деконцентровані інституції (територіальні підрозділи) діють від імені центрального уряду (органу влади)
Роздільне правління	Федеральні одиниці представлені у центральних інституціях, зокрема, у другій палаті парламенту	Спеціальне представництво не вимагається	Ні
Законодавча база	Конституція, тобто, високий рівень правового захисту	Статут (закон) або акти вищої юридичної сили, тобто можливість як низького, так і високого рівня правового захисту	Підзаконні акти або акти вищої юридичної сили, тобто низький рівень правового захисту

Здебільшого децентралізовані і деконцентровані та федеральні структури існують одночасно.

У багатьох федераціях відносини між центром та федеральними одиницями є федеральними, тоді як відносини між федеральними одиницями та місцевими органами публічної адміністрації можна розглядати як децентралізовані⁶.

Таблиця 2

Федеральний рівень	Відносини між федеральним та регіональним рівнями «федеральні»	Відносини між регіональним та місцевим рівнями «децентралізовані»
Регіональний рівень		
Місцевий рівень		

Зазвичай у децентралізованих країнах на місцевому рівні існують виборні місцеві органи (із власною адміністрацією), що реалізують місцеве самоврядування, а також певні підрозділи центрального уряду.

Таблиця 3

Центр/Регіон	Центральні/регіональні установи	
Місцевий рівень	Підрозділи центрального уряду (деконцентровані органи)	Місцеві (виборні) установи та їх адміністрація (децентралізовані органи)

Також можливо, що місцеві виборні інституції та їх адміністрації впроваджують власні рішення (як децентралізованого органу) поряд із рішеннями центру (подібно до деконцентрованого органу).

Таблиця 4

Центр/Регіон	Центральні/регіональні установи	
Місцевий рівень	Делеговані повноваження: місцеві (виборні) інституції та їх адміністрації діють від імені центру	Власні повноваження: місцеві (виборні) інституції та їх адміністрації діють від власного імені

⁵ Це – доповнений і пристосований до української правової традиції варіант схеми, вже надрукованої у Nicole Töpperwien, *Federalism and Peace mediation, Mediation Essential, Mediation Support Project, CSS/ETH Zürich & Swisspeace, 2009.*

⁶ Швейцарія є прикладом, див. нижче.

Приналежність державного устрою конкретної країни до федеративного, децентралізованого чи деконцентрованого завжди залежить від фактичного ступеня самостійності місцевих органів публічної адміністрації у прийнятті рішень, від того, наскільки добре підкріплені законодавством їхні права, та від того, якою мірою їх можуть контролювати органи державної влади вищих рівнів.

«Місцеве самоврядування», «федералізм», «децентралізація» чи «деконцентрація» є технічними термінами. Втім, досить часто ці поняття викликають певні асоціації, зокрема, у багатьох країнах федералізм асоціюється з негативними явищами. Наприклад, Південно-Афри-

канська Республіка запровадила устрій, який може розглядатися як федеративний, але сама країна його таким не вважає. Афганістан відмовляється використовувати термін «децентралізація», хоча, виходячи з технічного його розуміння, саме це поняття було б найточнішим.

З міркувань збереження традицій Швейцарія залишила назву «Швейцарської конфедерації», попри запровадження федеративного устрою. До того ж, деякі країни запроваджують децентралізацію, але водночас створюють настільки ефективну вертикальну структуру державного управління, що, врешті-решт, фактичне прийняття рішень здійснюється центром, незалежно від того, що прописано у законах та стратегіях децентралізації (прикладом може слугувати, зокрема, Руанда). Такі тонкощі та реалії варто брати до уваги, пильніше придивлятися до установ країни та до процесу врядування. Законодавчі тексти, взяті окремо, часто містять лише «половину історії» та відображають зовнішній бік реалізації урядування. «Місцеве самоврядування» можна повністю збагнути лише якщо воно розглядається у власному контексті, зокрема, у контексті політичної системи суспільства.

1.2. ПРИЗНАЧЕННЯ І ВАЖЛИВІСТЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Децентралізація і федералізм призвели до появи складного багаторівневого урядування. Запровадження децентралізації та федералізму – складне завдання, вирішення якого вимагає значних коштів, зокрема, на початковій стадії. Такі складні реформи зазвичай проводяться лише у випадку, коли для них існує чітка мотивація. Саме високий ступінь політичної мотивації є найважливішим фактором успіху таких реформ.

У преамбулі Європейської хартії викладені такі причини важливості місцевого самоврядування для правових систем держав та їх механізму:

- «органи місцевого самоврядування є однією з основних складових будь-якого демократичного режиму»;
- «право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами – членами Ради Європи»;
- «це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні»;
- «існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними функціями, може забезпечити ефективно і близьке до громадянина управління»;
- «охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади»⁷.

Згадані причини можна підсумувати у контексті потреб у демократії, громадській участі та ефективності урядування.

До того ж, місцеве самоврядування може бути механізмом захисту прав та упорядкування різних (культурних, етнічних, релігійних) груп, зокрема, якщо ці групи є територіально зосередженими (компак-

⁷ Преамбула Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року (CETS No. 122).

тно розселеними). У Швейцарії нецентралізоване урядування відіграло одну з найважливіших ролей у об'єднанні країни та у створенні простору для утвердження культурного розмаїття без порушення єдності. Місцеве самоврядування може стати прийнятним для всіх механізмом внутрішнього самовизначення груп, зокрема, національних меншин у рамках держави та запорукою забезпечення мовних, культурних, освітніх та інших прав для меншин лінгвістичних.

1.3. СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ШВЕЙЦАРІЇ

У Швейцарії як кантони, так і комуни (громади) мають право самоврядування. Самоврядування комун у Швейцарії має довгу історію, сильну традицію, але слабке відображення у Конституції.

Швейцарія має давнішні міцні традиції місцевого самоврядування⁸. На відміну від багатьох інших країн Європи, Швейцарія не запроваджувала місцеве самоврядування після довготривалої централізації, а навпаки – це держава, яка розвивалася «знизу догори», розбудовуючи власну історію децентралізованого врядування. Це видається особливо справедливим, якщо подивитися на відносини між центром та різними регіонами (кантонами) Швейцарії.

Швейцарія виникла як країна внаслідок об'єднання різних незалежних політичних одиниць (кантонів) у конфедерацію з метою збереження зовнішньої незалежності та захисту внутрішньої структури влади. Водночас кантони залишалися суверенними та зберігали повноваження у вирішенні більшості питань. Для прийняття рішень, які вимагали співпраці, наприклад, у сфері зовнішньої безпеки, було створено спільну політичну інституцію, подібну до парламенту. Договір між кантонами регулював аспекти спільного прийняття рішень.

Єдиний крок у напрямі централізації Швейцарія зробила під час окупації держави французами під проводом Наполеона, що тривала з 1798-го по 1815 рік. Уже тоді довелося послабити централізацію внаслідок сильного супротиву в Швейцарії. Як тільки французи відступили, Швейцарія повернулася до старих інститутів та старої нецентралізованої системи врядування.

Французька окупація проте принесла до Швейцарії й нові ідеї. Різні бачення ролі держави призвели до сутичок між більш прогресивними протестантськими групами і більш консервативними католиками. Протестанти відстоювали демократичну та централізовану державу, католицькі кантони бажали зберегти status quo, а, разом із ним, владу впливових родин. У нетривалій Громадянській війні 1847 р. консервативні католики зазнали поразки, що відкрило шлях для реформ. У 1848-му було прийнято нову Конституцію. Саме в цей час Швейцарія перетворилася з конфедерації на федерацію.

Згідно з новою Конституцією 1848 року кантони зберегли міцні позиції. Усі повноваження, які не поклалися на центр, залишалися за кантонами (так звані остаточні повноваження). Іншими словами, кантони зберегли право на самоуправління чи самоврядування. Водночас центр отримав додаткові повноваження, зокрема, право встановлювати та стягувати деякі податки. Кантони зберегли можливість впливати на прийняття рішень на рівні центру, наприклад, на основі представництва кантонів у другій палаті парламенту (роздільне управління). Права центру та кантонів були прописані у Конституції. До Конституції Швейцарії часто додавалися нові положення. Більшість з цих додатків полягала у часткових поправках; утім, у 1874 та 1999 роках Конституція піддавалася повному перегляду. Незважаючи на ці перегляди, основні складові політичної системи залишалися незмінними. Інституційний устрій залишається подібним до устрою, затвердженого в 1848 р. Історія швейцарської Конституції може ілюструвати

⁸ Короткий історичний огляд можна знайти, наприклад, у: Iff A., Töpperwien N. Swiss Power-sharing, Politorbis. – 02.2008. – № 45. – С. 11-16.

постійний пошук стійкої рівноваги між самоуправлінням та роздільним управлінням, між централізацією та децентралізацією, єдністю та різноманіттям.

Розглядаючи місцеве самоврядування у Швейцарії, варто розрізнити самоврядування на регіональному рівні (кантонів) та самоврядування на місцевому рівні. Відносини між центром та кантонами у Швейцарії – типово федеральні. Про швейцарський федералізм написано багато. Водночас відносини між швейцарськими кантонами та місцевими органами влади більше нагадують децентралізацію. Цим відносинам часто надається менше значення. Саме на них і буде зосереджено основну увагу у даному розділі.

На відміну від багатьох інших країн, Швейцарія не користується різними термінами для визначення міських та сільських органів місцевого самоврядування. Всі вони називаються «Gemeinde» німецькою, «commune» французькою чи «comune» італійською. У більшості випадків, наприклад, у напівофіційному англійському перекладі швейцарської Конституції, ці терміни перекладаються як «municipality» (муніципалітет). В українському та багатьох інших контекстах термін «муніципалітет» використовується для означення органів міської влади, тож для уникнення понятійної неоднозначності у даному джерелі ми використовуватимемо вживане у французькій та італійській правових системах і вже використане в даному дослідженні поняття «комуни» – в значенні органів сільського і міського самоврядування у Швейцарії. При цьому, коли згадується комуна, також мається на увазі і політична комуна (що складається з усіх осіб, які проживають на її території)⁹, тобто поняття «комуна» вживатиметься й аналогічно до чинного конституційного розуміння української «громади» – як жителів населеного пункту чи певної території, підпорядкованої конкретним органам місцевого самоврядування (у Швейцарії – сільського чи міського). Комуни у Швейцарії та громади в Україні є суб'єктами реалізації місцевого самоврядування.

Конституції кантонів забезпечують найкращий захист місцевого самоврядування.

Право на місцеве самоврядування регулюється Конституцією кантону, його законодавством, або – як це відбувається у більшості випадків – актами обох категорій. Наприклад, у пункті 1 статті 65 Конституції кантону Грізон 2003 року прописано: «Автономія комун гарантується. Її межі визначаються законами кантону». Для комун вигідніше, якщо право на самоврядування гарантується Конституцією кантону, оскільки до Конституції важче вносити доповнення та поправки, аніж у закони, і, таким чином, вона забезпечує кращий захист.

Кантони приймають рішення щодо місцевого самоврядування; також кантони мають велику свободу дій у визначенні повноважень для місцевих органів влади. Місцеві органи урядування користуються лише автономією, наявність і ступінь якої визначаються кантонами. У Швейцарській Конституції майже нічого не сказано про місцеве самоврядування та управління. Існує лише одне положення Конституції Швейцарії 1999 року щодо комун¹⁰. Пункт 1 статті 50 цього документа «викриває» обмеженість влади центру: Федеральний Суд захищає місцеву автономію, але лише тією мірою, у якій кантони наділяють автономією комуни.

Згідно з лігією швейцарської Конституції, кантони можуть наділяти комуни повноваженнями і можуть позбавляти їх цих повноважень. До того ж, існування місцевих органів влади не гарантується Конституцією Швейцарії. Наприклад, якщо законодавство кантону дозволяє, кантони можуть об'єднувати комуни чи розформувувати їх¹¹. З точки зору Конституції Швейцарії комуни знаходяться у цілковитій вла-

⁹ Окрім цього, у різних кантонах існують також духовні, шкільні комуни та деякі інші типи комун. Вони також мають свої інституції, повноваження та кошти і можуть розглядатися як децентралізовані одиниці. У подальшому ці типи комун не розглядатимуться, і термін буде використовуватися для означення політичних комун.

¹⁰ Ст. 50 Конституції Швейцарії (Federal Constitution of the Swiss Confederation (1999)) // <http://www.admin.ch/ch/e/rs/101/index.html>);

(1) Автономність комун гарантується в межах, встановлених законодавством кантонів.

(2) У своїй діяльності кантони враховують можливі наслідки для комун.

(3) Зокрема приймається до уваги спеціальне розміщення міст, агломератів та гірських регіонів.

¹¹ Рішення Федерального Суду Comune et patricio di Fusio, 104 Ia 387.

ді кантонів. Тож значною мірою, внаслідок історичних тенденцій та міцних традицій місцевого самоврядування, в усіх кантонах органи місцевої влади користуються суттєвою автономією.

Більшість кантонів гарантує існування комун та наділяє органи місцевого врядування значними повноваженнями, в тому числі – у фінансовій сфері. Комуни не лише виконують розпорядження кантонів, вони мають власні повноваження у сфері прийняття рішень. Швейцарські громадяни ще й досі відчувають приналежність до комун та вважають, що здійснюють безпосередній вплив на політику на місцевому рівні.

Місцеве урядування у Швейцарії – відносно стабільне. За століття відбулася порівняно невелика кількість територіальних змін. Втім, останнім часом органи місцевої влади, зокрема, у малих територіальних одиницях, стикаються з проблемами у сфері виконання своїх завдань та раціонального й ефективного надання послуг. До того ж, вимоги громадян до якості надання послуг також зростають. Місцеві органи публічної адміністрації почали реорганізацію своєї політичної системи, реструктуризацію адміністрування та інтенсифікацію співпраці із правліннями інших територіальних одиниць. Збільшується кількість випадків об'єднання (злиття) між органами місцевої влади.

Також більшість кантонів деконцентрує територіальні одиниці (зокрема райони). Ці одиниці виконують суто (чи принаймні, переважно) адміністративні функції. Їхні установи діють від імені кантону.

2. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЧАСТИНА ПОЛІТИЧНОГО УСТРОЮ ШВЕЙЦАРІЇ

Швейцарський політичний устрій вирізняють три риси. Швейцарія – багатокультурна країна, і увесь устрій політичної системи характеризується спробою пристосування до культурного різноманіття, забезпечення оптимальної рівноваги в захисті прав та інтересів різних етнічних та культурних груп.

Швейцарія – федеративна країна. Федералізм є одним з елементів, які сприяли пристосуванню Швейцарії до цього різноманіття.

Швейцарія – держава з багаторівневою демократією, яка плекає елементи представницької та безпосередньої демократії на всіх державних рівнях. Демократія у Швейцарії орієнтована на консенсус, вона дозволяє громадянам брати безпосередню участь у прийнятті рішень.

2.1. ШВЕЙЦАРСЬКИЙ МУЛЬТИКУЛЬТУРАЛІЗМ

Держава прагне збереження й підтримки культурного розмаїття.

Швейцарія – невелика континентальна країна з населенням 7,4 мільйона жителів. Її характеризує різноманіття кантонів, віросповідань, етносів та мов. У Швейцарії 26 кантонів. Найменший з них, кантон Аппенцель, налічує близько 15 000 жителів. Найбільший, кантон Цюріх, приблизно 1 250 000 мешканців. Кантони зберігали та розвивали власну культуру, в тому числі, й політичну. Релігійне різноманіття проявлялося переважно в часи реформації, в останні роки – внаслідок імміграції. Згідно з переписом 2000 року, 44% населення складають католики, 37% – протестанти, 5% – мусульмани, 1% – православні, 0,2% – юдеї, а 12,8% не відносять себе до будь-якого релігійного віросповідання¹². Швейцарія – місце зустрічі трьох великих етносів і європейських культур: французької, німецької/австрійської та італійської. Частина населення розмовляє ретороманською (Romansh) мовою (1%). Усього ж 64% населення розмовляють німецькою, 20% – французькою, 7% – італійською¹³.

¹² Усі дані наведені станом на 2000 рік. У першій половині 2011 р. проводився перепис. Статистику можна знайти у Федеральній Статистичній Службі Статистики Швейцарії за посиланням <http://www.statistik.admin.ch>.

¹³ Усі дані наведені станом на 2000 рік. У першій половині 2011 р. проводився перепис. Статистику можна знайти у Федеральній Статистичній Службі Статистики Швейцарії за посиланням <http://www.statistik.admin.ch>.

Демаркаційні лінії, що розмежовують лінгвістичні, релігійні та кантональні групи, не збігаються, а перетинаються. Наприклад, є кантони, де мешкають католики і протестанти, причому дехто з них розмовляє французькою, а дехто – німецькою. Є три двомовні кантони (Фрібур, Вале, Берн) та один тримовний кантон – Грізон (Граубюнден).

У Швейцарії близько 2700 комун, більшість з яких старші за кантони (чи за конфедерацію). Комуни сильно різняться за розмірами. Майже половина комун налічує менше 1000 жителів. Найбільша комуна налічує понад 300 000 осіб. Взагалі комуни більше характеризуються мовною, релігійною та культурною однорідністю, аніж кантони. Втім, існує певна кількість двомовних та мультирелігійних комун. Внаслідок імміграції ступінь мовного та релігійного різноманіття зростає. Адаптація та інтеграція є актуальними темами практично для всіх комун.

Швейцарія прагне збереження та підтримки культурного різноманіття. У пункті 2 статті 2 Конституції проголошується, що Швейцарська Конфедерація «сповідує загальний добробут, сталий розвиток, внутрішню єдність та культурне різноманіття країни». Політичні інститути організовані таким чином, щоб бути здатними врівноважувати інтереси різних складових – груп та швейцарського народу як такого. До того ж, на збереження та підтримку різноманіття орієнтуються дво- та тримовні кантони. Таке акцентування уваги на мультикультуралізмі, а також на справедливому врегулюванні відповідних питань у поєднанні з дієвою децентралізацією влади до рівня комун – є ефективним та демократичним механізмом захисту прав меншин, зокрема, релігійних, а також культурних груп.

2.2. ШВЕЙЦАРСЬКИЙ ФЕДЕРАЛІЗМ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Швейцарський федералізм та місцеве самоврядування є механізмами збереження та підтримки різноманіття.

З 1848 року Швейцарія має федеративний державний устрій, складаючись з кантонів. Кантони знаходяться у центрі політичної системи – вони визначені в Конституції (стаття перша). Повноваження центру також врегульовано Конституцією. Відповідно, будь-які зміни у розподілі повноважень між центром та кантонами вимагають перегляду Конституції. До того ж, кантони беруть участь у прийнятті рішень на центральному рівні. Наприклад, Парламент має двопалатну організацію, де верхня палата представляє кантони. Участь кантонів у прийнятті рішень на рівні центру має забезпечувати врахування інтересів та потреб кантонів у цих рішеннях¹⁴.

Кантони складаються з комун¹⁵. Кількість комун поступово скорочується, за останні 150 років – приблизно на 15 %. Злиття комун зумовлене здебільшого міркуваннями ефективності управління. Прийняття рішень щодо місцевого самоврядування знаходиться в межах компетенції кантонів. У Швейцарії 26 кантонів, а відтак, у межах країни існує 26 різних територіальних організацій. Усі кантони гарантують право на самоврядування місцевим органам влади; втім, обсяг їхніх повноважень різняться від одного кантону до іншого.

Як правило, центр не має прямого контакту з комунами. Всі його відносини з ними проходять через органи влади кантонів. Наприклад, якщо центр бажає запровадити субсидії для гірських територій, він передає їх кантону, а кантон перерозподіляє кошти між комунами-адресатами. Останнім часом з'явилися деякі винятки з цього правила. Зокрема у 2001 р. було організовано тристоронню конференцію з агломе-

¹⁴ На центральному рівні спостерігаються й інші особливості, що дозволяють пристосуватися до різноманіття. Наприклад, Федеральна Рада, тобто уряд, є завжди коаліційним, складається з представників найбільших партій та включає міністрів з різних мовних регіонів Швейцарії. Національна Рада, тобто нижня палата Парламенту, формується за пропорційною системою. Зміни у Конституції потребують двократної більшості на референдумі. Для внесення додатків до Конституції необхідна більшість усіх голосів та більшість голосів у більшості кантонів.

¹⁵ Існує лише один виняток: місто Базель не складає комуни, а управляється інституціями кантону (Стаття 21 Конституції міста Базель).

рацій, на якій були представлені всі три рівні публічного управління. Метою конференції стала розробка спільної політики для швейцарських агломерацій, які швидко розширюються¹⁶.

До повноважень кантонів входить багато аспектів, які можна розділити в мультикультурному суспільстві, зокрема, таких як культура, мова, відносини між державою та релігією, охорона суспільного порядку та освіта. У кантонах, де представлені різні групи населення, важливі повноваження у вказаних сферах, як правило, передаються комунам.

2.3. ШВЕЙЦАРСЬКА ДЕМОКРАТІЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Пряма демократія сприяла консенсусній орієнтації швейцарської демократії.

Швейцарія – одна з найстаріших демократій у світі. Цій країні вдалося поступово трансформувати та демократизувати колишні олігархічні інститути. Віра в унікальність швейцарської демократії складає невід’ємну частину швейцарської ідентичності. Демократія у Швейцарії має представницькі та прямі демократичні форми. Швейцарська демократія є багаторівневою. Усі три рівні публічного управління мають виборні інституції. На рівні федерації та кантонів народ представляють парламенти. На місцевому рівні існують парламенти (переважно у містах) або зібрання всіх громадян комуни. Поряд із виборами своїх представників на всіх державних рівнях, громадяни мають у розпорядженні прямі демократичні засоби впливу на прийняття рішень. Згідно з правом на скликання референдуму народ може виносити на голосування майже будь-який закон, прийнятий федеральним парламентом.

Маючи право громадської ініціативи, народ також має змогу змінювати швейцарську Конституцію та запроваджувати нову політику. На кантональному та місцевому рівнях існує навіть більше прямих демократичних засобів, ніж на центральному рівні. Завжди наявна загроза скликання референдуму призвела до включення всіх зацікавлених груп у процес прийняття рішень. Наприклад, над законопроектами проводиться глибока консультативна робота, щоб уникнути висування їх для повторного розгляду на референдум. Прямі демократичні інструменти, такі як референдум та громадська ініціатива, допомогли зорієнтувати швейцарську демократію на консенсус.

3. ІНСТИТУЦІЙНІ СТРУКТУРИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ШВЕЙЦАРІЇ

3.1. СТРУКТУРА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ – ШИРОКЕ РІЗНОМАНІТТЯ ТА ДЕЯКІ ВАРІАНТИ УСТРОЮ КОМУН

Маючи право на самоорганізацію, кантони самі можуть вирішувати, які політичні інститути вони бажають створювати – форма організації комун регулюється переважно законами кантону. Іншими словами, у більшості кантонів комуни не мають (повного) права на самоорганізацію¹⁷. Проте у комун є певний вибір з різного роду питань. Деякі кантони наділяють свої комуни обмеженою автономією у сфері визначення «демосу», наприклад, у деяких кантонах комуни можуть вирішувати, чи надавати іноземцям право голосу (зокрема, у кантоні Аппенцель Аусер Роде). Втім, комуни не можуть позбавити права голосу особу, яка має право голосу в межах кантону і мешкає в комуні. Інші кантони надають комунам вибір: чи бажають вони створити парламент, чи громадське зібрання; або, як у деяких кантонах, комуни можуть обирати електоральну систему для парламенту комуни.

¹⁶ Інформацію про тристоронню конференцію див. за посиланням <http://www.tak-cta.ch>.

¹⁷ Усі дані наведені станом на 2000 рік. У першій половині 2011 р. проводився перепис. Статистику можна знайти у Федеральній Статистичній Службі Статистики Швейцарії за посиланням <http://www.statistik.admin.ch>.

Наприклад, у пункті 2 статті 65 та у статті 66 Конституції кантону Грізон 2003 року прописане обмежене право на самоорганізацію. У статті 65 зазначено, що «комуни мають право визначати власний устрій, створювати органи влади та адміністрацію та вільно розпоряджуватися своїми фінансовими засобами». Але в статті 66 Конституція затверджує обов'язкові політичні інститути: електорат (який голосує у зібранні комуни чи на виборчих дільницях), виконавчу раду та інші органи – у відповідності з законом. Комуни можуть замінити зібрання громадян парламентами комун.

Комуни регулюють свій устрій (у межах законодавства кантонів) власними Конституціями. Найвища влада в комуні належить членам комуни¹⁸. Усі швейцарські комуни мають виконавчий орган та законодавчий орган (парламент чи громадське зібрання). Проте комуни майже не мають судових функцій. Суди найнижчого рівня, як правило, знаходяться у районі (деконцентрована територіальна одиниця у межах кантону). Існують деякі кантони, що надають комунам можливість призначати мирових суддів (як, наприклад, у кантоні Берн).

3.2. ЗАКОНОДАВЧІ ОРГАНИ МІСЦЕВОГО РІВНЯ

Незважаючи на всі проблеми, Швейцарія віддає перевагу зібранням громадян.

Лише близько 1/6 частини комун мають парламенти. В усіх інших – законодавчим органом є громадські збори (асамблеї). Зазвичай менші комуни характеризуються проведенням громадських зборів, більші ж комуни мають парламенти. Комуна Рапперсвіль-Іона є найбільшою із зборами громадян, налічуючи 25 000 мешканців. І вже в цьому криється організаційна проблема – навряд чи знайдеться місце, яке могло б умістити всіх громадян.

Більшість кантонів пропонують обидві форми устрою. Вони або визначають певну чисельність населення, яка автоматично тягне за собою формування парламенту, або залишають за комунами право вирішувати, що створювати: збори громадян чи парламент. Наприклад, кантон Во визначив досить низький поріг чисельності населення для формування парламенту комуни. Усі комуни, що налічують більше 700 жителів, мають формувати парламент. Два кантони вимагають від комун обов'язкового створення парламентів: це – Женева та Невшатель. У цілому кантони із франкомовним населенням більш схильні до створення парламентів. Інші кантони вимагають зборів громадян від усіх комун незалежно від чисельності населення (кантони Урі, Швіц, Обвальден, Нідвальден, Гларус та Аппенцель Іннер Роде). Це здебільшого малі «сільські» кантони.

Більшість парламентів було запроваджено в 1970-х роках, коли право голосу отримало досить значне поширення. Запровадження права голосу подвоїло число потенційних виборців у зібранні за один день і зробило проведення зібрань більш проблематичним. Також на цей час кількість зборів громадян зменшується, з-поміж інших причин – через злиття малих комун. Проте суттєвої тенденції до збільшення кількості парламентів комун не спостерігається¹⁹.

У випадку громадських зборів усі громадяни комуни запрошуються до участі в них. Вони (а іноді й іноземці) формують законодавчий орган. Збори відбуваються два або кілька разів на рік. Голосування на громадських зборах зазвичай здійснюється підняттям руки. Лише деякі комуни проводять таємне голосування із застосуванням бюлетенів для прийняття важливих рішень або у разі, коли таємного голосування вимагають громадяни. Парламенти завжди обираються жителями комуни (шляхом таємного голосування). У багатьох кантонах комуни можуть обирати електоральну систему. Більшість парламентів формується за пропорційною системою.

¹⁸ Щодо прямої участі – див. нижче.

¹⁹ Ladner A., Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. – Chavannes-Lausanne, 2008. – S. 5-6.

У випадку громадських зборів населення комуни затверджує (або не затверджує) усе законодавство в масштабі комуни та певні адміністративні акти шляхом голосування. Парламенти комун здійснюють законодавчу діяльність, керують муніципальною адміністрацією та виконавчими органами, приймають бюджет, розпоряджаються рахунками, а також розробляють, наприклад, плани зонування. У деяких випадках парламент обирає певних громадських службовців. Влада парламенту обмежена прямою демократією²⁰.

Вплив виконавчого органу, як правило, сильніший у комунах із громадськими зібраннями, ніж у комунах із парламентами.

3.3. ВИКОНАВЧИЙ ОРГАН МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Колегіальні ради, обрані шляхом прямого голосування, здійснюють урядування у комунах.

Виконавчі органи у комунах формуються як ради, які можуть налічувати від трьох до п'ятнадцяти членів. Наприклад, кантон Берн вимагає, щоб до складу виконавчого органу комуни входило, принаймні, три члени. З одного боку, виконавчий орган має бути достатньо великим для того, щоб виконувати покладені на нього завдання, а з іншого – за швейцарською традицією, існує переконання у тому, що саме виконавча влада представляє населення. Зокрема комуни з більшим ступенем політичного, мовного та релігійного різноманіття схильні формувати більші виконавчі органи²¹.

Паралельно з тенденцією до збільшення комун, має місце тенденція до зменшення розмірів виконавчих органів. Зокрема у середніх та великих комунах спостерігається незначне зменшення кількості членів виконавчих органів. Традиційно лише деякі виконавчі ради включають членів, які працюють постійно. Більшість членів працює там непостійно, або взагалі не отримує винагороди за працю у виконавчій раді²². Нещодавно число членів, які працюють у радах постійно, збільшилося.

Вимога до підвищення професійного рівня органів виконавчої влади комун, між іншим, була зумовлена тим, що пошук кандидатів на виконавчі посади із частковою або добровільною зайнятістю стає дедалі складнішим. Деякі комуни навіть запровадили обов'язкову службу у виконавчих органах (якщо кандидата обрано до їх складу). Як правило, нині члени виконавчих рад служать безоплатно чи на засадах часткової зайнятості. Члени рад з повною зайнятістю – виняток із нього. Проте суми винагороди чи компенсації у багатьох комунах зросли.

До інших причин скорочення виконавчих рад належать адміністративні реформи у комунах, які мали зменшити навантаження на працівників виконавчих органів. Однак опитування показують, що посадові особи не відчули суттєвого полегшення після адміністративних реформ. Кількість та тривалість зібрань, як правило, залишилися без змін²³. Взагалі, члени виконавчих рад відчувають високий рівень навантаженості. Зокрема у малих комунах збільшилася кількість питань, що обговорюються.

Виконавчий орган комуни розробляє законодавство комуни та може видавати регулятивні документи. Виконавчий орган діє колегіально. Коли рішення прийняте, всі члени виконавчого органу мають відстоювати це рішення перед громадськістю.

²⁰ Щодо прямої участі – див. нижче.

²¹ Ladner A. Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. – Chavannes-Lausanne, 2008. – S. 11-12.

²² Лише близько 2% членів виконавчих органів працюють у них постійно, 17% - тимчасово, а решта – на добровільних засадах; Ladner A. Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. – Chavannes-Lausanne, 2008. – S. 17-18. У випадку неоплачуваних посад члени виконавчого комітету отримують компенсацію за кожне зібрання, яке відвідують. Втім, її сума – порівняно низька.

²³ Ladner A. Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. – Chavannes-Lausanne, 2008. – S. 27.

3.4. АДМІНІСТРАЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Комуни визначають власну адміністрацію та реорганізують її відповідно до принципів нового публічного управління.

Комуни мають власну адміністрацію. У різних адміністраціях Швейцарії працює близько 530 000 осіб, третина з них – в адміністраціях комун²⁴. Взагалі, комуни самі вирішують, як організувати власну адміністрацію. Вони також відповідають за добір і зайнятість публічних службовців, визначаючи їхню заробітну платню. 3-поміж приблизно 180 000 публічних службовців у комунах найбільша кількість працює в освітньому секторі (близько 45%), чверть з них зайняті в інших громадських секторах, 30% службовців працюють у головній адміністрації комуни²⁵. У невеликих комунах головна адміністрація складається з двох чи трьох державних службовців, а в комунах, що налічують більше 10 000 жителів, це число суттєво зростає і може перевищувати 100 осіб. Кількість публічних службовців, які працюють у головній адміністрації, на одного жителя є найвищою у малих комунах, найнижчою – у комунах середнього розміру, а у великих комунах вона знову зростає. Кількість публічних службовців у освітньому секторі на одного жителя є обернено пропорційною до чисельності населення комуни. Значна кількість комун збільшила штат публічних службовців в останні роки²⁶. Глибоких досліджень, які б дозволили оцінити оптимальний розмір адміністрацій комун з точки зору витрат, не проводилося.

На комуни все сильніше тисне необхідність виконання завдань у відповідності з новими принципами публічного управління. Це також призводить до змін в організації адміністрацій комун. Часто ці реформи супроводжуються делегуванням повноважень від виконавчої ради до адміністрації комуни, яке покликане ефективніше розділити стратегічні завдання (виконавча рада) та оперативні рішення (адміністрація). Наприклад, у комуні середнього розміру Аарбург (7000 жителів) запроваджено управлінську групу з п'яти осіб для здійснення оперативного керівництва адміністрацією, яка відповідає за координацію, контроль, звітність, комунікації, інформаційні технології, проектний менеджмент та управління людськими ресурсами.

4. НАРОД ШВЕЙЦАРІЇ: ГРОМАДСЬКА УЧАСТЬ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

4.1. ВИБОРИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Вибори мають забезпечувати репрезентативність виборних органів.

Швейцарські громадяни беруть участь у центральних (федеральних), кантональних та місцевих виборах. На місцевому рівні вони обирають виконавчий орган (за винятком кантону Невшатель), а також – парламент (якщо такий існує). Більшість **парламентів комун** обирається на базі пропорційної системи. Найтиповішою є система списків, яка дає змогу виборцям висловлювати свої уподобання щодо індивідуальних кандидатів.

В усіх кантонах, окрім одного (Невшатель) **виконавчий орган** обирається народом. У кантоні Невшатель парламент комуни обирає виконавчий орган. Члени виконавчого органу в комунах обираються

²⁴ Дані 2000 року. Статистичні дані – див. на сайті Федеральної статистичної служби Швейцарії: <http://www.statistik.admin.ch>.

²⁵ Ladner A. Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. – Chavannes-Lausanne, 2008. – S. 31-32.

²⁶ Ladner A. Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. – Chavannes-Lausanne, 2008. – S. 34-35.

за мажоритарною або пропорційною системами. У місті Берн президента виконавчого органу обирають за мажоритарною системою, а решту членів – за пропорційною. В обох випадках електорат складає вся комуна. Як правило, менші комуни обирають членів виконавчої ради за мажоритарною системою, у більших – переважає пропорційна система²⁷. Втім, існують важливі винятки, наприклад, міста Цюріх та Кур (Шур) обирають виконавчі органи за мажоритарною системою.

Розбіжності у результатах виборів, зумовлені способом їх проведення, не такі великі, як можна було б очікувати. Незалежно від того, яка система застосовується, – пропорційна чи мажоритарна – виконавчий орган типово складається із представників різних партій. На мажоритарних виборах політичні партії не виставляють кандидатів на всі посади (добровільне стримування), або народ свідомо не обирає всіх кандидатів, виставлених партією, щоб забезпечити репрезентативність виконавчого органу. Поведінка виборців, а також поведінка політичних партій показують, наскільки глибоко вкорінилася модель пристосування до різноманіття, яка й досі актуальна²⁸.

Деякі кантони дбають про мінімальне **представлення меншин**. Наприклад, у кантоні Берн комуни можуть обирати спосіб проведення виборів. Вони гарантують певний рівень представленості меншин²⁹. На представництво жінок квот немає. Представництво жінок у виконавчих органах комун суттєво відрізняється залежно від кантону. Найбільша кількість жінок у виконавчих органах комун спостерігається у кантоні Люцерн, найменша – у Гларус. В усіх кантонах середній відсоток жінок в органах виконавчої влади складає менше 30%.

Крім того, окрім виборів виконавчого органу та парламенту, залежно від законів кантону та комуни, громадяни можуть брати участь у подальших виборах, наприклад, у виборах шкільного керівництва, аудитора, а також виборчої комісії.

Спостерігається незначний спад рівня **участі у виборах**, зокрема, у комунах середнього масштабу. У комунах, що налічують менше 10 000 жителів, рівень участі у місцевих виборах вищий ніж у кантональних чи федеральних виборах. У більших комунах рівень участі у місцевих виборах вищий ніж у кантональних, але нижчий ніж у загальнонаціональних виборах³⁰.

4.2. БЕЗПОСЕРЕДНЯ УЧАСТЬ ГРОМАДЯН

Швейцарські громадяни мають багато можливостей для безпосередньої громадської участі, але не дуже часто користуються цими можливостями. Участь залежить від того, наскільки глибоко громадяни зацікавлені у питанні, що вирішується.

Громадяни можуть впливати на політику не лише під час виборів. Відчутніший вплив на неї вони мають змогу здійснювати на місцевому рівні. Як уже зазначалося, близько 5/6 комун мають не парламенти, а **збори громадян**, на яких останні можуть зібратися разом, подискутувати, прийняти рішення, взяти на себе законодавчу функцію, в межах місцевої компетенції – вносити пропозиції законопроектів та голосувати за них. Це – найбільш пряма форма участі. Проблема громадського зібрання в тому, що частка громадян, які беруть реальну участь у голосуванні, дуже низька. У менших комунах ця частина складає

²⁷ Ladner A. Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. – Chavannes-Lausanne, 2008. – S. 16-17.

²⁸ Там само.

²⁹ Article 42 and 43 of the Law on Communes of 1998.

³⁰ Ladner A. Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. – Chavannes-Lausanne, 2008. – S. 47-48.

приблизно 25% громадян, а у більших вона може бути менша 5%. Рівень участі значною мірою залежить від того, які питання виносяться на обговорення³¹.

У комунах з парламентами існують такі засоби прямої демократії, як **ініціатива та референдум**. Якщо частота референдумів та громадських ініціатив на національному рівні зросла, на рівні комун вона залишається відносно стабільною.

Результати народного голосування обов'язкові для виконання. Існує лише декілька випадків, коли дозволяється проведення консультативних референдумів. Закони кантонів та комун визначають, з яких питань можна проводити ініціативи та референдуми. Між різними кантонами та комунами спостерігаються значні відмінності у цих питаннях. Взагалі можна вирізнити ініціативи, а також обов'язкові та факультативні референдуми.

Залежно від кантону громадяни можуть вимагати, наприклад, прийняття, перегляду чи скасування законів комуни (у тому числі її Конституції) та рішень, прийнятих комуною. Для запровадження ініціативи громадяни мають зібрати певну кількість підписів³². Якщо їм це вдається, має відбутися референдум (народне голосування) з даного питання. Ініціатива з розпуску виборних органів чи відкликання обраного посадовця неможлива у будь-якому з кантонів. Ініціативи здебільшого мають бути засобом впливу на політичну програму.

Згідно з вимогою кантонів референдуми з певних питань мають обов'язково проходити в межах комуни. Наприклад, кантони вимагають винесення на голосування Конституції комуни, актів, що регулюють права громадян комуни, основних планів зонування, входження комуни до асоціації чи корпорації, злиття комун, основних статей бюджету або – як згадувалося вище – питань, визначених успішною ініціативою. Референдуми з інших питань є факультативними. Такий референдум має місце лише якщо його проведення вимагає певна кількість громадян. Факультативний референдум призначений для термінового реагування на рішення парламенту комуни (чи виконавчого органу). Відстрочка референдуму розпочинається у момент прийняття рішення чи видання законодавчого акта. Він передусім є інструментом опозиції. Деякі кантони дозволяють громадянам не лише опротестувувати акти, але й пропонувати свої альтернативи (народна контрпропозиція, зокрема, у комунах кантону Берн)³³.

Процедури для започаткування ініціативи чи для вимоги факультативного референдуму розроблені таким чином, щоб громадянам було легше використовувати свої демократичні права. Практично всі формальні вимоги забезпечують їм можливість вільно висловлювати свої думки. Як правило, формується комітет з ініціативи чи референдуму. Комітет може обирати власну форму організації.

На списку підписів мають бути вказані імена та адреси заданої кількості членів комітету. Окрім певних відомостей про комітет, списки підписів повинні містити текст питання, що виноситься на референдум, чи ініціативи (у випадку ініціативи на списку має бути зазначено, що ініціатива може бути відкликана), зазначення місця, запис про те, що лише особи (громадяни), що мешкають у заданій місцевості, мають право підпису, а також для підписів: імена, дати народження, адреси, підписи громадян. До того ж, у списку підписів мають бути попередження про те, що фальсифікація карається законом. У більшості комун громадяни можуть подавати форму списку підписів владним органам комуни, які б перевіряли, чи він відповідає вимогам.

Збирати підписи можуть усі. Наприклад, комітет може розмістити форму списку підписів в Інтернеті, а громадяни можуть завантажувати її та збирати підписи. Коли підписи зібрані та передані урядовим органам комуни, адміністрація комуни перевіряє, чи підписи дійсні.

У випадку ініціативи чи народної контрпропозиції законодавчому акту, політичний орган (законодавчий орган) додатково перевіряє, чи ініціатива або контрпропозиція є правомірною, тобто, чи не порушує кантонального, федерального чи міжнародного законодавства, торкається лише однієї проблеми та містить чітку постановку питання.

У випадку успішної та правомірної ініціативи чи успішного факультативного референдуму адміністрація має організувати народне голосування, законодавчий орган може також сформулювати контрпропозицію. Під час голосування громадяни можуть голосувати за текст ініціативи, за контрпропозицію та зазначати, який із варіантів вони обирають, якщо обидва варіанти прийнятні.

³¹ Ladner A. Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. – Chavannes-Lausanne, 2008. – S. 45-36.

³² Необхідна кількість підписів може бути різною, але в середньому близько 10% громадян комуни мають підписати ініціативу.

³³ У деяких випадках влада може висувати питання на народне голосування (плебісцит). За призначенням плебісцит значно відрізняється від референдуму. У цьому випадку особа, яка приймає рішення, бажає підвищити легітимність (зазвичай) суперечливого рішення чи використати як урок.

5. ПОВНОВАЖЕННЯ ТА РЕСУРСИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ШВЕЙЦАРІЇ

Швейцарські комуни мають порівняно широке коло повноважень, особливо ж їх вирізняє високий рівень фінансової автономії.

Швейцарська Конституція висвітлює питання поділу влади та ресурсів між центром і кантонами, з одного боку, перелічуючи повноваження центру (всі інші повноваження належать кантонам), з іншого – визначаючи принципи розподілу та виконання державних завдань. У Конституції нічого не сказано про розподіл повноважень між кантонами та комунами, адже самі кантони в рамках власної компетенції вирішують, якими повноваженнями наділяти комуни.

Втім, конституційно затверджені принципи розподілу завдань також є актуальними для відносин між кантонами та комунами, оскільки вони зумовлені здебільшого міркуваннями ефективного врядування. У статті 5а Конституції Швейцарії закріплений принцип субсидіарності³⁴, згідно з яким завдання має виконуватися на найнижчому з рівнів публічного управління, який у змозі його ефективно виконати. Принцип покликаний надавати певні гарантії нижнім рівням урядування, хоча, виходячи з міркувань ефективності, також може застосовуватися як аргумент на користь централізації завдань. Це стає очевидним у пункті 1 статті 43 а Конституції Швейцарії: «Конфедерація бере на себе виконання лише тих завдань, які кантони не в змозі виконати, або які вимагають загального регулювання на рівні конфедерації».

Далі, у пунктах 2–5 статті 43 Конституції визначені такі принципи: «Коллективний орган, що користується державною службою, має нести всі витрати її утримання». «Коллективний орган, який несе витрати на утримання державної служби, може визначати природу цієї служби». «Послуги, що надаються на всій території, мають бути доступними кожному у пропорційному масштабі» та «Державні завдання мають виконуватися економічно, у відповідності з попитом». Історично деякі кантони завжди прагнули до централізації. Франкомовні – дещо більш централізовані ніж німецькомовні. Наприклад, франкомовний кантон Женева – значно більш централізований ніж німецькомовний Шаффхаузен. У деяких кантонах, наприклад, у німецькомовних Ааргау та Гларус комуни мають залишкові повноваження (іншими словами, всі повноваження належать комуні, якщо тільки вони чітко не закріплені за кантоном або центром). Кантони, в яких представлено різні культури й етноси, такі, як наприклад, Грізон, схильні передавати комунам більші обсяги повноважень. Це дозволяє порівняно малим (та більш однорідним) групам, зокрема, етнічним, приймати рішення з найбільш важливих питань. У такий спосіб фактично відбувається зближення децентралізації та самоврядування з внутрішнім самовизначенням етнічних груп. Різні громади зберігають право на демократичне вирішення питань, які тісно пов'язані з їхньою ідентичністю. Зокрема у малих комунах конфлікти трапляються дуже рідко³⁵.

Комуни мають законодавчі та адміністративні повноваження. Наприклад, комуни приймають рішення щодо громадянства комун³⁶, мають повноваження у сфері початкової освіти, місцевої інфраструктури, у більшості випадків – поліцейської охорони.

³⁴ Ст. 5 а Конституції Швейцарії 1999 року: «Принципу субсидіарності слід дотримуватись при розподілі та виконанні державних завдань».

³⁵ Щодо конфліктів див.: *Ladner A. Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik.* – Chavannes-Lausanne, 2008. – S. 42.

³⁶ Швейцарські громадяни мають швейцарське, кантональне та «комунальне» громадянство. На відміну від системи, прийнятої у США, громадянство кантону та комуни не залежить від місця проживання, а є спадковим, або може бути отримане шляхом натуралізації. Для отримання швейцарського громадянства іноземцями, їм треба пройти всі три рівні державного устрою (за деякими винятками, зокрема, для жінок/чоловіків швейцарських громадян). Найважчим виявляється отримання громадянства комуни, адже комуна наділена дуже широкою свободою у визначенні того, кому вона бажає надати громадянство. Громадянство комуни є необхідною передумовою громадянства кантону та Швейцарії.

СПРОЩЕНИЙ РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ У ШВЕЙЦАРСЬКІЙ ФЕДЕРАЦІЇ ³⁷		
Федеральні повноваження Базуються на Конституції Швейцарії	Повноваження кантонів Залишкові повноваження	Повноваження комун Залежать від законодавства кантонів
<ul style="list-style-type: none"> • Організація федеральних органів влади • Закордонні справи • Армія та громадський захист • Національні автомагістралі • Ядерна енергія • Поштова служба та телекомунікації • грошова політика • Соціальний захист (пенсії, інваліди) • Цивільне право, кримінальне право • Громадське та кримінальне судочинство • Митниця • Освіта (технічні університети) • Енергетика • Принципи зонування • Охорона довкілля • Громадянство • Федеральні податки 	<ul style="list-style-type: none"> • Організація кантональної влади (власні конституція, гімн, прапор) • Місцеве врядування • Закордонне співробітництво • Поліція • Взаємини між державою та релігією • Культура • Охорона здоров'я • Дороги кантонального масштабу • Ліси; вода, природні ресурси • Освіта (середні школи та університети) • Охорона довкілля • Охорона природної спадщини • Громадянство • Кантональні податки 	<ul style="list-style-type: none"> • Освіта (дитсадки та початкові школи) • Переробка відходів • Дороги, що знаходяться в юрисдикції комун • Місцева інфраструктура • Місцева поліція • Зонування • Громадянство • Податки масштабу комун

Крім того, кантони можуть делегувати завдання комунам, наприклад, для ведення особового реєстру громадян, які мешкають у комуні, для організації виборів у масштабі кантонів і комун, а також для збору кантональних податків.

Комуни отримують близько 1/3 від загальних державних доходів та несуть близько 1/3 державних витрат. Вони можуть збирати власні податки (зокрема податок на прибуток³⁸) та призначати податкові ставки, збирати внески та отримувати кантональні гранти. Кантон Грізон наділяє комуни правом власності на деякі природні ресурси (зокрема воду та ліси). Кантони мають систему фінансової еквалізації («вирівнювання») для підтримки бідніших комун. Більшу частину доходів комун складають податки (близько 50 %). Близько 25 % з державних доходів складають внески, 25 % надходять з інших джерел³⁹.

Податкові повноваження та вільний розподіл витрат сприяють високому рівню автономії. Місцеві владні органи у Швейцарії мають найвище в Європі співвідношення власних прибутків та видатків, що надходять з вищих рівнів. Втім, відсоток державних витрат, який дорівнює 30%, є низьким у порівнянні з іншими європейськими країнами (у Данії він складає 75%)⁴⁰.

6. ВІДНОСИНИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ІНШИМИ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

6.1. ВІДНОСИНИ МІЖ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ВИЩИМИ РІВНЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Кантони контролюють, але цей контроль – стриманий та помірний. Основний акцент робиться на підтримці та запобіганні.

Відносини між кантонами та комунами можна охарактеризувати як такі, що базуються на підтримці (допоміжні заходи) на превентивних та репресивних заходах⁴¹.

Шляхом використання **допоміжних** заходів кантон намагається посилити устрій комун. Ця підтримка може бути фінансовою, наприклад, у вигляді субсидій чи грантів. Допоміжні заходи можуть сто-

³⁷ Article 42 and 43 of the Law on Communes of 1998.

³⁸ Не тільки комуни, але й кантони та центр підіймають податок на прибуток.

³⁹ Дані Департаменту фінансів за 2007 рік.

⁴⁰ Ladner A. Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. – Chavannes-Lausanne, 2008. – S. 1-3.

⁴¹ Fleiner T., Mistic A., Töpperwien N. Swiss Constitutional Law. – The Hague, 2005. – 138 S.

суватися оперативних аспектів, наприклад, інфраструктури, але також і альтернативних вказівок та стандартів, які б забезпечували задовільний рівень функціонування інституцій комуни. Також підтримка може бути освітньою та полягати в організації підготовчих програм. Оскільки багато комун мають труднощі із пошуком достатньої кількості кваліфікованих працівників для адміністрацій, кантони зазвичай запроваджують добровільні або обов'язкові підготовчі програми. Допоміжні заходи пов'язані з проблемою існування лише тонкої межі між підтримкою та втручанням у справи комуни. Зберігається питання, як довго будуть ці заходи сприйматися як «підтримка» і коли вони перетворяться на втручання.

Ще одна група допоміжних заходів стосується **правового захисту**. Кантони можуть забезпечувати захист від порушення автономії комун. Системи засобів захисту у різних кантонах різні, втім, усі комуни мають право звернення до Верховного Суду у центрі (Федерального Суду) у разі будь-якого порушення автономії. У статті 189 Конституції Швейцарії 1999 року зазначено, що Федеральний Суд розглядає позови «про порушення автономності муніципалітетів та інших гарантій, наданих кантонами публічним корпоративним органам». Суд постановляє, що комуна є автономною у певній сфері, якщо кантону не належить ексклюзивне право регулювання цієї сфери, якщо кантон залишає регулювання цієї сфери, повне або часткове, в компетенції комуни та якщо кантон залишає за комуною порівняно широку свободу у визначенні способу регулювання⁴².

Превентивні (запобіжні) заходи покликані не дозволити комунам нехтувати покладеними на них завданнями. Нагляд складає найменш відчутну форму запобіжного заходу. Комуни можуть бути зобов'язані готувати звіти, надавати інформацію чи проходити інспекції. Ці заходи зазвичай поєднуються з обов'язковим самоконтролем та самооцінкою комун. Інші запобіжні заходи можуть включати вимоги щодо пошуку шляхів апробації певних законодавчих документів та постанов, вимоги щодо планування і бюджетів або щодо встановлення мінімальних стандартів управління комунами та надання послуг.

Репресивні заходи застосовуються, коли комуна не виконує своїх завдань та обов'язків. Коли комуни діють від імені кантонів, іншими словами, коли вони виконують закони кантонів, кантональний контроль може включати контроль доцільності. Коли йдеться про повноваження комуни, контроль кантону обмежується контролюванням законності. Репресивні заходи можуть включати правові дії (судові позови) проти комуни, анулювання актів комуни, затримку фінансових субсидій або грантів чи зобов'язання комун до співпраці з іншими сторонами для покращання надання послуг.

У деяких, дуже рідкісних випадках, комуна може опинитися під опікою. Тоді влада кантону чи особи, делегована кантоном, бере на себе повноваження органів управління комуною та діє замість них. Опіка має часові рамки. Наприклад, у статті 67 Конституції кантону Грізон 2003 року прописано, що «уряд [кантону] здійснює контроль над комунами та органами міжкомунальної співпраці. Контроль обмежується контролем законності, якщо інше не передбачене законом. У випадку серйозних порушень в управлінні комуна може бути поміщена під опіку».

6.2. ВІДНОСИНИ МІЖ МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЗЛИТТЯ КОМУН

«Малий» не завжди означає «гарний». Нові форми співпраці покращують надання послуг без спотворення демократичного прийняття рішень. Комуни починають розглядати можливості злиття.

У Швейцарії значна кількість малих комун. У середньому в кожній менше 3 000 жителів. Існують

⁴² Рішення Федерального суду, автономія комун у сфері подання документів, BGE 129 I 313.

деякі комуни, понад 100 000 жителів, хоча близько половини їх має менше 1 000 жителів⁴³. Багато з цих малих комун стикається з проблемами під час виконання своїх завдань. Відповідно, вони часто вдаються до **співпраці** з іншими комунами. Попри існування традиції **добровільної** співпраці між комунами, спостерігаються і нові тенденції **обов'язкової** співпраці.

Наприклад, у статті 110 Конституції кантону Берн 1993 року сказано:
 «(1) Кантон сприяє співпраці між комунами.
 (2) Для виконання завдань комун, комуни можуть утворювати асоціації та організації комун. Закон може зобов'язати комуни до цього.
 (3) Закон визначає, що мають регулювати хартії асоціацій комун.
 (4) Право участі громадян та органів влади комуни має бути захищеним».

Об'єднання комун можуть підвищувати ефективність, втім, вони також можуть призводити до браку демократії. Громадяни не можуть брати участі в утворених об'єднаннях комун, як вони робили це у власній комуні. Щораз більше рішень приймається виконавчими органами комун, які входять до об'єднань. Це обумовлює певні тенденції до формалізації та співробітництва, в тому числі – формування інститутів та механізмів, які дозволяють громадянам брати участь у прийнятті рішень.

І знову кантон Берн може служити прикладом. Стаття 110 а Конституції кантону присвячена об'єднанням комун:
 «(1) Кантон забезпечує створення спеціальних корпорацій комун, призначених для обов'язкового регіонального співробітництва між комунами.
 (2) Законодавство визначає завдання та територію цих корпорацій, регулює їх організацію та процедури.
 (3) Створення та розформування корпорації вимагає згоди більшості виборців та більшості комун, які до неї входили.
 (4) Громадяни можуть брати участь у регіональних референдумах. Право голосу мають усі громадяни, які мешкають на території корпорації і мають право голосу у вирішенні питань кантонального значення».

Агломерації становлять окрему проблему. На 2001 рік 68% населення Швейцарії мешкало у містах. П'ять найбільших міст Швейцарії – Цюрих, Женева, Базель, Берн та Лозанна⁴⁴. Навколо міст розвиваються густонаселені райони. Міста зазвичай складають одну комуну. Комуни, що їх оточують, відчувають зростання чисельності населення і з вигодою використовують міську інфраструктуру. Міську інфраструктуру зазвичай оплачує місто за рахунок податків, стягнутих з тих, хто проживає у місті. Люди, які живуть у прилеглих комунах, також можуть користуватися інфраструктурою, але сплачують податки у своїх комунах. До того ж, наявні деякі проблеми, що стосуються всієї агломерації (зокрема дорожній рух). Політика агломерацій має забезпечувати вироблення спільних стратегій та більш справедливих рішень. Втім, агломерації включають більше однієї комуни і досить часто містять комуни з різних кантонів, а іноді – навіть частини території сусідніх країн. Отже, вироблення спільної стратегії вимагає особливих структур. Тристороння конференція агломерацій включає представників комун (з асоціації сільських та міських), кантонів та центру⁴⁵.

На додаток до різних форм співпраці поширюється **злиття** комун. Практично в усіх кантонах є проекти злиття комун. У більшості кантонів для ініціювання та завершення процедури злиття необхідно винести на народне голосування рішення громадського зібрання. Кантони схильні до стимулювання комун, зокрема, фінансового. Деякі кантони також передбачають можливість примусового злиття комун (наприклад, кантон Тічіно)⁴⁶. Проте на сьогодні ще не відбулося жодного примусового злиття. Дискусія навколо

⁴³ Див. дані Федеральної статистичної служби Швейцарії на сайті <http://www.statistik.admin.ch>.

⁴⁴ Там само.

⁴⁵ Щодо тристоронньої конференції, див. <http://www.tak-cta.ch>.

⁴⁶ Fleiner T., Mistic A., Töppelwien N. Swiss Constitutional Law. – The Hague, 2005. – S. 141-42.

такого злиття передують дискусії про оптимальний розмір комуни. Тоді як зазвичай досить просто дійти згоди стосовно ресурсів, питання ідентичності можуть скласти суттєву проблему у переговорах щодо злиття, які ведуться між комунами⁴⁷.

Малий кантон Гларус (з населенням близько 38 000) нині проводить найрадикальнішу реформу. Збори громадян своїми рішеннями від 7 травня 2006 року та від 25 листопада 2007 року проголосили, що вони бажають зменшити кількість комун у кантоні з 25 до трьох. Уряд кантону

запропонував менш радикальне зменшення у кількості комун. Громадські збори заперечили, що лише вирішальні зміни зможуть принести очікуване підвищення ефективності та зниження витрат. Три нові комуни налічуватимуть від 10 000 до 16 000 жителів кожна.

7. УРОКИ ШВЕЙЦАРСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Самоврядування складає невід'ємну рису політичного устрою Швейцарії. Самоврядування комун охоплює порівняно широкий діапазон питань. Зокрема значна фінансова автономія посприяла розвитку чітко окресленого й ефективного місцевого самоврядування. Можна вести мову про те, що багаторівневий характер врядування у Швейцарії та, зокрема, самоврядування комун, сприяв ефективному публічному управлінню.

Принципами й позитивними рисами швейцарського самоврядування є:

- **Ефективність та продуктивність:** згідно з принципом субсидіарності, основні завдання покладаються на той рівень публічного управління, який найкраще підходить для їх виконання.
- **Відповідальність:** кореляція між власними повноваженнями та ресурсами сприяла розвитку відповідальності установ рівня комуни. До того ж, народ має змогу притягати обраних політиків до відповідальності шляхом виборів та різних форм прямої демократії.
- **Прозорість:** багато важливих рішень приймається на рівні, близькому до громадян, місцевими інститутами, до яких громадяни мають доступ.
- **Демократія/громадська участь:** громадяни можуть брати участь у прийнятті рішень.
- **Рівність:** самоврядування комун стало важливим механізмом пристосування до швейцарського різноманіття.

Хоча суттєве обмеження самоврядування комун було б безглуздом, комуни стикаються з новими проблемами, які певною мірою ставлять під загрозу нинішні форми місцевого самоврядування. Ці проблеми, з-поміж інших причин, зумовлені ускладненням завдань, підвищенням вимог громадян до надання послуг та стрімкою урбанізацією деяких районів в умовах мобільності населення.

Для подолання цих труднощів комуни розробили кілька підходів, наприклад, підвищення професійного рівня посадовців, реформування адміністрації та управлінських процесів з урахуванням нових принципів громадського управління, а також шляхом тіснішого співробітництва між комунами і навіть їхнього злиття.

Існують також інші проблеми, які були лише згадані та не обговорювалися детальніше. Йдеться про те, що хоча комуни з легкістю пристосовуються до традиційного швейцарського різноманіття, вони з великою неохотою пристосовуються до різноманіття, викликаного імміграцією.

Представництво жінок у політичних інституціях на рівні комуни залишається низьким.

Швейцарський устрій з його трьома взаємозалежними рівнями публічного управління, з доволі чутливими системами влади та розподілу ресурсів, з порівняно широкими масштабами самоорганізації, з механізмами взаємопідтримки та співробітництва посприяв створенню стабільного політичного ладу, який однак, вимагає достатньої міри гнучкості для пошуку належних рішень поточних та майбутніх проблем.

⁴⁷ У тому числі – обговорення майбутньої назви комуни, печатки, чи розташування адміністрації та політичних інституцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Auer A., Malinverni G., Hottelier M.* Droit constitutionnel suisse. Vol. I, 2nd ed. – Bern, 2006.
2. *Buser D.* Kantonales Staatsrecht. – Basel, 2004.
3. *Dafflon B., Toth K.* Fiscal Federalism in Switzerland: Relevant Issues for Transition Economies in Central and Eastern Europe // World Bank Policy Research Paper. – 2005. – № 3655.
4. *Fleiner T., Misic A., Töpferwien N.* Swiss Constitutional Law. – The Hague, 2005. – 138 S.(a new edition is planned for late 2011).
5. *Hafelin U., Haller W., Keller H.* Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7th ed. – Zurich, 2008.
6. *Haller W.* The Swiss Constitution in a Comparative Context. – Zurich 2009.
7. *Iff A., Töpferwien N.* Swiss Power-sharing, Politorbis. – 02.2008. – № 45.
8. *Kloti U., Knoepfel P., Kriesi H., Linder W., Papadopoulos Y., Sciarini P.* (eds.). Handbook of Swiss Politics, 2nd edition. – Zurich, 2007.
9. *Kalz A., Kuster S.* Der Stadtartikel in der neuen Bundesverfassung. – ZSR, 2002. – 137 S.
10. *Ladner A.* Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. – Chavannes-Lausanne, 2008.
11. *Rhinow R., Schefer M.* Schweizerisches Verfassungsrecht, 2nd ed. – Basel, 2009.
12. *Seiler H.* Gemeinden im Schweizerischen Staatsrecht, in: Thürer D., Aubert J.-F., Müller J. P. Verfassungsrecht der Schweiz. – Zürich, 2001. – 491 S.
13. *Soguel N., Ziehli S.* Vergleich 2009 der Kantons- und Gemeindefinanzen, IDHEAP Heft. – Lausanne, 2010.

Електронні ресурси:

1. <http://www.statistik.admin.ch>
2. <http://www.tak-cta.ch>



DESPRO

Швейцарсько-український проект "Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO"

Вул. Б.Грінченка, 2, оф.2

01001 Київ, Україна

Тел. (+38044) 270 55 21, 270 55 27

Факс (+38044) 279 67 27

web: www.despro.org.ua



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Швейцарська Конфедерація

skat Swiss Resource Centre and
Consultancies for Development

**Швейцарський центр ресурсів
та консультацій з питань розвитку**

web: <http://www.skat.ch/>

This
publication has been
produced with the support
of the Swiss Confederation

За підтримки Швейцарської
Конфедерації