ШВЕЙЦАРСЬКИЙ ДОСВІД МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е ., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» — DESPRO. — К.: ТОВ «Софія». — 2012 — 128 с.

Швейцарія — один з прикладів держави з розгалуженим місцевим самоврядуванням. Воно розвивалося впродовж всієї історії країни і глибоко вкоренилося у швейцарських традиціях багаторівневого демократичного правління. Однак, Швейцарія не може належним чином навчати децентралізації та інституціоналізації місцевого самоврядування, адже історія держави містить більше прикладів централізації аніж децентралізації. Втім, тут існує широке різноманіття місцевих інституцій та процесів урядування, а також важливі його різновиди — з точки зору кола повноважень та ресурсів. У цьому сенсі Швейцарія може стати цікавим прикладом для країн, що перебувають у пошуку оптимальних структур та процесів самоврядування.

Інститути та процеси завжди піддаються впливу історії й минулого досвіду. Те, що працює в одному контексті, може не спрацювати в іншому. Але досвід інших країн може стимулювати критичні роздуми та, в певному сенсі, надихнути на розвиток власних інституцій і процесів місцевого самоврядування.

Цей розділ ставить за мету, головним чином, надати певне уявлення про швейцарський досвід місцевого самоврядування. У ньому йдеться про деякі основні аспекти загального швейцарського контексту, у який має вписуватися місцеве самоврядування, в тому числі, мультикультуралізм, федералізм, та «напівпряма» демократія. Далі у цьому розділі розкрито устрій місцевих інституцій, можливості громадської участі, а також взаємовідносини між органами місцевого самоврядування та їхні відносини із державними структурами вищих рівнів. Висвітлюються також проблеми, що стоять перед місцевим самоврядуванням на сьогоднішній день.

Перед тим, як перейти до детального розгляду швейцарського досвіду місцевого самоврядування, нагадаємо деякі загальні зауваги з приводу місцевого самоврядування як такого.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ВІДПОВІДНО ДО ШВЕЙЦАРСЬКОЇ ТРАДИЦІЇ

1.1. ПОЯСНЕННЯ ТЕРМІНІВ І КАТЕГОРІЙ

Федералізм та децентралізація можуть мати право на місцеве самоврядування, що його не надає деконцентрація.

Усі країни світу поділяються на певні територіальні одиниці. Втім, їх устрій та компетенція кардинально відрізняються. 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 урядування. На сьогодні 47 європейських країн підписали Європейську хартію, Швейцарія — одна з них.

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 ієрархії. У повністю децентралізованій державі субнаціональні одиниці мають власні політичні інститути й адміністрації, наділені 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 в межах власних повноважень, прямий контроль центру обмежується перевіркою правомірності дій та рішень місцевого рівня.

Федералізм — це система нецентралізованого урядування. 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. Згідно з короткою формулою федералізм визначається як «гарантоване конституцією розділене правління та самоуправління». З європейських країн Швейцарія, а також Німеччина, Австрія, Бельгія та, можливо, Іспанія є федеральними державами.

Є деякі інші процеси та відповідні їм специфічні риси форми державного устрою, пов'язані із децентралізацією та федералізмом, оскільки вони також «переносять» владні повноваження, втім, вони кардинально відрізняються від двох вказаних 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.

Це доповнений і пристосований до української правової традиції варіант таблиці, вже надрукованої у Nicole Tpperwien, Federalism and Peace mediation, Mediation Essential, Mediation

Таблиця 1

	Федерація	Унітарна держава (Повна децентралізація)	Унітарна держава (Деконцентрація)
Місцеве самоврядування	Так, федеральні одиниці мають дієві повноваження з прийняття рішень у межах компетенції, власні політичні інституції (органи), адміністрацію, фінанси, федеральні одиниці мають інституції, подібні до державних утворень	Так, децентралізовані одиниці мають дієві повноваження з прийняття рішень у межах компетенції, власні політичні інституції (органи)	Немає дієвих повноважень з прийняття рішень, деконцентровані інституції (територіальні підрозділи) діють від імені центрального уряду (органу влади)
Роздільне правління	Так, федеральні одиниці представлені у центральних інституціях, зокрема, у другій палаті парламенту	Ні, 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 на загал низький рівень правового захисту

Support Project, CSS/ETH Zürich & Swisspeace, 2009.

Здебільшого децентралізовані і деконцентровані та федеральні структури існують одночасно.

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

Таблиця 2

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

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

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

Таблиця 3

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

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

Приналежність державного устрою конкретної країни до федеративного, децентралізованого чи деконцентрованого завжди залежатиме від фактичного ступеня самостійності місцевих органів публічної адміністрації у прийнятті рішень, від того, наскільки добре підкріплені законодавством їхні права, та від того, як 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. Наприклад, у багатьох країнах федералізм асоціюється із негативними явищами. Наприклад, Південно-Африканська 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 міркування збереження традицій Швейцарія зберегла назву «Швейцарська конфедерація», 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). Так тонкощі та реалії варто брати до уваги. Завжди необхідно 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 виникнення складного багаторівневого урядування. Запровадження децентралізації та федералізму — важке 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 із 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 ефективне і близьке до громадянина управління», «охорона і посилення місцевого самоврядування в різних кранах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади». 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 (компактно розселеними). У Швейцарії нецентралізоване урядування відігравало 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. Отже, мабуть, цілком природно, що децентралізація та нецентралізовані форми врядування стали невід'ємною складовою стратегій урегулювання конфліктів у інших державах (зокрема в Македонії, Індонезії, Непалі).

1.3. СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ШВЕЙЦАРІЇ

У Швейцарії як кантони, так і комуни (громади) мають право самоврядування. Воно має давню історію, сильну традицію, але мало відображено у Конституції.

Держава має давні міцні традиції місцевого самоврядування. На відміну від багатьох інших кран Європи, тут не запроваджували місцеве самоврядування після довготривалої централізації. Навпаки: Швейцарія розвивалася «внизу догори» із власною історією нецентралізованого врядування. Це підтверджується, якщо подивитися на відносини між центром та різними регіонами (кантонами).

Як країна, Швейцарія виникла у 1291 році внаслідок об'єднання різних

незалежних політичних одиниць (кантонів). Основною метою такого об'єднання кантонів у конфедерацію було збереження зовнішньої незалежності та захист внутрішньої структури влади. Кантони залишалися суверенними та зберігали повноваження у вирішенні більшості питань. Вони створили одну спільну політичну інституцію, подібну до парламенту, для прийняття рішень, які вимагали співпраці, наприклад, у сфері зовнішньої безпеки. 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 с 1798 по 1815 рік. Вже тоді довелося послабити централізацію внаслідок сильного супротиву в державі. Як тільки французи відступили, країна повернулася до колишніх інститутів та нецентралізованої системи врядування.

Проте французька окупація принесла до Швейцарії й нові ідеї. Різні бачення ролі держави призвели до сутичок між прогресивними протестантськими групами і консервативними католиками. Протестанти відстоювали демократичну та централізовану державу, католицькі кантони бажали зберегти status quo, а разом із ним, владу впливових родин. У короткій громадянській війні 1847 року консервативні католики зазнали поразки, тож відкрився шлях для певних реформ. У 1848 році 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 покладалися безумовно на центр, залишалися за ними (остаточні повноваження). Іншими словами, кантони зберегли право на самоуправління чи самоврядування. Водночас центр та його політичні інституції також були посилені. Центр отримав додаткові повноваження: право встановлювати та стягувати деякі податки. Кантони зберегли можливість впливати на прийняття рішень на рівні центру, наприклад, на основі представництва у другій палаті парламенту (роздільне управління). Права центру та кантонів були прописані у Конституції. До неї часто додавалися нові положення. Більшість із цих додатків полягала у часткових поправках; утім у 1874 та 1999 роках Конституція піддавалася повному перегляду. Незважаючи на це, основні складові політичної системи лишилися незмінними. Інституційний устрій залишається подібним до устрою, затвердженого в 1848 році. Історія швейцарської Конституції може ілюструвати постійний пошук стійкої рівноваги між самоуправлінням та роздільним управлінням, між централізацією та нецентралізацією, єдністю та різноманіттям.

Розглядаючи місцеве самоврядування у Швейцарії, варто розрізняти самоврядування на регіональному рівні (кантонів) та самоврядування на місцевому рівні. Відносини між центром та кантонами — типово федеральні. Про швейцарський федералізм написано багато. Водночас відносини

між швейцарськими кантонами та місцевими органами влади більше нагадують децентралізацію. Їм часто надається менше значення. Саме на них і буде зосереджено основну увагу у цьому розділі.

На відміну від багатьох інших країн, у Швейцарії не використовують різні терміни для визначення міських та сільських органів місцевого самоврядування. Всі вони називаються «Gemeinde» німецькою, «commune» французькою чи «commune» 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 цьому джерелі ми застосуємо вживану у французькій та італійській правових системах і вже використану в нашому дослідженні категорію «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), тобто поняття «комуна» вживатиметься й аналогічно до чинного конституційного розуміння української «громади» — як мешканців 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 неї важче вносити доповнення та поправки, аніж у закони, і, таким чином, вона забезпечує кращий захист.

Кантони приймають рішення щодо місцевого самоврядування; також вони мають велику свободу дій у визначенні обсягу 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 комун. Пункт 1 статті 50 цього документа «викриває» обмеженість влади центру: Федеральний Суд захищає місцеву автономію, але лише в тій мірі, якою кантони наділяють автономією комуни.

Згідно з логікою швейцарської Конституції, кантони можуть наділяти комуни повноваженнями, і вони можуть пізніше позбавляти їх цих повноважень. До того ж, існування місцевих органів влади не гарантується Конституцією Швейцарії. Наприклад, якщо законодавство кантону дозволяє, вони можуть об'єднувати комуни чи розформовувати їх. З точки зору Конституції Швейцарії комуни перебувають у цілковитій владі 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.

Далі буде детально розглянуто самоврядування комун. Оскільки регулювання діяльності місцевої влади перебуває у компетенції кантонів, місцеве самоврядування у них має суттєві відмінності.

Далі буде…