



О.М. ЧЕРНЕЖЕНКО

(Національна юридична академія України
ім. Ярослава Мудрого)

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ У ШВЕЙЦАРІЇ В АСПЕКТІ ФЕДЕРАЛІЗМУ

Ключові слова: *федеральна держава, принцип субсидіарності, місцеве самоврядування, місцеве управління, розподіл повноважень.*

Досвід конституційного розвитку Швейцарської Конфедерації становить інтерес для вітчизняної науки конституційного та муніципального права як в теоретичному, так і в практичному аспектах, оскільки він доводить ефективність федеративного устрою держави, який забезпечує державну єдність та збереження національної, культурної та релігійної багатоманітності його складових.

Мета даної статті — показати, як відбувається управління країною на різних державних рівнях, як реалізується принцип субсидіарності при поділі компетенцій між органами державної влади Конфедерації та кантонів, як спрацьовує децентралізація при реалізації повноважень Конфедерації, дослідити особливості організації місцевого управління в Швейцарії.

Ці питання є актуальними, тому що у вітчизняній юриспруденції майже не проводилося комплексне дослідження конституційних основ державного устрою Швейцарської Конфедерації та особливостей організації її місцевого управління. Деякі аспекти цієї теми розглядалися в дослідженнях та працях таких вітчизняних науковців, як М.С. Горшеньова, О.А. Лас-товка, М.В. Оніщук, В.Ф. Погорілко, В.О. Ріак. Загальні проблеми конституційного права Швейцарської Конфедерації та

питання розвитку федералізму, взаємодії між органами державної влади Конфедерації та кантонів, реалізації компетенції кантонів були досліджені в працях таких російських та швейцарських правознавців, як С.Л. Авраменко, І.П. Ільїнський, Н.В. Королева-Борсоді, Ю.І. Лейбо, В.В. Маклаков, Т.Д. Матвеева, Б.А. Страшун, К. Айхенберг, А. Ауер, Л. Баст, Ж.Ж. Блумер, А. Габріель, Р. Германн, В. Ліндер, С. Мозер, Т. Фляйнер, Д. Фрайбургхауз, Х. Хубер, Ю. Штайнер та ін.

Одним з елементів форми держави є форма державного устрою, яка втілює у собі способи її адміністративно-територіального поділу, а також особливості взаємодії її центральних, регіональних та місцевих органів влади. Швейцарія є федеративною державою. В основу її державного устрою покладена концепція децентралізованого федералізму. Це саме та країна, де федералізм має найдавніші традиції. Прийняття принципу федералізму зіграло суттєву роль в об'єднанні досить різномірних держав-кантонів у першу загальношвейцарську союзну державу в 1848 р. Саме завдяки цій унікальній формі державного устрою вдалося зберегти єдність та забезпечити процвітанню цієї багатонаціональної країни [1, 13—38; 9, 132—133].

У Швейцарії управління країною відбувається на трьох державних рівнях: по-перше, на рівні федерації/конфедерації з 1848 р. (наприклад, питання зовнішньої політики та зовнішньоекономічної діяльності, оборони країни, економічної політики, транспорту, енергетичної політики, соціального страхування та ін.); по-друге, на рівні 26 автономних кантонів (освітня та соціальна політика, питання будівництва та судочинства і т.д.). Кантони вирішують, який ступінь автономії вони передадуть на третій рівень, що представлений найменшими структурними одиницями самоуправління; на рівні громад/комун (понад 3000). Під громадою в Швейцарії розуміють публічний колектив територіального характеру, що здійснює на місцевому рівні децентралізовану публічну владу під наглядом вищого колективу. Громади визнаються корпораціями публічного права, юридичними особами, але їх діяльність обмежена лише відповідною частиною території держави [12, 156; 2, 123].

Розділення державних завдань називають «принципом субсидіарності». Цей принцип субсидіарності є одним з фундаментальних принципів законодавства Європейського Союзу, за допомогою якого можливе створення ефективного механізму вирішення конфліктів між наднаціональним рівнем влади, провідниками якої виступають інститути ЄС, і державною владою деяких країн — членів ЄС [13].

Принцип субсидіарності закріплений у ст. 5а Федеральної Конституції. Його суть полягає у тому, що центральний орган влади має вирішувати тільки ті завдання, які не можуть бути ефективно реалізовані на регіональному або місцевому рівнях. Саме субсидіарність виступає засадничим принципом функціонування місцевої влади і передумовою регулювання взаємовідносин між Федерацією, кантонами та муніципалітетами на засадах взаємоповаги і підтримки [14, 2].

Принцип субсидіарності — це основа розвитку швейцарського федералізму. Він обмежує компетенцію федерації повно-

важеннями, делегованими кантонами, а саме: вирішувати завдання, які виходять за межі їх об'єктивних можливостей, або для досягнення більшої їх ефективності. Принцип субсидіарності направлений на оптимальний розподіл повноважень у державі й одночасно є запобіжним заходом проти концентрації повноважень у центральній владі. Зрештою, делегування повноважень знизу вгору на основі принципу субсидіарності обертається перевагою для нижчих рівнів (для кантонів). Це може бути виражено в політиці підтримки регіонів чи участі кантонів у формуванні зовнішньої політики. Правда, вирішення завдань на нижчому рівні не завжди є ідеальним. Комунальні органи можуть зловживати своєю автономією, втілювати необґрунтовану регламентацію під прикриттям демократизму. Отже, «обмеження влади» повинно діяти і на рівні місцевого самоуправління. Саме на цьому рівні зберігають свою значущість такі важливі принципи: свобода, рівність всіх перед законом, свобода торгівлі та підприємництва, гарантії власності та ін. [1, 92—98; 12, 163—164].

Швейцарія — це країна, яка базує свою ідентичність на певній політичній концепції, в основі якої лежать демократичні цінності, мова, релігія та нація. Як відомо, у Швейцарії державними мовами є німецька, французька, італійська та ретороманська (ст. 4 Федеральної Конституції). Три основні мови, а саме німецька, французька та італійська, є юридично рівні, що закріплено в Конституції. Це означає, що всі державні рішення, особливо всі правові акти (законопроекти, законодавчі акти та постанови) редагуються одночасно на трьох мовах. І мають вони законну силу лише, коли публікуються на трьох державних мовах. Що стосується ретороманської мови, то ст. 70 Федеральної Конституції гарантує громадянам, які спілкуються цією мовою, можливість підтримувати офіційні контакти з федеральною адміністрацією на своїй рідній мові. Раніше мовні питання ніколи не відігравали великої ролі у внутрішньополітичному розвитку

Швейцарії, незважаючи на існування 26 кантонів. Але, беручи до уваги напруження у відносинах між різними мовними спільнотами в останній час, нова Швейцарська Конституція 1999 р. підкреслює, що Федерація несе відповідальність за зміцнення миру та розуміння між різними мовними спільнотами. Оскільки Швейцарія майже наполовину складається з протестантів і наполовину — з католиків, то єдиною легітимністю по відношенню до релігії може бути відокремлення церкви від держави і свобода релігії. Оскільки нація етнічно неоднорідна, то всі згодні з тим, що інтереси меншості повинні досягатися не силою, а мирним політичним шляхом. Фактор, який дійсно об'єднує країну — це тверда віра абсолютної більшості громадян в одні й ті самі демократичні цінності. Швейцарці прийняли правила політичної гри, згідно з якими до демократії веде згода на місцевому та федеральному рівнях [6, 18—19; 9, 125—129; 5, 73—74].

Організацію Швейцарії як федеральної держави детально розкриває Розділ 3 Федеральної Конституції Швейцарії. Він регулює взаємовідносини між конфедерацією* та кантонами. Конституція встановлює взаємозв'язок конфедерації з кантонами та взаємоповагу і підтримку між ними. Вивчаючи історію розвитку конституції за останнє століття, можна прослідкувати, що велика кількість повноважень, які спочатку належали кантонам, перейшли до федерального управління. Але кантонам усе ж таки вдалося зберегти за собою набагато більше політичної влади, ніж аналогічним їм суб'єктам інших подібних федеральних держав. Кантони зберегли досить вагомий політичний вплив, хоча їх юридичні права постійно зменшуються. Але треба віддати належне федеральному рівню правління, що воно постійно намагається знайти консенсус для проведення нової політики, а також приймати політичні рішення згідно з волею кантонів, а не всупереч. Саме вза-

ємне визнання і визначає відношення між кантональним та федеральним рівнями управління [14, 10—41; 9, 110—114].

Кожний кантон має свою конституційну законодавчу, виконавчу та судову гілки влади. Державні структури на всіх рівнях мають свої юридичні демократично легітимні права, обов'язки та предмети відання, які необхідні їм для виконання своїх завдань. Що стосується повноважень, які знаходяться в спільному віданні, то рішення, як правило, приймаються на тому рівні, органи управління якого можуть максимально забезпечити потреби громадян у даній сфері. Тобто, розподіл завдань національного характеру часто перетворюється на співробітництво і взаємодію, які охоплюються терміном «кооперативний федералізм» [1, 101—102; 9, 111].

Законодавча влада кантону зосереджена в парламенті — Кантональній Раді, яка обирається мешканцями кантону. Парламентські вибори проводяться за пропорційною системою у виборчих округах, на які поділяється кантон. Виконавча влада належить Урядовій Раді, яка також є виборним органом. Вона працює на основі того ж самого принципу колегіальності, що й Федеральна Рада (уряд Швейцарії), в якому президент змінюється щороку. У кантональних урядах є представники різних політичних партій, однак у них відсутній поділ на правлячу коаліцію та опозицію (так само, як і у Федеральній Асамблеї). Кантональна адміністрація складається з різних департаментів — закордонних справ, юстиції, поліції, фінансів та ін. Як правило, кожний кантон має свій верховний суд, суд присяжних, апеляційний, господарчий та адміністративний суд. Інтереси кантонів у Федеральному Парламенті представляє Рада кантонів (кожний кантон представлений у цьому органі двома членами, а напівкантони — одним). Таке представництво дозволяє здійснювати вплив з боку відповідних регіонів на ухвалення загальнодержавних рішень [9, 114—116].

Згідно з Конституцією Швейцарії 1999 р. кантони можуть заключати між

* Конфедерація — це історична назва, а політична — федерація.

собою союзи та договори з предметів законодавства, судочинства та адміністрації, які стосуються регіональних інтересів. Такі угоди мають бути представлені на розгляд до федеральної влади, яка може й заборонити їх виконання, якщо вони містять щось, що суперечить інтересам конфедерації чи правам інших кантонів [14, 11].

Громади (муніципалітети) є найменшими політичними одиницями і мають різний статус. Вони об'єднують людей, що проживають на їх території, а також виконують різні політичні й адміністративні завдання. Ці утворення можуть називатися по-різному в залежності від кантону, на території якого вони розташовані.

У Швейцарії існує біля 3000 утворень низового рівня, які об'єднують від 400 000 до 35 мешканців. Найважливіші питання, що стосуються громади, вирішуються безпосередньо її мешканцями. Вважається, що швейцарець у першу чергу — член громади, потім — кантону і вже насамкінець — громадянин Швейцарії [12, 154—155].

У деяких муніципалітетах існує Громадська Асамблея (збори громади), яка збирається для вирішення різноманітних місцевих справ (прокладання нової вулиці, ухвалення питань щодо фінансових проектів). Виконавча влада належить місцевій раді (Раді громади), яку вибирає громадська асамблея. При цьому виборчі права надаються швейцарцям, які постійно проживають на території муніципалітету. Місцева рада виконує громадські справи, реалізує надані конфедеративними та кантональними законами повноваження, підтримує спокій та порядок на відповідній території. Якщо громада занадто велика для таких асамблей, в ній створюється Громадський парламент. Інколи громади об'єднуються в асоціації з метою більш ефективного спільного вирішення певних проблем, які стосуються одночасно кількох муніципалітетів [12, 160—166; 15].

Автономія громад була гарантована на рівні Федеральної Конституції тільки з 2000 р., однак кантональним законодав-

ством цей принцип закріплений досить давно. При цьому деякі кантони надають своїм громадам досить широку автономію, а інші діють переважно централізовано. Положення щодо місцевої автономії часто включаються не лише в кантональні закони, а й закріплюються в особливих кантональних статутах [12, 158—160].

Серед найбільш важливих предметів відання громад можна визначити фінансове й адміністративне управління, освіту, соціальне забезпечення, електро- та водопостачання. Останнім часом за громадами почали закріплювати повноваження у таких галузях, як захист навколишнього природного середовища, спорт, дозвілля, культура. Фінансове управління здійснюється спочатку фінансовими комісіями муніципалітету, а потім кантональною адміністрацією у вигляді бухгалтерського нагляду [12, 163; 15; 2, 134].

Суттєва особливість місцевого управління — це фіскальний суверенітет громад, адже доходи від податків і зборів, як правило, складають більшу частину місцевих фінансових коштів. Органи місцевого самоврядування самостійно приймають фінансові рішення і можуть встановлювати податки в межах, які визначає кантон. У результаті цього державний бюджет ділиться приблизно на три рівні частини: третина належить Федерації, третина — кантонам, третина — громадам [12, 156—157; 2, 131—132].

Підсумовуючи, слід зазначити, що особливості місцевого управління в аспекті швейцарського федералізму полягають не тільки у забезпеченні автономії, самоврядності та ідентичності територіальних одиниць, чіткому розподілі завдань між конфедерацією, кантонами та муніципалітетами, а й у реальному праві місцевих спільнот самостійно здійснювати управлінські функції і відігравати значну роль у здійсненні державної політики.

Невеликі за розміром швейцарські громади і складність системи у цілому потребують змін та оцінки ефективності, включаючи злиття громад та досконалість

механізмів фінансового вирівнювання. На сьогоднішній день ці напрями одночасно розробляються як на місцевому, так і на кантональному рівні. Ця тема актуальна сьогодні і для України. Тому швейцарський механізм децентралізації державного управління міг би бути цікавим та корисним при проведенні адміністративної реформи в Україні.

Федералізм являє собою найвищу ланку розвитку політичних та громадських відносин, які призводять до зміцнення демократії. Він характеризується такими ознаками:

- розподілом завдань між конфедерацією та кантонами (ст. 3 Федеральної Конституції гарантує кантонам, на які розділена Швейцарія, усі права самоврядування, за винятком тих, які є прерогативою федерального уряду);
- значну роль відіграють кантони у розвитку політичних цілей конфедерації;
- федералізм гарантує ідентичність країні з меншинами.

На основі засад федералізму, у Швейцарії склалася система чіткого розподілу повноважень у прийнятті різних рішень. Тому завдяки децентралізації та делегуванню повноважень велика кількість рішень приймається на рівні суб'єктів федерації, кантонів. Визначення сфер компетенції здійснюється на нижчому рівні:

кантони та громади вирішують ті завдання, які не входять до компетенції федерації. Делегування нових повноважень федерації вимагає внесення змін до Конституції, яке має передбачати згоду народу та кантонів, тобто підпадає під обов'язковий референдум [1, 105—120; 5, 61—78].

Делегування повноважень та надання автономії — це не тільки питання меншин. Це є фундаментальний принцип сучасного управління та державної політики. Швейцарія ніколи не надавала особливих прав окремим меншинам, вона завжди делегувала право на самоуправління всім кантонам незалежно від того, чи складаються вони з більшості чи з меншості. Автономія важлива для більшості громадян, тому що кожен громадянин може відчувати, що він безпосередньо бере участь у прийнятті державних рішень. Саме таке місцеве самоуправління є ефективним та демократичним.

Таким чином, швейцарська держава виникла як результат політичного акту, який спонукав до виникнення не нації, об'єднаної єдиною культурою, а до абсолютно нової спільноти, яка визначається як політична або державна нація. Саме той факт, що заново створена держава не розпалася впродовж історії, а, навпаки, здобула справжню єдність, є винятково заслугою політичної системи, побудованої на принципах федералізму, субсидіарності та збереження багатоманітності [12, 175].

Список літератури:

1. *Авраменко С.Л.* Швейцарский федерализм : дисс. кандидата юридических наук: спец. 12.00.02 / С.Л. Авраменко. — М., 2002. — 197 с.
2. *Бапст Э.В.* Защита автономии швейцарских общин / Э. Бапст // Казанский федералист. — 2003. — № 2(6).
3. *Бартенев С.А.* Правовая концепция «принципа субсидиарности» в Европейском Сообществе / С.А. Бартенев // Московский журнал международного права. — 2004. — № 3/55.
4. *Гаганова Н.А.* Концепция разделения властей и идея субсидиарности / Н.А. Гаганова // Государство и право. — 2003. — № 3.
5. *Королева-Борсоди Н.В.* Основы конституционного права Швейцарии: учебно-методическое пособие. — К.: Юстиниан, 2009. — 536 с.
6. Нова Федеральна Конституція Швейцарії від 18 квітня 1999 р. [Електр. ресурс]:

Робочий переклад на українську мову зроблено А.О. Андрієнко, головним консультантом Управління по забезпеченню зв'язків з Верховною Радою України Адміністрації Президента України, квітень 2000 р. — 39 с. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

7. Прошко В. Принцип субсидіарності — інструмент розподілу повноважень / В. Прошко // Аспекти самоврядування. — 2000. — № 1(6).

8. Страшун Б.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / И.А. Алебастрова, Г.Н. Андреева, И.А. Андреева [и др.]; под ред. Б.А. Страшуна. — М.: БЕК, 1997. — 764 с.

9. Фляйнер Т. Швейцария: Конституция федеративного государства и кантонов / Т. Фляйнер // Казанский федералист. — 2002. — № 4.

10. Фляйнер Т. Швейцария: субсидиарность и разнообразие / Т. Фляйнер // Федерализм: российское и швейцарское измерение: материалы конференции под ред. Т. Фляйнера и Р. Хакимова ; 22-23 июня 2001. — М., 2001. — 224 с.

11. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. Ю.С. Шемшученка]. — К.: Юридична думка, 2007. — 992 с.

12. Шмит Н. Швейцарская муниципальная система: гетерогенность, комплексность, актуальность / Н. Шмит // Федерализм: российское и швейцарское измерение: Материалы конференции под ред. Т. Фляйнера и Р. Хакимова ; 22-23 июня 2001. — М., 2001. — 224 с.

13. Яковлев В.В. Чи є потреба у комплексному науковому дослідженні принципу субсидіарності у праві Європейського союзу [Електр. ресурс]. — Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/znpkhnpu/Pravo/2008_10/Yakovlev.pdf

14. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 27. September 2009): [Електр. ресурс]. — 91 S. — Режим доступу: <http://www.admin.ch>

15. Keller T. Gemeindeautonomie in der Schweiz // Zeit-Fragen (Schweiz). — 14.07.2003. — № 26.

16. Nef R. Lob des Non-Zentralismus // LI-Paper: Liberales Institut, 2004. — 52 S. — Режим доступу: <http://www.libinst.ch/publikationen/LI-Paper-Nef-Non-Zentralismus-d.pdf>

17. Nef R. Subsidiarität und Non-Zentralität // LI-Paper: Liberales Institut. — Zürich, Schweiz: Impressum, 2008. — 9 S.

РЕЗЮМЕ

В данной статье исследуется организация местного управления в Швейцарии, а также реализация ее теоретических основ в аспекте швейцарского федерализма.

SUMMARY

This article explores the organisation of Local Government in Switzerland, as well as the implementation of its theoretical foundations in relation to Swiss Federalism.

Рекомендовано кафедрою іноземних мов та перекладу

Подано 15.01.2011.