

УДК 347.193.2

СУЧАСНИЙ СТАН МУНІЦИПАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ШВЕЙЦАРІЇ CURRENT STATUS OF MUNICIPAL SYSTEM OF SWITZERLAND

Чернеженко О.М.,
*кандидат юридичних наук,
науковий співробітник відділу організації науково-дослідної роботи
Національної академії внутрішніх справ*

Стаття висвітлює проблеми та основні риси муніципальної системи Швейцарії, аналізує реформи місцевого самоврядування Швейцарії. Визначаються та аналізуються актуальні аспекти та тенденції розвитку муніципальної системи Швейцарії. Досліджуються особливості міського самоврядування та новітні реформи швейцарської муніципальної системи.

Ключові слова: муніципальний рівень, громади, повноваження, міжмуніципальне співробітництво, партнерство, асоціації, автономія, міські агломерації, реформа, фінансове вирівнювання.

Статья освещает проблемы и основные черты муниципальной системы Швейцарии, анализирует реформы местного самоуправления Швейцарии. Определяются и анализируются актуальные аспекты и тенденции развития муниципальной системы Швейцарии. Исследуются особенности городского самоуправления и новейшие реформы швейцарской муниципальной системы.

Ключевые слова: муниципальный уровень, общины, полномочия, межмуниципальное сотрудничество, партнерство, ассоциации, автономия, городские агломерации, реформа, финансовое выравнивание.

The article addresses the difficulties and main features of the municipal system of Switzerland. It analyzes the local government reforms of the country. It determines and analyses the topical issues and trends in the development of the municipal system of Switzerland.

Key words: municipal level, community, competence, inter-municipal cooperation, partnership, association, autonomy, city agglomeration, reform, financial equalization.

Вивчення досвіду провідних зарубіжних країн щодо створення, організації та функціонування місцевого рівня територіальної організації влади, який є найбільш наближеним до населення, викликає великий інтерес у вітчизняній юридичній науці впродовж останнього десятиліття. Швейцарія має міцні традиції місцевого самоврядування. На відміну від інших країн Європи, Швейцарія не запроваджувала місцеве самоврядування після довготривалої централізації, навпаки – це держава, яка розвивалася «знизу вгору», розбудовуючи власну історію децентралізованого врядування. Тому досвід функціонування швейцарської муніципальної моделі може стати серйозною основою для теоретичних досліджень українського державотворення, а також окреслити шляхи розвитку й вдосконалення вітчизняної моделі місцевого самоврядування, особливо в аспекті актуалізації питань щодо необхідності здійснення муніципальної реформи.

Мета даної статті – з'ясувати проблеми та основні риси муніципальної системи Швейцарії, визначити актуальні аспекти та тенденції розвитку муніципальної системи Швейцарії, розкрити особливості місцевого самоврядування та реформаторську діяльність громад.

Самоорганізація громадян присутня завжди, принаймні у будь-якому державно-організованому суспільстві. Елементи її підсилюються або слабшають, але самоорганізація громадян на рівні створення місцевої влади можлива тільки в тих випадках, коли держава перебуває в процесі організації або реорганізації. Науці відомо зовсім небагато історичних прикладів вибору такого шляху розвитку, одним з яких є приклад Швейцарії.

Аналіз процесу формування місцевого управління у Швейцарії свідчить, що це практично єдина держава, створена «знизу вгору», причому в цьому процесі місцеве самоврядування відіграло дуже важливу й навіть багато в чому вирішальну роль, що, в остаточному підсумку, й обумовило його повноту і завершеність. Унікальність даного шляху свідчить і про унікальність швейцарської моделі місцевого самоврядування. у Швейцарії місцеве самоврядування організовано на рівні «природних» територіальних утворень – громад, що обумовлено специфікою історичного розвитку муніципальної системи держави. Громади (чи муніципалітети) є складовими кантонів та являють собою найменші політичні одиниці з різним статусом. Вони об'єднують осіб, що проживають на їх території, а також виконують різні політичні й адміністративні завдання.

Протягом останніх років швейцарським громадам вдалося зберегти високий рівень автономії в межах кантонів, який можна порівняти до рівня автономії кантонів у межах федерації. Можна навести три основні риси, які ілюструють цю автономію на муніципальному рівні:

1. Громади мають суттєву свободу у виборі способу організації власних управлінських систем у рамках, встановлених кантональним законодавством. Існують різні організаційні системи управління на

муніципальному рівні, оскільки рівень автономії, наданий громадам, відрізняється залежно від кантону. Наприклад, місцевий парламент мають 20% громад, решта – асамблею / збори. Парламент є, як правило, у більших громад (від 8000 жителів). Виняток складають франкомовні кантони Женева та Невшатель, у яких усі громади мають парламенти. Крім цього, близько 30% громад обирають виконавчі органи влади за пропорційною системою, у той час, як усі інші громади – за мажоритарною системою. Приблизно одна третина громад може обирати, яку систему їм застосовувати. Крім того, в більшості кантонів громади можуть визначати кількість депутатів місцевих органів влади, а в деяких кантонах це прив'язується до кількості жителів у громаді.

2. Швейцарські громади мають широку компетенцію для виконання своїх обов'язків. Згідно з принципом субсидіарності, вся діяльність, яка не входить до компетенції вищих політичних щаблів, знаходиться в межах впливу влади громад.

3. Очевидна фіскальна автономія громад. Громади контролюють свої власні фінанси. Крім того, вони уповноважені встановлювати місцевий рівень оподаткування, що складає більше ніж третину із загальносплачуваних громадянами податків [6, с. 140-141].

Також можна спостерігати і різні проблеми, які виникли на муніципальному рівні. Основну частину витрат громад складають кошти на розвиток інфраструктури. Значна частина громад у сучасних умовах виявилась не готовою до швидкого розвитку економіки, росту населення та потреб. Тому на рівні кантонів розроблені і запроваджені різні системи та форми фінансового вирівнювання, які залежать від кількості населення, вікової структури населення та соціально-економічних показників. Досить часто можна спостерігати такі випадки, коли «бідний» муніципалітет вводить високі податки, і її мешканці перебираються до нових громад. І буває навпаки: коли муніципалітети, які фінансово знаходяться в кращій ситуації, мають досить низьке оподаткування і таким чином залучають до себе заможних громадян.

Протягом останніх років невеликі громади скаржаться на те, що їм бракує ресурсів, свободи та повноважень, необхідних для адекватного виконання своїх обов'язків. Пов'язано це з тим, що кількість їх обов'язків збільшується й ускладнюється. Зростає взаємозалежність між різними рівнями управління, де громади починають виконувати більші виконавчі та адміністративні функції. Більше того, громади сягають меж вичерпаності власних можливостей. Частіше це стосується великих громад, оскільки вони мають виконувати більше функцій, що тягне за собою більшу кількість проблем. Найбільш проблемними сферами для громад є опіка безробітними та людьми похилого віку, функціонування місцевих урядів (рекрутування), робота з особами, що шукають політичного притулку, громадський транспорт, інтеграція в міжнародні та молодіжні програми.

Потрібно відмітити, що населення громад стало також більш вимогливим та критичним щодо діяль-

ності адміністративного апарату: воно більше контактує з місцевою владою напряму, намагаючись відхилити небажані проекти правовими засобами. Негативний момент полягає в тому, практично в усіх громадах спостерігається спад активності їх членів щодо виконання громадських обов'язків. У громадах стало надзвичайно важко знайти достатню кількість осіб для виконання різних управлінських завдань. Зважаючи на те, що місцева політика у Швейцарії базується на волонтерській участі, основна проблема, з якою зіткнулися місцеві органи влади – це залучення/рекрутування та вибір охочих і здібних громадян до роботи в місцевих органах на добровільних засадах. Крім того, існує міцно вкорінена традиція, за якою швейцарські громадяни займаються громадською діяльністю паралельно зі своїми іншими роботами/професіями. А це означає, що політика у Швейцарії багато в чому базується на непрофесійності. Більше ніж 90% громадян не мають «політиків на повний робочий день» в органах місцевого самоврядування. Якщо мають хоч одного, то це, як правило, – мер. Навіть членів національного парламенту не можна вважати «політиками на повний робочий день». Лише у великих містах усі члени органів місцевого самоврядування отримують повну зарплатню.

Виконання управлінських обов'язків на «повну зайнятість» у Швейцарії означає, що політики не потребують іншої роботи, щоб заробляти на життя. Але це не означає, що політик отримав спеціальну освіту чи пройшов певну атестацію. Найбільш поширений зразок того, як стають місцевим політиком, це – спочатку участь в одній із численних комісій, а потім обрання на посаду місцевого виконавця. Шляхом отримання посад в органах місцевого самоврядування, у місцевому парламенті та численних комісіях громадяни можуть виконувати до 50 різноманітних політичних функцій. У малих громадах один громадянин із восьми або десяти виконує управлінську/владну функцію [6, с. 140-143; 5, с. 108-110].

Ще однією проблемою муніципального управління є замале представництво жінок у владних інституціях. Середній відсоток жінок в органах виконавчої влади усіх кантонів Швейцарії складає менше 30%. Найбільша кількість жінок у виконавчих органах громад представлена у кантоні Люцерн [2, с. 206, 218]. Взагалі першою громадою, яка дозволила жінкам брати участь у виборах на місцевому рівні, була маленька громада в кантоні Валліс. Після неї цьому прикладу наслідували інші кантони.

Сьогодні громади не лише переосмислюють власні позиції всередині кантонів, але й розглядають різні форми співробітництва з іншими громадами, приватним сектором та обмірковують шляхи реформування місцевих виконавчих органів влади.

В останні десятиліття більшість кантонів та громад усвідомили, що рівень співпраці між ними був далеким від оптимального. Все більше повноважень делегувалося громадам, що відповідно посилювало рівень обмежень, які накладалися вищими рівнями

влади. У середині 1990 років стало зрозуміло, що прийшов час реформувати місцеве самоврядування. Реформа мала прояснити та розмежувати сферу діяльності кантонів та громад. Крім того, циркулювання фінансових ресурсів між двома рівнями (кантонами та громадами) виявилось досить непрозорим і неефективним. Порушувався «принцип фіскальної відповідності/еквівалентності», який означає, що ті, хто приймають рішення, мають забезпечувати необхідні ресурси для виконання завдань. Майже в усіх кантонах були спроби переглянути та перерозподілити завдання й ресурси між різними рівнями влади. Більшість проведених реформ стали відповідати принципу «фіскальної відповідності». Хоча й не вирішеними залишилися низка питань, зокрема щодо виключних повноважень громади, оптимальних форм фінансового вирівнювання між «багатими» та «бідними» громадами, засобів забезпечення ефективного використання ресурсів громад, які є перспективними напрямками майбутнього муніципального реформування.

Найбільш популярною реформаторською діяльністю швейцарських громад останнім часом є підвищення рівня співробітництва. Ідея співпраці між громадами з метою ефективності забезпечення певних послуг не є новою в швейцарській історії. Традиційною формою міжмуніципалітетної співпраці є адміністративний союз – об'єднання в рамках публічного права. Тим не менш, останнім часом громади співпрацювали і на засадах приватного права. Це надало їм більшу гнучкість, адже приватне право регулює відносини між організаціями та особами на рівних засадах та надає можливість специфікації цих відносин у контрактах. Публічне право у Швейцарії регулює організацію держави та адміністрування в рамках суверенності та носить зв'язуючий характер. На сьогодні найбільше співпраця громад спостерігається у таких сферах, як медицина, опіка людьми похилого віку, допомога безробітним, водопостачання та соціальне забезпечення. Хоч, звичайно, було б доцільно поліпшити співпрацю в таких сферах, як загальне адміністрування, планування, дозволи на забудову, охорона навколишнього середовища, інтеграція іммігрантів та місцеве самоврядування.

Муніципалітетне партнерство знову стало сьогодні актуальним питанням (як і на початку утворення Швейцарської федерації), та необхідним засобом вирішення нагальних проблем. Невеликі громади не можуть дозволити собі мати розширений адміністративний апарат із великою кількістю службовців, тому не дивно, що більшість громад звертається до послуг приватних партнерів. Послуги в рамках громадсько-приватного партнерства, як правило, охоплюють сфери будівництва та планування, в яких близько половини громад потребує зовнішньої допомоги. Значна кількість громад шукають партнерства у сферах транспорту, юридичних послуг та комп'ютерних технологій. Приватизація та аутсорсинг також стали привабливими сферами партнерства [6, с. 144-145].

Актуальним аспектом розвитку муніципальної системи Швейцарії є злиття малих громад¹, яке створюється задля оптимізації системи управління. Як правило, жителі цих громад не дуже підтримують таке злиття², оскільки не у всіх кантонах воно є ефективним³. Жодна кантональна конституція не закріплює примусового злиття громад. Все, що можуть зробити кантони для стимулювання цього процесу, – припинити фінансове вирівнювання та фінансування витратних та неефективних управлінських структур. Для об'єднання двох громад потрібна більшість голосів жителів кожної громади. Тому акцент робиться на ефективність укріплення співробітництва між громадами, а також реформування системи поділу повноважень. Вважається, що такі заходи є більш ефективними за примусове злиття муніципалітетів, які в цьому випадку будуть втрачати місцеву самобутність. Для громадян Швейцарії дуже важливим є збереження органів місцевої влади, які існували впродовж століть. Для швейцарців місцеві спільноти відіграють велику роль. Тому останнім часом у кантональні конституції були внесені поправки щодо утворення міжмуніципальних асоціацій для укріплення співробітництва між громадами та підвищення ефективності управління [1, с. 176-180].

Стосовно питання злиття громад доцільним є приклад кантону Фрайбург, який має реальний досвід об'єднання територій. 20 жовтня 1998 р. згаданим кантоном був виданий звіт з описом заходів, направлених на злиття громад. У цьому документі були висвітлені відмінності (особливо фінансові) між громадами, а також основні засади добровільного об'єднання, які гарантували громадам, що злиття не поставить їх у не вигідне фінансове становище. У заключній частині звіту йшлося про те, що в складній економічній ситуації неминуче доводиться вирішувати питання про примусове злиття та переглядати фінансування. 11 листопада 1999 р. кантон прийняв постанову щодо злиття громад, яка набула чинності 1 січня 2000 р. та діяла до 31 грудня 2004 р.

Примусовий метод об'єднання обговорювався й у сусідньому кантоні Ваадт. Досліджуючи дане питання, експерти наполягали на необхідності зменшення кількості громад і водночас вказували на складність злиття та тривалість цього процесу. Зазначалося, що кількість громад кантону має бути від 19 до 30. Але конкретні заходи щодо скорочення кількості громад так і не були здійснені. Виборці кантону повністю відмовилися від будь-яких проектів примусового злиття, визнаючи їх політично згубними. Саме це вкотре свідчить про те, наскільки міцно прив'язане населення до своїх громад [4, с. 171-172].

Взагалі, враховуючи специфіку швейцарської муніципальної системи, підвищення ефективності її функціонування має здійснюватися у напрямку зміцнення міжмуніципального співробітництва та

вдосконалення системи розподілу повноважень, а не примусового об'єднання громад. Злиття громад віддаляє жителів від їх історичного коріння та призводить до втрати місцевої самобутності.

Співробітництво між громадами має дві форми: міжмуніципальна угода та асоціація громад. Якщо говорити про першу форму, то такі угоди, як правило, укладаються з питань благоустрою території, освіти. У разі утворення асоціації громад, за згодою відповідних зборів громади, зборів округу та Урядової ради здійснюється формування надмуніципального органу, у віданні якого знаходяться передані йому питання.

Тенденцією розвитку місцевого самоврядування у Швейцарії є об'єднання громад у різні асоціації, зокрема у сфері будівництва та експлуатації обладнання з переробки відходів (Швіц, Граубюнден, Тургау, Нідвальден, Тессин, Гларус, Ааргау, Санкт-Галлен). Таке об'єднання в кантонах Аппенцелль Ауссерроден, Ааргау та Урі можливе лише за згодою Урядової ради кантону, а в кантоні Нідвальден – за згодою кантонального Ландрату.

Існують громади, які об'єднуються в регіональні союзи для вирішення регіональних завдань (наприклад, громади в кантоні Граубюнден). Шляхом прямих виборів жителями відповідних громад обирається голова регіонального союзу, який є вищою посадовою особою цього союзу. Зазначені органи є корпораціями публічного права і, як правило, створюються для виконання таких завдань, як розвиток системи освіти, експлуатація водних ресурсів та їх розподіл. Цей вид співробітництва найчастіше використовується в міських агломераціях.

Міжмуніципальне співробітництво, а також створення асоціацій громад підтримується кантонами, зокрема такими, як Фрайбург, Граубюнден, Санкт-Галлен, Невшатель, Берн, Ваадт, Гларус, Люцерн. Громади в кантоні Ваадт можуть делегувати федерації громад чи агломерації одне чи декілька своїх завдань. Громади мають право самостійно обирати прийнятну для них форму міжмуніципального співробітництва. Хоча в деяких випадках (в економічних цілях чи для ефективного вирішення завдань), кантон (наприклад, Державна рада в кантоні Валліс) може зобов'язати громади вступати до асоціації чи утворювати одну з них. Наприклад, у кантоні Гларус Урядова рада за наявності на те причин, може створювати об'єднання громад та визначати форму їх актів і організаційний статут. Якщо громади бажають оскаржити таке рішення, вони можуть звернутися з клопотанням до Великої ради впродовж 30 днів, як, наприклад, у кантоні Фрайбург.

У кантоні Ваадт діє два види асоціацій громад: федерація громад та агломерація. При цьому під федерацією громад розуміється публічно-правове адміністративно-територіальне утворення, яке скла-

¹ Близько 50% швейцарських громад налічують менше однієї тисячі громадян.

² Кантон Тессин створив асоціації проти об'єднання в окремі громади.

³ Ефективним прикладом злиття малих громад вважаються кантони Фрайбург та Тургау. Однак об'єднання громад займає дуже багато часу та коштів. Наприклад, для того, щоб об'єднати чотири громади в одну, у кантоні Фрайбург знадобилося 25 років обговорень та чимало витрат, оскільки починали розгляд цього питання в 1971 р., і лише у 1995 р. парламент Фрайбурга розглянув відповідний проект [1, с. 176, 180].

дається із суміжних громад. У федерації громад засновуються представницькі органи, які обираються членами громад, та органи виконавчої влади, які формуються представницьким органом. Федерація громад виконує функції, делеговані їй членами-громадами. Фінансується вона за рахунок податків громад. Але громада не може стати частиною федерації, якщо вона використовує іншу форму, яка передбачена нею для об'єднання громад.

Згідно зі ст. 157 Конституції кантону Ваадт, агломерація – це публічно-правове адміністративно-територіальне утворення, яке складається із суміжних міських громад, включаючи місто в центрі [8, с. 176-180]. Форма організації та фінансування агломерації аналогічна формі федерації громад.

Акти щодо об'єднання громад в асоціацію та регламенти цієї асоціації приймаються громадами (жителями об'єднуючих громад, які мають право голосу), які беруть у цьому участь, та мають бути схвалені кантональним урядом (наприклад, у кантонах Юра, Гларус, Люцерн).

У деяких кантонах, зокрема, в кантонах Цуг та Гларус, існують корпорації громад, які можуть самостійно управляти своїм майном. При цьому їх діяльність знаходиться під наглядом Урядової ради.

У період глобалізації міжмуніципальне співробітництво повинно укріплюватися. Наприклад, кантон Фрайбург була введена юридична поправка, направлена на досягнення цієї мети. Заради розширення та укріплення співробітництва, підвищення ефективності та оперативності міжмуніципальних асоціацій та більшої прозорості їх діяльності, було вирішено, що асоціації повинні утворюватися для досягнення декількох цілей, що їх делегатами будуть члени муніципальних виконавчих органів, що основні поправки в їх статутах мають бути схвалені трьома чвертями громад та, що будуть прийняті більш гнучкі умови для втручання кантонального уряду в питання співробітництва [4, с. 175-177].

Асоціація швейцарських громад об'єднує громади на всій території Швейцарії. Вона була заснована як політично та релігійно-нейтральна організація в 1953 році і є найвідомішою організацією в Швейцарії, членами якої виступають 70% усіх громад та міст Швейцарії (приблизно 1841 громада). Членом цієї організації може стати будь-яка громада.

Керує Асоціацією комітет, який складається з 15 членів – представників органів влади усіх регіонів країни. Головною метою Асоціації швейцарських громад є підтримка самостійності громад та розвиток їх здатності до самоуправління. Асоціація захищає та відстоює реалізацію спільних інтересів швейцарських громад у державі, у федеральному парламенті та національних організаціях. При цьому враховується специфіка кожної громади [3, с. 457-461].

Аналізуючи проблеми муніципальної системи, слід звернути увагу й на питання міського самоврядування. У межах федеральної системи швейцарські міста мають проблеми як у вертикальному, так і в горизонтальному вимірах. У вертикальному вимірі містам складно виносити питання про власні інтереси безпосередньо

на порядок денний національних органів, оскільки між національним та муніципальним рівнями немає прямого зв'язку. Сучасна національна політика Швейцарії більше переймається інтересами віддалених гірських регіонів та маленьких кантонів, ніж проблемами міст. У горизонтальному вимірі відносини між містами та оточуючими громадами є також проблемним питанням. Виробництво та послуги, які забезпечуються містами, використовуються значною кількістю населення, і такі проблеми, як транспорт, планування, захист навколишнього середовища, не можуть бути розв'язані містами незалежно. Ці проблеми ускладнюються податковою автономією громад. Навколо великих міст існує багато громад, де рівень оподаткування набагато нижчий, ніж у самих містах.

Тому новітні реформи швейцарської муніципальної системи були спрямовані на поліпшення ситуації з містами. При цьому можна виділити три найважливіші реформи з цього питання. По-перше, міські агломерації тепер згадуються у Конституції 1999 року. Згідно зі ст. 50 (п. 3), федеральна влада у своїх заходах має зважати на спеціальний статус міст та агломерацій. Для міст це є важливим моментом і означає конституційне надання їм доступу до національної політики. По-друге, у 2004 році була здійснена реформа щодо фіскального вирівнювання, розподілу та регламентації фінансових функцій між Конфедерацією та кантонами. Ця реформа допомогла збалансувати надмірні кошти виробництва в гірських регіонах, як це було в старій системі. Крім цього, допомогла надати додаткові фінанси тим кантонам, які здійснюють значні витрати на соціальне забезпечення та інфраструктуру через міські проблеми (висока концентрація людей похилого віку, безробітних, іммігрантів, а також великі витрати на громадську безпеку та міський транспорт). По-третє, федеральна влада впровадила нову державну стратегію щодо агломерацій, яка спрямована на вирішення проблем агломерацій, поліпшення співробітництва на вертикальному та горизонтальному рівнях та сприяння інтеграції швейцарських міст у загальноєвропейську міську мережу.

Однак дві взаємопов'язані проблеми щодо міського управління ще залишаються на порядку денному. Перша проблема стосується урбанізації в умовах світової конкуренції, друга – внутрішньої організації, спільності та демократії. Країні потрібні конкурентоспроможні міста в новітніх умовах світової економіки. Очевидно, що такі міста мають сягати певних розмірів і мати відповідну інфраструктуру. На сьогодні важко спрогнозувати, наскільки важливу роль буде відігравати Швейцарія у цьому процесі. Такі міста, як Цюрих, в якому зосереджені банки та страхові компанії, Женева, в якій знаходяться міжнародні організації та банки, і Базель, який володіє хімічною індустрією, мають сильні сфери спеціалізації, але вони залишаються невеликим за розміром. Якщо їм доведеться стати міжнародними агломераціями або метропольними регіонами, їх територія буде охоплювати більшу частину території країни, що значно порушить внутрішню рівновагу.

Друга проблема стосується необхідності об'єднання громад з різним ступенем оподаткування та рівнем життя, не зазіхаючи на їх автономію та демократичні права. Якщо об'єднання буде передбачати підвищення податків, то не знайдеться більшості, яка б ухвалила таке рішення. Оскільки громадяни Швейцарії звикли вирішувати усі політичні питання шляхом прямого демократичного впливу, менші громади завжди опираються приєднанню до більших, де вони будуть поглинуті переважною більшістю.

Перші спроби вирішення вищезгаданих проблем уже були зроблені. Так, у 2001 році були проведені тристоронні збори швейцарських агломерацій із питань розвитку метрополій. До цих зборів були залучені Конфедерація, Збори управління кантонами, Спілка швейцарських міст та Спілка швейцарських громад. Вперше горизонтальний швейцарський федералізм пішов на поступки заради партнерства між усіма трьома рівнями управління. Ця подія стала першим сигналом віддалення від традиційного кооперативного федералізму задля формування єдиної багаторівневої системи управління.

Щодо федеральних стратегій розвитку агломерацій, можна навести приклад Берна як нової багатооб'єкційної моделі. На сьогодні на регіональних зборах місто Берн та оточуючі його громади, представлені своїми мерами, приймають рішення з найважливіших питань (зокрема, транспорту, регіонального планування та культурних заходів).

Нещодавно швейцарські місцеві уряди здійснили ряд реформ, загальним вектором яких стало спрощення процесу прийняття рішень шляхом передачі відповідних повноважень іншим органам (виконавчим, комісіям, адміністраціям) і зменшення кількості управлінських структур. У деяких випадках спостерігалось розширення адміністративної діяльності через передачу певних функцій приватному сектору. Що стосується розвитку місцевої виборчої системи, то слід зауважити, що останнім часом спостерігалася незначна тенденція до заміни мажоритарності пропорційністю (хоча були й зворотні прецеденти). Тим не менш, незважаючи на систему виборів, усі важливі партії, як правило, представлені у виконавчих органах влади на місцевому рівні. Крім того, громади, які мали великі місцеві управлінські структури, поступово здійснюють їх скорочення [5, с. 112-115].

Найбільш значущими реформами місцевого управління Швейцарії є ті, що базуються на засадах проекту Нового Державного Управління (НДУ). Цей термін на міжнародному рівні позначає комплексну реформу державного сектора в адмініструванні та політиці.

У Швейцарії хвиля НДУ охопила країну у 1990 роки. Перші пілотні проекти були запуснені в середині 90-х у громадах кантонів Берн, Базель-сільський та Цюріх. Відтоді кількість проектів НДУ значно збільшилася. Дослідження, проведені у кантонах у 1998 р., показали, що реформи НДУ проходили у 24 з 26 кантонів і продемонстрували, що у третині з них були позитивно сприйняті на практиці. Чверть громад зробила перші кроки з впровадження реформ,

частина громад здійснила реалізацію суттєвих елементів НДУ (визначення товару, глобальний бюджет, угоди з функціонування та контракти). Ці елементи є важливими для здійснення управління в громадах на засадах методу «виконання завдань – результат». Більш популярними змінами у швейцарських громадах стали нові підходи у сфері роботи з персоналом: скасування статусу державного службовця, оплата відповідно до виконання обов'язків, заходи щодо розвитку персоналу. Ці новації бути пов'язані з пристосуванням умов праці у державному секторі до умов, властивих приватному сектору.

До сьогодні НДУ не набуло значного поширення в малих та середніх громадах, де кількість мешканців становить менше 5000 осіб. Причина, через яку більші громади швидше впроваджують НДУ, ніж малі та середні, полягає не в тому, що останні є більш консервативними або скептичними до реформ, а в тому, що більші громади й міста мають більш розгалужені й складні адміністративні структури, а значить, мають потребу спростити робочі процеси та оптимізувати завдання адміністрування. На відміну від малих громад, у більших за розміром адміністраціях підвищується здатність впровадити реформи НДУ, оскільки у них є достатньо людських та фінансових ресурсів [6, с. 147-152].

Крім того, реформи НДУ були спрямовані на те, щоб упорядкувати відносини між представницькими органами місцевої влади та членами місцевих адміністрацій, надаючи першим сильнішу стратегічну орієнтацію, а останнім – більше оперативної свободи. Місцеві парламентарі є більш віддаленими від членів місцевої адміністрації, ніж члени виконавчих органів влади. Непрофесійні політики взаємодіють із адміністрацією через парламентські інструменти (запит, вимога) у той час, як члени виконавчої влади знаходяться між непрофесіоналами та адміністрацією. Особисті зв'язки між членами парламенту та бюрократами, які відіграють важливу роль на національному рівні, вважаються не дуже важливими на місцях.

У ході впровадження нещодавніх НДУ реформ у багатьох великих громадах проводилися парламентські реформи щодо зміщення компетенцій виконавчого та адміністративного характеру. Найбільш важливим наслідком впровадження цих реформ було утворення постійних парламентських комісій із підвищення знань та наступності між членами парламенту. Ці комісії готують різні проекти та пропозиції до розгляду парламенту. Баланс владних стосунків між виконавчою владою та парламентом, питання, які саме рішення підпадають під сферу парламентського вирішення, і як ці рішення можуть набути статусу довготривалих та зв'язуючих – це проблеми, яких також стосувалася парламентська реформа [5, с. 112-115].

Отже, у Швейцарії відбувся ряд змін щодо процесу прийняття рішень на місцевому рівні. Найважливішими зрушеннями були: міжмуніципальна співпраця, об'єднання громад, більш чіткий розподіл завдань між кантонами та громадами і реформа адміністрування.

Останнім часом муніципальна управлінська система Швейцарії зазнає деяких труднощів, які зумовлені підвищенням вимог громадян до надання публічних послуг на місцевому рівні. Це сприяє ускладненню завдань публічного управління громади та швидкій урбанізації деяких районів через мобільність населення. Для адаптації до нових реалій громади реформують свої адміністрації, співпрацюють з іншими громадами, підвищують професійний рівень публічних службовців та вдаються до інших рішень. Водночас спостерігається зниження інтересу громадян до місцевого самоуправління, падає дієвість безпосередніх форм муніципальної демократії. Інколи громадам дуже важко зібрати необхідний кворум для прийняття необхідних рішень (половину жителів плюс один голос). Збори громад почали замінювати на представницькі органи, особливо у великих громадах [2, с. 218; с. 181-182].

З юридичної точки зору відмінностей стосовно завдань та функцій між малими та великими громадами, між тими, що мають парламент, чи тими, що мають асамблею, не існує. На практиці ж, звичайно, різниця між маленькими громадами та містами величезна. У місті кожен виконавець очолює відділ з численною адміністрацією. Наприклад, місто Цюрих має дев'ять відділів, очолюваних виконавцями: президентський відділ (мер), фінансовий, поліцейський, охорони здоров'я та навколишнього середовища, будівництва доріг та переробки сміття, будівництва, комунальних послуг, освіти та спорту і соціальних послуг. Кожен із цих відділів налічує до кількох сотень працівників. У маленьких громадах такої адміністрації може й не бути, за винятком секретаря. Тому у таких громадах виконавці мають виконува-

ти щоденні оперативні завдання та нести чисельні обов'язки [5, с. 109-110].

Для муніципальних реформ Швейцарії не є актуальною проблема впровадження форм прямої демократії, оскільки її громадяни вже давно мають значний вплив на політичні рішення. Якщо й є певні тенденції до змін, то вони швидше стосуються зменшення кількості референдумів, зокрема, спостерігається прагнення зробити обов'язкові (фінансові) референдуми факультативними. Тобто, якщо апіорі немає заперечень із приводу проекту, то він не виноситься на місцевий референдум. Спостерігаються спроби інтенсивного залучення громадян в управління місцевими справами з метою їх активної участі у проектах та запобігання провалів під час прийняття остаточних рішень. До того ж, реформи НДУ зобов'язують місцеву владу проводити дослідження, чи задовольняє їхніх «клієнтів» якість пропонованих товарів та послуг. Політичне керівництво, орієнтоване на досягнення мети, має знати, якої саме мети досягати. Ідеально така мета має формулюватися спільно з громадянами та фіксуватися у середньостроковій перспективі розвитку та нормативній програмі [6, с. 152-153].

Швейцарські громади пережили досвід багатьох реформ та інституційних змін. Але, незважаючи на інтенсивне реформування, на даний момент важко передбачити, яким буде місцеве самоврядування Швейцарії в майбутньому. Об'єднання невеликих громад є маловірогідною перспективою, оскільки зустрічає негативну реакцію населення. Більш імовірною перспективою є інтенсивна співпраця між громадами, громадсько-приватне партнерство та деталізація форм, сфер діяльності та впливу між різними рівнями публічної влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Авраменко С.Л. Швейцарский федерализм: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.02 / Авраменко Сергей Леонидович. – М: РГБ, 2003. – 197 с.
2. Децентралізація публічної влади: досвід європейських держав та пропозиції для України / А.М. Школик, О.М. Бориславська, І.Б. Заверуха та ін. – К.: Центр політико-правових реформ, 2011. – 219 с.
3. Королева-Борсоди Н.В. Основы конституционного права Швейцарии: Учебно-методическое пособие / Н.В. Королева-Борсоди. – К.: Юстиниан, 2009. – 536 с.
4. Шмит Н. Швейцарская муниципальная система: гетерогенность, комплексность, актуальность / Н. Шмит // Федерализм: российское и швейцарское измерение. – М. – С. 153-179.
5. Ladner A. Laymen and executives in Swiss local government // Transforming Local Political Leadership.–Edited by R. Berg and N. Rao.–Palgrave Macmillan, 2005. – P. 101-115.
6. Ladner A. Switzerland: reforming small autonomous municipalities // Comparing local governance: trends and developments.–Edited by B.Denters and L.E. Rose.–Palgrave Macmillan, 2005.– P. 139-154.
7. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.eda.admin.ch> (official website of Switzerland's federal government and administration).
8. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.verfassungen.de/ch> (Verfassungen der Kantone in der Schweiz).