

В. Грובה,

доктор юридичних наук, професор,
заступник директора Сумської філії
Харківського національного університету внутрішніх справ

ЩОДО ОСОБЛИВОСТЕЙ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ДОСВІД ШВЕЙЦАРІЇ

Світовий досвід засвідчує, що децентралізація й розвиток сучасної системи місцевого самоврядування стали основними компонентами сучасного періоду. Реалізація заходів щодо інтеграції України до Європейського Союзу та проведення реформ є базою для комплексного залучення всіх рівнів органів публічної влади й інститутів громадянського суспільства до процесу державного будівництва. Дійсно, розвиток суспільних відносин в органах муніципальної влади зумовлює перегляд на взаємовідносини органів місцевої та центральної влади. Сьогодні необхідним є підвищення ролі та значення влади на місцях, розширення кола їхніх повноважень, зменшення їх залежності від центрального апарату управління. Правильна політика держави в цьому руслі – необхідний елемент становлення ефективної та дієвої влади на місцях, яка дбатиме про добробут свого населення й підконтрольної їй території. Важливим напрямом для досягнення очікуваного результату є вивчення та оцінювання діяльності органів місцевого самоврядування в тих країнах, де рівень його розвитку набув високого рівня й має позитивні результати. Однією з країн із найбільш високим розвитком інституту місцевого самоврядування та реальним прикладом децентралізації влади на місцях є Швейцарія.

Загалом особливості організації місцевого самоврядування в системі публічної влади є досить поширеним дослідженням у юридичній літературі. Так, питання місцевого самоврядування в різних його аспектах до-

сліджували такі вчені: В.Б. Авер'янов, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, П.В. Ворона, С.В. Вобленко, Х.М. Кохалик, В.П. Колісник, О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, І.Г. Лазар, П.М. Любченко, С.Г. Серьогіна, В.Є. Чиркін, І.П. Шелепницька та ін. Проте сьогодні недостатньо дослідженим є визначення основних особливостей діяльності муніципальної влади в розвинутих державах світу, що може стати важливим підґрунтям для реформування місцевого самоврядування в Україні.

Метою статті є виявлення й дослідження основних особливостей структури, функціонування та нормативно-правового забезпечення органів муніципальної влади у Швейцарії і співвіднесення їх із місцевим самоврядуванням в Україні.

Переходячи до безпосереднього розгляду, зазначимо, що Швейцарія – одна з небагатьох країн, яка характеризується досить високим рівнем демократії та автономності у вирішенні місцевих питань, значною участю громадян у суспільному житті окремої адміністративно-територіальної одиниці. На основі розгляду й дослідження історико-правового становлення основ місцевого самоврядування у Швейцарії пропонуємо виділити такі особливості діяльності та функціонування органів місцевого самоврядування, притаманні цій державі.

Так, першою важливою рисою муніципальної влади у Швейцарії є те, що основні положення, які регулюють правову основу діяльності органів місцевого самоврядування, не закріплені в Конституції Швейцарії, як це, на-



приклад, зроблено в Україні, де місцевому самоврядуванню присвячено окремий розділ. У Конституції Швейцарії, а саме в статті 47, передбачено, що конфедерація має поважати автономію кантонів. Автономність муніципалітетів гарантується в межах установлених законодавством кантонів [1]. Законом держави тільки гарантується місцеве самоврядування, а положення його правової діяльності, компетенції, структури регулюється на місцевому рівні. На місцях приймаються власні конституції, які й визначають основні напрями діяльності органів місцевого самоврядування та закріплюють їхню компетенцію. Про це прямо зазначається в Конституції Швейцарії, де в статті 3 чітко передбачено, що кантони є суверенними в межах, у яких їхній суверенітет не обмежується Федеральною Конституцією, вони виконують всі права, які не передані Конфедерації [1]. Отже, основні положення, що торкаються питань організації та функціонування місцевої влади, визначаються Конституціями кантонів, їхні повноваження й компетенція також установлюється на рівні окремого кантону. Здійснюючи характеристику повноважень муніципальної влади, О.М. Бориславська та І.Б. Заверуха зазначають, що до повноважень кантонів входить багато аспектів, які можна визначити в мультикультурному суспільстві, зокрема такі як культура, мова, відносини між державою та релігією, охорона суспільного порядку й освіта. У кантонах, де представлені різні групи населення, важливі повноваження в указаних сферах, як правило, передаються комунам. Посилення самоврядування комунах сприяє досконалішому захисту прав етнічних і релігійних груп Швейцарії й фактично забезпечує їхнє внутрішнє політичне самовизначення в межах кантонів [2, с. 128]. З огляду на наведене вище можемо констатувати, що повноваження кантонів торкаються всіх без винятку сфер людської діяльності, до яких також належать і самостійне формування своїх бюджетів, визначення

пріоритетних напрямів діяльності, рівень прибуткового податку та інших місцевих зборів тощо.

Наступною характерною тільки для Швейцарії особливістю місцевого самоврядування є те, що ця держава розвивалася «знизу догори», а тому для неї характерний принцип субсидіарності місцевого управління. Польський учений Х. Іздебський, характеризуючи правові положення частин 2 і 3 статті 4 Європейської Хартії місцевого самоврядування, зазначає, що, відповідно до вищенаведеної норми, територіальні громади мають повне право в межах закону вільно вирішувати будь-яке питання, що не вилучене зі сфери їхньої компетенції й вирішення якого не доручене іншому органу влади. Загалом відповідальність за публічні справи передусім повинні нести органи влади, які мають найтісніший зв'язок із громадянами. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності й економії [3, с. 94–95]. Цей принцип у діяльності органів місцевого самоврядування тлумачиться так: нижні ланки місцевого управління здійснюють розбудову системи місцевого самоврядування, визначають свої повноваження та функції, а ті повноваження, які не закріплені нижніми ланками місцевого управління, передаються до верхніх, які ними ж закріплюються. Тобто не вищі органи влади визначають компетенцію й повноваження нижчих, а, навпаки, нижчі залишають їм окремі повноваження.

На початку дослідження ми зазначали, що місцеве самоврядування у Швейцарії характеризується досить широкою самостійністю її адміністративно-територіальних одиниць. Така самостійність кантонів є не тільки свідченням високого рівня демократії, а й показником розвитку федералізму в державі, що, на нашу думку, є наступною особливістю місцевого самоврядування в цій державі. Федералізм – це система нецентралізованого урядуван-



ня. У Швейцарії широкого розвитку набула децентралізація влади на місцях. Так, у Конституції Швейцарії визначено, що Конфедерація зобов'язується виконувати тільки завдання, які кантони не в змозі виконувати або які вимагають єдиного регулювання з боку Конфедерації (стаття 43-1) [1]. Отже, чинним законодавством Швейцарії чітко передбачено дві підстави, які зумовлюють регулювання суспільних відносин центральною владою, а саме: 1) неможливість кантонів самостійно вирішувати проблеми, які виникли; 2) ситуації, коли регулювання відповідних суспільних відносин вимагає єдиного регулювання та розуміння всіма суб'єктами її федерації. У цьому випадку центральна влада виступає в ролі так званого арбітра, який здійснює захист інтересів не окремого суб'єкта федерації, а держави загалом. Отже, органи місцевої влади вправі вирішувати майже всі проблемні питання, що виникають в окремому кантоні, без залучення представників центральної влади. З огляду на наведене вище наголошується на тому, що органи центральної влади виступають як додатковий механізм управління виключно в тому випадку, коли місцева влада не спроможна на вирішення того чи іншого спірного питання. Ми вважаємо, що така позиція законодавства є досить важливою, оскільки, з одного боку, держава все ж таки надає своїм суб'єктам досить широкий рівень автономії та можливості на власний розсуд використовувати надані їм повноваження, з іншого боку, держава здійснює певний контроль за територіальними одиницями шляхом можливості втручання в їхню діяльність у разі виникнення спірних правовідносин чи неможливості самостійно вирішування певні завдання. В Україні ж, навпаки, центральна влада контролює та обмежує будь-які дії органів місцевого самоврядування, позбавляючи їх можливості вирішувати ті проблемні питання, які можуть бути ефективніше вирішені саме на місцевому рівні із застосуванням сил і засобів на місцях.

Така позиція українського законодавства, на нашу думку, є недоречною, оскільки кожна громада має право на самовизначення, що також виражається й у можливості здійснювати владу на місцях, вирішувати місцеві питання без залучення представників центральної влади.

Суттєвою особливістю функціонування місцевого самоврядування у Швейцарії є те, що ці органи досить тісно співпрацюють із центральною владою в різних сферах суспільного життя, їхні відносини – тривалий клопіткий процес співпраці, міцні партнерські відносини. Така співпраця визначена й на законодавчому рівні, а саме в Конституції Швейцарії міститься окрема глава, яка й визначає основні правові положення такої співпраці. Зокрема, у статті 44 передбачено, що конфедерація та кантони ведуть співробітництво й підтримують один одного у виконанні своїх завдань. Вони зобов'язані надавати друг другу взаємну допомогу та підтримку. Вони повинні надавати адміністративну й судову допомогу. Спори між кантонами та кантонами й Конфедерацією повинні в можливих межах розв'язуватися шляхом переговорів і міркувань [1]. Ми схилиємося до запровадження в національне право досвіду Швейцарії щодо спільного вирішення питань, але не за допомогою вказівок і доручень, а шляхом відповідної співпраці, яка б базувалась на об'єднаних заходах, діях, спільному обговоренні проблеми та виявленні можливих шляхів її вирішення. Тобто ми наголошуємо на реальній взаємодії між органами місцевого самоврядування й державою, а не на виявленні та покаранні осіб, відповідальних за неналежне виконання доручення центральних органів влади.

Іншою важливою особливістю розвитку місцевого самоврядування є поширена практика вирішення проблемних питань місцевого самоврядування через референдуми та громадські ініціативи. Майже всі важливі питання, які торкаються розвитку відповідної



комуни, ставляться на всенародне обговорення й голосування. Такі референдуми та голосування можуть проводитися декілька разів на рік, залежно від складності питання, що потребує вирішення. Так, у 2016 році було проведено два референдуми: 28 лютого й 5 червня. На перший виносилися питання «шлюбного штрафу», депортації іноземних злочинців, спекуляції продуктами харчування, будівництво тунелю через Готард; на другий – фінансування федеральних доріг, зміни до закону про репродуктивну медицину, ревізія закону про біженців, щодо гарантованих грошових виплат тощо. Саме в цьому, на нашу думку, виражається розвиток демократії в адміністративно-територіальній одиниці та спільне вирішення питань місцевого значення. В українському законодавстві правові основи проведення місцевого референдуму висвітлені в Законі України «Про всеукраїнський та місцевий референдум» від 06.11.2012 № 5475-VI [4], який утратив чинність на підставі нового Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 06.11.2012 № 5475-VI [5]. Відповідно до цього Закону, механізм проведення та реалізації конституційного права на місцевий референдум майже вичерпався. Правовою основою проведення місцевого референдуму в Україні сьогодні є Конституція України й Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», що спричиняє досить багато проблемних питань під час підготовки до його проведення, оскільки чинним законодавством не визначено процедуру його проведення, а отже, і відсутній реальний механізм участі громадян у суспільному житті окремого регіону. Відсутність нормативно-правового закріплення проведення місцевого референдуму Україні зумовлює неможливість впливати на прийняття конкретних управлінських рішень, що торкаються розвитку регіону. У Швейцарії ж, навпаки, спостерігається тенденція до спільного вирішення питань місцевого значення, рішення місцевої влади в більшості випадків базуються

на думці осіб, які проживають у кантоні. Така позиція свідчить про тісний взаємозв'язок влади та громадян, їх реальній взаємодії, спільності дій і поглядів. А тому ми наполягаємо на перегляді чинного законодавства, що регулює правову діяльність проведення місцевого референдуму, шляхом його закріплення у відповідному Законі України, який би визначав основні засади організації, підготовки, нормативного й фінансового забезпечення проведення місцевого референдуму в Україні.

Наступною важливою особливістю організації органів місцевого самоврядування є те, що в законодавстві Швейцарії не визначено єдиної системи і структури місцевого управління. Тобто ні в Конституції Швейцарії, ні в іншому національному законі чи нормативно-правовому акті не визначено примірну структуру органів управління місцевого самоврядування. Така структура встановлюється для кожного окремого кантону ним самостійно, виходячи з різноманітних об'єктивних і суб'єктивних причин, закріплюється у власних конституціях. Як зазначає із цього приводу О.М. Чернеженко, у межах своїх конституцій кантони вирішують, як формувати органи влади, організувати систему «стримувань і противаг» між гілками влади, визначають функції, сфери повноважень кантональних органів, засоби контролю їхньої діяльності. Крім цього, кантони вирішують, як організувати місцеве самоврядування. Кантональний законодавчий орган розподіляє юрисдикцію, повноваження та компетенцію між кантональним урядом і муніципальними радами [6, с. 13]. Законодавством України, а саме Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», визначено, що система місцевого самоврядування включає: (1) територіальну громаду; (2) сільську, селищну, міську раду; (3) сільського, селищного, міського голову; (4) виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; (5) старосту; (6) районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси терито-



ріальних громад сіл, селищ, міст; (7) органи самоорганізації населення [7]. Законодавство Швейцарії не прив'язується до певної типової структури організації місцевої влади, має право створювати такі органи, які є необхідними для нормальної й ефективної роботи місцевої влади, ними самостійно визначаються ті органи, робота яких у відповідному кантоні є необхідною. На нашу думку, це є позитивним моментом, оскільки створення таких органів напряму залежить від особливостей того чи іншого кантону, які різняться своєю кількістю, належністю до певної релігійної громади тощо. Важливим є і самостійний розподіл повноважень і компетенції між структурними органами місцевого самоврядування. Проте, на жаль, у національному праві така б позиція швейцарського законодавця не була б ефективною, оскільки це б спричинило значну кількість корупційних діянь, зловживань владою та уникнення відповідальності винних осіб місцевого самоврядування. Це зумовлено різними суб'єктивними й об'єктивними обставинами, серед яких – низький рівень життя населення, прагнення до наживи, відсутність чіткого та ефективного механізму виявлення й розкриття злочинів про корупцію тощо.

Цікавою особливістю місцевого самоврядування у Швейцарії є те, що органи місцевого самоврядування в цій державі виступають як окремі суб'єкти в міжнародних відносинах. Так, статтею 55 Конституції Швейцарії закріплено участь кантонів у прийнятті рішень у міжнародній політиці. Передбачено таке: (1) кантони беруть участь у підготовці рішень міжнародної політики, що стосуються їхніх повноважень або їхніх головних інтересів; (2) Конфедерація надає кантонам своєчасну та повну інформацію й консулює їх (позиції кантонів мають окрему вагу, коли це стосується їхніх повноважень, у цьому випадку кантони беруть участь у відповідних міжнародних переговорах). На рівні конституції закріплюється й відносини між кантонами та інозем-

ними країнами. Так, кантони можуть укладати угоди з іноземними країнами в межах своїх повноважень. Ці угоди не повинні суперечити законам або інтересам Конфедерації або законам інших кантонів. Перед укладанням угоди кантони мають поінформувати про це Конфедерацію. Кантони можуть безпосередньо мати справи з нижчими іноземними органами влади; в інших випадках стосунки між кантонами й іноземними країнами ведуться Конфедерацією від їхнього імені [1]. На відміну від швейцарського законодавця, в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено широкі повноваження посадових осіб органів місцевого самоврядування, які об'єднані в окремий розділ і торкаються повноважень у сфері соціально-економічного й культурного розвитку, планування та обліку; в галузі бюджету, фінансів і цін; управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; будівництва; освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; соціального захисту населення тощо. Проте в Законі відсутні норми, які б регулювали міжнародно-правову діяльність органів місцевого самоврядування. Лише окремі власні повноваження торкаються зовнішньоекономічних відносин, а саме: (1) укладення й забезпечення виконання в установленому законодавством порядку договорів з іноземними партнерами на придбання та реалізацію продукції, виконання робіт і надання послуг; (2) сприяння зовнішньоекономічним зв'язкам підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, незалежно від форм власності; (3) сприяння у створенні на основі законодавства спільних з іноземними партнерами підприємств виробничої й соціальної інфраструктури та інших об'єктів; залучення іноземних інвестицій для створення робочих



місць; і такі делеговані повноваження: (1) організація та контроль прикордонної і прибережної торгівлі; (2) створення умов для належного функціонування органів доходів і зборів, сприяння їхній діяльності; (3) забезпечення на відповідній території в межах наданих повноважень реалізації міжнародних зобов'язань України [7].

Отже, на основі правового аналізу міжнародної діяльності муніципальних органів Швейцарії та України, зазначимо, що кантони наділяються широкими повноваженнями в міжнародних відносинах і можуть виступати як самостійні суб'єкти міжнародно-правових відносин. Це, на нашу думку, є досить важливим, оскільки органи місцевого самоврядування можуть реалізовувати не тільки внутрішню, а й зовнішню політику в окремих сферах життя, що значно збільшує можливість економічного розвитку окремої адміністративно-територіальної одиниці, вирішення конкретних проблем окремого кантону. Урахування думки представників органів місцевого самоврядування під час розробки та прийняття окремих міжнародно-правових документів є важливим чинником для ефективного впровадження передбачених міжнародно-правових програм розвитку певного регіону, покращення соціального та політичного життя в межах окремої адміністративно-територіальної одиниці.

Зазначимо, що місцеве самоврядування у Швейцарії характеризується притаманними тільки йому рисами, які й виділяють його з-поміж інших держав. Важливою та найбільш визначальною ознакою є досить високий рівень автономності й самостійності місцевих органів у тому числі й у міжнародно-правових відносинах, які всіляко підтримуються державною владою Конфедерації. Характеризуючи місцеве самоврядування Швейцарії, зазначимо, що місцеву владу в Україні необхідно будувати з урахуванням вищенаведених особливостей, які притаманні муніципальній владі Швейцарії, а саме: надавати широкі повноваження владі

на місцях, поширювати децентралізацію, автономність, самостійність, розширювати співпрацю місцевих органів та органів центральної влади як рівноправних суб'єктів права тощо. Тільки вчинивши вищенаведені дії, можна досягти по-справжньому ефективного управління на місцях, зменшення кількості невіршених проблемних питань, що виникають під час реалізації влади на місцях, підвищення ролі та значення місцевого самоврядування у відповідних адміністративно-територіальних одиницях.

Ключові слова: Швейцарія, місцеве самоврядування, кантон, повноваження, муніципальна влада.

У статті розглянуто особливості організації й функціонування органів місцевого самоврядування у Швейцарії, проаналізовано основні положення Конституції Швейцарії, які стосуються питань місцевої влади, та з'ясовано співвідношення функціонування й повноважень муніципальної влади Швейцарії та України.

В статье рассмотрены особенности организации и функционирования органов местного самоуправления в Швейцарии, проанализированы основные положения Конституции Швейцарии, которые касаются вопросов местной власти, а также установлено соотношение функционирования и полномочий муниципальной власти Швейцарии и Украины.

The article features the consideration of the organization and functioning of local governments in Switzerland, analyzed the main provisions of the Swiss Constitution relating to issues of local authorities and carried out ratio operation and powers of municipal authorities of Switzerland and Ukraine.

Література

1. Конституція Швейцарії від 18 квітня 1999 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.wipo.int/wipolex/ru/details.jsp?id=5524>.



2. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн і перспективи України / [О.М. Бориславська, І.Б. Заверуха, Е. Захарченко та ін.] ; Центр політико-правових реформ. – К. : Москаленко О.М., 2012. – 212 с.

3. Izdebski Samorzad terytorialny Podstawy ustroju i dzialalnosci. Wydanie III Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004. – 272 s.

4. Про всеукраїнський та місцевий референдум : Закон України від 03.07.1991 № 1286-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 33. – Ст. 443.

5. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 06.11.2012 № 5475-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 44–45. – С. 2336. – Ст. 634.

6. Чернеженко О.М. Конституційно-правова модель місцевого самоврядування в Швейцарії : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.М. Чернеженко. – Х., 2013. – 20 с.

7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.