

УДК 332.02+352

Туровська О.А.  
слухачка I курсу докторантури  
Папського університету Іоана Павла II в Кракові

## ОСОБЛИВОСТІ САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ШВЕЙЦАРСЬКОГО ФЕДЕРАЛІЗМУ

Стаття присвячена питанням організації місцевого самоврядування. Вивчено досвід Швейцарії щодо розвитку самоврядування, концепція якого виходить насамперед із того, що місцеві співтовариства населення є одним з основних елементів будь-якого демократичного суспільства. Встановлено, що на відміну від багатьох інших країн Європи Швейцарія не запроваджувала місцеве самоврядування після довготривалої централізації, а навпаки, розвивалася «знизу догори», розбудовуючи власну історію децентралізованого самоврядування. Обґрунтовано, що наразі необхідно поглиблювати право й дійсну здатність місцевих співтовариств контролювати значну частину суспільних справ, управляти ними в рамках закону, під свою відповідальність і на благо населення.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, реформування, децентралізація, Швейцарія, філософія політики.

### Туровская О.А. ОСОБЕННОСТИ САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ШВЕЙЦАРСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Статья посвящена вопросам организации местного самоуправления. Изучен опыт Швейцарии по развитию самоуправления, концепция которого исходит прежде всего из того, что местные сообщества населения являются одним из основных элементов любого демократического общества. Установлено, что в отличие от многих других стран Европы Швейцария не вводила местное самоуправление после длительной централизации, а наоборот, развивалась «снизу вверх», развивая собственную историю децентрализованного самоуправления. Обосновано, что сейчас необходимо углублять право и действительную способность местных сообществ контролировать значительную часть общественных дел, управлять ими в рамках закона, под свою ответственность и на благо населения.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, реформирование, децентрализация, Швейцария, философия политики.

### Turovska O.A. FEATURES OF GOVERNMENT UNDER SWISS FEDERALISM

The article is devoted to the organization of local government. The experience of Switzerland on the development of self-government, which comes primarily from the fact that the local community population is a key element of any democracy, was studied. It was found, that in contrast to many other European countries, Switzerland did not introduce complete local government long after centralization, but was rather developing «bottom-up», building its own history of decentralized governance. It was also proved that now we need to strengthen the legislation and the actual ability of local communities to control a significant part of public affairs, manage them legitimately under their responsibility and for the benefit of the people.

**Keywords:** local government, reform, decentralization, Switzerland, political philosophy.

**Постановка проблеми.** Становлення системи місцевого самоврядування у сучасному світі пов'язане із ростом адміністративної, фінансової та судової самостійності міст та селищ від центральної адміністрації. Сьогодні у більшості демократичних держав питання управління місцевими справами вирішуються як агентами центральної державної влади, так і представницькими органами населення на певній території [2; 5].

Головними ознаками органів місцевого самоврядування є їхня виборність при значній самостійності у вирішенні місцевих питань. Концепція місцевого самоврядування виходить насамперед із того, що місцеві співтовариства населення є одним з основних елементів будь-якого демократичного режиму, а право громадян на участь в управлінні суспільними справами є складовою демократичних принципів побудови більшості сучасних держав Європи. Сила й вплив органів місцевого самоврядування у різних країнах відображають ступінь демократизму існуючого політичного режиму. Дані органи виникли й розвивалися як пряма протиположна абсолютній центральній владі [10].

Дані питання розкриті у творі батька західної філософії Платона «Держава», у якому він відкидає поняття демократії і дарує владу Королю-Філософу. Для більшості членів сучасного суспільства така ідея була б занадто оригінальною. Платон же вважав, що лише філософ завдяки власним знанням здатен привести країну до «безпечного порту». У демократичній системі важливим є не слухність прийнятого рішення, а те, чи це рішення було правдивим бажанням народу. Чи доростає воно до висо-

ких вимог, які ставить перед собою філософія, є неважливо [9, с. 177–179].

Важлива роль органів місцевого самоврядування визначається також тим, що у повсякденному житті громадяни зіштовхуються саме з їх діяльністю, оскільки впливають на створення у відповідній територіальній одиниці умов для життєзабезпечення населення, хоча загальне спрямування соціально-економічної й політичної діяльності визначається центральними органами державної влади та управління [4; 6]. При цьому органи місцевого самоврядування спираються зазвичай на розгалужений чиновницький апарат, від якого прямо залежить ефективність роботи цих органів.

Актуальним є досвід Швейцарії щодо розвитку місцевого самоврядування. Швейцарія – це федеративна парламентська республіка, яка складається із 26 кантонів, зі столицею у місті Берн. Кожний кантон має власні конституцію, парламент та уряд, систему народної освіти й охорони здоров'я, поліцію тощо. Фінансовою столицею країни вважається місто Цюрих. Країна має чотири державні мови (німецька, французька, італійська та ретороманська), є членом Шенгенської угоди, але не входить до ЄС і відповідно – до зони євро. У Швейцарії – понад 3 тис. громад різного розміру, які показують свою ефективність в управлінні [7]. Досвід Швейцарії є актуальним для багатьох країн, у контексті його адаптації до політичних, економічних та соціальних реалій інших держав.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичною основою даної статті стали ідеї та концепції вітчизняних та іноземних політологів, юристів,

істориків, фахівців з державного і муніципального управління, які займаються проблемами місцевого самоврядування, федералізму, державного устрою, конституційного права та філософію політики: Л. Басти, Г. Бехлера, Ю. Барабаша, Ю. Битяка, О. Богашова, М. Горшенкової, І. Іллінського, В. Колісника, А. Колодія, А. Ладнера, Ю. Лейбо, В. Лемака, В. Ліндера, П. Любченка, О. Марцеляка, О. Петришина, А. Селванова, С. Сьєогіної, О. Скрипнюка, Б. Страшуна, Ю. Тодики, В. Федоренка, В. Чіркїна. Проте їх дослідження не розкривають широкого спектру сучасних проблем розвитку місцевого самоврядування в умовах децентралізації.

**Постановка завдання.** Вивчення особливостей самоврядування в умовах швейцарського федералізму.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У більшості сучасних держав управління всіма справами на місцях здійснюють спеціальні органи самоврядування, що формуються на основі загального, рівного й прямого виборчого права при таємному голосуванні, а також спеціально призначеними з центру органами місцевого управління. Європейська хартія про місцеве самоврядування, прийнята Радою Європи 15 жовтня 1985 р., дає загальне визначення місцевого самоврядування, що фактично стало універсальним і прийняте всіма демократичними державами. Під місцевим самоврядуванням Хартія розуміє «право й дійсну здатність місцевих співтовариств контролювати значну частину суспільних справ, управляти ними в рамках закону під свою відповідальність і на благо населення» [1].

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

Федеративна держава – це нецентралізована або децентралізована держава, конституція якої закріплює розподіл компетенцій між загальнодержавними органами влади (федеральними органами) та регіональними органами влади (органами суб'єктів федерації), компетенція яких розповсюджується лише на

частину території держави. При цьому компетенція регіональних органів у цілому передбачена загальнодержавною (федеральною) конституцією.

Федеративний устрій Швейцарії тісно пов'язаний з поняттям демократії і прийняттям рішень народом. Варто зазначити, що справжня «влада народу» найкраще може виконуватися у маленьких країнах. Це дає змогу всім людям збиратися в одному місті та проводити різноманітні дебати. При цьому складність політичної системи і розмір сучасних країн робить таку систему нереальною. В основі швейцарської моделі демократії лежить місто-поліс Древньої Греції. У той час всю «брудну» роботу виконували раби або жінки, а обговорювані проблеми були значно простіші ніж ті, з якими зіштовхуються люди у сучасних умовах.

На даний час рабства, на щастя, вже немає. І люди мусять самі виконувати багато іншої роботи крім приймання політичних рішень. Проблемою безпосередньої демократії є також необхідність належного рівня знань у осіб, які беруть участь у прийманні рішень. У даній ситуації підходимо до різниці між демократією і політичною філософією. У той час, коли філософія намагається дати слушну відповідь на поставлені питання, для демократії важливим є те, щоб кожен брав однакову участь в їх формуванні.

Політичний устрій Швейцарії передбачає обрання двопалатного парламенту (Федеральних зборів), що складається із Національної ради, яка всенародно обирається у кількості 200 осіб за пропорційною системою, і Ради земель (кантонів), що налічує 46 представників, які обираються за мажоритарною системою від кожного із кантонів за квотою, яка відповідає чисельності їх мешканців. Парламент обирає уряд країни та Федеральний (Верховний) суд. Рада земель є найвпливовішою у країні, бо має право відкликання прем'єр-міністра і ветовання законів.

Швейцарія виникла як країна внаслідок об'єднання різних незалежних політичних кантонів у конфедерацію з метою збереження незалежності та захисту внутрішньої влади. Водночас кантони залишалися суверенними та зберігали повноваження у вирішенні більшості питань. Для прийняття рішень, які вимагали співпраці, наприклад, у сфері зовнішньої безпеки, було створено спільну політичну інституцію, подібну до парламенту [8].

Таблиця 1

Розподіл повноважень у Швейцарській Федерації

Федеральні повноваження (базуються на Конституції Швейцарії)	Повноваження кантонів (залишкові повноваження)	Повноваження комун (залежать від законодавства кантонів)
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ організація федеральних органів влади;</li> <li>✓ закордонні справи;</li> <li>✓ громадський захист;</li> <li>✓ національні автомагістралі;</li> <li>✓ ядерна енергія;</li> <li>✓ поштова служба та телекомунікації;</li> <li>✓ грошова політика;</li> <li>✓ соціальний захист;</li> <li>✓ цивільне право, кримінальне право;</li> <li>✓ громадське та кримінальне судочинство;</li> <li>✓ митниця;</li> <li>✓ освіта (технічні університети);</li> <li>✓ енергетика;</li> <li>✓ принципи зонування;</li> <li>✓ охорона довкілля;</li> <li>✓ федеральні податки</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ організація кантональної влади (власні конституція, гімн, прапор);</li> <li>✓ місцеве врядування;</li> <li>✓ закордонне співробітництво;</li> <li>✓ поліція;</li> <li>✓ взаємини між державою та релігією;</li> <li>✓ культура;</li> <li>✓ охорона здоров'я;</li> <li>✓ дороги кантонального масштабу;</li> <li>✓ ліси; вода, природні ресурси;</li> <li>✓ освіта (середні школи та університети);</li> <li>✓ охорона довкілля;</li> <li>✓ охорона природної спадщини;</li> <li>✓ громадянство;</li> <li>✓ кантональні податки</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ освіта (дитсадки та початкові школи);</li> <li>✓ переробка відходів;</li> <li>✓ дороги, що знаходяться в юрисдикції комун;</li> <li>✓ місцева інфраструктура;</li> <li>✓ місцева поліція;</li> <li>✓ зонування;</li> <li>✓ громадянство;</li> <li>✓ податки масштабу комун</li> </ul>

Джерело: власні дослідження

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

Сучасна Швейцарія – федеративна парламентська республіка. Кожен кантон має власні конституцію, парламент, уряд і самостійно розв'язує свої внутрішні проблеми. Федеративний уряд відповідає за вищу політику, випуск грошей, федеральний бюджет. Головою держави є президент Конфедерації, який обирається терміном на один рік – по черзі із членів уряду.

Виконавча влада здійснюється на колегіальній основі президентом і урядом (Федеральною радою – Bundesrat – Conseil Federal – Consiglio Federale), що складається з семи федеральних радників (начальників федеральних департаментів), які обираються Федеральними зборами на чотири роки. Президент головує на засіданнях у Федеральній раді, але не виконує функції прем'єр-міністра. Всі сім радників мають рівні права, і кожен з них керує федеральним департаментом (міністерством). Федеральний уряд безпосередньо керує Федеральною адміністрацією, яка складається з департаментів (міністерств) [3].

Швейцарська Конституція висвітлює питання поділу влади та ресурсів між центром і кантонами, з одного боку, перелічуючи повноваження центру (всі інші повноваження належать кантонам), з іншого – визначаючи принципи розподілу та виконання державних завдань. У Конституції нічого не сказано про розподіл повноважень між кантонами та комунами, адже самі кантони у рамках власної компетенції вирішують, якими повноваженнями наділяти комуни (табл. 1).

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

Органи місцевого самоврядування безпосередньо здійснюють управлінські функції на місцях, одночасно виступаючи юридично самостійними елементами механізму влади. У сучасних умовах господарювання органи місцевого самоврядування і їхній виконавчий апарат є одним із найбільших за чисельністю елементів управлінської системи. Однак їхня самостійність має особливий, специфічний характер. Самостійність цих органів інша, ніж самостійність автономних утворень, тому що органи місцевого самоврядування не мають законодавчих повноважень, оскільки можуть діяти тільки на основі й у рамках законодавчих актів, виданих центральними законодавчими органами всієї країни або суб'єкта федерації, якщо це федеративна держава.

У Швейцарії щодо ролі органів місцевого самоврядування діє доктрина «муніципальна влада поза політикою». Це означає, що органи місцевого самоврядування не повинні вирішувати політичних питань, оскільки вирішення політичних питань зачіпає інтереси всієї держави і, отже, не може мати суто місцевого значення. Звичайно, це не означає, що органи самоврядування не піддаються політичному впливу, що просто неможливо, оскільки вони обираються за партійними списками регіональних громад-

ських організацій. Зміст концепції «муніципалітети поза політикою» має на меті більш чітко розділити компетенцію органів влади, не допускати втручання регіональних органів у вирішення загальнодержавних питань.

**Висновки з даного дослідження.** Швейцарська Конфедерація на сучасному етапі свого розвитку являє собою федеративну державу, побудовану на основі принципів єдиного державно-правового простору із збереженням національних, релігійних, культурних та інших традицій кантонів, територіальної цілісності федерації, при можливості зміни складу і території кантонів, рівноправності кантонів, суспільної злагоди, суверенітету кантонів, обмеженого федеральною конституцією, субсидіарності та децентралізації при розподілі компетенції, повноважень та предметів відання.

Особливістю політичної системи Швейцарської Конфедерації є існування режиму «демократії суспільної згоди», який на відміну від «демократії більшості» передбачає прийняття владних рішень переважно більшістю народу федерації (кантону) або більшістю населення самоврядного органу, а також пошук політичного компромісу з меншинами шляхом пропорційного представництва в органах публічної влади (як законодавчих, так і виконавчих). Це забезпечує стабільність державного та муніципального розвитку. При цьому в Швейцарії діє дворівнева система місцевого самоврядування з високим ступенем автономності громад. Усі муніципалітети незалежно від їх розміру (а він може становити і 200 осіб) мають рівні права.

Швейцарський політичний устрій вирізняють три риси:

1. Багатокультурна країна, і увесь устрій політичної системи характеризується спробою пристосування до культурного різноманіття, забезпечення оптимальної рівноваги у захисті прав та інтересів різних етнічних та культурних груп.

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

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

Варто наслідувати досвід Швейцарії, адже рівень місцевої демократії у даній країні надзвичайно високий та пов'язаний з деякими питаннями філософії політики. Жителі Швейцарії беруть безпосередню участь в управлінні та розвитку своєї країни. Кожні декілька місяців відбуваються голосування населення (місцеві референдуми) щодо важливих проблем. Будь-який громадянин має право зібрати 30 тис. підписів на підтримку своєї ініціативи та винести її на розгляд міського парламенту, який поставить це питання на голосування громади. При цьому жителі міста відчувають себе членами – співорганізаторами одного підприємства, які спільно працюють та несуть відповідальність за його добробут.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Васильєва О. Від Європейської хартії місцевого самоврядування до вдосконалення діяльності органів місцевої влади / О. Васильєва // Управління сучасним містом. Теорія і методологія управління. – 2007. – № 1–12. – С. 118–120.

- Грицяк І. Принципи права Європейського Союзу і концепція адміністративної реформи в Україні / І. Грицяк // Зб. наук. праць НАДУ. – К. : НАДУ, 2005. – Вип. 1. – С. 25–34.
- Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/publications/2011-06-15-11-46-49/1416-detsentralizatsiia-publichnoi-vlady.html>.
- Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. – К. : Юмана, 1998. – 30 с.
- Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади ; за заг. ред. П.В. Ворони. – Полтава : ПолтНТУ, 2009. – 288 с.
- Чернецький Ю.О. Про деякі ключові поняття науки державного управління / Ю.О. Чернецький // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр». – 2003. – № 3. – С. 9–13.
- Швейцарія (Швейцарська Конфедерація) – загальний огляд [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.textreferat.com/referat-4179.html>.
- Швейцарський досвід місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://despro.org.ua/media/articles/av\\_despro\\_02\\_v](http://despro.org.ua/media/articles/av_despro_02_v).
- Adam Swift Wprowadzenie do Filozofii Politycznej / Swift Adam // Wydawnictwo WAM. – Kraków, 2010. – 228 s.
- Jones M. Local governments / M. Jones // International encyclopedia of public policy and administration / Editor in chief J. M. Shafritz. – Boulder : Westview, 1998. – Vol. 3. – P. 1295–1300.

УДК 336.22.02:338.242:330.35

**Щава Р.П.**

*кандидат наук з державного управління,  
докторант кафедри міжнародного обліку і аудиту*

*Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана*

## **ІМПЕРАТИВИ ВПЛИВУ ФІСКАЛЬНОЇ КОНСОЛІДАЦІЇ НА ЕКОНОМІЧНЕ ЗРОСТАННЯ КРАЇНИ**

Стаття присвячена визначенню суті фіскальної консолідації, аналізу її здійснення та направлення, а також розглядаються можливі заходи по збалансуванню фіскальної сфери в країні. Представлені імперативи впливу фіскальної консолідації на економічне зростання країни.

**Ключові слова:** фіскальна консолідація, фіскальна система, податкове навантаження, економічне зростання, державна фінансова політика.

### **Щава Р.П. ИМПЕРАТИВЫ ВЛИЯНИЕ ФИСКАЛЬНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ НА ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ СТРАНЫ**

Статья посвящена определению сущности фискальной консолидации, анализа ее осуществления и направления, а также рассматриваются возможные меры по сбалансированию фискальной сферы в стране. Представлены императивы влияния фискальной консолидации на экономический рост страны.

**Ключевые слова:** фискальная консолидация, фискальная система, налоговая нагрузка, экономический рост, государственная финансовая политика.

### **Schava R.P. IMPERATIVES IMPACT OF FISCAL CONSOLIDATION ON ECONOMIC GROWTH**

The article is devoted to defining the essence of fiscal consolidation, analysis, implementation and direction, as well as discussed possible measures to balance the fiscal sector in the country. Presented imperatives of the impact of fiscal consolidation on economic growth.

**Keywords:** fiscal consolidation, the fiscal system, the tax burden, economic growth, public finance policy.

**Постановка проблеми.** Подолання наслідків економічної кризи, недопущення погіршення економічної ситуації при впливі внутрішніх та зовнішніх викликів і забезпечення сталого поступового розвитку у посткризовий період відносяться до першочергових завдань державної фінансової політики. Це підтверджує і ситуація, що склалася протягом останніх років у більшості країн (як розвинених, так і тих, що розвиваються). У той же час стабілізаційні заходи під час і після кризи 2008–2009 рр. мають певні особливості. Як правило, їх сукупність пов'язують з фіскальною консолідацією, впровадження якої вже призвело до певних результатів, а деякі з них ще очікуються.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Дослідженням проблем визначення імперативів впливу фіскальної консолідації на економічне зростання, присвячені праці багатьох вчених, зокрема: А. Алесіна, Р. Аллена, С. Барріоза, С. Голтвітзера, Ф. Гіавазі, С. Гупта, Е. Квінтрадзе, В. Лледо, Т. Пракаша, Дж. Сакса, Р. Тапсоба, Л. Веріка, Ч. Виплоша, З. Дарваса, М. Дахана, К. Коттареллі, С. Лангедіка, В. Марнеффі, Л. Пенчо, А. Туррінні, Ю. Хагена,

К. Фаверо. Також розробляють механізми запровадження фіскальних норм у високорозвинутих країнах світу і займаються проблемами формування політичної культури та зв'язку її з фіскальними нормами такі вчені, як Е. Балдаччі, Ж. Джосселіні, Ф. Падовано, А. Рокабой, М. Хослі. Отже, намагання систематизувати різновекторні позиції в контексті запровадження фіскальної консолідації у практику податково-бюджетної політики країн світу визначило актуальність обраної теми та постановку завдання.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Визначення змісту та аналіз необхідності застосування фіскальної консолідації, її напрямки та інструменти, а також виявлення імперативів впливу фіскальної консолідації на економічне зростання країни.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У зарубіжних наукових роботах і рекомендаціях міжнародних організацій, що стосуються змісту фіскальної консолідації, пропонуються різні її визначення. Зокрема, фахівці ОЕСР прирівнюють її до державної політики, спрямованої на зменшення дефіциту та накопичення державного боргу [1]. У першому