

СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ШВЕЙЦАРСЬКОЇ КОНФЕДЕРАЦІЇ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ



С34 Система державного управління Швейцарської Конфедерації: досвід для України / уклад. Л. В. Примаченко ; за заг ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ 2011. – 56 с.

У публікації зроблено спробу виокремити досвід Швейцарської Конфедерації у різних сферах управління, який буде особливо корисним у процесі реформування системи управління в Україні та її адаптації до кращих світових та європейських стандартів. Містить результати науково-дослідних робіт “Інформаційно-аналітична підтримка впровадження результатів наукових досліджень” (ДР № 0109U003020) та “Розробка тезаурусу з питань адміністративної реформи” (ДР № 0109U003022) за комплексним науковим проектом “Державне управління та місцеве самоврядування”.

Розрахована на викладачів, слухачів, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, усіх, зацікавлених сферою публічного управління.

УДК 35(494)

Київ
2011

УДК 35(494)
С34

*Схвалено Вченою радою Національної академії
державного управління при Президентові України
(протокол № 185/8-7 від 29 вересня 2011 р.)*

Укладач

Л. В. Примаченко, кандидат політичних наук, провідний спеціаліст управління міжнародного співробітництва НАДУ.

Система державного управління Швейцарської Конфедерації: досвід для України / уклад. Л. В. Примаченко ; за заг ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ 2011. – 56 с.

У публікації зроблено спробу виокремити досвід Швейцарської Конфедерації у різних сферах управління, який буде особливо корисним у процесі реформування системи управління в Україні і її адаптації до кращих світових та європейських стандартів. Містить результати науково-дослідних робіт “Інформаційно-аналітична підтримка впровадження результатів наукових досліджень” (ДР № 0109U003020) та “Розробка тезаурусу з питань адміністративної реформи” (ДР № 0109U003022) за комплексним науковим проектом “Державне управління та місцеве самоврядування”.

Розрахована на викладачів, слухачів, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, усіх, зацікавлених сферою публічного управління.

УДК 35(494)

© Національна академія
державного управління
при Президентові України, 2011

Наукове видання

**СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ШВЕЙЦАРСЬКОЇ КОНФЕДЕРАЦІЇ:
ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

Укладач

Примаченко Лідія Володимирівна

Київ, НАДУ

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*
Редактор *С. М. Шиманська*
Коректор *О. В. Должикова*
Технічний редактор *Ю. О. Куценко*

Підп. до друку 01.12.2011.
Формат 60×84/16. Обл.-вид. арк. 2,44. Ум.-друк. арк. 3,25.
Тираж 50 пр.

Видавець і виготівник : Національна академія державного управління
при Президентові України
03057, м. Київ-57, вул. Ежена Потье, 20, тел. 456-67-93.
E-mail: vydav@academy.gov.ua

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.

1. Загальна характеристика держави	3
2. Територіальні рівні державного управління	4
2.1. Загальнодержавний рівень	4
2.2. Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць	6
3. Функції держави і державне управління	9
4. Законодавча влада в системі державного управління	12
4.1. Склад і структура парламенту, повноваження та форми роботи	13
5. Виконавча влада в системі державного управління	17
5.1. Роль виконавчої влади та її органів	18
5.2. Глава держави і державне управління	19
5.3. Уряд і державне управління	20
5.4. Міністерства (відомства)	20
6. Судова влада в системі державного управління	23
6.1. Судові органи. Здійснення судової влади	26
7. Здійснення контролю в системі державного управління	29
8. Державна служба	33
9. Система професійного навчання державних службовців	38
10. Основні тенденції модернізації державного управління	42
11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України	47
Список рекомендованих джерел	49
Корисні посилання	52

1. Загальна характеристика держави

Швейцарія (нім.: Schweiz, фр.: Suisse, італ.: Svizzera, ромш.: Svizra), офіційна назва Швейцарська Конфедерація (нім.: Schweizerische Eidgenossenschaft, фр.: Confédération suisse, італ.: Confederazione Svizzera, ромш.: Confederaziun svizra) – невелика за розміром держава в Центральній Європі, північний кордон якої межує з Німеччиною, західний – із Францією, південний – з Італією, а східний – із Австрією та Ліхтенштейном. Назва походить від найменування швейцарського кантону Швіц, який у перекладі із давньнімецького означає “спалювати”.

Територію Швейцарії умовно можна поділити на чотири райони – Північну, Західну, Центральну і Південну Швейцарію, поміж яких найгустіше заселена та найбільш економічно розвинута Північна Швейцарія (кантони Базель, Аргау, Цюрих, Санкт-Галлен, Гларус, Тургау). З 1848 р. столицею Швейцарії став Берн – місто федерального значення. Найбільші міста: Цюрих, Женева, Базель, Берн, Лозанна.

Загальна кількість населення становить 7 785 806 осіб (за даними на 2009 р.). Історично на території Швейцарської Конфедерації співіснували представники різних мовних, культурних та релігійних груп [1]. На нинішньому етапі 94% населення – швейцарці, які не мають єдиної спільної мови. Найбільша мовна група – німецькомовні швейцарці (74%), за ними йдуть франкомовні (21%) та італійськомовні швейцарці (4%). Близько 1% населення утворюють ретороманці – романші та ладіни [2]. Враховуючи існуючу національну різноманітність, офіційними мовами в Швейцарії є німецька, французька, італійська та ретороманська.

2. Територіальні рівні державного управління

Швейцарія – федеративна парламентська республіка, державне управління якої регулюється положеннями конституції від 1999 р. [3]. Основними конституційними принципами виступає повага до федералізму та демократії.

Визнання принципу федералізму зіграло істотну роль в об'єднанні різнорідних кантонів у єдину загально-швейцарську державу у 1848 р. Децентралізація політичної влади та забезпечення автономії суб'єктам конфедерації історично гарантувала мирне співіснування мовних груп та запобігала виникненню міжконфесійних конфліктів між протестантами і католиками. Федералізм став певною гарантією збереження культурної різноманітності Швейцарії. Одночасно, починаючи з XIX-го ст., федерація відіграла важливе значення для формування ідентичності багатокультурного швейцарського суспільства. Федерація не тільки надала кантонам формальну автономію, вона забезпечила реалізацію політики сприяння, яка була спрямована на забезпечення рівних можливостей у всіх частинах конфедерації та регіонах.

<http://www.ne.ch/>
<http://www.ow.ch/>
<http://www.sh.ch/>
<http://www.sz.ch/>
<http://www.sg.ch/>
<http://www.so.ch/>
<http://www3.ti.ch/>
<http://www.tg.ch/>
<http://www.ur.ch/>
<http://www.vd.ch/>
<http://www.vs.ch/>
<http://www.zug.ch/>
<http://www.zh.ch/>

2.1. Загальнодержавний рівень

Федеративний устрій Швейцарії закріплений у конституціях 1848, 1874 та 1999 рр. Відповідно до конституційних положень Швейцарія – держава із федеративним типом державного устрою, яка поділена на 26 кантонів (20 кантонів та 6 напівкантонів) та 3 тис. общини [4]. На території Швейцарії розташовані 2 анклави Бюзінген, що належить Німеччині, та Кампіоне – належить до Італії.

За кращими традиціями федералізму кожен кантон та напівкантон має свої конституцію, закони, які ухвалюються відповідно до федеральної конституції. При врахуванні федеративних принципів поділ влади між федерацією, кантонами та общинами зберігається щодо повноважень законодавчої, виконавчої та судової гілок влади. За прикладом федерації в кантонах та общинах створені власні органи влади та судові інстанції, які відповідно до своїх повноважень реалізують внутрішню політику у своїх регіо-

Корисні посилання

Урядові структури:

<http://www.admin.ch/>
<http://www.bk.admin.ch/>
<http://www.edi.admin.ch/>
<http://www.ejpd.admin.ch/>
<http://www.vbs.admin.ch/>
<http://www.efd.admin.ch/>
<http://www.evd.admin.ch/>
<http://www.uvek.admin.ch/>
<http://www.polizei.ch/>
<http://www.fedpol.admin.ch/>

Парламент:

<http://www.parlament.ch/>

Судові органи влади:

<http://www.bger.ch/>
<http://www.bvger.ch/>

Кантони:

<http://www.schweizerseiten.ch/kantone.htm>
<http://www.ag.ch/>
<http://www.ar.ch/>
<http://www.ai.ch/>
<http://www.bl.ch/>
<http://www.bs.ch/>
<http://www.be.ch/>
<http://www.fr.ch/>
<http://www.ge.ch/>
<http://www.gl.ch/>
<http://www.gr.ch/>
<http://www.jura.ch/>
<http://www.lu.ch/>

нах (табл. 1). Законодавча влада належать великим радам (парламентам), радам кантонів та народними зборами, члени яких обираються народом на період від 1 до 5 років. У доповнення до бундесрат федерального рівня в регіонах обираються такі органи самоуправління, як державні ради, ради громади та міста. Судова влада представлена низкою інституцій на рівні окремих адміністративних одиниць [5].

Таблиця 1

Поділ влади між федерацією, кантонами та общинами в Швейцарії

	Законодавча влади		Виконавча влади	Судова влади
Федерація	Федеральні збори: Національна рада: 200 представників, які обираються народом	Рада кантонів: по 2 представники від кантону, які обираються народом	Федеральна рада (Бундесрат), 7 членів, які обираються федеральними зборами (Національною радою чи Радою кантонів	Федеральний суд, до складу якого входять обрані Федеральними зборами 40 суддів на постійній основі та 41 федеральний суддя за сумісництвом
Кантон	Парламент кантону, від 46 до 200 осіб, які обираються народом		Державна рада, 5-7 представників, які обираються народом	Суд кантону обирається парламентом кантону чи призначається урядом
Община	Малі представництва: Народні збори представників, уповноважених	Великі представництва делегатів, які обираються народом до парламенту общини	Рада громади чи міста, 5-9 представників, які обираються народом	Окружний суд для однієї чи кількох общин обирається народом чи призначається урядом

Беручи до уваги принцип федералізму, стаття 3-я конституції гарантує суб'єктам федерації всі права самоврядування, крім тих, які належать до прерогативи федерального уряду. Такими виступають питання оголошення війни й укладення миру, підписання міжнародних договорів, набуття членства в союзах, навчальна підготовка, матеріальне забезпечення збройних сил і керівництво ними, регулювання зовнішньої торгівлі. Федеральний уряд і уряди кантонів відповідають за податкову систему. Крім того, федеральний уряд здійснює контроль над засобами зв'язку, вищою освітою і ринком працевлаштування.

Інституційний розподіл на три рівні – федерація, кантон, община – сприяє послідовному впровадженню принципу субсидіарності. Нові питання, що виникають, зазвичай передаються до компетенції общин. Пошук рішень на рівні кантонів може бути розпочатий лише тоді, коли завдання не можуть бути вирішеними на рівні общини чи “міжобщинного” співробітництва. Питання вищої складності потрапляють на розгляд кантонів, оскільки перенесення їх на рівень федерації потребує згоди народу та кантону. Факт розподілу завдань на основі принципу децентралізації характеризує Швейцарію як одну із найбільш децентралізованих держав світу [6].

Враховуючи існуючий принцип управління, центральний уряд контролює близько 40% державних прибутків та лише 30% видатків. Залишок розподіляється у рівних частинах між кантонами та общинами. З часу заснування конфедерації до компетенції центрального уряду належали питання стягування зборів, мита та податків на споживання. У 1930 р. додатково був введений федеральний податок на прибутки та майно, процедура стягнення якого регулюється відповідними розпорядженнями [7]. Інші сфери діяльності постійно розподіляються між федерацією, кантонами та громадами.

Існуючий політичний консенсус проти централізації призвів до того, що іноді бажане перенесення компетенції з економічних та політичних питань на рівень федерації не відбувається або відбувається із запізненням. Тому такі ситуації призводять до позбавлення федерації достатніх можливостей контролю діяльності кантонів та громад.

2.2. Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць

Територія Швейцарія поділена на 20 кантонів (Цюрих, Берн, Люцерн, Урі, Швіц, Гларус, Цуг, Фрібург, Золотурн, Шафхаузен, Санкт-Галлен, Граубюнден, Ааргау, Тургау, Тессін, Ваадт, Валліс, Ноембург, Женева, Юра) та 6 напівкантонів (Об- та Нідвальден, Аппенцель Іннер- та Ауссерходен, Базель, Базельланд), кожен із яких відрізняється своїм розміром. Як приклад, кількість жителів Аппенцель Іннерходен менша за кількість управлінців у м. Цю-

35. <http://www.pdp.org.ua/analytics/control/864-88-a2->
36. *Стариков Ю. Н.* Публичная (государственная) служба Швейцарии / Ю. Н. Стариков // Правоведение. – 1996. – № 3 (214). – С. 150-160.
37. http://www.uristy.ucoz.ru/publ/administrativnoe_pravo/starilov_ju_n_publichnaja_gosudarstvennaja_sluzhba_shvejcarii/5-1-0-206
38. <http://www.gmu-countries.ru/europa/switz/switzerland-gs.html>
39. <http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023324.pdf>
40. http://www.universitieshandbook.com/index.php?option=com_mtree&link_id=39&task=viewlink&Itemid=53
41. http://www.idheap.ch/idheap.nsf/vwbasedocuments/idmpa01?OpenDocument&lng=en#_Summary%20of%20the%20MPA%20programme
42. [http://idheap.ch/idheap.nsf/webvwFichier/D37D7A9F1A0D6449C125785C0050E5C5/\\$FILE/DOCTORATE+-+Regulation+-+2010_04_23.pdf](http://idheap.ch/idheap.nsf/webvwFichier/D37D7A9F1A0D6449C125785C0050E5C5/$FILE/DOCTORATE+-+Regulation+-+2010_04_23.pdf)
43. <http://www.mastersportal.eu/students/browse/university/1107/idheap-swiss-graduate-school-of-public-administration.html>
44. <http://www.efd.admin.ch/org/org/00582/00802/index.html?lang=en>
45. http://www.de.wikipedia.org/wiki/New_Public_Management
46. <http://www.kpm.unibe.ch/dateien/5.pdfdatei.pdf>
47. http://www.badac.ch/docs/publications/WP2011/WP_BADAC_0511b.pdf
48. http://www.sgp-ssp.net/cont/fileadmin/pdf/bulletin_sgp-ssp/2008_08/schmidt_npm.pdf
49. http://gazeta.ua/articles/opinions-journal/_ukrajini-var-to-bulo-b-perejnyati-shvejcarsku-model-upravlinnya-bogdan-gavrilishi/399626
50. http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=8922225

17. <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/Seiten/default.aspx>
18. <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/staenderat/Seiten/default.aspx>
19. <http://www.gmu-countries.ru/europa/switz/switzerland-parliament.html>
20. http://www.swissworld.org/ru/politika/pravitelstvo_i_parlament/procedura_izbraniya/
21. <http://www.admin.ch/br/dokumentation/mitglieder/departementsvorsteher/index.html?lang=en>
22. <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n7/11/>
23. <http://www.parlament.ch/d/dokumentation/berichte/faktenblaetter/Documents/faktenblatt-nrp-d.pdf>
24. <http://www.admin.ch/br/dokumentation/mitglieder/departementvorsteher/index.html?lang=en>
25. <http://www.iilhr.org/documents/complookreferendumlaw.pdf>
26. http://www.bger.ch/bg_brosch_a4_inhalt_d_11.10.11_d.pdf
27. <http://www.ch.ch/behoerden/00215/00329/00353/index.html?lang=en>
28. <http://www.diplys.ru/mandays134.htm>
29. <http://www.bger.ch/gerichtsorg-schweiz.pdf>
30. <http://www.arbitr.ru/press-centr/pressreleases/30278.html>
31. http://www.bvger.ch/medien/00554/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6I0NTU042I2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDdIN7gmym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A—
32. <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/en/home.html>
33. http://www.polis.osce.org/countries/details.php?item_id=72&lang=ru
34. <http://www.fedpol.admin.ch/fedpol/en/home/themen/kriminalitaet/geldwaescherei.html>

рих. Незважаючи на цей факт, кожен із штатів має власну конституцію, яка визначає розподіл повноважень між органами влади, політичні права та перелік обов'язків. На відміну від федерації, уряд кантону обмежується 5 чи 7 особами, які обираються народом. Формування уряду де-факто відбувається при врахуванні пропорційного представництва партій. Беручи до уваги обмежену конкуренцію, обрання народом представників виконавчої влади до кантонів та громад справляє безпосередній вплив на оновлення особистого та партійно-політичного складу відповідних органів влади.

Іншою особливістю федералізму та системи управління на рівні кантонів є існування широкого спектру інструментарію прямої демократії [8]. Поряд із законодавчою ініціативою та обов'язковістю законодавчого референдуму, який використовується в третині кантонів, існує референдум із фінансових питань. Окремі кантони вдаються до референдуму, якщо потрібно прийняти питання у сфері планування та управління, щодо законодавчих рішень, а також референдум про положення кантонів по відношенню до федерації. Кожен із кантонів використовує свої політичні права по-різному, при цьому часта законодавчої ініціативи в кожному кантоні залишається високою (близько 40%). Іншим виразником політичної культури є традиція проведення публічних, річних зібрань виборців, що особливо часто застосовується на рівні малих кантонів.

В останні роки, на відміну від федерації, кантони Швейцарії демонструють високий інноваційний потенціал у сфері державного управління. За останні 35 років багато кантонів внесли зміни до конституцій, покращуючи тим самим не лише механізми прямої демократії, а також запроваджуючи сучасний каталог прав та обов'язків людини. Як приклад, у багатьох кантонах (за винятком кантону Юра) було знято обмеження право голосу для іноземців, яке існувало з 1850 р.

Після кантонів наступною одиницею адміністративно-територіального поділу виступають громади, яких у Швейцарії нараховується близько 3 тис. Незважаючи на різні розміри, кожна із громад наділена високою автономією, яка гарантується та захищається Федеральним судом [9].

Існуюча автономія громад поширюється на наступні питання:

- підтримка співпраці з іншими громадами, яка не зашкодуватиме інтересам кантону;

- п право на політичне та адміністративне облаштування громади у рамках чинного законодавства кантону;
- п право на стягнення власних зборів: у формі місцевих податків чи мита;
- п самостійність у прийнятті чи реалізації рішень у всіх сферах, які не належать до безпосередньої компетенції кантону чи федерального центру [10].

Відповідно до політичної організації розрізняють дві форми управління громадами: великі комуни та малі громади. Великі комуни (із загальною чисельністю населення до 20 тис. громадян) мають власні органи виконавчої влади (малі Ради громади чи міста), а також законодавчі представництва (Великі представництва делегатів громади). На відміну від них, на рівні малих громад функції законодавчих інституцій виконують Народні збори представників. Разом із звичними завданнями виконавчих органів влади з впровадження рішень внутрішньої політики на Ради громади чи міста покладені функції по обробці запитів громадян. За аналогією до федерації та кантонів як механізми прямої демократії великі комуни та малі громади застосовують референдум та народні ініціативи. Відмінними для двох громад є облаштування системи внутрішніх органів влади. Якщо малі громади спираються в цій частині на організовану систему міліції, то великі комуни відмовилися від міліції, посиливши при цьому загальний адміністративний апарат.

Політика у сфері комунального господарства формується при врахуванні розміру кантону та існуючих проблем. Рішення в малих громадах та їхніх законодавчих представництвах формуються не лише під впливом партій, а більшою мірою залежать від інтересів представлених соціальних груп. Робота органів влади середніх за розміром громад перебуває в постійній амбівалентності між інтересами еліти та простих громадян [11]. Такі впливи особливо є відчутними у німецькомовній Швейцарії на противагу її західній частині, в якій домінуючу роль відіграють французькі ідеї представницької демократії. Конфліктний потенціал окремих громад знаходить своє вираження в поляризації та створенні виборчих об'єднань ліво- та правочентристського спрямування, а також політики більшості певної громади.

Список рекомендованих джерел

1. http://www.swissworld.org/en/people/the_swiss_population/demographic_trends/
2. <http://www.official-swiss-national-languages.all-about-switzerland.info/index.html>
3. Союзная Конституция Швейцарской Конфедерации. – Режим доступа : <http://www.worldconstitutions.ru/archives/135>
4. <http://www.ch.ch/schweiz/01865/01887/index.html?lang=en>
5. Ismayr, Wolfgang (2003): Die politischen Systeme Westeuropas. – UTB: Stuttgart; Auflage: 3. – 842 S. (hier: 490).
6. <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/577225/Switzerland>
7. http://www.efv.admin.ch/e/downloads/grundlagenpapiere/berichte/arbeiten_oekonomenteam/OE_Langfristperspektive_e.pdf
8. <http://www.direct-democracy.geschichte-schweiz.ch/switzerlands-system-referendums.html>
9. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/institutionelle_gliederungen/01b.html
10. http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vaau/2011_1/text/11chomaf.pdf
11. <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n6/stat12/>
12. <http://www.dodis.ch/en/thematic-register#1>
13. <http://www.direct-democracy.geschichte-schweiz.ch/switzerlands-system-referendums.html#PoliticalStability>
14. <http://www.democracy-building.info/switzerlands-political-system.html>
15. <http://www.swiss-government-politics.all-about-switzerland.info/>
16. http://www.swissworld.org/ru/politika/pravitelstvo_i_parlament/parlament/

3. Функції держави і державне управління

на рішення державних органів влади. Відмінності існують також щодо тих питань, які можуть бути винесені на публічний розгляд. Прикладом цього виступає процедура референдуму, яка застосовується в Швейцарії з широкого кола питань: фінанси, планування, управління, становище кантону по відношенню до федерації тощо.

Механізми прямої демократії є дуже дієвими в системі прийняття та реалізації рішень Швейцарії, оскільки вони змушують урядовців шукати компромісів щодо дуже складних питань. У разі неврахування позиції певної соціальної групи виникає загроза того, що це питання потрапить на широке обговорення громадськості та в подальшому – на референдум.

З метою успішного проведення адміністративної реформи, метою якої було проголошене поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, особливо цікавим для України має стати досвід Швейцарії в модернізації системи державної служби [50]. Використовуючи нові способи та методи керівництва в рамках концепції “нового публічного управління”, Швейцарії вдалося досягнути чіткого розмежування у сфері фінансового управління, наданні послуг, а також стратегічного та оперативного планування. Незважаючи на те, що в процесі реформ відбувалося кадрове скорочення, кількість послуг, які надавалися органами державної влади, та їх ефективність постійно зростали.

Структура політичної влади в Швейцарії формується при врахуванні ідеї федералізму та пропорційного розподілу. Федералізм впливає на вертикальний розподіл влади при наданні широкої автономії структурним одиницям нижчого рівня. Ідея пропорційного розподілу є визначальною при розподіленні різних політичних посад в органах державної влади, при врахуванні плюралістичного підходу у мовах, партійної належності та статі кожного окремого кандидата. Такий підхід сприяє інтеграції структурних меншин завдяки формальному залученню громадян до політичного процесу та горизонтальному розподілу влади.

Державне управління в Швейцарії базується на двох основоположних принципах: нейтралітету та прямої демократії. Як на внутрішньому, так і на зовнішньому рівнях ці принципи мають визначальний характер у процедурі погодження та ухвалення рішень основними політичними акторами.

Щодо зовнішньої політики, то тут домінуючою є традиція політичного та військового нейтралітету. Уникаючи членства в міжнародних організаціях, діяльність яких суперечить ідеї нейтралітету, Швейцарія бере участь у міжнародному співробітництві, на її території розташовані представництва багатьох міжнародних організацій. Початок швейцарської політики нейтралітету не має фіксованої історичної дати. Він виник у результаті підписання чотирьох міжнародно-правових актів: Акта Віденського конгресу від 8 (20) березня 1815 р., Додатку до Акта Віденського конгресу № 90 від 8 (20) березня 1825 р., Декларації держав про діяльність Гельвітичного Союзу та Акта щодо визнання та гарантій постійного нейтралітету Швейцарії і недоторканності її території. На відміну від інших держав, які під дією зовнішніх факторів обирали політику нейтралітету лише на певному історичному етапі, нейтралітет Швейцарії сформувався під впливом причин внутрішньополітичного характеру. Він став ідеєю, на основі якої вдалося об'єднати націю, що, у свою чергу, спричинило еволюції її державності до рівня дієздатної конфедерації [12].

Гарантування ефективної реалізації принципів прямої демократії знаходить свою підтримку в конституційних та законодавчих ухилах парламенту. Відповідно до них до виключного

права народу відносять участь у процедурах голосування та референдумах, а також право народної ініціативи в законодавчому процесі. Ці положення почали розвиватися на рівні кантонів ще до створення федеративної держави, яка з XIX ст. почала їх поступово запозичувати у власну політичну практику.

На відміну від плебісциту, який у парламентських демократіях застосовується для підтримання легітимності урядової політики, швейцарський референдум виник через прагнення народу контролювати представницькі органи влади, обмежувати їхню широку свободу при ухваленні рішень [13]. Під впливом такого контролю сформувалася дієздатна урядова система, в якій три органи – уряд, парламент та громадяни – взаємодіють один з одним. Володіючи найвищою демократичною легітимністю, народ приймає найважливіші рішення. На парламент покладені функції ухвалення рішень нижчого порядку, а на уряд – поточні рішення. Ця ідея ієрархічного розподілу компетенції відповідно до критерію матеріальної важливості відображається також у нормотворчій процедурі у вигляді конституції, закону та розпоряджень. Наочно дана взаємодія відображена в табл. 2.

Таблиця 2

Розподіл компетенції в Швейцарії

Вид рішення	Правова норма	Консультативний орган	Участь народу
Найважливіша матеріальна важливість	Внесення змін до конституції	Парламент	Обов'язковий референдум, народна ініціатива
Матеріальна важливість	Новий закон, внесення змін до закону	Парламент	Факультативний (необов'язковий) референдум
Найменша матеріальна важливість	Прості рішення парламенту, право на ухвалення розпоряджень	Парламент, уряд	–

За допомогою такого способу швейцарцям вдалося прагматично вирішити теоретичну дилему між неідеальним станом представницької демократії та неможливою утопією прямої демократії при ухваленні всіх рішеннях. Пряма участь народу у законодавчому процесі повинна відбуватися не по всіх, а лише по найбільш важливих питаннях. У таких ситуаціях зберігається активна

11. Функціонування системи державного управління: актуальність для України

Демократична традиція управління, яка протягом останніх десятиріч підтвердила своє успішне існування в Швейцарії, є унікальною для України. Якщо порівнювати швейцарську систему державного управління з іншими європейськими країнами, то тут очевидно є чітка децентралізація роботи органів державної влади. Для оптимізації процесу прийняття та впровадження рішень, а також його наближення до безпосередніх інтересів громадян у Швейцарії був запроваджений інституційний розподіл трьох рівнів управління: федерації, кантону та общини. На кожному із рівнів управління визначаються чіткі функції та обов'язки органів влади, які реалізуються у співробітництві один із одним, а також із інституціями вищого рівня. Необмежений суверенітет кантонів, який вони здійснюють у рамках тих прав, які не належать до прерогативи Союзу, зафіксований у конституції Конфедерації та доповнюється положеннями конституцій кожного окремого кантону.

Швейцарський досвід може бути вивчений та в подальшому використаний в українській практиці, зокрема під час проведення децентралізації та реформ місцевого самоврядування. Як показала швейцарська модель, передача повноважень від центру на місця – в кантони та общини – не лише не знижує, а, навпаки, підвищує ефективність державного управління в країні. Перебуваючи на місцях, урядовці отримують усі можливості для вивчення актуальних для суспільства проблем та можуть спланувати найбільш оптимальне використання ресурсів для їх розв'язання. Цей досвід стане невід'ємним для Української держави, яка проголосила своєю метою формування системи державного управління, наближеного до потреб і запитів людей [49]. У такій ситуації головним пріоритетом діяльності органів державної влади на будь-якому рівні має стати служіння українському народові та дотримання національних інтересів.

Окремим позитивним здобутком швейцарської демократії є розгалужений інструментарій прямої демократії, який дає змогу громадянам бути активними учасниками політичного процесу. Завдяки референдуму, законодавчим ініціативам, виборам, проведенню публічних, річних зібрань виборців, громадяни можуть безпосередньо презентувати власні інтереси, впливаючи тим самим

Можна виокремити два фактори, які пояснюють причини введення в швейцарських кантонах НПУ. Перший пов'язаний із кількістю населення кантону, а другий – із мовною особливістю. Вплив розміру кантону пояснюється комплексом тих завдань, вирішення яких покладене на урядові структури. Оскільки великі кантони покликані вирішувати складні завдання, їх керівництво буде демонструвати більшу зацікавленість у реформі публічного управління порівняно з керівництвом малих кантонів. Крім розміру кантону та кількістю його населення, вплив на запровадження НПУ має рівень зайнятості службовців на посадах у державних органах влади. Враховуючи комплексність проблем, які постають перед державними службовцями, на управлінському рівні виникає потреба запровадження нових способів та методів керівництва, які дають змогу найбільш повно виконувати покладені на них завдання. Спираючись на результати проведених досліджень, можна констатувати більшу поширеність НПУ в німецькомовних регіонах Швейцарії порівняно з іншими, подібними за розмірами, кантонами.

взаємодія народу, парламенту та уряду, яка дає змогу говорити про існування в Швейцарії “напівпрямої” демократії, за якої відбувається селективний розподіл ухвалених рішень за критерієм матеріальної важливості [14].

На законодавчому рівні чітко визначається процедура референдуму та рішення, по яких необхідно його проводити. Якщо на рівні кантонів народ володіє правом коригування фінансових та адміністративних питань, то на федеральному рівні його компетенція обмежується конституціями, найбільш важливим законодавчими актами, а також ухваленням міжнародних угод.

Основи швейцарського управління були закладені в 1291 р. До кінця XVIII ст. у країні не існувало центральних державних органів, але періодично скликалися загальносоюзні збори. На сьогодні найвища виконавча влада належить Федеральним зборам, які складаються із 7 членів, кожен з яких очолює один із департаментів (міністерств). Члени Федеральних зборів обираються на спільному засіданні обох палат парламенту. Усі члени Федеральних зборів почергово займають пости президента та віце-президента.

Законодавча влада в країні належить парламенту. У Раді кантонів представлені 46 депутатів, які обираються населенням за мажоритарною системою відносної більшості в 20 двомандатних округах та 6 одномандатних, тобто по 2 особи від кожного кантону та 1 особі від напівкантонів на 4 роки (в деяких кантонах – на 3 роки). Як зазначалося, всі закони, що ухвалюються парламентом, можуть бути ухвалені чи відхилені на факультативному референдумі, якщо в 100-денний період після ухвалення буде зібрано 50 тис. підписів громадян проти такого рішення.

4. Законодавча влада в системі державного управління

Процес законотворчості складається із чотирьох етапів ухвалення рішень: адміністративна, “передпарламентська”, парламентська процедура та остаточне ухвалення рішення шляхом проведення референдуму. На рівні адміністративної процедури важливим є аналіз комплексу питань, за якими планується проведення законодавчої процедури. При цьому важливо встановити, чи є необхідним подальше законодавче обговорення, ухвалення закону чи внесення змін до нього. Якщо уряд приймає схвальне рішення щодо проведення подальшої процедури, тоді розпочинається “передпарламентська” процедура [15].

“Передпарламентська” процедура складається із двох основних фаз. У рамках першої фази створюється експертна комісія, яка працює над розробкою проекту закону. Важливим на цьому етапі є залучення всіх зацікавлених сторін, особливо представників кантонів, до процедури обговорення. Такі комісії відповідають не лише за вироблення основ законопроекту. Вони фактично виступають центрами пошуку компромісів. Друга фаза розпочинається із представлення розробленого законопроекту на широкий розгляд групі зацікавлених організацій, кантонів, політичних партій. Враховуючи їхні пропозиції, Бундесрат визначає, чи проект має перейти в наступну стадію обговорення чи бути призупиненим.

У разі ухвалення позитивного рішення по законопроекті він переходить до парламентської процедури. На цьому етапі за поданням уряду проект спочатку потрапляє на обговорення до парламентських фракцій та комісій. Після проведення парламентської реформи в 1992 р. на зміну ad-hoc комісій у парламенті Швейцарії було створено 12 постійних комісій, кожна з яких була наділена власною сферою відповідальності: фінанси; торгівля; зовнішня політика; наука, освіта, культура; соціальна безпека та здоров'я; навколишнє середовище; регіональне планування та енергетика; політика безпеки; транспорт та телекомунікації; економіка та податки; державна політика; правові питання та громадська робота. Після попереднього обговорення проект потрапляє на пленум, де розпочинаються дебати, детальне опрацювання окремих положень законопроекту та остаточне голосування [15]. Після позитивного голосування по даному рішенню законопроект вступає в силу. В

тура департаментів у пропорції 5/7 відповідає загальній урядовій структурі на федеральному рівні, де один департамент був розрахований на одного урядового радника.

У кожному окремому кантоні впровадження принципів нового публічного управління відбувалося по-різному і було пов'язане із включенням у реформи економічних та соціальних складових. Крім того, значна увага приділялася визначенні ролі держави та федерального центру у цьому процесі, а також аналізу сфери дії публічного права [48]. Процес модернізації державного управління відбувався в Швейцарії із урахуванням гетерогенності її політично-адміністративної системи. Успіх реформ у кожному окремому кантоні залежав від розміру кантону, його географічного розташування, культурних особливостей, а також загальної кількості громадян та працівників, задіяних у публічному секторі.

Починаючи з 2000 р. в Швейцарії посилилася критика нових інструментів управління та співробітництва між кантонами. Результатом проведених реформ державного управління стала зміна класичних функцій парламенту, який було виключено із оперативного процесу. Ці завдання були передані уряду та адміністрації, тоді як за парламентом лишалися функції по визначення цілей та здійснення контролю. Така зміна в розподілі функцій наштовхнулася на критику багатьох членів парламенту, оскільки він позбавляв законодавчу владу низки владних повноважень на користь виконавчих органів.

На зміну ролі парламенту в системі державного управління також вплинуло посилення співробітництва між кантонами. За винятком переговорних домовленостей розробка конкордатів перейшла до компетенції уряду або адміністрації. Втрата контролю парламенту над цією сферою спровокувала критику кантонів щодо реформ, які проводилися, оскільки вони не лише могли посилити ефективність управління, а й призвести до можливого дефіциту демократії. Критичні налаштування з боку кантонів спричинили сповільнення реформ у 2000 р. та призупинення впровадження принципів НПУ на практиці.

Незважаючи на зниження темпів реформування в останні роки, на сьогодні значна частина публічного управління забезпечується відповідно до принципів НПУ. Важливими інструментами менеджменту лишаються показники наданих послуг та загальний бюджет. Усі ці елементи дають можливість організувати управління, орієнтоване на результат.

Індикатором адміністративної реформи та модернізації управління кантону виступає показник кількості департаментів та послуг, а також величина й обсяг завдань, які здійснюють державні інституції. Результатом численних реформ у період із 1990 по 2008 рр. стало зменшення кількості департаментів на 25%, тоді як кількість послуг у цей самий період часу зросла на 4%. Особливо відчутною ця динаміка була в період 1996-2001 рр. Кількість департаментів у цей період зменшилася із 208 до 156, тоді як кількість послуг, що надавалися державними інституціями, збільшилася із 1070 до 1110, а потім в 2004 р. досягла позначки 1259 [47].

При цьому варто відзначити дві тенденції реформування: (а) на рівні 13 кантонів, де кількість послуг зменшилася в показниках із -2% в кантоні Тургау до -52% в кантоні Люцерн. Середні показники кількості послуг на один департамент становила 7,1 порівняно з 5,6 у 1990 р. Модернізація призвела до значного скорочення державного апарату та безпосередньої кількості департаментів. Сім кантонів – Цюрих Тургау, Берн, Луцерн, Золотурн, Ааргау, Валліс – у ході проведення реформ управлінських структур провели реорганізацію внутрішньої структури при врахуванні принципів “нового публічного управління”. Особливу позицію продемонструвало керівництво кантону Базель, парламент якого, хоч і відмовився впроваджувати на своїй території принципи НПУ, підтримав проведення низки реформ у системі органів виконавчої влади.

На рівні кантонів варто відзначити взаємозв'язок між зміною управлінських структур та впровадженням “нового публічного управління”. У 1990-х рр. у кантонах, які проводили реформи у рамках концепції НПУ, кількість державних службовців лишалася стабільною, тоді як в інших кантонах штат працівників розширювався в середньому на 24%. У період із 2001 по 2008 рр. у кантонах, які впроваджували НПУ, кількість службовців зменшилася на 13%, тоді як в інших федеральних одиницях, які ще не здійснили комплексного реформування, ця цифра становила близько 9%.

Аналогічні реформи стосувалися і зміни структури державних органів влади. Якщо в 1990-х рр. у більшості кантонів урядові структури склалися із 5 або 13 департаментів, то в 2008 р. ця цифра складала 5 або 7 департаментів. Починаючи з 1990 р. 15 кантонів скоротили кількість департаментів, а в решті кантонів ця цифра лишалася стабільною. У всіх кантонах відбулася стандартизація та гармонізація роботи урядових структур. Запроваджена струк-

окремих випадках необхідним є проведення референдуму, який і слугуватиме завершальним етапом законодавчої процедури.

Розподіл повноважень у системі державного управління ХІХ ст. надавав парламенту домінуючого значення, що знайшло своє закріплення у відповідних конституційних положеннях (ст. 148 Федеральної конституції). На практиці, однак, така центральна роль обмежувалася широкими владними повноваженнями уряду (Бундесрату) та громадян. За структурою парламент Швейцарії подібний до законодавчих органів федеративних держав, а саме до американського Конгресу чи німецького Бундестагу. Різниця полягає у відсутності належної інфраструктури для здійснення своїх повноважень. До безпосередніх завдань парламенту належать ініціативні функції порушення розгляду соціальнозначимих питань, законодавча функція, ухвалення бюджету, фінансового плану та розрахунків, нагляд за діяльністю уряду та адміністрації, обрання членів уряду та Федерального суду, а також генералів армії у воєнний час.

Структурно парламент Швейцарії складається із двох палат – Національної ради та Ради кантонів. Такий розподіл є характерним для федеративних держав, де на Національну раду покладені функції координації законодавчих повноважень на рівні федерації, а на Раду кантонів – повноваження на рівні федеральних одиниць. Ефективна взаємодія між вищою та нижчою палатами парламенту є гарантією безперебійного функціонування законодавчої влади в Швейцарії [17].

4.1. Склад і структура парламенту, повноваження та форми роботи

У процедурі обрання депутатів до законодавчих органів федерації (Національна рада, велика палата) та кантонів (Рада кантонів) застосовуються різні підходи. Розподіл 200 місць у Національній раді відбувається при врахуванні загальної чисельності населення певного кантону. У визначених виборчих округах кожна із партій отримує таку кількість місць, яка відповідає кількості їхніх виборців, представлених у цьому окрузі. Обраним вважається той кандидат, який отримав найбільшу кількість голосів поміж партерів по партійному списку. Розподіл місць у списку може

змінюватися, окремі кандидати можуть поступатися місцями іншим у ході детального підрахунку голосів виборців. Решта мандатів розподіляється по виборчих округах відповідно до процедури єпископа Хагенбаха (мінімальний коефіцієнт для основних мандатів та найбільший коефіцієнт для решти мандатів). На противагу деяким кантонам при обранні депутатів до Національної ради не діє застереження щодо неможливості приєднання. Така процедура є раціонально виправданою. Через неоднакову кількість населення в кантонах, а відповідно і у виборчих округах, існують неоднакові шанси забезпечення пропорційного представництва: у чотирьох найбільших кантонах із загальною кількістю мандатів від 15 до 34 осіб система пропорційного представництва покликана враховувати інтереси малих партій із кількістю виборців від 6 до 2,5%, тоді як у п'яти найменших кантонах для отримання мандату необхідно отримати третину голосів, що відповідає процедурі обрання більшістю голосів. Рада кантонів нараховує 46 членів, кожен два представники яких обираються в 20 звичайних та по одному представнику для кожного напівкантону. У процедурі обрання її членів застосовуються право кантонів, відповідно до якого представники від кантонів обираються більшістю та на однаковий виборчий період, як і представники до Національної ради [18].

У результаті такого розподілу Національна рада забезпечує своє представництво на основі пропорційного розподілу місць, за якого інтереси малих партій враховуються тією мірою, яка відповідає частці їхніх виборців на загальнонаціональному рівні. На відміну від Національної ради, в Раді кантонів домінують три найбільші партії – Вільно-демократична (Freisinn FDP), Християнсько-демократична (CVP) та Народна партія (SVP). Такий розподіл зберігається завдяки процедурі обрання більшістю та через виборчі домовленості між цими партіями, в обхід інтересів їхніх конкурентів.

Починаючи із введення виборчого права для жінок у 1971 р., частка представництва жінок у Федеральних зборах постійно зростає. Позитивна тенденція особливо помітна на рівні кантонів. У деяких парламентах кантонах частка жінок становить близько 30%, а в деяких місцевих парламентах вона досягає показника в 50%. Пропорційне виборче право гарантує високий рівень представництва жінок та дає змогу партіям, які запроваджують спеціальні, незалежні списки жінок-кандидатів, підтримувати рівноправ'я двох статей у політичному житті країни.

оперативного впровадження. Відповідно до концепції проекту у Швейцарії управління мало бути орієнтоване на кінцевий результат, а не на способи та шляхи його досягнення.

Для більшої чіткості оцінки завдань, покладених на органи державної влади, планувалося запровадити чіткий розподіл функцій між федеральним центром та кантонами [46]. У першій частині звітнього документа проекту передбачалося запровадження співробітництва між кантонами. Для того щоб підвищити ефективність управління у невеликих за розміром кантонах, співробітництво між ними мало посилюватися. Стосовно федеральних одиниць, які не демонстрували особливої зацікавленості у такій співпраці, мав бути застосований додатковий примус. Така ініціатива з посилення співробітництва між кантонами стала альтернативою реформі земель, яка передбачала об'єднання деяких кантонів в одну федеративну одиницю. Загалом метою даного проекту та НПУ мала стати оптимізація витрат, які значно зросли в 1990-х рр. Існуючі проекти реформування покликані були оздоровити державний бюджет, який був перевантажений програмами з підтримки банківської системи кантонів, а також покращенню кон'юнктури на внутрішньому ринку.

Федеральна канцелярія підготувала низку звітів та пропозицій щодо організації урядової структури та управління, які могли бути використанні для проведення адміністративного реформування в кожному окремому кантоні. Головні зміни стосувалися тенденцій реструктуризації, яка передбачала ліквідацію департаментів військової служби, сільського господарства та соціальної підтримки, а також злиття департаментів внутрішніх справ та юстиції з іншими департаментами. Ці питання лишаються актуальними і на сьогодні, доповнивши реформою канцелярської роботи.

Значна частина реформ стосувалася не лише аналізу ролі держави, розширення її функцій, а також і ролі кантонів у системі державного управління Швейцарії. У період з 1990 по 2005 рр. багато із кантонів не отримували належної банківської підтримки у збиткових секторах економіки, що додатково прискорило процес впровадження реформ у країні. Як приклад, можна навести кантон Берн, боргові зобов'язання якого взяв на себе головний банк кантону. Незважаючи на те, що таким кроком банк завдав собі фінансових труднощів, ситуація призвела до прискорення реформ на території федеральної одиниці.

10. Основні тенденції модернізації державного управління

За останні 30 років майже в усіх країнах західної демократії були здійснені спроби провести модернізацію державного управління. Такі реформи відбувалися в контексті загальної тенденції під назвою “нове публічне управління” (New Public Management), яка в німецькомовних країнах отримала назву “управління, орієнтоване на результати” [45]. У Швейцарії цей термін використовувався з початку 1980-х рр. для опису трансформаційних процесів у публічному секторі на федеральному рівні, які розпочалися в 1960-х та отримали свій поштовх у 1970-х рр.

Нове публічне управління (НПУ) вперше було запроваджене в Новій Зеландії, Австралії, США, Великобританії, звідки поширювалося в країни континентальної Європи, в тому числі і в Швейцарію. Модель “управління, орієнтоване на результат” передбачає комплексне реформування системи публічних органів виконавчої влади. Зміни, що стосувалися перегляду цілей реформування, процесу децентралізації, передачі функцій та відповідальності, запровадження ринкових механізмів, покликані були зробити публічне управління в Швейцарії більш дієвим, транспарентним та ефективним. Чітке розмежування стосувалося фінансового управління та надання послуг, а також стратегічного й оперативного планування. Така структура дала змогу найбільш прагматично та ефективно формулювати загальний бюджет, визначати сферу відповідальності, запроваджувати механізми контролю в системі державного управління.

У 1990-х рр. розпочалися активні дискусії щодо нових інструментів управління. Федеральний центр взяв на себе відповідальність за проведення нових реформ, які і були покликані створити в Швейцарії “управління, орієнтоване на результат”. Такі ініціативи центрального уряду знайшли підтримку на рівні федеральних одиниць і почали поступово впроваджуватися в окремих кантонах. Крім того, у цей самий період федеральний центр та кантони розпочали спільний проект “Реорганізація фінансування та розподілу повноважень між федерацією та кантонами”. Результатом проекту стала публікація в 2000 р. першого звітнього документа, в якому пропонувалося формулювати завдання держави при оцінці потреб і запровадити розподіл стратегічного планування та

Обраний представник парламенту здійснює свої повноваження додатково до його власної професії. Парламентська діяльність, яка займає до 70% від загального навантаження парламентарія, охоплює чотири стандартні сесії, тритижневі сесії нарад, роботи у комісіях, фракціях, партійну та громадську роботу. Решту часу займає цивільна робота, яку він здійснює у доповнення до парламентської діяльності. За свою роботу в законодавчому органі член парламенту отримує відшкодування, яке дорівнює розміру заробітної плати кваліфікованого спеціаліста.

Відповідно до принципу рівності обох палат всі питання детально обговорюються як у Національній раді, так і Раді кантонів. На так званій координаційній конференції обидві палати визначають, наскільки питання є терміновим, як буде відбуватися координація вирішення певного питання та коли розпочнеться перше засідання щодо визначеного питання. Кожне із рішень потребує погодження обох палат. Якщо протягом обговорення питання будуть сформульовані різні підходи та пропозиції щодо його вирішення, має бути розпочата процедура з усунення існуючих розбіжностей між двома палатами. У разі, якщо Національна рада та Рада кантонів не зможуть ухвалити єдине рішення з певного питання, процедура з його вирішення зривається.

Формальна свобода дій парламенту є досить великою. Проти бажання уряду парламент може призупинити розгляд певного питання, відхилити його чи запропонувати внесення будь-яких поправок до нього. Право парламенту ініціювати розгляд важливих питань використовується обома палатами. Це саме стосується поправок до конституції та законів, внесення яких парламент може ініціювати, уникаючи процедури попереднього розгляду урядом чи адміністрацією. Визначальним є вплив парламенту на бюджет, фінанси та регулювання бізнесу. По цих питаннях парламент використовує класичні інструменти, такі як запити, інтерпеляції (запити позиції уряду), вимоги та пропозиції, які спонукають уряд до перевірки чи ініціювання законодавчої процедури [19].

Кожну палату очолює президент, який обирається на один рік. Бюро рад – керівний орган кожної палати – визначає порядок проведення засідань та порядок денний. За пропозицією фракцій Бюро рад обирає членів робочих комісій, в яких відбувається обговорення найбільш актуальних для політичних сил питань.

Роль фракцій є визначальною при формулюванні позиції політичної партії. За ініціативи фракції відбувається підготовка

парламентських запитів, формулюються інтерпеляції, вимоги та пропозиції, а також ініціюється проведення законодавчого обговорення. Незважаючи на таку важливу роль, політичні фракції не можна вважати самостійними владними центрами. Оскільки проти уряду не може бути висловлений вотум недовіри, значення дисципліни в середині фракції не є визначальним для збереження влади уряду. На практиці кожна фракція може втрачати єдність позиції при проведенні процедури голосування. В швейцарському парламенті окремий парламентар володіє великою самостійністю у своїй політичній діяльності. По певних рішеннях члени парламенту можуть демонструвати повну розбіжність власної позиції із позиціями партійних колег, реалізуючи при цьому право на особисте використання мандата, представлення економічних, професійних чи інших інтересів соціальних груп.

Подібно до політичної системи інших федеративних держав, швейцарський парламент має досить сильне інституційне становище, оскільки політична більшість не повинна турбуватися про утримання влади урядом. Сфера діяльності законодавчої гілки влади обмежується сильним впливом організованих груп інтересів та механізмами прямої демократії. У 90-х рр., в ході проведення організаційних реформ, були зроблені спроби удосконалити роботу парламенту та усунути недоліки його організаційної структури.

нерів IDHEAP, варто відзначити Центр компетенцій державного управління університету м. Берн, Інститут управління некомерційними організаціями університету кантону Фрібург, Женевський університет, Лозаннський університет, Вище педагогічне училище, Швейцарський федеральний інститут технології в Лозанні, Швейцарський федеральний інститут професійного навчання та підготовки. У кооперації із партнерами IDHEAP надає консультативну експертизу у сфері публічного управління, підтверджуючи свою лідируючу роль як одного із головних національних центрів міждисциплінарних фундаментальних та прикладних досліджень, а також незалежної наукової інституції в національній та міжнародній мережі досліджень публічної політики.

Поряд із Інститутом підвищення кваліфікації в галузі державного управління, який займає центральне місце в системі підготовки кадрів для державних органів влади, підвищенням кваліфікації службовців займається Федеральне управління кадрів, яке розробляє принципи та інструменти управління людськими ресурсами на рівні Конфедерації [44]. Така діяльність Федерального управління кадрів спрямована на підготовку відповідних фахівців, які змогли швидко реагувати на нові виклики при реалізації ними владних повноважень. Основним продуктом роботи у сфері кадрової підготовки виступають програми професійної підготовки, експертні довідки для департаментів та їхніх агенцій при імплементації політики управління кадрами.

5. Виконавча влада в системі державного управління

Навчальна концепція підготовки докторантів базується на п'яти складових [42]. Перша частина охоплює обов'язкові курси, в яких докторанти зможуть поглибити знання внутрішньої та зовнішньої політики й управління, а також курси, які дають змогу ознайомитися із методикою написання докторських робіт. Друга частина характеризується дослідницьким спрямуванням. На даному етапі від докторантів вимагається відвідання курсів, які пов'язані із темою їхнього дослідження. Такі курси пропонуються в рамках лекцій міжнародних докторських програм. Метою третього компоненту є підготовка докторантів до представлення їхнього дослідження на колоквиумах, які виступають частиною різних дослідницьких модулів. Четверта складова підготовки тісно пов'язана із попередньою і передбачає презентацію результатів докторських досліджень на конгресі та їх публікацію в наукових журналах. У процесі такої апробації докторант зможе отримати критичні зауваження щодо проведеної роботи та врахувати їх в остаточному варіанті. Завдання та лекції, що визначені в перших чотирьох складових, є обов'язковими для виконання докторантами, оскільки за кожен окремий компонент вони отримують відповідні кредити (загалом – 30 кредитів (ECTS)). П'ятий компонент є факультативним і не пов'язаний із отриманням кредитів. Він надає докторантам можливість розвинути їхні дослідницькі навички (написання статей, представлення методів наукового дослідження), педагогічні уміння та громадську діяльність (підтримка мереж співробітництва та системні знання).

У доповнення до навчальної складової діяльності IDHEAP проводить наукові дослідження у сфері державного управління та бере участь у дослідницьких проектах, які фінансуються Швейцарським національним фондом науки, а також 4-х річних проектах у рамках програм розвитку технологій інформаційного суспільства, які підтримує Комісія технологій та інновації, а також Європейський Союз.

Головними партнерами IDHEAP виступають швейцарські та міжнародні установи, які спеціалізуються на публічному управлінні [43]. Поміж міжнародних партнерів надійність та послідовність у співробітництві продемонстрували Школа політичних досліджень Ендрю Янга Університету штату Джорджія (США), Німецький університет адміністративних наук, Національна школа державного управління в Квебеку (Канада), Національна школа адміністрації Португалії. Виокремлюючи швейцарських парт-

У швейцарській системі державного управління представниками виконавчої влади виступають щорічно обраний федеральний президент та Федеральна рада (бундесрат) як цілісна інституція. Бундесрат як вищий керівний орган виконавчої влади конфедерації обирається на загальних федеральних зборах (спільне засідання Національної ради та Ради кантонів) на період у чотири роки. Голосування відбувається по кожному окремому члену бундесрату. Обраним вважається той кандидат, який набрав абсолютну більшість голосів. Якщо на певну посаду претендує кілька кандидатів, то після кожного туру із голосування вибуває кандидат, який набрав найменшу кількість голосів. Не існує процедури відсторонення урядовця від виконання повноважень чи висловлення вотуму недовіри, за допомогою якого парламент може змусити уряд чи його окремих членів піти у відставку. На практиці бундесрат самостійно визначає дату припинення своїх повноважень, що, однак, не виключає великого тиску партій та фракцій на це рішення. Складання повноважень членів уряду відбувається зазвичай до офіційного закінчення повноважень для того, щоб проведення наступних виборів забезпечувало безперервність функціонування урядового апарату.

Позиція уряду в політичній системі Швейцарії наближена до президентських демократій. Перед початком легіслатури федеральні збори мають право вимагати створити уряд, до складу якого увійдуть політично нейтральні урядовці. Такі положення зафіксовані на законодавчому рівні, в ст. 175.2 Федеральної конституції.

Через позбавлення парламенту права висловлювати вотум недовіри та через відсутність механізмів його впливу на процеси всередині урядових структур, виконавча влада в Швейцарії існує відносно незалежно від законодавчої гілки влади. Така автономія дає змогу уряду проводити політику, незалежну від позиції парламентських фракцій та партій. У швейцарській системі баланс “стримувань та противаг” функціонує на практиці тоді, коли парламент може не слідувати урядовому розпорядженню або на рівні окремих партій зволікати із його утвердженням. Така виключна

позиція парламенту має особливе значення особливо щодо питань, по яких необхідним є народний референдум.

Відповідно до конституції влада між парламентом та урядом розподілена за прагматичним принципом. Швейцарська модель державного управління залишає за бундесратом не лише право керувати внутрішньою політикою держави. На уряд покладені також функції з реалізації зовнішньої політики та право видавати урядові постанови та накази.

5.1. Роль виконавчої влади та її органів

Особливістю формування виконавчої влади в Швейцарії виступає прагнення федеральних зборів гарантувати мовне та культурне різноманіття при визначенні кандидатур на посади в уряді. Відповідно до існуючого правила розподілу, представники німецькомовних швейцарців отримують чотири посади в бундесраті; представники французько-мовних швейцарців – дві посади та італійсько-мовні швейцарці – одне місце в уряді [21]. Такий розподіл посад має символічне значення, оскільки він дає змогу репрезентантам усіх мовних меншин бути представленими у виконавчій владі та впливати на політику із середини уряду.

У ХХ-му ст. утвердилася практика, відповідно до якої розподіл місць у бундесраті відбувається при дотриманні партійного представництва. Починаючи із 1959 р. місця в уряді розподіляються між Вільно-демократичною партією (2 представники), Християнсько-демократичною (2 представники), Соціал-демократичною (2 представники) та Народною (1 представник) партіями, що гарантує представництво двох третин швейцарських виборців. Таке співробітництво характерне саме швейцарській політичній системі, оскільки в ній поєднані принципи демократичної більшості, погодження та консенсусу. Перший крок зі створення даної моделі розпочався в 1891 р., коли партії більшості прийняли рішення передати одне місце в уряді представникам католицько-консервативної партії. Чергове розширення урядової коаліції відбулося в 1929 р., коли до уряду були залучені представники селян, інтереси яких представляла сьогоднішня Народна партія. При цьому одна із найбільш чисельних партій у Швейцарії – Соціал-демократична – тривалий час не могла отримати свого представника в най-

очній формі (2-3 роки). Схожу структуру має і навчання в рамках магістерської програми з публічного менеджменту та політики, базою якого виступають міждисциплінарні курси, які розробляються при врахуванні проектних дослідженнях слухачів, зроблених ними в рамках їхньої основної роботи. Підготовка за цим напрямом відзначається більшим практико-орієнтованим характером.

Магістерська програма з публічного управління – це гнучкий, міждисциплінарний курс для діючих чи майбутніх службовців публічного сектору. За програмою навчаються слухачі, які планують свою кар'єру в організації, діяльність якої пов'язана із публічним сектором. Навчальна програма складається із базового курсу (6 основних модулів на 6 днів: по 1 дню протягом навчального року), 3 варіативні курси по 12 днів, які обираються із списку 18 курсів, а також написання наукового дослідження до 100 сторінок, яке міститиме проектне, міждисциплінарне дослідження, здійснене слухачем під керівництвом професора IDHEAP або зовнішнього фахівця.

Навчання включає роботу в групах (аудиторні та он-лайн уроки), тренінги, практичні заняття (під час яких слухачі повинні працювати над розв'язанням конкретних проблемних питань) та проведення досліджень. Навчальні курси в IDHEAP пропонуються французькою мовою, хоч в найближчій перспективі планується викладання частини курсів МПУ англійською мовою. Двома іншими робочими мовами під час проведення занять є німецька та англійська. Наукові роботи та дисертації студенти можуть готувати французькою, німецькою, англійською та італійською мовами. Середній вік випускників становить 37 років з пропорцією 66 : 34 у представництві жінок та чоловіків. Для більшості студентів навчання в Інституті є другою вищою освітою, оскільки 80% випускників уже мають перший диплом про вищу освіту у сфері політичних, гуманітарних наук, економіки та права.

Навчання в докторантурі з публічного управління здійснюється за підтримки Швейцарського національного фонду та Конференції ректорів швейцарських університетів. Докторантська програма складається із навчального модуля та різних дослідницьких модулів. У рамках навчального модуля докторантам пропонуються лекції та відбувається координації їхньої роботи в рамках дослідницьких модулів, яка покликана сприяти науковому обміну. Дослідницькі модулі розкривають актуальні теми у сфері публічного управління у їхньому міждисциплінарному висвітленні.

9. Система професійного навчання державних службовців

Провідною інституцією в системі професійного навчання державних службовців є Інститут підвищення кваліфікації в галузі державного управління (Institute for Advanced Studies in Public Administration – IDHEAP). IDHEAP є незалежною фундацією, яка у своїй роботі тісно співпрацює із Лозаннським університетом і Швейцарським федеральним технологічним інститутом у Лозанні. Цільовою групою, що проходить підготовку в Інституті підвищення кваліфікації в галузі державного управління, є представники органів влади та особи, які планують після закінчення навчання працювати у публічному секторі. В Інституті розробляються також професійні тренінги для членів адміністративних органів. На основі Федерального закону про фінансування університетів надається фінансова підтримка діяльності IDHEAP з боку Федерації. Разом із викладацькою діяльністю IDHEAP проводить дослідження та консультації з питань державного управління. З метою підвищення якості науково-дослідницьких робіт та ролі докторантури у сфері публічного адміністрування IDHEAP стала одними із ініціаторів створення Швейцарської мережі публічного адміністрування, діяльність якої спрямована на зміцнення співробітництва між університетами м. Берн, Лозанни та Лугано [40].

Створення Інституту підвищення кваліфікації в галузі державного управління було ініційоване Енріко Біньямі, колишнім членом Ради директорів компанії Нестле та засновником Міжнародного інституту розвитку менеджменту, який прагнув запровадити на базі IDHEAP швейцарський диплом магістра із публічного управління. На сьогодні навчальні програми Інституту затверджені на рівні конфедерації, а диплом магістра з публічного управління отримав акредитацію Європейської асоціації з акредитації з публічного адміністрування.

Навчальна підготовка слухачів в IDHEAP здійснюється в рамках основних програм: магістратура з публічного управління, а також публічного менеджменту та політики, докторантура з публічного управління, короткі тренінгові програми [41]. Навчання в рамках магістерської програми з публічного управління розраховане на досвідчених представників публічного сектору, які можуть навчатися за обраним напрямом як на очній (1 рік), так і на за-

вищій інстанції виконавчої влади. Вперше вони отримали таке право у воєнні роки, а саме у 1943 р., коли нависла загроза національній незалежності Швейцарії. І лише в 1959 р. в Швейцарії утвердилася модель ефективного представництва найбільших політичних партій, яка продовжує діяти і сьогодні [22].

Стабільність виконавчої влади зберігається завдяки високій сталості політичних партій Швейцарії. Через можливість передавати рішення на остаточне утвердження на народному референдумі, на етапі підготовки політичні партії намагаються врахувати інтереси найбільшої кількості політичних представників. Ідея демократичного погодження призвела до інтеграції в урядовій системі всіх політичних сил, які можуть ініціювати проведення референдуму. Такий взаємозв'язок є досить сильним, оскільки він забезпечує функціонування політичної системи, навіть за відсутності спільної урядової програми чи значних розбіжностей між політичними партіями.

5.2. Глава держави і державне управління

Уряд Швейцарії, чи бундесрат, виступає центральним органом виконавчої влади. Уряд очолює президент, якого обирають зі складу міністрів на період в один рік. Федеральні збори обирають віце-президента. Відповідно до існуючої практики посади президента і віце-президента піддаються щорічній ротації: кожен міністр, який став віце-президентом, і колишній президент не можуть перебувати на посаді частіше ніж один раз на сім років.

Президент Конфедерації є найбільш високопоставленим швейцарським чиновником. Його обов'язки полягають у головуванні на засіданнях Ради і виконанні певних представницьких функцій. В екстрених ситуаціях, коли рішення Ради не може бути ухвалене у відведений проміжок часу, президент має право діяти від імені всієї Ради. Незважаючи на те, що президент Швейцарії виступає главою бундесрату як колегіального органу, він одночасно продовжує керувати власним міністерством. В останній час стала звичною практика, коли президент діє і визнається як глава держави під час проведення офіційних візитів за кордон. Ці функції він розділяє в окремих випадках із керівником Федерального департаменту (міністерства) закордонних справ. У повному обсязі

президент долучається до прийому керівників інших держав, що перебувають із офіційним візитом у Швейцарії [23].

Адміністративний апарат уряду (Федеральна канцелярія) забезпечує діяльність Федерального уряду. Генеральний секретар апарату уряду (федерального канцлера) іноді називають “восьмим міністром”, оскільки ця особа постійно бере участь у щоденних засіданнях Федерального уряду. При цьому він позбавлений права голосу при голосуванні.

5.3. Уряд і державне управління

Федеральний уряд Швейцарії складається із семи членів, кожен із яких очолює певний департамент. Федеральні радники, які очолюють урядові департаменти, обираються парламентом, а не призначаються президентом чи канцлером за прикладом інших федеративних держав. На цю позицію можуть претендувати всі громадяни Швейцарії. Строк обрання становить чотири роки. Федеральні радники не є членами Федеральних зборів. Після чергового оновлення складу Федеральних зборів відбуваються нові вибори членів Федеральної ради. Якщо федеральний радник у період свого обрання не може виконувати свої обов'язки (внаслідок хвороби, вислуги років чи смерті), його наступник обирається на термін, що лишається. Допустимим є переобрання на наступний строк, що на практиці приводить до того, що майже кожен федеральний радник переобирається на наступний строк, якщо він запропонував свою кандидатуру на виборах. Відповідно, деякі члени уряду лишаються на своїх посадах набагато довше, ніж їхні колеги в інших країнах.

5.4. Міністерства (відомства)

Швейцарські департаменти можна порівняти із міністерствами в інших країнах. У Швейцарії уряд структурно поділяється на 7 міністерств, кожне з яких очолюється одним федеральним радником. Міністерства реалізують урядову політику в найбільш важливих секторах. Виокремлено такі урядові інституції: Міністерство закордонних справ, Міністерство юстиції та поліції, Міністер-

До публічного управління відносять також органи охорони порядку. Функціонування швейцарської поліції базується на принципі додаткової зайнятості, яка в суспільстві користується повагою. Існуючі посади можуть зайняти активні представники громадського суспільства. Демократичні вибори та призначення на посади в органи охорони порядку відкривають широкі можливості участі громадян у політичному процесі. Призначення на низку політичних посад у країні відбувається за рахунок представників міліції. До таких відносять і обрані парламентарі, експерти різних рівнів, з-поміж яких на федеральному рівні велика частина службовців відповідають за консалтинг, врегулювання правових питань та видатки. Крім того, робота в органах охорони правопорядку виступає також ефективною платформою для відбору працівників для роботи в місцевих органах влади, служби соціальної зайнятості, а також військової служби.

зобов'язані дотримуватися принципу вірності державі (органам публічної влади), який є важливим і в рамках неслужбової поведінки (тобто за межами службових відносин).

При заміщенні посад державних службовців головним критерієм оцінки виступають ділові якості кандидата. До виборних органів державної влади обирається тільки та особа, яка буде краще за інших претендентів виконувати службові завдання, функції та повноваження. При вступі на державну службу враховуються, насамперед, фахові знання, професійна підготовка, готовність до належного виконання посадових обов'язків. Відповідність таким вимогам необхідно підтверджувати документами про шкільну або професійну освіту, посвідченнями про складені іспити. Крім того, кандидати повинні мати схвальні відгуки про свою попередню діяльність, що зазначається у відповідних характеристиках. Важливою є здатність і бажання претендента спільно працювати з колегами, керівниками, а також із зовнішніми суб'єктами, наприклад із громадянами. Протягом усього періоду службової діяльності державні службовці повинні бути готові до можливої перевірки якості виконання ними посадових обов'язків. За таких умов чиновникам може бути запропоновано в будь-який час (особливо при просуванні по службі або при переході на іншу посаду) перездати кваліфікаційний іспит [38].

Швейцарія не має тривалої історії державного управління та професійної підготовки державних службовців. Обмежені ресурси та існуюча недовіра до державної влади призвели до того, що утримання державної служби відбувається за рахунок обмеженого бюджету. Відповідно і зайнятість у публічному секторі становить 11-15% від загальної кількості зайнятих. Також частка державної власності становить близько 30% соціального продукту (без урахування показників державних підприємств та трансферу соціального страхування).

Близько 35 тис. осіб зайняті на посадах публічного сектору на федеральному рівні, в кантонах та громадах. Частка федеральних управлінців обслуговує велику частину підприємств швейцарської залізниці та пошти, які також належать до державного сектору. Політична культура багатомовності передбачає однакове використання німецької, французької та італійської мов як офіційних мов Конфедерації [39]. Уся документація має також публікуватися трьома мовами, а іноді і четвертою – ретороманською, за якою утримується статус національної мови.

ство внутрішніх справ, Міністерство навколишнього середовища, транспорту, енергетики та зв'язку, Міністерство фінансів, Міністерство оборони, захисту цивільного населення та спорту, Міністерство економіки та народного господарства [24].

Кожен федеральний радник урядового департаменту несе відповідальність не лише за роботу власного відділу. Його відповідальність поширюється також на результати діяльності їхніх колег, а також на політику уряду та федеральної адміністрації. Рішення на засіданнях уряду приймаються консенсусом, який стає результатом виваженої позиції представників різних міністерств. Як приклад, Міністерство фінансів виступило із пропозицією підвищити експортні збори на певний вид товару. Для вирішення даного питання міністр фінансів спочатку має отримати підтримку своїх колег у Федеральній раді. Для цього перед голосуванням відбувається розгляд усіх пропозицій, що надходять від керівників інших відділів. Для отримання підтримки щодо певного рішення членів парламенту запропонована міністром позиція буде скорегованою у бік зменшення експортних зборів. Після цього відбуваються переговори із зацікавленими сторонами економічного та соціального спрямування, у процесі яких формується компромісна позиція. Після такого обговорення ініціатива потрапляє на розгляд до парламенту, де спочатку відбувається первинне обговорення в одній із палат (на первинній чи “пріоритетній” нараді). Під час обговорення створюється комісія із представників різних політичних партій та регіонів країни, які покликані знайти компроміс з даного питання. Ухвалений компромісний проект комісія передає на розгляд Раді, яка в ході власного обговорення може внести поправки та коментарі до документа. Підготовлений варіант передається на розгляд до другої палати. Будь-яка пропозиція вступає в силу лише тоді, коли дві палати висловлюють спільну згоду щодо внесеної пропозиції.

Крім обговорення в органах центральної влади, до процесу прийняття рішень долучається також громадськість. У разі незадоволення ухваленим рішенням представниками лобістських організацій ініціатива може потрапити на референдум. Якщо противникам проекту вдалося зібрати 50 тис. підписів виборців, то дана ініціатива виноситься на загальнонародне голосування. Розуміючи непередбачуваність референдуму, уряд іде на компроміс і знову вносить поправки до запропонованої ініціативи [25]. Саме

в такому формулюванні ініціатива міністерства може бути ухвалена остаточно.

Враховуючи особливості політичної системи Швейцарії, парламент покликаний розглядати всі ініціативи, які виходять від уряду. На практиці велика кількість ініціатив, запропонованих федеральними радниками (міністрами), відхиляється або рішенням законодавчого органу влади, або народом. Такі ситуації не лише не призводять до політичної кризи чи вогуму недовіри уряду, вони, навпаки, посилюють плюралізм процесу прийняття та ухвалення рішень.

п право на участь в управлінні і на прийняття рішень;

п право на отримання після закінчення служби посвідчення про те, що чиновник перебував на державній службі.

Розмір грошового утримання залежить від рівня і градації грошових окладів, визначених у Федеральному законі про чиновників та в законодавстві відповідного кантону. Публічні посади розмежовуються на класи із відповідною оплатою праці, кожен з яких, у свою чергу, поділяється на різні ступені. Законодавство Швейцарії гарантує однаковий посадовий оклад для жінок та чоловіків, які виконують повноваження за однаковими посадами.

Встановлений для чиновника посадовий оклад у процесі проходження служби може змінюватися. Просування по службі пов'язане з підвищенням грошового утримання чиновника. Можливим є збільшення посадового окладу при підвищенні продуктивності та якості управлінської праці чиновників. Щорічний посадовий оклад може змінюватися у разі зростання споживчих цін на товари (при зміні рівня життя).

Обов'язки державного службовця, що пов'язані із здійсненням завдань і функцій відповідно до посади, називаються службовими обов'язками. Службовим обов'язком чиновників є обов'язок виконувати завдання по посаді, загальні розпорядження, індивідуальні службові вказівки, накази керівних органів, проявляти дбайливість, обачність і сумлінність на службі. Під час виконання службових повноважень (особливо керівних функцій) чиновник зобов'язаний дотримуватися встановленого порядку діяльності і службової дисципліни. Це вимагає коректної поведінки стосовно колег, керівника та громадян (третьої особи). Службовим обов'язком вважається перебування на службі протягом встановленої тривалості робочого дня. Чиновникам заборонено займатися на службі особистими справами або виконувати іншу приватну роботу [37].

Для деяких категорій державних службовців встановлений обов'язок певного місця проживання з метою забезпечення правильного й успішного вирішення завдань у рамках реалізації своїх обов'язків. Таке положення встановлюється для небагатьох категорій службовців. Визначення конкретного місця проживання необхідно, наприклад, для чиновника, що працює в поліції або пожежній охороні. Іншим важливим службовим обов'язком є дотримання службової таємниці. Порушення цього зобов'язання тягне за собою кримінальну відповідальність. Чиновники і службовці

- t Положення про чиновників (№ 2) від 15 березня 1993 р., яке регулює службові відносини чиновників швейцарської федеральної (союзної) залізниці, а також управління пошти і телеграфу;
- t Положення про службовців (осіб, які не мають особливого статусу чиновників) діє для загального персоналу швейцарського союзного управління за винятком союзної залізниці, пошти і телеграфу [36].

Крім того, для спеціальних категорій службовців Конфедерації існують інші положення, що діють, наприклад, для генеральних секретарів і керівників інформації міністерств, для помічників керівників міністерств, для професорів федеральних технічних шкіл, для вищих офіцерів та інструкторів у армії тощо.

На законодавчому рівні, у ст. 1 Федерального закону про чиновників (1927 р.) формально зафіксоване поняття “чиновник”. Виходячи з нього, чиновник – це той, хто обирається на посаду федеральним урядом (бундесратом), іншими підпорядкованими йому органами або Федеральним судом Швейцарії. Бундесрат встановлює перелік посад, заміщення яких надає конкретним особам статусу чиновника. Цей перелік посад потребує узгодження з Федеральним парламентом Швейцарії.

У результаті вступу чиновника на службу в різні органи державної влади (федерації, кантонів, громад) формується особливі правові відносини, які супроводжуються встановленням для чиновників прав, обов’язків, посадових повноважень, правових обмежень, заборон. Таким чином, разом із згодою на призначення чи участю у виборах чиновники надають принципову згоду на встановлення для них у майбутньому конкретних обов’язків, правових обмежень і заборон.

Державні службовці Швейцарії мають такі права [37]:

- n право на грошове утримання, яке складається з основного посадового окладу та додаткових виплат;
- n право на соціальне забезпечення (забезпечення по старості, пенсійне забезпечення, страхування в різних випадках);
- n право на відпустку;
- n право на підвищення професійної кваліфікації;
- n право на просування по службі, на отримання вищої посади і чину;

6. Судова влада в системі державного управління

Швейцарія має двоступеневу судову систему, в якій перший рівень представлений федеральною інстанцією, а другий рівень – інстанцією кантону. Найвищим судовим органом при вирішенні суперечок будь-якого типу виступає Федеральний суд Швейцарії, який розташований у Лозанні. У січні 2007 р. відбулося злиття Федерального суду із страхових питань Швейцарії із Верховним судом Швейцарії, що призвело до збільшення кількості персоналу апарату Верховного Суду до понад 250 співробітників [26].

Відповідно до Федерального закону “Про Верховний суд Швейцарії” від 17 червня 2005 р. Верховний суд є найвищою судовою інстанцією країни, юрисдикція якого поширюється на кантони. Саме на нього покладені функції із захисту правосуддя, вирішення суперечок, пов’язаних із порушенням федерального законодавства, міжнародного права, кантонального права і порушень конституційних прав, які містять правові акти федеральних та кантональних органів влади. Верховний суд здійснює нагляд за функціонуванням та застосуванням права на території Швейцарії, а також займається тлумаченням федерального законодавства, долучаючись до перевірки законів та постанов, які видаються кантонами та громадами, на їхню відповідність конституції. У кожному окремому випадку процедура щодо з’ясування правової норми проходить по-різному. Верховний суд покликаний також розвивати законодавство у разі наявності в ньому не врегульованих питань.

На відміну від верховних судів інших держав, Верховний суд Швейцарії не виступає “всезагальним” конституційним судом. Відповідно до положень ст. 190 Конституції Швейцарії федеральні закони та міжнародне право відіграють першорядне значення для діяльності Верховного суду Швейцарії та інших правоохоронних органів. У таких ситуаціях Верховний суд Швейцарії фактично перевіряє закони, які приймаються Федеральними зборами, на їх відповідність Конституції Швейцарії та Європейській конвенції по захисту прав та свобод людини. У судовій практиці Федеральний суд є незалежною інстанцією, що діє відповідно до законодавства Швейцарії.

8. Державна служба

Поряд із Верховним судом на рівні окремих кантонів функціонують власні судові системи, статус яких зафіксований у їхніх конституціях [27]. Відмінності існують не лише у їхньому статусі, а навіть у їхніх назвах. Так, вищі суди кантонів можуть називатися кантональними, вищими, касаційними або апеляційними. У більшості кантонів вони виступають як вища судова інстанція, в яких можуть бути оскаржені рішення судів нижчого порядку, і лише в небагатьох кантонах вони виконують функції перших інстанцій при вирішенні деяких цивільних і кримінальних справ.

Судами нижчої інстанції у цивільних справах виступають або мирові судді, які розглядають дрібні позови, або окружні суди (іноді називаються судами першої інстанції), в яких розглядається основна частина цивільних справ. Першою інстанцією у кримінальних справах виступають або поліцейські суди, в яких одноосібний мировий суддя розглядає справи щодо дрібних кримінальних правопорушень, або виправні трибунали (у складі 3 суддів) за злочинами та порушеннями середньої тяжкості, або суди присяжних – у тяжких злочинах. Кримінальні правопорушення та злочини підлітків потрапляють на розгляд до судів у справах неповнолітніх.

У деяких кантонах, як правило більших за розміром, створені також спеціалізовані суди. Зокрема, розглядом комерційних суперечок займаються торгові суди, в складі яких представлені як професійні судді (зазвичай 2-3 особи), так і представники ділових кіл, які обираються кантональними радами. Конфлікти у сфері трудових відносин розглядаються в судах по трудових суперечках, до складу яких входять професійний суддя, представники бізнесу та наймані працівники. У кількох кантонах створені також суди з оренди нерухомості. Більш поширеними як на рівні кантонів, так і на федеральному рівні є спеціальні органи (комісії) адміністративної юстиції.

Процедура розслідування кримінальних справ у суді проводиться поліцією під суворим (залежно від кантону) контролем прокуратури. Звинувачення в суді формулює прокурор кантону (призначається органами влади кантону) або його представники. У Федеральному суді і по деяких справах у кантональних судах обвинувачення підтримує федеральний прокурор (його призначає швейцарський уряд) або інші посадові особи федеральної прокуратури. Захист обвинувачених у кримінальних справах у більшості кантонів можуть здійснювати лише професійні адвокати, які ма-

Структурна єдність швейцарського управління, яка існує за рахунок децентралізованого впровадження політики на рівні федерації, кантонів та громад, забезпечує спрощене та ефективне функціонування державної служби. Прагнення головних політичних акторів втілювати політичні рішення в практичне життя виступає важливим фактором при успішній реалізації чи невдачі урядової політики. Враховуючи існуючу практику, поняття державна (публічна) служба охоплює діяльність чиновників та службовців в органах державної влади різних рівнів – на рівні Конфедерації, кантонів та громад, – яка покликана виконувати функції та повноваження даних органів.

У Швейцарії не існує рамкового закону про чиновників, тобто нормативного акта, який визначає правові норми як для федеральних органів, так і для кантонів. Кантони передали до компетенції громад вирішення питань з облаштування державної служби та комплектування персоналу управління. У кожному кантоні діють особливі публічно-правові норми, які регулюють визначене коло питань.

Законодавство про державну службу Швейцарії складається з федерального законодавства, кантонального та нормативних актів громад. На рівні Швейцарської Конфедерації (союзних органів) зміст публічно-правових службових відносин досить детально регламентований у Законі про чиновників від 30 червня 1927 р., який діє до сьогодні. Всупереч своїй назві, цей Закон регулює не тільки службово-правові відносини федеральних чиновників, а й деяких інших службовців. Він отримав ґрунтовне тлумачення в постановях бундесрату – федерального уряду Швейцарії. При цьому правовий статус різних категорій персоналу (службовців) встановлюється у відповідних постановках і положеннях. До них, наприклад, відносять такі документи:

- t Положення про чиновників, що діє для чиновників органів центрального управління, а також для федеральних (союзних швейцарських) судів (Положення про чиновників № 1). Положення цієї постанови не поширюється на чиновників департаменту закордонних справ, для яких діє особливе Положення про чиновників (№ 3) від 29 грудня 1964 р.;

Якщо ФКП розслідує випадок недотримання приписів та законності, вона має право приймати рішення. Вона може офіційно оголосити результати своєї перевірки, а потім видати обов'язкові директиви. Зацікавлений адміністративний підрозділ може оскаржити рішення ФКП перед федеральним міністерством фінансів. Служби федерального міністерства фінансів можуть звертатися до федерального міністерства юстиції та поліції. І нарешті, рішення можна оскаржити у Федеральній раді.

ФКП регулярно надсилає вичерпні доповіді та пов'язані з ними справи до спільного комітету парламенту з фінансових питань. Крім того, ФКП відповідає за інформування зацікавлених керівників міністерств або керівника міністерства фінансів, коли дізнається про особливі випадки чи знаходить порушення, що мають істотне чи суттєве значення з погляду фінансів. ФКП подає також річний звіт про масштаб та основні моменти своєї ревізійної діяльності до спільного комітету Федеральної ради з фінансових питань. З огляду на своє незалежне становище вищого органу фінансового контролю Конфедерації та зацікавленість людей в отриманні звітів ФКП передбачається публікація річного звіту.

ють університетську юридичну освіту та після складання відповідних іспитів стали членами кантональних асоціацій адвокатів. Поширеною практикою є представлення інтересів сторін у цивільних справах професійними адвокатами, проте в деяких кантонах і при розгляді справи у Федеральному суді їх участь не є обов'язковою.

Процедура призначення та звільнення із посади має свої відмінності для суддів Федерального суду Швейцарії та судів різних інстанцій на рівні федеральних одиниць [28]. Судді в кантонах обираються на свої посади або населенням, або кантональних радами на різні терміни (від 3 до 8 років), за винятком тих кантонів, де суддів нижчих інстанцій призначають вищі судові інстанції. У нижчих рівнях судової системи в багатьох кантонах посади суддів займають особи, які не мають юридичної освіти. Нагляд за діяльністю Верховного суду Швейцарії здійснюють Федеральні збори, які щорічно ухвалюють проект бюджету та формулюють звіт про стан справ Верховного суду Швейцарії. Саме парламент обирає постійних суддів, голову та його заступників до Верховного суду Швейцарії зі складу постійних суддів із строком перебування на посаді становить 2 роки. Загальний період перебування верховних суддів на посаді складає 6 років із можливістю переобрання. За час перебування на посаді (за письмовою згодою суддів чи на основі рішення всього Суду) проти окремого судді може бути порушена кримінальна справа, яка не пов'язана із виконанням ним службових обов'язків.

На практиці суддею може бути призначений будь-який громадянин Швейцарії. На законодавчому рівні не прописані чіткі вимоги до статусу судді (досить володіти виборчим правом), а також нема жодних положень про необхідний стаж чи освіту потенційного судді. Разом з тим великого значення при формуванні складу суду набуває фактор мовного співвідношення (враховуючи багатомовність країни) та гендерного балансу (прагнення підвищити представництво жінок у судовій гілці влади).

Чітко визначеним є положення, що судді не повинні бути членами ні Федеральних Зборів, ні Федеральної ради (уряду) Швейцарії і не можуть мати будь-яких інших трудових відносин із Конфедерацією. Вони не повинні здійснювати діяльність, яка суперечила їхнім посадовим повноваженням, їхній незалежності та почуттю гідності. Суддям забороняється виконувати свої функції на користь іноземної держави, а також приймати будь-які нагоро-

ди чи відзнаки від іноземних установ. Постійним суддям заборонено займати посади в кантоні. Вони не можуть бути членами правління компаній, здійснювати свою діяльність в органах управління, наглядовому органі чи ревізійній палаті. Верховний суд Швейцарії може дозволити постійним суддям займатися додатковою неприбутковою діяльністю, якщо це не шкодить йому при виконанні посадових повноважень.

У Швейцарії питаннями відстороненням судді від посади займаються ті інстанції, які призначили суддю. Ні Конституція країни, ні федеральне законодавство не регламентують механізм позбавлення суддів посади, яку він обіймає. Це правило поширюється на всіх суддів, крім суддів Верховного суду, щодо яких не існує чітких заходів дисциплінарної відповідальності.

У кантональному законодавстві (варіюється від кантону до кантону), як правило, діє механізм, який передбачає відсторонення судді від посади. Суддя може бути знятий з посади у разі вчинення дії, яка зменшила авторитет судової влади, або в результаті допущення грубого порушення законодавства як умисно, так і ненавмисно, або через причини, пов'язані зі здоров'ям.

6.1. Судові органи. Здійснення судової влади

У системі органів судової влади Федеральний суд відіграє центральну роль, оскільки він має широкі повноваження при реалізації основних прав, положень Європейської конвенції з прав людини, а також при уточненні політико-правової адміністративної процедури та уніфікації застосування права в кантонах. У багатьох випадках Федеральний суд відповідає за подальший розвиток правових норм, за умови, якщо законодавчий орган визнаний недієздатним, або у випадку відсутності чітких норм регулювання певної сфери. Його рішення є обов'язковими для виконання та можуть бути оскаржені в Європейському суді з прав людини в Страсбурзі.

Робота судів нижчого рівня побудована на врахуванні принципів федералізму. Значна частина цивільних та кримінальних справ розглядається в першій інстанції на рівні районного суду, тоді як суди кантонів і Федеральний суд виконують функції

тським комітетом з фінансових питань. Спеціальний підрозділ, відомий як Секретаріат постійних комітетів парламенту з фінансових питань і спільного комітету з фінансових питань, покликаний підтримувати зв'язок між парламентськими контрольними структурами, ФКП та підконтрольними організаціями. Секретар має такий самий доступ до інформації, як і ФКП. Секретар обирається Федеральною радою і має затверджуватися спільним комітетом з фінансових питань. У професійному аспекті секретар підпорядкований лише головам постійних комітетів з фінансових питань та спільному комітетові з фінансових питань. Як організаційна одиниця Секретаріат перебуває у віданні ФКП, тобто діяльність його працівників фінансується через ФКП.

Контроль над фінансами насамперед є завданням керівництва відомств. Як найвищий орган зовнішнього фінансового контролю, ФКП діє як гарант того, що державна адміністрація не порушує законодавства. До того ж, ФКП ставить за мету підвищення ефективності та результативності державного управління. Ґрунтуючись на критеріях перевірки результатів діяльності, ФКП може з'ясовувати, наскільки раціонально використовуються кошти, оцінювати затрати й результати, а також перевіряти, чи державні витрати дали сподіваний ефект.

Ревізійні повноваження ФКП поширюються на всі стадії виконання бюджету. ФКП у прямій формі надане право превентивного контролю у період до взяття зобов'язань, щоб мати можливість виявити істотні помилки і внести зміни до того, як буде завдано непоправної шкоди. Важливим допоміжним інструментом контролю є право ФКП влаштовувати вибіркові перевірки операцій, зафіксованих у готівковій звітності та у звітності Федерального фінансового відомства, і здійснених на прохання адміністративних підрозділів. Перевірки результатів в адміністративних підрозділах є надзвичайно важливими для отримання всебічної картини стану тієї чи іншої установи або сфери перевірки.

Діалог між ФКП та підконтрольними організаціями складає основу для виправлення всіх недоліків фінансової поведінки. Кожна ревізія ФКП, як правило, закінчується письмовим звітом. Якщо звіт про ревізію результатів діяльності (із зауваженнями та пропозиціями щодо усунення недоліків) не приймається, ФКП повинна подати свої пропозиції до відповідного міністерства. Рішення міністерства може оскаржити у Федеральній раді як ФКП, так і зацікавлений адміністративний підрозділ.

Відповідно до швейцарської конституції головними відповідальними за перевірку фінансів Швейцарської Конфедерації є парламент (законодавчий орган) та Федеральна рада (орган виконавчої влади). Федеральним законом про перевірку федеральних фінансів, виданим 28 червня 1967 р. і переглянутим 7 жовтня 1994 р., було засновано Федеральну контрольну палату (ФКП) як найвищий ревізійний орган Швейцарії, діяльність якого підзвітна парламенту та уряду.

ФКП зберігає свою професійну незалежність, хоча адміністративно має зв'язок із Міністерством фінансів. ФКП самостійно визначає свої річні плани проведення ревізій. Вона подає річні звіти, де зібрано інформацію про ревізійні заходи, суттєві результати спостережень і зауваження до спільного комітету парламенту з фінансових питань і до Федеральної ради. Вона безпосередньо взаємодіє із парламентськими органами фінансового контролю та Федеральною радою, а також їхніми адміністративними підрозділами та організаціями, що підлягають фінансовому нагляду з їхнього боку. У разі з'ясування фактів, пов'язаних з дотриманням нормативних актів та законності, вона може видавати обов'язкові рішення для виконання зауваження та інструкції [35].

Повноваження ФКП охоплюють усі бюджетні надходження й видатки. З цього логічно випливає, що всі адміністративні одиниці, включно зі службами та установами, такими як пошта, телефон та телеграф, а також Швейцарська федеральна залізниця, підлягають наглядові з її боку. Водночас бюджети кантонів (провінцій) та муніципалітетів перебувають поза контролем Конфедерації, а отже і ФКП. Федеральні суди є об'єктами перевірок ФКП тільки тому, що право на проведення ревізій визначається з наданого парламентом права здійснювати нагляд над судовою владою. Швейцарська організація страхування від нещасних випадків та Національний банк Швейцарії у прямій формі виведені з-під перевірок ФКП. Можливі й інші винятки внаслідок ухвалення спеціальних законодавчих актів.

ФКП володіє ревізійними повноваженнями також щодо отримувачів федеральної допомоги та компенсацій. Таким чином, фізичні особи теж можуть стати об'єктами перевірок, хоча до розслідувань такого типу вдаються лише для з'ясування результатів використання субсидій.

Згідно із засадничим положенням ФКП її директор обирається Федеральною радою і затверджується спільним парламен-

інстанцій другого чи завершального порядку. Схожа процедура існує і щодо адміністративного права. Суди кантонів не лише мають власну юрисдикцію, вони регулюють процедури з цивільних, кримінальних та адміністративних справ. Враховуючи традицію федералізму в політичній практиці, завдання щодо судового регулювання взаємовідносин успішно розподіляються між кантонами та місцевими судовими інституціями [29].

Особливості роботи органів судової влади можуть бути виявлені на основі аналізу їхньої структури. Верховний суд очолює голова, який керує діяльністю всього Суду та адміністративної комісії. Він представляє Суд у міжнародних справах. Повним складом (пленумом) Суду вважається представництво всіх постійних суддів. Пленум відповідає за прийняття правил про організацію та управління роботою Суду, розподіл справ, здійснення нагляду за діяльністю Федерального суду в кримінальних справах та Федерального адміністративного суду, врегулювання розбіжностей між суддями, прийняття звіту про діяльність Суду, призначення Генерального секретаря або його заступника на пропозицію адміністративної комісії. Рішення всього Суду вважаються дійсними, якщо вони були прийняті кваліфікованою більшістю суддів.

Верховний суд Швейцарії виносить рішення по скаргах кантональних судів у кримінальних справах або по рішеннях Федерального суду у сфері кримінального права. З 2004 р. кримінальні справи можуть потрапляти на розгляд Верховного суду Швейцарії лише після їх проходження в інстанції нижчого рівня. Верховний суд Швейцарії (зокрема його відділення соціально-правових питань) приймає рішення щодо заяв про рішення кантональних судів зі страхових справ.

Структурно Верховний суд Швейцарії складається із таких підрозділів:

1. Перше відділення публічного права: розглядає державно-правові позови, скарги з публічного, державного та адміністративного права, питання, пов'язані з екстрадицією.

2. Друге відділення публічного права: розглядає адміністративно-правові скарги, питання зі сфер державного та адміністративного права, пов'язані з порушенням прав держслужбовців, господарського права, податкового права, транспортного права, права на освіту.

3. Перше відділення цивільного права: розглядає позови про визнання втрати чинності угод та оскарження у справах, пов'язан-

них із цінними паперами, торговельними марками, патентами, авторським правом, свободою конкуренції, скарги у справах адміністративного права, адміністративно-правові скарги в кримінальному праві та справах, пов'язаних із юридичною відповідальністю.

4. Друге відділення цивільного права: розглядає цивільно-правові питання, оскарження та позови зі сфери сімейного, спадкового права, договори страхування, скарги публічного права, скарги адміністративного права, що стосуються цивільних питань.

5. Палата примусового стягнення та конкурентного виробництва.

6. Касаційна палата кримінальних справ.

7. Два відділення соціально-правових питань, які відповідають за розгляд скарг щодо рішень кантональних судів зі страхових питань [30].

Федеральний адміністративний суд є наймолодшим судом Конфедерації. Він розпочав свою діяльність у 2007 р. Основним завданням суду є винесення рішень щодо публічно-правових суперечок, що належать до компетенції федеральної системи управління. Федеральний адміністративний суд приймає рішення або як перша інстанція перед Верховним судом Швейцарії, або ж як остання (єдина) інстанція (у більш ніж половині випадків він приймає остаточні рішення). До складу Суду входять 72 судді, а також близько 260 співробітників апарату [31].

Федеральний адміністративний суд ділиться на 5 відділень і дві палати, а також генеральний секретаріат, які несуть відповідальність за розгляд позовів та скарг. Відділення I відповідає за процедуру розгляду скарг у справах про захист навколишнього середовища, транспорту, енергетики та податків. Відділення II розглядає позови в галузі освіти, конкуренції та економіки. Відділення III відповідає за позови стосовно політики щодо іноземців, соціального страхування та охорони здоров'я. Відділення IV та V займаються виключно правом біженців, міграційними позовами.

7. Здійснення контролю в системі державного управління

Функції контролю в системі державного управління Швейцарії покладені на основні органи влади: Міністерство юстиції та поліції, що включає офіси поліції по всій країні, а також Федеральну контрольну палату, яка відповідає за зовнішній фінансовий контроль Конфедерації.

Міністерство юстиції та поліції виступає одним із семи міністерств федерального уряду Швейцарії, який очолює член Федеральної ради. До безпосередніх завдань міністерства відносять питання, що пов'язані із забезпеченням безпеки в країні, боротьбою із злочинністю та тероризмом, наданням політичного притулку, вирішенням питань з іноземцями, розвиток поліцейського та судового міжнародного співробітництва у сфері нагляду за діяльністю казино, лотереї та дотримання авторських прав [32].

Безпосередній зв'язок із Міністерством юстиції та поліції підтримує Федеральне відомство поліції Швейцарії, якому підпорядковуються правоохоронні органи на рівні федерації, кантонів та общин. Федеральне управління поліції (Fedpol) працює зі своїми міжнародними та кантональними партнерами та виконує функції центру інформації, координації / співробітництва та аналізу в питаннях, що стосуються забезпечення внутрішньої безпеки Швейцарії [33].

Діяльність Fedpol включає розгляд кримінальних справ на доручення управління генерального прокурора Швейцарії, які, у більшості випадків, мають міждисциплінарний характер (питання тероризму, відмивання грошей, боротьба з корупцією та фінансовими злочинами) та містять міжнародну складову. Крім того, до його компетенції належать координація та підтримка кримінальних розслідувань, в яких представлені інтереси більше ніж двох кантонів та/або зарубіжних країн. Низку адміністративних завдань у даній сфері виконують Управління боротьби з відмивання грошей Швейцарії (MROS), Координаційна група по боротьбі з торгівлею людьми і незаконною міграцією (KSMM), Координаційна група з контролю кібер-злочинів (CYCO), Центральне управління з контролю за використанням вибухових, піротехнічних речовин та зброї [34].