
Закоморна К. О., Кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

Організаційно-правові механізми об'єднання муніципалітетів у Королівстві Швеція

Визначено вплив об'єднання громад на процес подолання територіальної фрагментації та модернізації системи місцевого управління в країнах Європи. Розглянуто стратегію структурно-функціональних реформ місцевого управління в Королівстві Швеція у другій половині ХХ століття. Висвітлено специфіку сучасних організаційно-правових механізмів консолідації муніципалітетів у Королівстві Швеція.

Ключові слова: *Королівство Швеція, місцеве управління, об'єднання муніципалітетів, організаційно-правові механізми, структурно-функціональні реформи.*

Важливим завданням сучасної конституційної реформи в Україні є визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази [7]. Наразі у Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015 р.)

та Законі України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» (2017 р.) передбачено заходи утворення фінансово спроможних муніципалітетів, здатних надавати якісні сервісні послуги місцевому населенню. Зокрема, встановлення чітких критеріїв визнання Кабінетом Міністрів України об'єднаної територіальної громади спроможною гарантує муніципалітету інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну та фінансову підтримку з боку Держави (ст. 9 Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» (2017 р.) [6]. Серед переваг консолідації громад називають: - отримання ширших повноважень; - збільшення ресурсів і можливостей; - функціонування вже сформованих дієвих органів управління об'єднаних територіальних громад і підтримка їх діяльності з боку держави, бізнесу та міжнародних проектів [5]. Незважаючи на значні фінансово-економічні перспективи об'єднаної територіальної громади, на сьогодні процес злиття муніципалітетів гальмує небажання сільських та селищних голів брати на себе відповідальність за управління майном та розвитку громади, а також страхи місцевого населення за свою долю в складі нового муніципалітету [4]. Варто зазначити, що за інформацією Офісу реформ (консультативно-дорадчого органу Кабінету Міністрів України), добровільне об'єднання громад невдовзі може закінчитися. Відповідний законопроект про обов'язкову консолідацію громад вже зареєстрований у Верховній Раді України [1].

У вітчизняній правовій доктрині дискусії з проблемних питань реформування адміністративно-територіального устрою йдуть вже декілька років. Наприклад, у працях В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, І. І. Бодрової, П. М. Любченко, О. Ю. Лялюка, С. Г. Серьогіної та ін. означено переваги та недоліки різних шляхів подолання територіальної фрагментації та оптимізації системи місцевого управління в Україні. Разом з тим, практика об'єднання муніципалітетів та наслідки такої консолідації у Королівстві Швеція в українській юридичній науці вивчено недостатньо.

У зв'язку з цим метою статті є висвітлення особливостей конституційно-правового регулювання організаційних механізмів об'єднання муніципалітетів у Королівстві Швеція.

Сучасна стратегія розвитку європейських країн базується на девізі – муніципалітети є основою демократичної Європи. У ст. 10 Європейській хартії місцевого самоврядування закладено фундамент для консолідації муніципалітетів. Так, органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону створювати консорціуми й асоціації з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес, а також співробітничати з органами місцевого самоврядування інших держав [2]. У Варшавській Декларації, прийнятій на Третньому саміті глав держав та урядів держав-членів Ради Європи (2005 р.), проголошено важливу роль стійких громад у створенні ефективної демократії і належного врядування та сприяттві стабільного економічного і соціального прогресу на всіх рівнях управління об'єднаної Європи [21].

Автономія муніципалітетів є противагою концентрації влади на центральному рівні, забезпечує легітимність публічного адміністрування правами громадян на самоуправління на міському або регіональному рівнях, дозволяє краще враховувати потреби місцевого населення. Формування самодостатніх громад зумовлює трансферт муніципалітетам компетенції та завдань, які не вимагають вирішення на національному рівні, посилює можливості зворотного зв'язку між державою та громадою, а також трансформую роль муніципалітетів – від постачальників комунальних послуг до справжніх учасників розробки національної й європейської політики. На сьогодні 65% державних інвестицій та більше 30% державних витрат приходяться на місцеві та регіональні колективи. Останні забезпечують 60% державних витрат на освіту та культуру та понад 30% – у сфері охорони здоров'я [11].

Зрозуміло, що реалізувати вище зазначену стратегію можуть лише громади, які мають потужні фінансово-економічні та людські ресурси. Зважаючи на це, уряди європейських країн через структурно-функціональні реформи місцевого управління

намагалися: - впровадити політику децентралізації управління, адже територіальна консолідація сприяє передачі більшої кількості послуг на місця; - підвищити ефективність органів місцевого самоврядування та зменшити бюджетні витрати; - покращити добробут мешканців; - розв'язати демографічні проблеми; - посилити форми демократії участі; - надати відповідь на виклики глобалізації, оскільки відкриття кордонів між державами-членами ЄС збільшує конкуренцію, витримати яку можуть лише великі за розміром муніципалітети та регіони. Поряд з перевагами означених структурно-функціональних реформ, існують і, так би мовити, «побічні ефекти» об'єднання муніципалітетів, які включають ускладнення фізичного доступу осіб до офісу місцевої адміністрації, втрату ідентичності місцевої громади, зменшення представництва невеликих за чисельністю населення громад у складі ради об'єднаного муніципалітету, виникнення конфліктів між регіонами нового муніципалітету [3, с. 388–389; 19].

Дані Ради Європейських Муніципалітетів і Регіонів про розповсюдженість практики злиття муніципалітетів протягом двох останніх десятиліть демонструють рішучість європейських держав впроваджувати політику консолідації громад. Приміром, в Італійській Республіці число провінцій знизилося з 110 до 75, кількість грецьких муніципалітетів зменшилося з 1034 до 325, 13 грецьких адміністративних районів замінили 54 префектури, а в Люксембурзі протягом найближчих років планується скоротити чисельність муніципалітетів зі 106 до 70 [8].

У європейській науці особлива увага приділяється принципам і методам об'єднання громад, через які висвітлюється стратегія розвитку державно-локальних відносин. Аналіз процесів злиття громад в країнах світу надає можливості науковцям виділити два основні принципи об'єднання муніципалітетів – добровільний й обов'язковий. Добровільне об'єднання відбувається за технічною та фінансовою підтримкою держави, яка закріплена в національних програмах. Причому населенню громади через форми демократії участі надається можливість висловити своє ставлення до консолідації, розробити план, обґрунтованість та доцільність такого об'єднання. Обов'язкове

злиття передбачає прийняття державою одноосібного рішення щодо об'єднання, враховуючи, насамперед, національні інтереси. У даному випадку, як правило, у підготовці законодавчого алгоритму консолідації громад беруть участь національні асоціації місцевих та регіональних органів влади [19]. Зарубіжні вчені приходять до висновку про те, що обов'язкове об'єднання громад може призвести до посилення централізованого управління, тоді як добровільна консолідація муніципалітетів сприяє децентралізації публічного управління та посиленню відповідальності місцевого населення та його представників [15].

Дослідники структурно-функціональних реформ місцевого управління вважають, що шведська стратегія проведення консолідації муніципалітетів є найбільш теоретично та емпірично обґрунтованою в Європі та відпрацьованою на основі тривалих дискусій та компромісів [10, 15, 16, 19]. Місцеве самоврядування в Королівстві Швеція має стародавні традиції. У першій шведській конституції короля Магнуса Еріксона (XIII ст.) фермерам гарантувалися особисті і економічні свободи. У 1680 р. король Карл XI здійснив земельну реформу, у результаті якої зміцнилося становище самозайнятих фермерів. Протягом XVIII століття місцеве самоврядування формувалося на базі парафій, що надавало можливості парафіянам вирішувати власні справи. Положення 1807 р. і 1843 р. оформили місцеве самоврядування в сільській місцевості. Сучасні елементи організації та діяльності органів місцевого самоврядування в сільських муніципалітетах, містечках і містах містилися ще в Ордонансі про місцеве управління 1862 р. [9].

З 1974 р. місцеве самоврядування закріплено на конституційному рівні у досить лаконічному вигляді. Спочатку в Конституційному акті про форму правління (в окремих статтях Розділів 6–13) місцевим органам влади гарантувалися незалежність і вільність прийняття власних рішень в певних межах, а також право стягувати податки. Після рекомендацій Ради Європи у 2011 р. була проведена конституційна реформа, у результаті якої Конституційний акт про форму правління поповнився Розділом 14 «Місцева влада». Цей Розділ складається із

шести статей і визначає систему органів місцевого самоврядування, їх відповідальність та гарантії діяльності [20]. За висновком Ради Європи, втілення засад місцевого самоврядування в одному розділі сприяє зміцненню муніципальної влади [13]. Правову основу організації та діяльності муніципалітетів і окружних рад також складають закони Риксдагу: 1) Акт про місцеве управління (1991 р.), в якому регламентовано організаційну будову, компетенцію, форми і методи роботи муніципалітетів і окружних рад; 2) спеціальне (рамкове) законодавство (Акт про соціальні послуги (2001 р.), Акт про охорону здоров'я та медичні послуги (1982 р.), Кодекс про навколишнє середовище (1998 р.), Акт про освіту (1985 р.), які закріплюють повноваження у відповідних сферах; 3) підзаконні акти, видані на підставі рамкових законів; 4) акти муніципальних і окружних рад [14].

У першій половині ХХ ст. у Швеції функціонувало близько 2500 сільських, 89 міських і 10 містечкових муніципалітетів, причому в найменшій громаді проживало 78 жителів. В Офіційному звіті Уряду (1945 р.) (еквівалент «Зеленої книги») відмічалось, що неспроможність малонаселених муніципалітетів нести відповідальність стало загрозою для місцевої демократії, та проголошувалися цілі територіальної реформи – створення консолідованих муніципалітетів з населенням не менше 2000 осіб та податковою базою не менше 800 тис. шведських крон. Одночасно підтверджувалася важлива роль місцевого самоврядування в мирному та демократичному розвитку Швеції. Проте, окружні ради вносили лише пропозиції щодо нової муніципальної структури. Перша хвиля обов'язкового злиття громад розпочалася в 1946 р. актом Риксдагу *ad hoc* про новий муніципальний устрій і тривала до 1952 р. Основними критеріями об'єднання муніципалітетів стали: - природна та географічна спорідненість; - спільні парафії; - існуючі між-муніципальні зв'язки. У результаті цього етапу структурно-функціональних реформ місцевого управління кількість сільських громад зменшилася до 1037 [9, 10, 15].

Друга хвиля реформ, зумовлена потребою запровадження найбільш ефективних форм управління в умовах урбанізації,

припадає на 60–70-ти роки ХХ століття. У 1961 р. Урядовий комітет розробив два основні принципи проведення структурно-функціональної реформи місцевого управління – чисельність населення муніципалітету має надавати можливість виконувати делеговані і власні функції та визначення муніципальних кордонів має базуватися на міському центрі. Варто підкреслити, що для встановлення мінімального розміру муніципалітету (8000 осіб) комітет провів аналіз ключових сфер муніципальної діяльності (шкільної освіти, соціального захисту, охорони здоров'я, комунальних послуг, пожежної та поліцейської служби тощо) та ресурсів, необхідних для виконання цих повноважень. Крім того, фахівці Урядового комітету виразили впевненість в потребі консолідації муніципалітетів навколо ефективно функціонуючих громад. При цьому використовувався метод «природності» центрального міста, який передбачав орієнтацію як на економічну доцільність, так і на зручність розташування. Комітет запропонував створити 282 нові муніципальні блоки. Ця концепція була втілена в акті Риксдагу *ad hoc* про муніципальні кордони (1962 р.), відповідно до якого злиття громад здійснювалося добровільно. Проте, станом на 1969 р. муніципалітети сформували лише 38 із 282 запланованих блоків. Тому, у 1969 р. Риксдаг ввів обов'язкове об'єднання муніципалітетів. У результаті кількість муніципалітетів з 848 у 1969 р. зменшилася до 464 в 1971 р. та до 278 в 1974 р. [9, 11, 15].

Наразі в Швеції функціонує 20 окружних рад і 290 муніципалітетів, причому в половині із останніх проживає менше 15 тис. жителів, одинадцять громад Швеції мають понад 100 тис. мешканців. Діючий Акт про місцеве управління (1991 р.) не передбачає злиття громад, але фіксує право муніципалітетів та окружних рад на основі статутів утворювати місцеві федерації і передавати таким федераціям функції щодо управління місцевими справами, а також вільно виходити із складу місцевих федерацій (Частина 8 «Адміністрування економікою» ст.ст. 20–26) [18]. Місцева федерація є публічною юридичною особою з власним бюджетом і рахунками, незалежною від своїх муніципалітетів-членів, але структурно і функціонально подібною до них. Тому, місцева федерація розглядається як спеціальний

муніципалітет. За останні роки кількість місцевих федерацій збільшилася до 110. Як правило, спеціальні муніципалітети створюються громадами з населення більше 15 тис. в наступних сферах: охорона здоров'я та навколишнього середовища, освіта, будівництво та адміністрування комунальними послугами [12]. Наприклад, місцева федерація Скараборг є платформою для спільного субрегіонального розвитку 15 муніципалітетів в таких напрямках, як регіональний розвиток, стійке міське планування, освіта та соціальне забезпечення. До Ради муніципальної федерації Скараборг входять по 15 членів і 15 заступників від кожної громади, виконавчий комітет складається із 4 міністрів відповідно до встановлених сфер розвитку. Крім того, органом управління Скараборгу є приватний комітет зростання, в якому працюють представники ділових і соціальних кіл, коледжів і університетів [17].

На сьогодні, завдяки проведеним структурно-функціональним реформам, гарантованої на рівні конституційного та поточного законодавства значної податкової та фінансової автономії муніципалітетів і окружних рад, а також впровадженню державної системи фінансового вирівнювання місцевого самоврядування, громади отримали можливість забезпечити високі стандарти надання послуг місцевому населенню. Проте, зважаючи на демографічні зміни та міграційні потоки всередині країни, місцеві органи влади стикаються з такими проблемами, як: відсутність рівного доступу до муніципального сервісу по всій країні та нестача кваліфікованого персоналу в органах місцевого самоврядування. Тому, в останні роки в політичних і наукових колах йдуть дебати про можливу модернізацію територіальної організації влади. Зокрема, серед пропозицій розглядається подальше укрупнення громад з метою перерозподілу компетенцій та відповідальності між державою й органами місцевого самоврядування. Приміром, перетворити 20 окружних рад в 6–9 великих регіонів [8, 14].

Отже, на підставі вищевикладеного можна дійти наступних висновків. В країнах Європи спостерігається тенденція щодо створення громад з потужними фінансовими і людськими

ресурсами шляхом об'єднання муніципалітетів. Європейська практика злиття громад свідчить про застосування двох основних принципів укрупнення муніципалітетів – добровільності та обов'язковості. Шведська стратегія проведення консолідації муніципалітетів є найбільш теоретично та емпірично обґрунтованою в Європі та відпрацьованою на основі тривалих дискусій в наукових і політичних колах і досягнутих компромісів між представниками держави і місцевого самоврядування. У Королівстві Швеція структурно-функціональні реформи локального управління проводилися в два етапи на основі актів Риксдагу ad hoc. Протягом першої хвилі об'єднання (1946–1952 роки) проходило обов'язкове об'єднання сільських громад. На другому етапі (1962–1974 роки) злиття муніципалітетів і окружних рад відбувалося як добровільно, так і примусово. Чинна правова основа не передбачає об'єднання громад, але фіксує право муніципалітетів та окружних рад на основі статутів утворювати місцеві федерації, так звані, «спеціальні муніципалітети», і передавати останнім функції щодо управління місцевими справами. Наразі в Швеції відпрацьовуються проекти подальшої модернізації територіальної організації влади з метою перерозподілу компетенції та відповідальності між державою й органами місцевого самоврядування. В умовах вітчизняного конституційно-правового реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування варто звернути увагу на шведські організаційно-правові механізми об'єднання громад, які ґрунтуються на комплексній стратегії проведення структурно-функціональних змін локального управління.

Список використаних джерел:

1. Восени може початися примусове об'єднання громад // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://vlasno.info/politika/vlada/mistseva/item/17263-vosenu-mozhe-pochatysia-prymusove-ob-iednannia-hromad>
2. Європейська хартія місцевого самоврядування // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036

3. Матвієнко А. С. Складові територіальних реформ у країнах Європи // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – 2014. – Вип. 64. – С. 387–391.
4. Небажання громад брати на себе відповідальність гальмує децентралізацію // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/3951>
5. Переваги добровільно об'єднаних територіальних громад // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1781>
6. Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад: Закон України від 09.02.2017 № 1851-VIII // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1851-19>
7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
8. Decentralisation at a crossroads Territorial reforms in Europe in times of crisis // Council of European Municipalities and Regions (CEMR), October 2013 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_EN_complete_low.p
9. Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.norrbottn.se/upload/IB/lg/regio/Regional%20demokrati%20och%20organisation/Smakommuner20060216.pdf>
10. Hanes N., Wikströmb M., Wångma E. Municipal preferences for state imposed amalgamations: An empirical study based on the 1952 municipal reform in Sweden // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.usbe.umu.se/digitalAssets/7/7621_ues763.pdf
11. Kiefer A. Municipalities and regions in the Council of Europe: local and regional democracy in action after 1957 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://rm.coe.int/1680718ac9>
12. Kommunalförbund // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://skl.se/demokratiledningstyrning/driftformervalfrihet/gemensamnamndkommunalforbund.1755.html>
13. Local and regional democracy in Sweden // [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://rm.coe.int/168071a4fc#_ftn10
14. Local government in Sweden – organisation, activities and finance // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.vannas.se/default.aspx?di=2056>
15. Rydergård E. H. Municipal amalgamation Theory, Methodology and International Experiences // [Електронний ресурс] – Режим доступу:

- http://projects.sklinternational.se/tuselog/files/2013/03/Municipal-consolidation_FINAL_LAYOUT.pdf
16. Sandalow T. Local Government in Sweden // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1456&context=articles>
 17. Skaraborgs Kommunalförbund // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.skaraborg.se/Politik-och-Styrning1/Forbunds-styrelse/#>
 18. Swedish Local Government Act // [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://skl.se/download/18.a827c16146db10f89a4e39c/1404458324781/Local_government_act.pdf
 19. Swianiewicz P. Territorial consolidation reforms in Europe // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.researchgate.net/publication/236135200>
 20. The Constitution of Sweden // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument--lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf>
 21. Warsaw Declaration // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_decl_varsovie_en.asp

Е. А. Закоморная

Организационно-правовые механизмы объединения муниципалитетов в Королевстве Швеция

Определено влияние объединения общин на процесс преодоления территориальной фрагментации и модернизации системы местного управления в странах Европы. Рассмотрена стратегия структурно-функциональных реформ местного управления в Королевстве Швеция во второй половине XX века. Освещена специфика современных организационно-правовых механизмов консолидации муниципалитетов в Королевстве Швеция.

Ключевые слова: Королевство Швеция, местное управление, объединение муниципалитетов, организационно-правовые механизмы, структурно-функциональные реформы.

К. Zakomorna

Organizational and legal mechanisms for the merger of municipalities in the Kingdom of Sweden

The priority of the modern constitutional reform in Ukraine is the decentralization of the power. The purpose of the decentralization is to create municipali-

ties with strong human, financial and economic resources. Merger local communities are main way of providing decentralization. In Ukraine formed the legal framework, which helps to overcome the territorial fragmentation of communities and optimization of the local self-government. Among benefits of the community merger are: - gaining wider authority; - increase of resources and opportunities; - functioning of effective bodies of the management of the merged territorial communities and support of their activities by the state, business and international projects.

The problem of the territorial organization of the power and solutions in the light of the constitutional reform to fully and comprehensively discovered in publications I. Bodrova, P. Lubchenko, A. Lyalyuk, S. Seregina and others. At the same time, the practice of merging municipalities and the consequences of such consolidation in Sweden in the Ukrainian legal science has not been sufficiently studied.

The purpose of the article is an overview of features of the constitutional and legal regulation of the organizational mechanisms of the merger of municipalities in Sweden which based on principles of the voluntary and compulsory nature.

In European countries there is a tendency towards the creation of communities with powerful financial and human resources through the merging of municipalities. The European practice of mergers suggests the application of two main principles for the consolidation of municipalities - voluntary and compulsory. The voluntary merger takes place with the technical and financial support of the state, which is enshrined in the national programs. The local population is opportunity to express its attitude towards consolidation and develop the plan of the merger through forms of the participatory democracy. The compulsory merger involves the state's adoption of the individual decision on merger, what is on the basis of national interests. The compulsory merger provides to participate of associations of local communities in the preparation of the legislative algorithm of the mandatory amalgamation of communities. The compulsory merger of communities can lead to increased centralized management. The voluntary merger of municipalities contributes to the decentralization of public administration and the strengthening of community responsibilities.

The Swedish strategy for municipal consolidation is the most theoretical and empirically grounded in Europe, because designed out on the basis of lengthy discussions in the scientific and political circles and compromises that have been made between the state and local self-government. In the Kingdom of Sweden structural and functional local government reforms were conducted in two stages,

based on Riksdag's ad hoc acts. During the first wave of the association (1946 - 1952) there was the compulsory merger of rural communities. At the second stage (1962 - 1974), the merger of municipalities and district councils were the voluntarily and compulsory amalgamation. The current legal framework does not provide of the merger of communities, but fixes the right of municipalities and district councils create of local federations and transfer to local federations of functions of the local management. In Swedish practice, these local federations have call - special municipalities. At present, projects for the further modernization of the territorial organization of the power and to redistribute competences and responsibilities between state and local self-government bodies are being worked. In conditions of the Ukrainian constitutional and legal reform of the territorial organization of power and local self-government, should be attention to Swedish organizational and legal mechanisms of the merger commune.

Key words: *organizational and legal mechanisms, the amalgamation of communities, the Kingdom of Sweden, the compulsory and voluntary merger, structural and functional reforms of the local government.*