

Світова політика

УДК 32.001.316

Матвієнко А. С.

*Кандидат політичних наук, докторант Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*

ТЕРИТОРІАЛЬНІ РЕФОРМИ У НОРВЕГІЇ

Розглянуто реформи на двох рівнях самоврядування Норвегії: комун та фюлькес, здійснені протягом ХХ–ХХІ ст. Їх основними завданнями було розбудова держава всезагального добробуту та збереження автономії органів місцевого самоврядування, а основними інструментами для досягнення поставлених цілей: об'єднання та розвиток міжкомунального співробітництва.

Ключові слова: місцеве самоврядування, адміністративно-територіальний устрій, держава всезагального добробуту, об'єднання, міжкомунальне співробітництво.

Норвегія перша зі скандинавських країн прийняла спеціальний закон про місцеве самоврядування у 1837 році (переглянутий у 1992 році), який запроваджував дворівневу систему місцевого самоврядування. На першому рівні створювалися комуни, а на другому — губернії (фюльке). Сьогодні у найбільшій комуні (Осло) проживає 600 тис. осіб, а у найменшій — близько 200 [1, р. 96].

На відміну від сусідніх країн Конституція Норвезького королівства 1814 року не містить норм про місцеве самоврядування, у зв'язку з чим уряд може у будь-який момент втрутитися у роботу органів місцевого самоврядування. Однак зловживанню цим правом перешкоджають тривалі традиції самостійної діяльності комун.

Слід зазначити, що адміністративно-територіальний поділ країни має конституційний статус, оскільки ст. 58 Конституції визначає кількість депутатів у парламенті — Стортингу — на основі територіального устрою: кожен фюльке має власну квоту місць у парламенті.

Ще одна особливість системи самоврядування Норвегії полягає у тому, що другий рівень місцевого самоврядування територіально співпадає з регіональним рівнем державного управління. Тобто, на проміжному рівні управління одночасно діють два органи управління: перший очолює губернатор, що призначається урядом для контролю за реалізацією державної політики, а другий — голова виконавчого органу фюльке, який призначається радою фюльке за контрактом для виконання її рішень.

Початок реформ місцевого самоврядування Норвегії у XX ст. датується 1946 роком, коли була створена державна комісія для аналізу ситуації у місцевому самоврядуванні. На той час у країні нараховувалося близько 750 комун. За підсумками своєї роботи комісія підготувала звіт, у якому зазначалося, що: 1) комуни повинні стати територіальними громадами, здатними самостійно функціонувати у рамках, визначених законом, 2) право на місцеве самоврядування передбачає наявність певних мінімальних економічних можливостей.

Завданням усіх наступних спроб перегляду адміністративно-територіальних кордонів стало створення таких одиниць, в яких ідея місцевого самоврядування поєднувалася з найкращими умовами для: 1) розвитку економічного життя, 2) досягнення стабільності економіки комуни, 3) географічного вирівнювання податків; 4) розвитку адміністративного апарату та раціонального, ефективного управління [2, р.26].

Цей звіт став основою для парламентського закону, який був прийнятий після гострих дискусій [3]. Його положення надавали право центральному уряду приймати рішення про зміну адміністративно-територіального устрою та межі територіальних громад без розгляду парламентом, навіть у випадках, коли місцева влада виступала проти. Єдиною вимогою була відповідність пропонованих змін до рекомендацій, зроблених комісією. Прийняття цього закону започаткувало процес об'єднання комун, який за десять років дав змогу скорити кількість комун з 744 до 443 (в 2006 їх стало 430). Одним з результатів реформи стало збільшення розмірів комун. Якщо станом на 1951 рік більше 5000 мешканців мали 19% комун, то у 1974 році їх стало 45%. Аналогічні зміни мали місце щодо розподілу населення: якщо у 1951 році 59% населення проживало у комунах, що нараховували більше 5000 мешканців, то у 1974 цей показник досяг позначки у 84%.

Однак, незважаючи на ці реформи, в країні продовжувала існувати відносно значна кількість дрібних комун з кількома сотнями мешканців,

що ускладнювало процес управління. Тому у 1989 році після тривалих дискусій була створена нова урядова комісія для розв'язання цієї проблеми. До її складу ввійшли політики місцевого та національного рівня, представники центральних органів виконавчої влади (від міністерства фінансів, навколишнього середовища та питань місцевого самоврядування) та низка експертів — всього 13 осіб.

Насамперед комісія мала за мету з'ясувати питання про необхідність проведення такої реформи, оскільки існувало три підходи до розуміння проблеми: 1) реформа непотрібна, оскільки проблему можна вирішити шляхом удосконалення законодавчої бази; 2) альтернативою реформі є розвиток міжкомунального співробітництва; 3) реформа місцевого самоврядування є назрілою та необхідною.

Члени комісії виходили з припущення, що основним завданням місцевого самоврядування є сприяння реалізації загальнодержавних цілей, а територіальна організація місцевого самоврядування повинна бути підпорядкована цьому завданню. Тобто, раціональний адміністративно-територіальний устрій вважався не кінцевою метою, а інструментом для досягнення загальнодержавних цілей. Виходячи з цього діяльність органів місцевого самоврядування була поділена на три основних типи: надання послуг, соціально-економічний розвиток та забезпечення демократії. Протягом трьох років комісія збирала дані, аналізувала досвід окремих комун та практику реформ місцевого самоврядування у Данії, Фінляндії та Швеції. У 1992 році вона представила остаточний варіант звіту Міністерству з питань місцевого самоврядування. Його суть зводилася до необхідності реформування системи комун та фюлькес, при цьому стверджувалося, що вигоди від цієї реформи значно перевищують можливі втрати. В основу адміністративно-територіальної реформи комісія заклала три основних і три допоміжних принципи [4, р.15].

Основні принципи:

1. Комуни мають бути сформовані таким чином, щоб вони становили географічну функціональну одиницю, пристосовану до існуючого ринку праці, мережі надання приватних та державних послуг.

2. Мінімальна кількість населення комуни повинна становити 5000 осіб.

3. Територія комуни не повинна перешкоджати доступу мешканців до центру комуни та найбільш важливих державних послуг.

Додаткові принципи:

4. Метою процесу укрупнення комун є створення одинці з одним муніципальним центром.

5. Зміна кордонів комун, які стосуються лише незначної частини населення відповідної комуни, повинна здійснюватися з урахуванням побажань місцевих мешканців щодо збереження ідентичності комуни.

6. Кордони комун повинні встановлюватися насамперед виходячи зі сфери діяльності комуни. Водночас кордони повинні слугувати основою для раціональної системи територіального поділу, якщо це не суперечить іншим принципам встановлення кордонів

Особливий акцент комісія робила на необхідності формуванні адміністративно-територіальної одиниці, яка здатна стати надійною соціально-економічною основою для місцевого самоврядування. Всі інші міркування — щодо необхідності зміцнення місцевої демократії тощо — мали другорядний характер.

Опублікований звіт став предметом тривалих обговорень усіх зацікавлених сторін як на національному, так і на місцевому рівнях: органів виконавчої влади, політичних партій, профспілок, неурядових та дослідницьких організацій тощо. Реакція на звіт була неоднозначною. Багато комун висловилися проти реформи, оскільки вона загрожувала місцевій демократії. Укрупнення вони розглядали як бажання центрального уряду обмежити автономію органів місцевого самоврядування, а не спробу підвищити ефективність управлінського процесу. Стверджувалося, що пропонуване об'єднання комун є складовою частиною посилення тенденції до централізації, що прихильно сприймалася суспільством загалом.

Комуни, які позитивно сприйняли реформу, не відмовлялися від посилення ролі міжкомунального співробітництва, але не покладали на нього особливих надій. Для цих комун важливим був акцент на ефективності виробництва та надання державних послуг. Кілька великих урбанізованих комун розраховували на позитивні результати, аналогічні тим, що дав один з етапів укрупнення у 1960-і роки. Вони також вказували на небезпеку своєї «капсулізації» прилеглими комунами, мешканці яких безкоштовно користувалися культурними, інфраструктурними благами урбанізованих одиниць.

Норвезька конфедерація підприємців підтримала звіт комісії, відзначаючи потребу впровадження територіальної структури, яка б найкраще відповідала інтересам бізнесу. З цієї точки зору функціонально-географічний поділ, заснований на принципі доступності та

раціональності надання послуг, мав найважливіше значення. В свою чергу Федерація профспілок Норвегії підтримала ідею відповідності територіального поділу системи місцевого самоврядування загальнонаціональним інтересам і завданням.

За підсумками широкого обговорення Міністерство місцевого самоврядування та регіонального розвитку підготувало Білу книгу [5], в якій вказувалося на необхідність застосування функціонального критерію для визначення меж комун та проведення адміністративно-територіальної реформи. Однак вона не містила конкретних пропозицій щодо нових меж адміністративно-територіальних одиниць. Однак в ході її підготовки міністерство відмовилося від рекомендації комісії про встановлення мінімальної кількості мешканців комуни в 5000 осіб, що викликало найбільше критики з боку комун.

Біла книга була представлена парламенту у травні 1995 року з пропозицією прийняти відповідні нормативно-правові акти до весни 1996 року. Однак ще до того, як депутати парламенту почали її розгляд, кілька парламентаріїв висунули пропозицію, щоб будь-які зміни у територіальному устрої виходили з принципу добровільності та згоди мешканців, на відміну від пропонованого урядом примусового характеру перегляду кордонів комун. Зрештою парламентське обговорення Білої книги завершилося прийняттям рішення про відхилення урядової пропозиції щодо територіальної реформи.

Після невдачі у парламенті уряд був змушений шукати інших шляхів удосконалення системи місцевого самоврядування. На кінець 1990-х років ним успішно використовувалися дві стратегії: заохочення і покарання. Заохочення полягало в тому, що уряд відшкодував комунам усі витрати на процес об'єднання і гарантував стабільний обсяг трансферів з держбюджету протягом десяти років. Покарання стосувалося дрібних, «неефективних» комун, до яких застосовувалися нові критерії розрахунку державних субсидій, що призводило до зменшення фінансових надходжень з боку уряду.

Однак жодна з цих стратегій не дала відчутного результату. Протягом 1999–2004 років було проведено лише 12 референдумів щодо об'єднання комун. З них у шести випадках населення підтримало цю ідею, при цьому у двох випадках з дуже незначною перевагою — у два і чотири голоси. Однак, це не стало перешкодою на шляху процесу укрупнення відповідних комун. Лише в одному випадку більше 90% осіб, які прийняли участь у плебісциті, підтримали об'єднання, однією з умов якого

була побудова мосту між острівною комуною та комуною, що знаходиться на материку.

У 2005 році новий уряд вирішив, що регіональна реформа може до певної міри нівелювати негативні наслідки фрагментованості комун. Слід зазначити, що дворівнева система місцевого самоврядування, створена у 1837 році, проіснувала практично без змін до 1960-х років, коли почався процес об'єднання комун. На початку 1950-х почали з'являтися пропозиції щодо реформування регіонального рівня. Перший проект реформи фюлькес був запропонований Міністерством з питань місцевого самоврядування у 1954 році, але був відхилений.

Через десять років, у 1964 році, влада у містах та містечках була передана радам фюлькес. Ці урбанізовані одиниці настільки інтегрувалися зі своїми передмістями, що кордони між міськими і сільськими територіями практично стерлися в економічному та соціальному плані. Таким чином, тривала історія рад фюльке лише як сільських органів влади вийшла на новий етап. На той час фюльке відповідали переважно за середню освіту та шпиталі. Починаючи з середини 1960-х років їм передавалося все більше повноважень і вони почали відігравати важливу роль у реалізації програм держави соціального добробуту, зокрема щодо ліквідації територіальних відмінностей у якості соціальних послуг.

Однак передача нових повноважень не супроводжувалася жорсткішими вимогами щодо підзвітності. Лише після внесення змін у законодавство у 1976 році були впроваджені прямі вибори до ради фюльке, якій згодом було надано повноваження щодо визначення ставок місцевих податків, планування та координації.

Після перемоги на парламентських виборах 2005 року лівоцентристської коаліції Міністерство з місцевого самоврядування та регіонального розвитку розпочало підготовку регіональної реформи. Відповідна Біла книга була передана до парламенту у грудні 2006 року [6]. У ній пропонувалося три шляхи реформування регіонального рівня: 1) посилення існуючих рад шляхом розширення їх функцій, 2) укрупнення регіонів (скорочення кількості фюлькес з 19 до 15 або 14) та надання їм нових функцій; 3) створення макрорегіонів (5 або 9, залежно від розміру) з широкими повноваженнями. При цьому обсяг повноважень, які передавалися б регіонам, залежав насамперед від їх розміру.

Біла книга з регіональної реформи пропонувала три основні критерії для формування нових регіонів:

1) розмір, що передбачало використання переваг масштабу, що визначає фінансову спроможність надавати якісні державні послуги;

2) функціональність — створення регіонів, які формують інтегровані економічні зони;

3) ідентичність — формування нової моделі політичного співробітництва, що виходить за існуючі географічні та інституціональні межі адміністративно-територіальних одиниць.

Згідно законодавства Норвегії, повноваження щодо визначення меж адміністративно-територіальних одиниць — комун та фюльке — належать парламенту [7]. Вони можуть бути делеговані центральному уряду у випадку прийняття рішення про об'єднання комун за наявності згоди останніх. За діючого законодавства процес укрупнення можуть ініціювати як самі комуни та фюлькес, так і Міністерство з місцевого самоврядування та регіонального розвитку. Першим кроком у цьому процесі є проведення обстеження. Комуни зобов'язані провести консультації з мешканцями, але такої вимоги не існує щодо об'єднання фюлькес. Таким чином існує можливість для ініціювання процедури як на місцях, так і з центру щодо об'єднання органів місцевого самоврядування на двох рівнях. Слід зазначити, що старий механізм укрупнення комун, прийнятий у 1960-х роках, мав односторонній, примусовий характер. Межі комун визначалися Законом про зміни у комунальному розмежуванні (Lov av 21. desember 1956 om endring av kommunal inndeling). Зміни кордонів комун затверджувалася королем з урахуванням думки органів влади комуни і фюльке (ст. 1). Але якщо вони висловили незгоду, то остаточне рішення приймалося Стортингом. Згідно ст. 3, в основу територіального поділу покладалася принцип економічної доцільності, оскільки комуна є основним фінансово-податковою одиницею в країні. Однак в результаті невдалого обговорення Білої книги у 1995 році, примусове об'єднання на вимогу центру було заборонене. Тому фюльке була надана можливість обирати один з двох підходів до укрупнення: добровільний і примусовий.

У 2008 році урядом був розроблений пакет законодавчих актів, необхідних для впровадження компромісного варіанту регіональної реформи, в якій основний акцент було зроблено на децентралізації за збереження існуючого адміністративно-територіального поділу. Після тривалих дискусій з усіма зацікавленими сторонами 1 січня 2010 року реформа регіонального самоврядування вступила в силу: фюльке були замінені новими регіонами, які отримали їх повноваження. Відповідальність

за освіту і охорону здоров'я були передані комунам та набули аполітичного характеру для підвищення ефективності надання цих виду послуг. За центральним урядом були залишені повноваження щодо нормування та нагляду за дотриманням Конституції.

Отже, територіальні реформи ХХ–ХХІ ст. у Норвегії мали радикальний характер лише на рівні комун, в результаті чого вдалося зменшити їх кількість з 750 до 430. Завдяки укрупненню вони отримали більше повноважень та зміцнили свій універсальний характер: виконують широке коло повноважень та відіграють важливу роль у соціальному забезпеченні населення в рамках реалізованої в країні концепції держави загального добробуту. На регіональному рівні ці реформи, як і у більшості скандинавських країн, звелися до децентралізації без зміни існуючої системи адміністративно-територіального устрою. Особливість інституційної організації держави загального добробуту вимагатиме від уряду дотримуватися поміркованої політики щодо територіальної реорганізації та зосередження зусиль на зміцненні існуючої системи місцевого самоврядування, в якій на комуни покладено основна відповідальність за надання якісних соціальних послуг мешканців та всебічний розвиток територіальної громади.

Список використаних джерел:

1. Borge L.-E. Local government in Norway/ L.-E. Borge/Moisio A. Local Public sector in transition: A Nordic perspective. — Helsinki: Government Institute for Economic Research, 2010. — P. 95–121.
2. Kommuneinndelingskomitéen. Om revisjon av den kommunale inndeling m. v. Prinsipielle retningslinjer, Innstilling II. — Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1952.
3. Om prinsipielle retningslinjer for en alminnelig revisjon av den kommunale inndeling. — Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1955.
4. Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring. — Oslo: Kommunal departementet. Norges offentlige utredninger, 1992.
5. Kommune- og fylkesinndelingen. — Oslo: Kommunal- departemente, 1995.
6. Regionale fortrinn — regional framtid. — Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet, 2006.

-
7. Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova), №70. — Oslo: Kommunal-og regionaldepartementet, 2001.

Стаття надійшла до друку 29.08.2013 р.

Матвиенко А. С. Территориальные реформы в Норвегии

Рассмотрены реформы на двух уровнях самоуправления Норвегии: коммун и фюлькес, осуществленные в XX–XXI веках. Их основными заданиями были укрепление государства всеобщего благосостояния и сохранение автономии органов местного самоуправления, а основными инструментами достижения поставленных целей: объединение и развитие межкоммунального сотрудничества.

Ключевые слова: местное самоуправление, административно-территориальное устройство, государство всеобщего благосостояния, объединение, межкоммунальное сотрудничество.

Matvienko A. S. Territorial reforms in Norway

The reforms on two levels of local governments in Norway — municipalities and fylkes — during XX–XXI centuries are considered. Their main tasks were the strengthening of welfare state and sustaining the autonomy of local government; the main instruments were amalgamation and development of intermunicipal cooperation.

Keywords: local government, territorial division, welfare state, amalgamation, intermunicipal cooperation.