

6. Нестерович В. Ф. Вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів: проблеми конституційної теорії та практики : [монограф.] / В. Ф. Нестерович. – К. : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2014. – 736 с.

7. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові засади інституту лобювання: зарубіжний досвід та перспективи для України : [монограф.] / В. Ф. Нестерович. – К. : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2010. – 752 с.

8. Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020” : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/15 // Офіційний вісник Президента України. – 2015. – № 2. – Ст. 154.

УДК 342.4

О.М. Чернеженко

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА МОДЕЛЬ МІСЦЕВОГО
САМОУПРАВЛІННЯ ШВЕЦІЇ**

Стаття висвітлює особливості шведської моделі місцевого самоуправління, аналізує компетенцію муніципальних утворень. Визначаються фінансові основи шведського місцевого самоуправління. Досліджується конституційно-правове регулювання місцевого самоуправління Швеції.

Ключові слова: *муніципалітети, муніципальні округи, місцеве самоуправління, муніципальний податок, бюджет, міжбюджетні відносини, компетенція, регіональний рівень, місцевий рівень.*

Статья освещает особенности шведской модели местного самоуправления, анализирует компетенцию муниципальных образований. Определяются финансовые основы шведского местного самоуправления. Исследуется конституционно-правовое регулирование местного самоуправления Швеции.

Ключевые слова: *муниципалитеты, муниципальные округа, местное самоуправление, муниципальный налог, бюджет, межбюджетные отношения, компетенция, региональный уровень, местный уровень.*

The article covers peculiarities of the Swedish model of local government, analyzes the competence of municipalities. The financial framework of the Swedish local government is determined. The constitutional and legal regulations of local self-government in Sweden are investigated.

Key words: *municipalities, municipal districts, local government, municipal tax, budget, intergovernmental relations, competence, regional level, local level.*

У сучасних державах місцеве самоуправління вважається найважливішим елементом демократичної системи правління, без якого неможливо здійснювати народовладдя. У більшості зарубіжних країн місцеве самоуправління зазвичай закріплене на конституційному рівні та має значну законодавчу базу. Сьогодні, коли для України питання проведення реформи місцевого самоуправління є нагальним, доречно звернутися до порівняльного аналізу вивчення конституційно-правових моделей місце-

вого самоуправління зарубіжних країн, наприклад Швеції. Досвід функціонування шведської моделі місцевого самоуправління викликає великий теоретичний та практичний інтерес, оскільки ця держава має багатомісячну історію ефективного народовладдя на місцевому рівні.

Мета статті – комплексно дослідити конституційно-правове регулювання місцевого самоуправління Швеції, визначити особливості шведської моделі місцевого самоуправління, проаналізувати компетенцію муніципальних утворень та визначити фінансові основи шведського місцевого самоуправління.

Перш за все варто зазначити, що Швеція не має єдиного кодифікованого конституційного акта. Сучасну конституцію Швеції складають такі акти: Акт про форму державного правління 1974 року (з поправками від 20 квітня 1978 р., 7 листопада 1979 р. та 23 листопада 1994 р.), Акт про престолонаслідування 1810 року (з поправками від 15 листопада 1979 р.), Акт про свободу друку 1949 року та Основний закон про свободу висловлювань 1991 року [3, с. 700–802; 12].

Згідно з чинними актами в державі передбачено два види публічної влади – державна влада та місцеве самоуправління. Публічна влада здійснюється на трьох рівнях: національному, регіональному та місцевому. На національному рівні державну владу здійснюють такі державні органи, як Риксдаг (однопалатний парламент), Уряд, міністерства та різні спеціалізовані державні агентства. На регіональному рівні державна влада здійснюється в рамках адміністративних одиниць державного управління – на рівні ленів, які очолюють губернатори та регіональні збори. Губернатор лєну призначається урядом Швеції та його кандидатура затверджується Королем на 6 років. Тобто лєни є представниками уряду Швеції на регіональному рівні та безпосередньо йому підконтрольні. Найважливіша функція лєнів – це розробка та реалізація програм регіонального розвитку й координація взаємодії державних і муніципальних органів влади на регіональному рівні. Місцевий рівень публічної влади здійснюється громадами та комунами. Шляхом прямих виборів населення обирає членів ради уповноважених муніципалітету, які потім формують інші органи муніципальної влади в муніципалітеті. Самоврядні органи місцевого рівня (муніципалітети) не підпорядковані регіональним (ландстінгам), але активно співпрацюють, самостійно визначаючи напрями своєї співпраці. Нині в країні діють 290 муніципалітетів на місцевому рівні та 20 муніципальних округів на регіональному рівні [8, с. 46–68; 12].

Законодавчу базу діяльності органів місцевого самоврядування складає Конституція Швеції, базовий закон “Про місцеве самоврядування у Швеції” від 1991 року, а також деякі акти виборчого, податкового та галузевого законодавства, що регулюють окремі аспекти компетенції,

повноважень та відповідальності органів місцевого самоврядування, а також їх взаємовідносини з органами державної влади.

Муніципалітети та муніципальні округи можуть відрізнитися як за площею, так і за чисельністю населення. Наприклад, найбільший за площею муніципалітет Кіруна (Kiruna) (19 447 км²) знаходиться на півночі Швеції, а найменший муніципалітет Сундбюберг (Sundbyberg) (9км²) – недалеко від Стокгольма. За чисельністю населення найбільшим шведським муніципалітетом є Стокгольм, у якому близько мільйона мешканців. Найменша кількість населення зареєстрована в муніципалітеті Бьурхольм (Bjurholm), у якому проживає біля 2,6 тис. осіб. Чисельність населення майже половини муніципалітетів країни перевищує 15 тис. людей, інші мають кількість населення більше 100 тис. Подібна неоднорідність чисельності населення характерна також і для муніципальних округів. Частина муніципальних органів мають приблизно 200–300 тис. мешканців. Найбільшим за кількістю мешканців є муніципальний округ Стокгольмсько-го лену, у якому зареєстровано більше 1,85 мільйона осіб [7; 10].

Закон про місцеве самоврядування містить у собі фундаментальні принципи організації та діяльності органів місцевого самоврядування. По суті цей Закон визначає лише основи організації місцевого самоуправління, при цьому надаючи муніципальним органам влади широкі можливості для самостійного розв'язання його завдань. Цей Закон має однакове відношення як до муніципалітетів, так і до муніципальних округів. У Законі про місцеве самоврядування визначено поділ країни на муніципалітети та муніципальні округи, поняття мешканця муніципального утворення, основні повноваження та організаційна структура місцевих органів влади, особливості фінансового управління та інші питання.

Швеція відрізняється високим ступенем самостійності органів місцевого самоуправління у розв'язанні законодавчо закріплених за ними завдань. Сьогодні органи державної влади Швеції намагаються зменшити обсяг власних повноважень на місцях на користь органів місцевого самоуправління. Основна відповідальність у сферах соціального забезпечення, охорони здоров'я, освіти, екології відводиться на рівень муніципальних утворень. У цих сферах держава здійснює загальне законодавче регулювання та частину фінансування в рамках системи державних трансферів й вирівнювання бюджетної забезпеченості муніципальних утворень.

Якщо більш детально розглядати основні повноваження органів влади муніципалітетів, які являють собою перший рівень місцевого самоуправління в Швеції, то можна виокремити такі питання: соціальний захист населення; дошкільна, початкова та середня освіта; первинна система охорони здоров'я (муніципальні поліклініки); пожежна охорона; житлово-комунальне господарство; питання користування землею; громадянська оборона та захист навколишнього середовища; будівництво;

громадський транспорт та зв'язок; спорт та молодіжна політика; культура та мистецтво; благоустрій та нагляд за подвір'ями, вулицями та парками; енергетичне планування; співпраця місцевих органів влади (об'єднання муніципалітетів та муніципальних округів).

До повноважень влади муніципальних округів, які являють собою другий рівень місцевого самоуправління, відноситься питання охорони здоров'я в країні. Законом про охорону здоров'я та медичне обслуговування визначена відповідальність муніципальних органів за роботу амбулаторних та стаціонарних установ охорони здоров'я. Уся територія Швеції поділена на шість регіонів, у кожному з яких розташовані регіональні лікарні, які надають будь-які види послуг. Муніципальні округи надають також стоматологічне обслуговування громадянам до 20 років [1; 4; 7].

Крім цих повноважень, на рівні муніципальних округів можна виділити також муніципальну промисловість та торгівлю, середню професійну медичну освіту, вищу освіту в народних університетах, мережу спеціальних установ для людей із затримкою інтелектуального розвитку та співпрацю місцевих органів влади (об'єднання муніципалітетів і муніципальних округів). Громадський транспорт та зв'язок знаходиться в сумісному веденні з муніципалітетами.

У випадку прийняття муніципальними органами влади рішень, які виходять за межі їх компетенцій, згідно із Законом про місцеве самоуправління кожен мешканець муніципального утворення має право оскаржити подібні рішення муніципального утворення в суді. Глава 10 Закону про місцеве самоуправління присвячена оскарженню рішень муніципальних органів влади в адміністративному суді першої інстанції, яким є адміністративний суд відповідного лену. Правом оскаржити рішення органів влади муніципалітету або муніципального органу володіє кожен мешканець муніципального утворення, зареєстрований на його території. Подібна практика широко розповсюджена та є важливим інструментом впливу населення на діяльність місцевої влади.

Законодавство Швеції не встановлює єдиного переліку питань, розв'язання яких відноситься до ведення органів місцевого самоуправління. Усі повноваження, які покладені на муніципальні утворення Парламентом чи Урядом, носять імперативний характер та визначені в Законі про місцеве самоуправління, а також у спеціальних законах, які відносяться до тієї чи іншої сфери управління і за допомогою яких здійснюється розподіл повноважень та предметів ведення між різними рівнями влади. Крім того, реалізація деяких повноважень муніципалітетів і муніципальних округів не носить обов'язковий характер. Тобто на рівні обов'язкової компетенції існує факультативна компетенція муніципальних утворень.

Питання фінансового забезпечення діяльності місцевого самоуправління є дуже важливим для ефективного управління та розвитку муніципальних утворень. Основні принципи фінансового управління муніципальними утвореннями Швеції визначені Законом про місцеве самоуправління. Згідно із параграфом 2 глави 8 згаданого Закону управління фінансами в муніципалітетах та муніципальних округах повинно в першу чергу відповідати вимогам задовільної прибутковості та надійного забезпечення вкладення коштів. Усі детальні приписи та рішення, пов'язані з управлінням фінансами муніципального утворення, знаходяться в компетенції зборів уповноважених.

Згідно із Законом про місцеве самоуправління щороку муніципалітети та муніципальні округи складають бюджет на наступний календарний рік. Бюджет має містити в собі детальний план господарської діяльності та фінансовий план на бюджетний рік, а також фінансовий план на трирічний період, який обчислюється від початку бюджетного року. Крім того, у фінансовому плані на бюджетний рік обов'язково мають бути визначені джерела фінансування всіх статей бюджету та дана оцінка фінансового становища муніципального утворення на кінець бюджетного року [6; 11].

Значна роль місцевого самоуправління в системі публічної влади Швеції стала причиною поступового переходу місцевих органів влади до практики довготривалого фінансового планування, яка використовується додатково до прийняття річного бюджету муніципального утворення. Такий вид фінансового планування, націлений на перспективу та стабільність, став досить популярним і знайшов своє закріплення в Законі про місцеве самоуправління.

Основними джерелами доходів муніципальних утворень є муніципальний податок, державні дотації, зокрема й відрахування від деяких державних податків, плата за надані послуги, доходи від продажу муніципальної власності та займу.

Право муніципальних утворень стягувати податки закріплено в параграфі 7 глави 1 Акта про форму правління, відповідно до якого "муніципалітети та муніципальні округи володіють правом стягувати податки для виконання своїх завдань". Конституція Швеції не визначає окремі види податків, які можуть стягуватися муніципалітетами та муніципальними округами. До того ж місцева влада не може самостійно вирішувати, які види податків вона буде стягувати, - це робить Парламент за пропозицією Уряду. Види муніципального податку є єдиними для всіх муніципальних утворень. Муніципальні утворення тільки визначають ставку муніципального податку. Нині як муніципальний встановлений лише прибутковий податок.

Муніципальний податок стягується з фізичних осіб до бюджету того муніципального утворення, у якому вони зареєстровані станом на 1 листопада року, попереднього податкового періоду. Муніципальний податок, який є прибутковим податком, стягується за пропорційною шкалою і цим принципово відрізняється від державного прибуткового податку, який розраховується за прогресивною шкалою. Тобто податкова ставка муніципального податку, яка встановлюється муніципальним утворенням, не залежить від величини доходів фізичної особи та носить фіксований характер. Але потрібно зазначити, що система муніципального оподаткування Швеції має також і певні недоліки, наприклад, не усі групи, що виступають як споживачі муніципальних послуг, є платниками податків. Споживачами муніципальних послуг є як окремі громадяни, так і підприємства. Але структура муніципального податку така, що виплачується він лише фізичним особам.

Значна частина прибуткової частини бюджетів муніципальних утворень формується за рахунок місцевого оподаткування. Сьогодні доходи муніципалітетів на 60 % формуються за рахунок власних податкових надходжень, а в муніципальних округах цей відсоток ще вищий та складає близько 80 % [6; 11].

Основна роль держави в системі фінансування місцевого самоуправління Швеції заключається у вирівнюванні бюджетної забезпеченості муніципальних утворень за рахунок перерозподілу коштів муніципальних утворень та надання державних дотацій. Якщо раніше, до початку дев'яностих років, основна частина державних дотацій носила цільовий характер та призначалася для підтримки освітніх установ та установ по догляду за престарілими, то сьогодні державні дотації є загальними, і муніципальні утворення самостійно розподіляють кошти для фінансового забезпечення розв'язання питань місцевого значення. Це надає місцевій владі певну свободу у вирішенні повсякденних завдань і підвищує відповідальність за якість наданих послуг.

З 01 січня 2005 року у Швеції діє нове законодавство, розроблене та прийняте за ініціативою Уряду. Воно стосується модернізованої системи міжбюджетних відносин, що в значній мірі вплинуло на відносини між центральними органами державної влади та органами місцевого самоуправління з питань бюджетних правовідносин, організації та здійснення бюджетного процесу. Нова система міжбюджетних відносин направлена на вирівнювання бюджетної забезпеченості муніципалітетів та муніципальних округів з метою надання населенню, яке мешкає на їх території, однакового обсягу послуг незалежно від доходів муніципального утворення, а також інших факторів. В основі нової концепції міжбюджетних відносин – 5 елементів: вирівнювання бюджетної забезпеченості муніципальних утворень за доходами; вирівнювання бюджетної забезпеченості муніципаль-

них утворень за витратами; дотації на компенсацію структурних відмінностей; дотації перехідного періоду; коригуючі дотації / відрахування.

Вирівнювання бюджетної забезпеченості муніципальних утворень необхідне, оскільки умови функціонування як муніципалітетів, так і муніципалітетних округів інколи дуже відрізняються, що ставить муніципальні утворення в нерівне становище при реалізації своїх повноважень. Причиною цього можуть бути, наприклад, особливості географічного розміщення муніципального утворення. Крім того, органи місцевого самоуправління володіють неоднаковою фінансовою базою для виконання закріплених за ними функцій. У середньому близько 70 % витратних зобов'язань муніципальних утворень Швеції фінансуються за рахунок доходів від муніципальних податків. І лише 15 % доходів муніципальних утворень у середньому забезпечується за рахунок державного фінансування [8; 12].

Підсумовуючи, можна зазначити, що нинішня система місцевого самоврядування Швеції побудована на основі адміністративно-територіального поділу країни та має два рівні – регіональний та місцевий. Органи місцевого самоврядування Швеції мають високий рівень автономії, зокрема, вони мають власні джерела доходу, повноваження встановлювати розміри податку на доходи фізичних осіб.

Оскільки державне управління Швеції в більшій мірі децентралізоване, то основна частина відповідальності у сферах соціального забезпечення, охорони здоров'я, екології та інших покладається на муніципальні утворення. У цих сферах держава здійснює загальне регулювання та часткове фінансування. Багато важливих соціальних завдань, розв'язання яких у багатьох європейських країнах покладено на державу, у Швеції реалізується винятково органами місцевого самоуправління.

Особливістю фінансового забезпечення місцевого самоуправління Швеції є те, що основна частина витратної частини бюджетів муніципальних утворень покривається за рахунок доходів від муніципальних податків. Таким чином, залежність муніципальних бюджетів від зовнішніх джерел фінансування значно скорочується, оскільки фінансова забезпеченість муніципальних утворень здійснюється за рахунок прив'язки муніципальних бюджетів до системи муніципальних податків та підвищення економічної значущості останніх.

Використана література:

1. Евдокимов В. Б. Системы местного управления в зарубежных странах / В. Б. Евдокимов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 2. – С. 21–27.

2. Евдокимов В. Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В. Б. Евдокимов, Я. Ю. Старцев. – М. : Спарк, 2001. – 251 с.
3. Конституции государств Европы : [в 3 т. / под. ред. Л. А. Окунькова]. – М. : Изд-во НОРМА, 2001. – С. 700–802.
4. Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы. – Полис, 1999, № 2. – С. 155–167.
5. Конституционное право зарубежных стран: учебник / В. Е. Чиркин. – 7-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2012. – 608 с.
6. Рудебек К. Финансы местного самоуправления: шведский опыт / К. Рудебек // Финансы. – 1998. – № 4. – С. 17–19.
7. Хэггрут С. Местное самоуправление в Швеции. Традиции и реформы / [Хэггрут С., Крунваль К., Рибердаль К., Рюдебек К.]. – Стокгольм, 1999. – 116 с.
8. Gustafsson G. Local government reform in Sweden. – Lund : Gleerups, 1980. – 189 p.
9. Häggroth S. Swedish local government. Traditions and reforms. – Stockholm : The Swedish Institute, 1993. – 193 p.
10. Landstrom S. S. Sweden // Studies in Comparative Local Government. – Hague, 1970. – Vol. 4, № 1.–Pp. 57–79.
11. Lundberg J. Local government expenditures and regional growth in Sweden. – Umea : Univ., 2001. – 20 p.
12. Sweden Local Government Act 1991 [Electronic source] / Access mode : <http://www.sweden.gov.se>.