

# МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В КРАЇНАХ СКАНДИНАВІЇ ТА БАЛТІЇ

ОГЛЯД



## АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

РУКОПИС Дейвід Янг

ГРАФІЧНИЙ ДИЗАЙН ТА КАРТИ Вієра Ларсон, Ordbildarna AB

ПЕРЕКЛАД Інна Деркач

## КОНТАКТНА ІНФОРМАЦІЯ

SKL International, Hornsgatan 15, SE-118 82 Stockholm, Sweden

ВЕБ-САЙТ: [www.sklinternational.se](http://www.sklinternational.se)

ТЕЛЕФОН: + 46 8 452 7000

Е-ПОШТА: [info@sklinternational.se](mailto:info@sklinternational.se)

© SKL International 2016

ISBN 978-91-983336-0-2

# МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В КРАЇНАХ СКАНДИНАВІЇ ТА БАЛТІЇ

---

Огляд

# ЗМІСТ

---

Вступ	2
Данія	3
Естонія	9
Фінляндія	15
Латвія	21
Литва	27
Норвегія	33
Польща	40
Швеція	47
Посилання і джерела	54

---

## СКОРОЧЕННЯ

ВВП	Валовий внутрішній продукт
ЄЕП	Європейський економічний простір
ЄЗВТ	Європейська зона вільної торгівлі
СКС	Стандарт купівельної спроможності
AFLRA	Асоціація місцевих та регіональних органів самоврядування Фінляндії
ALAL	Асоціація місцевого самоврядування Литви
CEMR	Рада європейських муніципалітетів і регіонів
CEEP	Європейський центр роботодавців і підприємств, що надають публічні послуги
CLRAE	Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи
KS	Норвезька асоціація місцевих і регіональних влад (раніше – Kommunenes sentralforbund)
LALRG	Латвійська асоціація місцевих і регіональних влад
LGDK	Асоціація місцевих влад Данії
NUTS	Номенклатура територіальних одиниць у статистичних цілях
SALAR	Шведська асоціація місцевих влад і регіонів

# ВСТУП

---

**ЦЕЙ БУКЛЕТ** має на меті ознайомити читача з основними засадами місцевого самоврядування у восьми країнах Скандинавії та Балтії: Данії, Естонії, Фінляндії, Латвії, Литві, Норвегії, Польщі та Швеції. Кожна країна має власну історію та традиції місцевого самоврядування. У деяких країнах місцеве самоврядування бере свої витoki з Середньовіччя, в інших – є досить сучасним явищем. Незалежно від форми та історії, місцеве самоврядування наявне в усіх восьми країнах. Воно робить великий внесок у розвиток демократії, участь громадськості та покращення надання послуг. Цей буклет містить огляд структури та функцій місцевої влади в кожній країні, законодавчої бази, системи нагляду та фінансів, включно з джерелами доходів та напрямками видатків. Зважаючи на важливість Європейського союзу для цих країн, кожний розділ завершується описом відносин місцевого самоврядування та Європейським союзом. Цей буклет не наводить безпосередніх порівнянь між країнами, проте має уніфіковану структуру, що дає змогу читачеві дійти власних висновків. Даний буклет підготовлений SKL International – дочірньою організацією Шведської асоціації місцевих влад та регіонів. SKL International впроваджує проекти в сферах місцевого самоврядування, демократії, децентралізації та місцевого розвитку (див. <http://www.sklinternational.se>). Вона працює з політиками й урядовцями на національному та місцевому рівнях. SKL International щорічно

організовує низку навчальних візитів до Швеції та сусідніх країн з метою ознайомлення їх учасників із системою місцевої демократії та децентралізованими механізмами управління. Сподіваємось, що буклет надасть партнерам SKL International гарний огляд основних засад функціонування цих країн та покращить розуміння системи місцевого самоврядування всього регіону.

# ДАНІЯ

**ДАНІЯ МАЄ ДОВГУ ІСТОРІЮ** місцевого самоврядування, що зародилося ще в період Середньовіччя та користується конституційним захистом з 1849 року. Реформи з реорганізацією адміністративного поділу країни 1970 року, і особливо – 2007 року, скоротили кількість муніципалітетів до 98 та замінили колишні 13 адміністрацій провінцій на п'ять регіонів.

Муніципалітети відповідають за більшість послуг, пов'язаних із соціальним забезпеченням, що включають початкову освіту, центри зайнятості та соціальну допомогу й пільги (для безробітних, які не мають страхового покриття на випадок

безробіття). Головною сферою відповідальності регіонів є охорона здоров'я. Хоча регіони мають ради, що обираються шляхом прямих виборів, вони (на відміну від колишніх провінцій, які вони замінили) не мають формального статусу органів місцевого самоврядування тобто права стягувати податки.

Місцеве самоврядування в Данії є потужним: на цю сферу припадає 36,5% ВВП та майже 24% загальної зайнятості населення. Муніципалітети і регіони мають високий ступінь незалежності від уряду при виконанні своїх повноважень, хоча автономія щодо встановлення рівня місцевих податків на практиці дещо звузилася за останні роки. Губернатори провінцій мають



Муніципалітети відповідають за більшість послуг, пов'язаних із соціальним забезпеченням.

PHOTO iStock.com/KatarzynaBialasiewicz



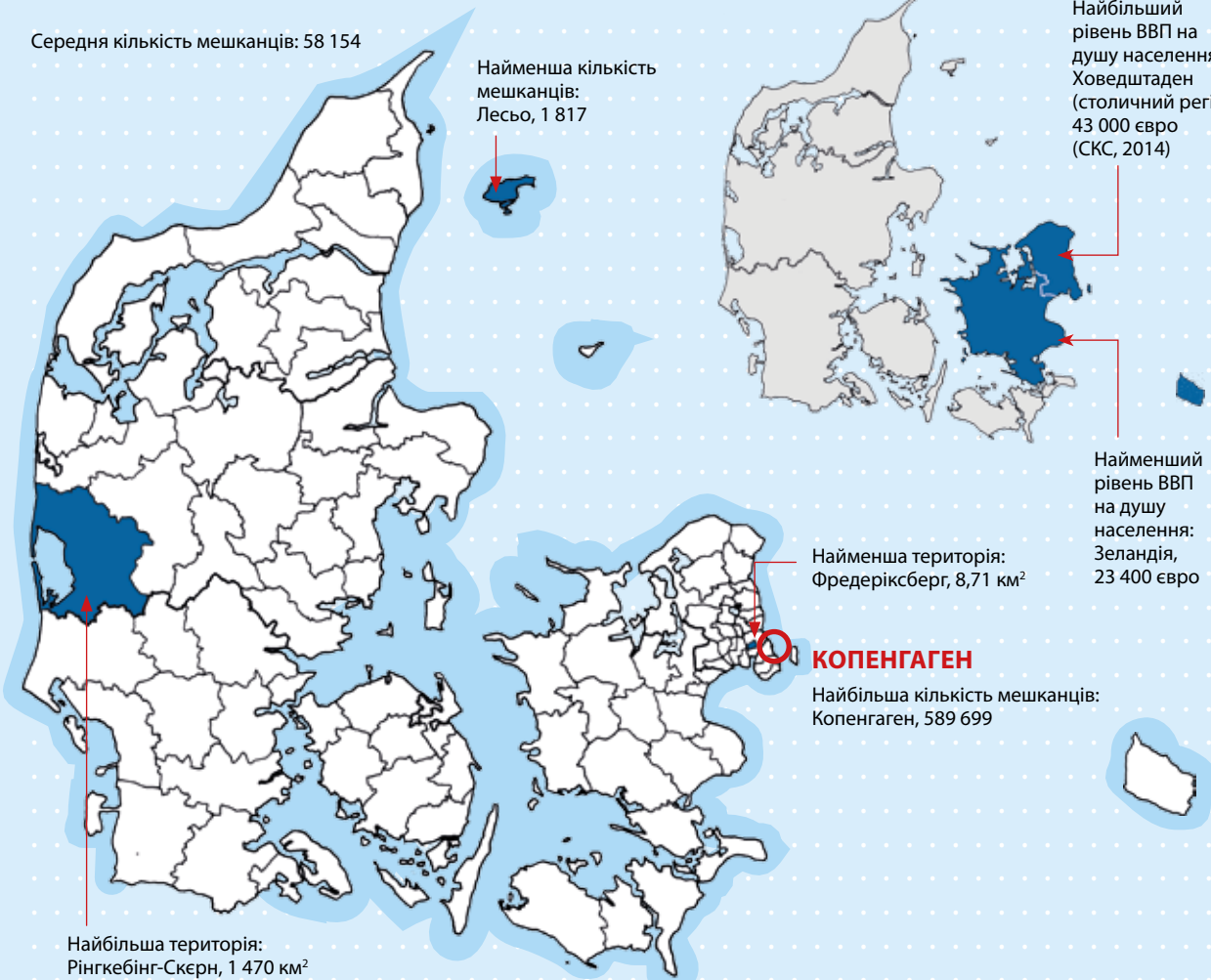
## ГОЛОВНІ ФАКТИ

Площа суходолу:	42 924 км <sup>2</sup>
Населення (2015):	5,66 млн
Густота населення:	132 мешканців/км <sup>2</sup>
Форма правління:	Конституційна монархія
ВВП на душу населення (СКС):	34 200 євро (у 2014 році)

98 МУНІЦИПАЛІТЕТІВ (kommuner)

5 РЕГІОНІВ (regioner)

Середня кількість мешканців: 58 154



Джерело: Статистичне агентство Данії

широкі повноваження щодо перевірки діяльності та забезпечення законності дій органів місцевого самоврядування, але це не стосується питань доцільності чи ефективності цих дій.

Асоціація місцевих влад Данії (LGDK) представляє інтереси муніципалітетів у відносинах з урядом, а також діє в якості асоціації роботодавців – у відносинах з профспілками. Виконавчий комітет Асоціації складається з місцевих обраних представників і має штат у кількості близько 400 співробітників. Окрема асоціація, «Регіони Данії», представляє п'ять регіонів і має подібну структуру та штат зі 170 працівників.

## ФУНКЦІЇ

### 98 МУНІЦИПАЛІТЕТІВ

- Початкова освіта
- Догляд за дітьми
- Догляд за літніми людьми
- Інтеграція біженців та іммігрантів
- Захист навколишнього середовища, збір та утилізація відходів
- Допомога по безробіттю
- Економічний розвиток
- Культура і спорт

### 5 РЕГІОНІВ

- Охорона здоров'я
- Лікарні
- Медичне страхування
- Лікування психічних розладів
- Соціальні послуги і спеціальна освіта
- Регіональний розвиток
- Сприяння бізнесу
- Туризм
- Природа і навколишнє середовище
- Зайнятість
- Культура
- Транспорт
- Забруднення ґрунту

Джерело: CEMR

## Місцева демократія

І ради муніципалітетів, і ради регіонів обираються в ході прямих виборів на фіксований чотирирічний термін. **Рада** (*kommunalbestyrelse / regionsråd*) обирає голову серед своїх членів на весь термін її повноважень. Голова ради також виконує повноваження керівника адміністрації.

У муніципалітетах голова ради має титул **мера** (*borgmester*) і очолює фінансовий комітет (через який повинні проходити всі фінансові питання). Мер має лише обмежені повноваження щодо прийняття рішень від імені повної ради. Всі члени ради мають право виносити питання чи справу на розгляд повної ради. Рада може створювати **постійні комітети** з різних сфер, які здійснюють управління повсякденними адміністративними справами та готують рішення для повної ради.

## Законодавча база і нагляд

У розділі 82 Акту про Конституцію 1953 року передбачено: «Право муніципалітетів самостійно управляти власними справами, під наглядом Держави, закріплюється в законодавстві». Таким чином Конституція захищає муніципалітети, хоч і не гарантує їм права стягувати податки або встановлювати явні обмеження щодо нагляду з боку держави. Це також не стосується регіонів (які, на відміну від колишніх провінцій, не є муніципалітетами в значенні, що вживається в Конституції).

Закон про муніципальне управління (*Lov om kommunernes styrelse*) встановлює загальні правила для рад, комітетів, мерів, місцевих бюджетів і державного нагляду. Зазначені вище функції місцевого самоврядування визначаються у низці інших галузевих законодавчих актів.

Державні адміністрації в кожному з п'яти регіонів здійснюють моніторинг загального дотримання органами місцевого самоврядування законодавства про діяльність органів влади, за винятком закону про працю та специфічних сфер, у яких інші державні органи наділені повноваженнями щодо нагляду, зокрема – охорони здоров'я та освіти. У випадках очевидного порушення законодавства державні адміністрації можуть скасовувати рішення або накладати штрафи на членів рад за бездіяльність.



Справи, які стосуються належної практики адміністрування, справедливості муніципальних співробітників тощо можуть розглядатися Омбудсменом Парламенту або приватним судом у питаннях, що відносяться до приватного права.

Закон про муніципальну адміністрацію вимагає від органів місцевої влади, щоб їх фінансова звітність проходила незалежний аудит.

## Фінанси

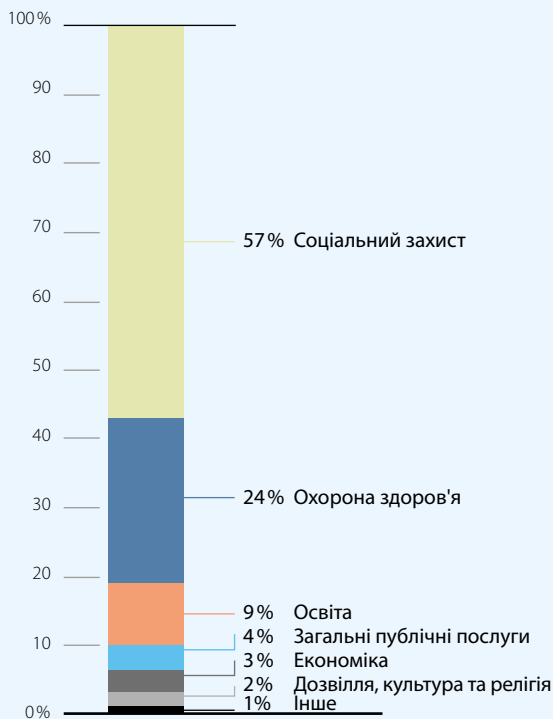
Видатки місцевого самоврядування в Данії на рівні 36,5% ВВП або 64,1% загальних державних видатків є найвищими в ЄС. Як проілюстровано на діаграмі нижче, це частково зумовлено тим, що органи місцевого самоврядування мають значні повноваження в сфері соціального захисту, включаючи виплату різних соціальних пільг, а також

догляд за літніми людьми та інвалідами.

Більша частина доходів муніципалітетів формується з податків, зокрема місцевого податку на доходи фізичних осіб, який у 2014 році в середньому становив 24,9% від оподаткованого доходу мешканців. У принципі муніципалітети мають свободу щодо встановлення ставки податку, хоча на практиці існують певні обмеження. Розмір державних грантів автоматично знижується при перевищенні загального рівня муніципальних податків, погодженого між Асоціацією місцевих влад Данії та урядом. Також протягом кількох останніх років муніципалітети, що знижували податки, винагороджувалися додатковими грантами.

Складна система грантів включає нецільову субвенцію, часткове відшкодування виконання певних повноважень (включаючи трансферти на

**Видатки органів місцевого самоврядування в Данії (2014)**



Джерело: Євростат



Муніципалітети та регіони Данії є ключовими рушіями розвитку та визначають регіональні та соціальні програми.

PHOTO pixabay

соціальну допомогу) та вирівнювання. Вирівнювання ґрунтується на так званому структурному дефіциті або надлишку – різниці між потребами витрат і податковими надходженнями при середній ставці податку.

За даними Міністерства соціальної політики та внутрішніх справ, у 2013 році податки становили більше половини (55%) місцевих доходів. З них 87% становив податок на доходи фізичних осіб, а більша частина решти – податок на землю і податок на нерухомість.

Субвенції та поточні доходи (включаючи оплату послуг, що фінансуються з податків, таких як догляд за літніми людьми та інвалідами і початкова освіта) становили по 21% місцевих доходів. Ці цифри не

включають послуг, що повністю фінансуються за рахунок користувачів, таких як водопостачання та утилізація відходів.

Отримання позик органами місцевого самоврядування в Данії підлягає суворому нагляду з боку держави і дозволяється лише в обмежених сферах, наприклад, інвестиції в комунальне господарство, соціальне житло або технології енергозбереження в будинках.

Доходи регіонів повністю складаються з субвенцій – 81% від держави і 19% від муніципалітетів (у 2013 році). Ці кошти є цільовими і призначені на охорону здоров'я, соціальні послуги та спеціальну освіту, регіональний розвиток.



Нещодавнє дослідження показало, що 41% данського законодавства про працю зазнає впливу Директив ЄС.

PHOTO IStock.com/MIROSLAV GEORGUEVIC

## Відносини з ЄС

Серед усіх країн, представлених у цьому огляді, Данія має найдовший досвід членства в Європейському союзі, приєднавшись до ЄС в 1973 році. У 2014 році Асоціація місцевих влад Данії (LGDK) оновила свій аналіз впливу ЄС на муніципалітети, який показав, що майже половина питань порядку денного муніципалітетів були сформовані під впливом законодавства ЄС або інших угод чи цілей (див. текст у рамці).

У зв'язку з тим, що Данія багата країна і не має малозаселених північних регіонів, як деякі з її сусідів, її частка в Європейських структурних та інвестиційних фондах є низькою: на період 2014-2020 років виділено 246 євро на душу населення. Однак муніципалітети та регіони є ключовими гравцями на форумах регіонального росту, які визначають

пріоритети для регіональних і соціальних програм, а також інших напрямів фінансування ЄС, таких як дослідження і науково-технічні розробки (Horizon 2020).

Асоціація місцевих влад Данії і Асоціація «Регіони Данії» мають офіси в Брюсселі та представлені в кількох організаціях на рівні ЄС, таких як Рада європейських муніципалітетів і регіонів (CEMR), Європейський центр роботодавців і підприємств, що надають публічні послуги (CEEP), а також Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи (CLRAE). Ці дві асоціації виступають у ролі секретаріату Данської делегації в Комітеті Регіонів, яка складається з дев'яти членів: дві третини від муніципальних рад і одна третина від регіональних рад.

### ВПЛИВ ЄС НА ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

З метою оцінки впливу членства ЄС на муніципалітети, Асоціація місцевих влад Данії (LGDK) проаналізувала 40 порядків денних 10 муніципалітетів – по одному великому і одному малому з кожного із п'яти регіонів Данії. Асоціація також вивчила добірку положень стосовно ринку праці та колективні угоди між Асоціацією і профспілками.

Законодавство ЄС має прямий вплив на такі сфери, як державні закупівлі, оцінка впливу на навколишнє середовище або стандарти питної води. В інших сферах, включаючи освіту, соціальне забезпечення чи клімат, звіти та рекомендації ЄС впливають на національні плани заходів, які, в свою чергу, можуть мати політичний вплив на муніципальному рівні.

Майже половина (47%) проаналізованих питань порядку денного показали вплив ЄС – законодавчий та/або політичний. Крім цього, 41% змісту законодавства про працю Данії (особливо правила щодо надання декретної відпустки, трудових договорів, робочого часу, відпусток і святкових днів тощо) ґрунтується хоча б на одній директиві ЄС, а 39% змісту колективних угод Асоціації знаходиться під впливом директив ЄС, або рамкових угод.

# ЕСТОНІЯ

**ХОЧА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЦІЄЇ КРАЇНИ МАЄ КОРИННЯ**, що сягає ще часів Російської імперії і глибше, власне органи місцевої влади Республіки Естонія з'явилися після здобуття незалежності в 1918 році. В епоху комуністичного режиму, починаючи з 1940 року, ці органи були фактично скасовані, але швидко відновилися вже напередодні розпаду Радянського Союзу. Місцеві вибори пройшли в грудні 1989 року, а в Конституції, прийнятій у 1992 році, окремий розділ присвячено місцевому самоврядуванню.

З 1989 року країна мала два рівні місцевого самоврядування: повіти і муніципалітети (як

міські, так і сільські). У 1994 році адміністрації повітів увійшли до центральних органів влади; водночас розпочався процес добровільного об'єднання муніципалітетів, у рамках якого держава пропонувала фінансові стимули для тих, хто обирає шлях об'єднання. Хоч загальна кількість муніципалітетів скоротилася від 254 у 1995 році до 213 станом на початок 2016 року, певна кількість найменших сільських муніципалітетів залишилася, однак при наданні послуг вони зазвичай співпрацюють зі своїми більшими сусідами. У грудні 2015 року уряд оприлюднив законопроект щодо нової, більш комплексної реформи, (див. текст у рамці).



Не зважаючи на нещодавні об'єднання, певна кількість малих сільських муніципалітетів залишилася, однак при наданні послуг вони зазвичай співпрацюють зі своїми більшими сусідами.

PHOTO ISTOCK.COM/PROSIACZEQ



ЕСТОНІЯ

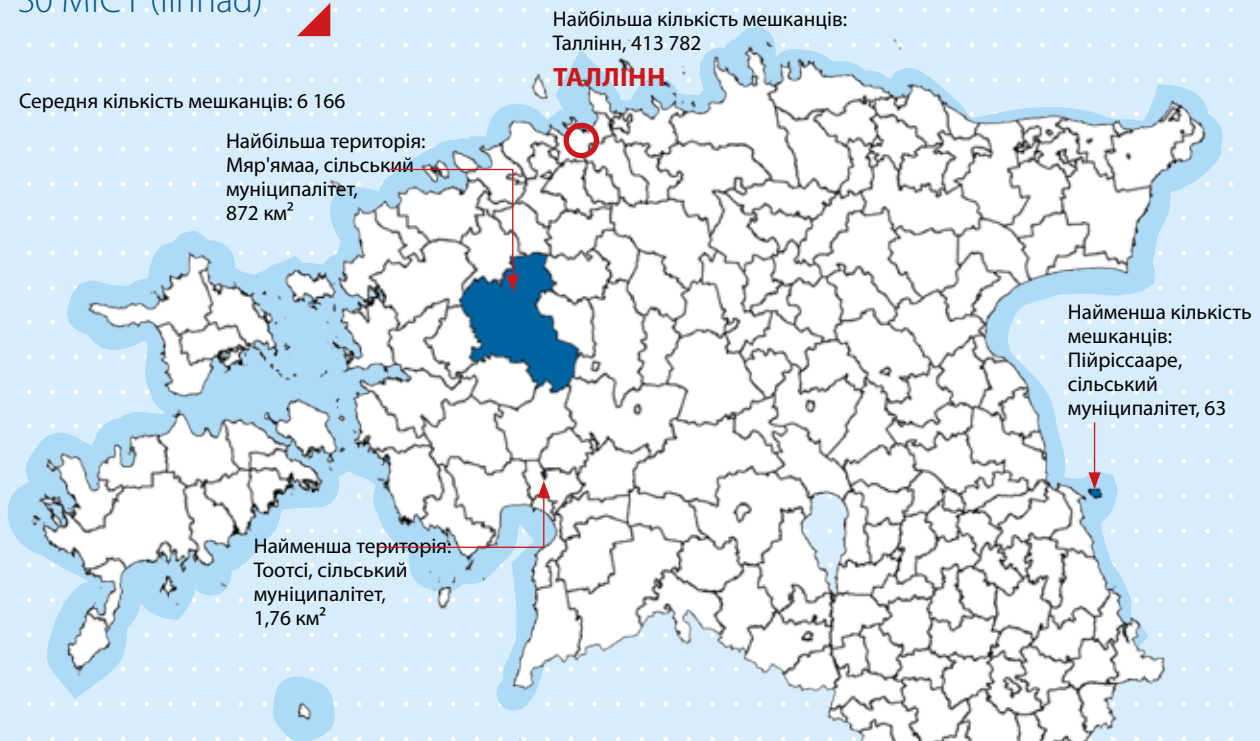


## ГОЛОВНІ ФАКТИ

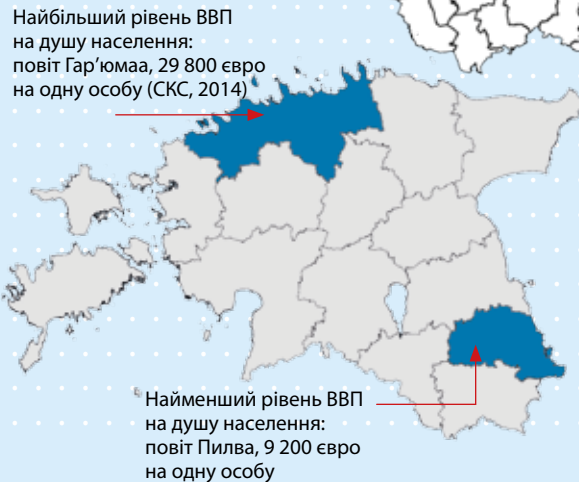
Площа суходолу:	43 432 км <sup>2</sup>
Населення (2015):	1,31 млн
Густота населення:	30 мешканців/км <sup>2</sup>
Форма правління:	Республіка
ВВП на душу населення (СКС):	20 900 євро (у 2014 році)

## 183 СІЛЬСЬКИХ МУНІЦИПАЛІТЕТІВ (vallad) 30 МІСТ (linnad)

Середня кількість мешканців: 6 166



## 15 ПОВІТІВ (maakonnad) НЕ НАЛЕЖАТЬ ДО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ



Органи місцевого самоврядування відіграють значну роль, особливо у сфері освіти, та користуються суттєвим правовим захистом. Однак вони сильно залежать від держави в плані фінансування, оскільки лєвова частина їхніх доходів формується з податку на доходи фізичних осіб, що розподіляється між органами різних рівнів (і стягується за ставкою, що встановлюється на центральному рівні) та субвенцій. Нагляд з боку держави стосується як «законності, так і цільового використання».

Асоціація міст Естонії та Асоціація сільських муніципалітетів Естонії засновані, відповідно, в 1920 і 1921 роках, відновили діяльність у 1990 році з метою представлення спільних інтересів міст і сільських муніципалітетів та сприяння співробітництву між своїми членами. Асоціації створили Асамблею співробітництва асоціацій органів місцевого самоврядування, з якою уряд проводить щорічні консультації стосовно бюджетних питань.

## АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА

З 1990-х років Естонія зробила кілька спроб впровадження територіальної реформи, включаючи прийняття Закону в 2004 році, який відкрив дорогу для добровільного об'єднання протягом останніх років. Проте, подібно до інших країн, які спробували реалізувати добровільний підхід (наприклад, нещодавній досвід Фінляндії або досвід Швеції в 1960-х роках), результати не стали достатньо далекосяжними, щоб вирішити проблеми, на розв'язання яких була спрямована реформа.

У 2015 році уряд Естонії запропонував нову реформу в два етапи, яка має вступити в силу на момент проведення наступних місцевих виборів у жовтні 2017 року. З метою гарантування високоякісних публічних послуг, законопроект встановлює мінімальний критерій до чисельності населення на рівні п'яти тисяч мешканців. Перший етап реформи є добровільним і передбачає фінансові стимули в формі державних грантів для тих, хто обрав шлях об'єднання. Також пропонуються компенсації для голів рад і мерів, чиї повноваження припиняються в результаті об'єднання. Для муніципалітетів з кількістю мешканців менше п'яти тисяч осіб (і, можливо, іншою), які не погоджуються на добровільне об'єднання, уряд планує ініціювати злиття на початку 2017 року без фінансових компенсацій.

*Більш докладно див. на сайті <http://haldusreform.fin.ee/> (естонською мовою)*

## ФУНКЦІЇ

### 213 МУНІЦИПАЛІТЕТІВ

- Освіта
- Соціальне забезпечення
- Послуги охорони здоров'я
- Культура, дозвілля, спорт
- Соціальне житло
- Планування міських та сільських територій
- Туризм
- Громадський транспорт
- Водопостачання, водовідведення, освітлення громадських місць, централізоване опалення
- Навколишнє середовище
- Збір та утилізація відходів
- Утримання доріг і кладовищ
- Місцеві податки

Джерело: CEMR

## Місцева демократія

Ради муніципалітетів (*volikogud*) обираються шляхом прямих виборів на термін чотири роки. Рада обирає **голову** (*volikogu esimees*) і може створювати постійні та спеціальні **комітети** відповідно до власного статуту; лише ревізійна комісія є вимогою законодавства.

Рада призначає **мера** (*linnapea* у містах, *valla-vaenet* у сільських муніципалітетах) і затверджує створення мером місцевого виконавчого комітету або **уряду** (*valitsus*). Таким чином, мер є посадовою особою, яка виступає головою муніципальної адміністрації, хоча часто цю посаду обіймають професійні політики. Якщо член ради призначається мером або членом місцевого уряду чи на оплачувану посаду в адміністрації, його повноваження як члена ради припиняються.

## Законодавча база і нагляд

Конституція 1992 року надає суттєвий захист місцевому самоврядуванню. У спеціально присвяченому розділі XIV зазначено, серед іншого, що «усі місцеві питання вирішуються та регулюються органами місцевої влади, які функціонують незалежно, у відповідності до законодавства», і що такі органи наділяються повноваженнями лише у відповідності до законодавства або за їхньою згодою. Також зазначається, що органи місцевої влади мають незалежні бюджети та право стягувати і збирати податки й збори, і що «видатки, пов'язані з виконанням повноважень, які визначаються для органів місцевої влади законом, фінансуються з державного бюджету».

Закон про організацію місцевого врядування 1993 року визначає повноваження і функції органів місцевої влади, формування і порядок роботи рад і місцевих урядів, а також загальні положення з таких питань, як аудит і нагляд. Наприклад, цей



Естонію вважають лідером в сфері електронного врядування. Наприклад, система e-School дає можливість батькам перевірити домашні завдання та оцінки дітей через інтернет.

PHOTO IStock.com/WILLSIE

закон уповноважує муніципалітети здійснювати економічну діяльність або міжмуніципальне співробітництво. Закон також вимагає готувати план розвитку та бюджетну стратегію і створювати ревізійну комісію з членів ради. Окремі акти регулюють питання бюджетів органів місцевої влади, виборів, асоціацій та територіального поділу.

Стосовно нагляду Конституція передбачає, що нагляд за органами місцевої влади визначається законом. Закон про організацію місцевого врядування визначає, що губернатор повіту, Національний офіс з питань аудиту та Канцлер юстиції відповідають за нагляд та інспектування, і що нагляд стосується «законності та цільового

використання». Зокрема губернатори повітів можуть здійснювати моніторинг виконання муніципалітетами функцій, переданих державою, але вони не можуть скасовувати дії – лише пропонувати вдосконалення та, за необхідності, звертатися до вищої інстанції.

## Фінанси

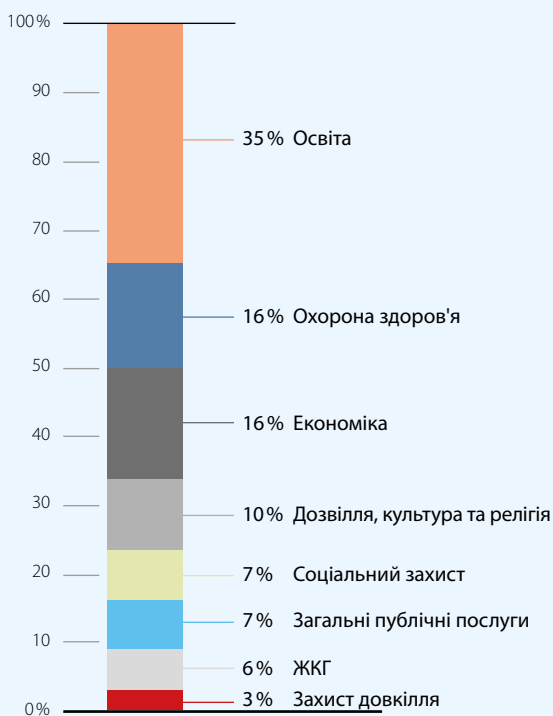
Видатки місцевого самоврядування є нижчими, ніж середній показник ЄС у термінах ВВП (9,2%), але дещо вищими в термінах державних видатків (24,2%), що відображає невеликий розмір публічного сектору в Естонії в цілому. Освіта, що включає початкові та середні школи, є найбільшим сектором видатків. Охорона здоров'я також є сферою відповідальності муніципалітетів, але з 2001 року забезпечується через публічні акціонерні компанії або фундації.

За даними Міністерства фінансів, 61,2% місцевих доходів у 2014 році було одержано від податків, основна частина яких надійшла від податку на доходи фізичних осіб, що розподіляється між різними рівнями адміністрації. Ставка податку встановлюється на центральному рівні, і муніципалітети одержують фіксовану частку оподаткованого доходу своїх мешканців (11,4% у 2014 році). Муніципалітети не мають права голосу при встановленні ставки податку на доходи, але користуються свободою в певних межах встановлювати ставки для податку на землю та деяких інших місцевих податків.

Державні субвенції у 2014 році становили 26% місцевих доходів. З них 63,7% були одержані в формі нецільової субвенції та 15,8% – в формі цільової субвенції з конкретним призначенням. Фонд фінансового вирівнювання, який надає компенсацію муніципалітетам, чиї очікувані витрати на надання послуг перевищують базу доходів, забезпечує решту коштів – 20,5%.

Закон про управління фінансами органів місцевого самоврядування встановлює суворі обмеження щодо дефіциту місцевого бюджету та позик. Закон також передбачає, що асоціації органів місцевого самоврядування погоджують з урядом цільовий показник загального дефіциту бюджетів місцевого самоврядування, а також погоджують зі своїми членами те, як цей показник

**Видатки органів місцевого самоврядування в Естонії (2013)**



Джерело: Евростат



буде розподілено. У більш загальному сенсі – уряд щороку консультиється з Асамблеєю співробітництва асоціацій з таких питань, як податкова політика та базова вартість, перш ніж подавати бюджет до парламенту.

## Відносини з ЄС

Естонія приєдналася до Європейського союзу в 2004 році та є найбільшим одержувачем структурних фондів ЄС на душу населення на період 2014 – 2020 років розмір виділених коштів становить 3 363 євро. Ці кошти відіграють велику роль у розвитку місцевої інфраструктури, наприклад – споруд з очищення стоків та утилізації відходів. Натомість, управління цими коштами здійснюється центральними органами влади, з консультаціями, але відносно малою участю асоціацій органів місцевого самоврядування. Крім того, для менших за розміром муніципалітетів

складно готувати проекти, що передбачають фінансову підтримку ЄС з адміністративної та фінансової точок зору.

Асоціація міст Естонії та Асоціація сільських муніципалітетів Естонії відкрили спільний офіс у Брюсселі в 2005 році та виконують роль секретаріату для Естонської делегації в Комітеті Регіонів. Цей орган складається з семи членів (чотири представники міст, які обираються на місцевому рівні, три представники сільських муніципалітетів) і семи заступників (три від міст і чотири від сільських муніципалітетів). Асоціації також представлені в таких організаціях, як Рада європейських муніципалітетів і регіонів (CEMR), Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи (CLRAE), а також Організація субрегіонального співробітництва країн Балтії (BSSSC).



Структурні фонди ЄС мали великий вплив на місцеву інфраструктуру Естонії, зокрема, водопостачання та утилізацію побутових відходів.

PHOTO SHUTTERSTOCK.COM/AVATAR\_023

# ФІНЛЯНДІЯ

**ФІНЛЯНДІЯ МАЄ ДОВГУ ТРАДИЦІЮ** місцевого самоврядування – від Середньовіччя та часів, коли країна була частиною Шведського королівства і Російської імперії. Після здобуття незалежності в 1917 році муніципальне врядування було закріплене в Конституції 1919 року, хоча функції місцевої влади залишилися обмеженими. З початком утвердження держави загального добробуту муніципалітетам було передано більше повноважень з надання публічних послуг, хоча і під опікою міністерств. З кінця 1980-х років триває тенденція до збільшення місцевої автономії, важливими рисами чого стали реформування муніципальних фінансів і зниження державного регулювання.

Протягом останніх років уряд просуває територіальну реформу, вимагаючи від малих муніципалітетів спільно організувати медичні та соціальні послуги і надаючи фінансові стимули тим, хто виявляє бажання об'єднатися. У результаті цих зусиль кількість муніципалітетів скоротилася з 448 у 2001 році до 313 станом на 1 січня 2016 року, хоча ще залишається певна кількість дуже малих муніципалітетів, особливо на архіпелазі та в районах, де мешканці розмовляють шведською мовою.

Крім цього, Фінляндія має 19 регіонів з обмеженими функціями місцевого самоврядування у сферах регіонального розвитку, планування та просування



В наслідок територіальної реформи кількість муніципалітетів Фінляндії за останні 15 років скоротилась. Проте, досі існує ряд дуже малих муніципалітетів фінського архіпелагу.

ФОТО Leif Thorin



### ГОЛОВНІ ФАКТИ

Площа суходолу:	303 892 км <sup>2</sup>
Населення (2015):	5,47 млн
Густота населення:	18 мешканців/км <sup>2</sup>
Форма правління:	Республіка
ВВП на душу населення (СКС):	30 300 євро (у 2014 р.)

313 МУНІЦИПАЛІТЕТІВ  
(kunta / kommuner)

Середня кількість мешканців: 17 528

Найбільша територія:  
Інарі, 15 054 км<sup>2</sup>

19 РЕГІОНІВ  
(maakunta / regioner)  
НЕ НАЛЕЖАТЬ ДО МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ ОКРІМ  
Оланд та Кайнуу

Найменша  
кількість  
мешканців:  
Соттунга,  
97

Найменша  
територія:  
Кауніайнен,  
5,89 км<sup>2</sup>

#### HELSINKI

Найбільша кількість  
мешканців:  
Гельсінкі, 628 834

Найменший  
рівень ВВП  
на душу  
населення:  
Кайнуу,  
20 900 євро  
на одну особу

Найбільший рівень ВВП  
на душу населення:  
Гельсінкі-Уусімаа, 39 900 євро  
на одну особу (СКС, 2013)

регіональних інтересів. Натомість, за винятком провінції Кайнуу та автономної провінції Аландські острови, регіональні ради складаються з представників муніципалітетів, які не обираються шляхом прямих виборів. Держава також має на цьому рівні регіональні державні адміністрації та інші агентства.

Муніципалітети Фінляндії користуються високим ступенем автономії як у фінансовому, так і в законодавчому плані. Вони є головними надавачами послуг соціального забезпечення, що включають також вторинну медичну допомогу (яка в інших країнах зазвичай відноситься до вищого рівня врядування). Однак застій в економіці та збільшення витрат через старіння населення протягом останніх років створили напруження для місцевих фінансів, що призвело до підвищення податків і запозичень, а також встановлення урядом верхньої граничної межі для дефіциту муніципальних бюджетів.

Асоціація місцевих і регіональних органів самоврядування Фінляндії (AFLRA) представляє інтереси муніципалітетів і надає послуги їм та спільним органам, зокрема регіональним радам, округам лікувальних закладів та іншим органам, що утворюються з конкретною метою в галузях охорони здоров'я та освіти. Асоціація також включає Комісію роботодавців органів місцевого самоврядування, яка виступає в ролі об'єднання роботодавців.



## ФУНКЦІЇ

### 317 муніципалітетів

- Охорона здоров'я (первинна допомога, вторинна допомога, стоматологія)
- Соціальні послуги (заклади денного догляду за дітьми, послуги для літніх людей та інвалідів)
- Освіта (дошкільна, початкова, середня, професійно-технічна, освіта для дорослих і бібліотеки)
- Культура і дозвілля
- Спорт
- Територіальне планування
- Будівництво і експлуатація технічної інфраструктури та охорона навколишнього середовища (дороги, енергопостачання, водопостачання та водовідведення, порти та громадський транспорт)
- Бізнес і зайнятість
- Незалежне право оподаткування та незалежні фінанси

### Регіон Кайнуу

- Соціальні послуги та соціальне забезпечення
- Охорона здоров'я
- Освіта (спільно з муніципалітетами)

### Автономна провінція Аландські острови

- Освіта
- Культура
- Поліція
- Охорона здоров'я
- Соціальні питання
- Зайнятість

Джерело: CEMR

Муніципалітети Фінляндії є головними надавачами послуг соціального забезпечення, що включають також вторинну медичну допомогу (яка в інших країнах зазвичай відноситься до вищого рівня врядування).

PHOTO IStock.com/SVETIKD

## Місцева демократія

**Муниципальні ради** (*kunnanvaltuusto / kommunfullmäktige*) обираються шляхом прямих виборів на термін чотири роки. Рада обирає членів свого **правління** (*kunnanhallitus / kommunstyrelse*) пропорційно кількості місць, які різні партії мають в раді. Виконавчий орган ради складається з правління та призначених адміністративних співробітників.

Традиційно, фінські муніципалітети не мають мерів, і в більшості випадків рада призначає **муніципального менеджера** (*kunnanjohtaja / kommundirektör*), який очолює адміністрацію. Однак прийнята зміна в Законі про місцеве врядування в 2006 році дозволила муніципальним радам замість менеджера обирати в якості **мера** обраного представника (*porimestari / borgmästare*), який очолює адміністрацію та є головою виконавчого комітету. Міста Тампере і Пірккала вирішили взяти для себе так звану модель «сильного мера».

У структурі правління муніципалітету рада може створювати **комітети** для вирішення питань у конкретних сферах повноважень, зокрема – з питань надання медичних і соціальних послуг, освіти, містобудування, охорони навколишнього середовища, послуг у сфері культури та дозвілля.

### КВОТИ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ

З 1995 року Закон про рівність жінок і чоловіків Фінляндії передбачає квоти забезпечення гендерної рівності, що стосуються правління муніципалітетів, комітетів та органів міжмуніципального співробітництва. Частка жінок і чоловіків у цих органах повинна бути не меншою від 40%, відповідно.

Натомість, ці положення не стосуються виборних рад. У 2012 році на муніципальних виборах частка жінок-кандидатів становила 38,8%, а частка обраних жінок-членів рад – 36,2%.

## Законодавча база і нагляд

Конституція Фінляндії 1999 року надає чіткі гарантії місцевому самоврядуванню. У розділі 121 зазначено: «Фінляндія ділиться на муніципалітети, чий адміністрації ґрунтуються на самоврядуванні їхніх мешканців». Конституція також надає муніципалітетам право стягувати податки.

Закон про місцеве врядування 1995 року визначає загальні функції та порядок організації виборів, фінансової діяльності, міжмуніципального співробітництва тощо. Обов'язком муніципалітетів є «сприяти добробуту мешканців і сталому розвитку їх місцевості». Муніципалітети мають загальне повноваження діяти «в силу своєї автономії», але більшість з їхніх функцій визначена в галузевому законодавстві. Дослідження, проведене Міністерством фінансів у 2013 році, нарахувало 535 статутних функцій – від підготовки регіонального плану до спільного несення операційних витрат політехнічних коледжів.

Міністерство фінансів здійснює нагляд за діяльністю та фінансами муніципалітетів і забезпечує врахування потреб та інтересів місцевого самоврядування при підготовці законодавства, яке впливає на муніципалітети. У разі надходження скарг регіональні державні адміністрації (філії центрального уряду) можуть проводити розслідування того, чи діяли муніципалітети у відповідності до законодавства. Вони не мають повноважень скасовувати рішення муніципалітетів, але у разі очевидного порушення закону, можуть видавати розпорядження, що зобов'язує муніципалітет виконувати свої законодавчі обов'язки або утримуватися від незаконних дій.

Зрештою, адміністративні суди виносять рішення щодо законності дій муніципалітету, і такі справи можуть порушуватися постраждалою стороною або в разі загальних муніципальних функцій – будь-яким мешканцем. Крім цього, Омбудсмен Парламенту та Канцлер юстиції мають юрисдикцію щодо контролю всієї публічної влади. Омбудсмен може оголосити догану, винести рекомендацію або порушити кримінальну справу, якщо встановлено, що посадова особа чи орган діяли всупереч закону.

Закон про місцеве врядування вимагає, щоб у раді муніципалітету була створена ревізійна комісія, у складі якої принаймні голова та заступник голови мають бути членами ради. Ревізійна комісія оцінює досягнення радою визначених операційних та фінансових планових показників, а також повинна вирішувати питання фінансових перспектив у разі дефіциту бюджету.

## Фінанси

Видатки місцевого самоврядування у Фінляндії становлять 23,9% ВВП або 41% загальних державних видатків. Охорона здоров'я, соціальний захист (включаючи догляд за літніми людьми та



інвалідами) і освіта разом становлять 70% місцевих бюджетів.

За даними Статистичного агентства Фінляндії, трохи більше половини муніципальних доходів складають податкові надходження, більшість з яких (86%) отримуються з податку на доходи фізичних осіб. Разом зі Швецією, Фінляндія є однією з небагатьох країн, де муніципалітети вільні встановлювати базові ставки податку на доходи фізичних осіб для своїх мешканців. У 2014 році ставка податку була в діапазоні від 16,5% до 22,5%, а середній рівень складав 19,7%.

Операційні доходи (включаючи продажі, збори та різні державні гранти на конкретні послуги) становили трохи більше 20% загальних доходів. Загальний державний грант, який також називають «часткою держави», становив трохи менше 20% доходів. Цей показник визначається щороку та репрезентує відповідальність центрального уряду за надання базових послуг, а також заходи у сферах освіти і культури. Визначення ґрунтується на таких чинниках, як кількість мешканців, вікова структура та спроможність одержувати податкові надходження, тобто включає елементи вирівнювання як витрат, так і доходів.

Низький рівень економічного росту та збільшення витрат через старіння населення в останні роки створюють все більший тиск на муніципальні фінанси, що призводить до підвищення місцевих податків і запозичень. У 2015 році уряд встановив нову верхню межу для дефіциту муніципального бюджету, який з 2019 року не може перевищувати 0,5% від загального обсягу місцевого виробництва. Водночас, уряд підтвердив чинний «принцип фінансування»: нові або розширені повноваження муніципалітетів повинні повністю покриватися за рахунок субвенції від уряду вищого рівня.

## Відносини з ЄС

У 2014 році, через майже два десятиліття після приєднання Фінляндії до Європейського союзу, Асоціація місцевих та регіональних органів самоврядування Фінляндії провела дослідження того, як членство в ЄС вплинуло на муніципалітети



З 1995 року Закон про рівність жінок і чоловіків Фінляндії передбачає квоти забезпечення гендерної рівності, що стосуються правлінь муніципалітетів, комітетів та органів міжмуніципального співробітництва

PHOTO IStock.com/PEOPLEIMAGES

країни. Дослідження показало, що з 535 статутних функцій, перелік яких було складено Міністерством фінансів, ЄС впливає на 63% функцій – або безпосередньо (через регулювання та директиви ЄС), або опосередковано (наприклад, через стратегії та програми ЄС). Досліджуючи вибірку з 10 порядків денних рад, 53% питань зазнають впливу з боку ЄС. Дослідження конкретного прикладу діяльності органів прийняття рішень у раді Гельсінкі надало цифру 47%.

Маючи показник ВВП на душу населення, що є суттєво вищим за середній показник ЄС, Фінляндія не є великим одержувачем Європейських структурних та інвестиційних фондів. Однак із загальним обсягом виділених коштів на 2014 – 2020 роки в розмірі 717 євро на одну особу країна одержує більше, ніж її скандинавські сусіди, і муніципалітети відіграють важливу роль у програмуванні та реалізації проєктів як на національному рівні (через Асоціацію місцевих

та регіональних органів самоврядування Фінляндії), так і через регіональні ради.

Асоціація місцевих та регіональних органів самоврядування Фінляндії намагається здійснювати вплив у ЄС, Раді Європи та інших міжнародних організаціях з метою покращення умов для місцевого самоврядування у Фінляндії. Асоціація є членом Ради європейських муніципалітетів і регіонів (CEMR) і слідкує за роботою інших органів, де її члени є активними, зокрема Асамблеї європейських регіонів, Асоціації європейських прикордонних регіонів та Конференції периферійних морських регіонів Європи. Асоціація виконує роль секретаріату Фінської делегації в Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи (CLRAE) та Комітеті Регіонів ЄС, яка складається з дев'яти членів і дев'яти заступників, вісім з яких є членами муніципальних рад і один є членом асамблеї Аландських островів.

# ЛАТВІЯ

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ** в Латвійській Республіці було запроваджене зі здобуттям незалежності в 1918 році, але пізніше призупинене з 1934 року до кінця радянського періоду в 1991 році. У результаті масштабної реформи місцевого самоврядування 1992 року було прийнято загальний акт для 586 міст та сільських муніципалітетів і 26 районів другого рівня врядування, нові закони про місцеві вибори та місцеві бюджети, а також здійснено процес добровільного об'єднання для першого рівня самоврядування врядування.

Наступна велика реформа 2009 року консолідувала місцеве самоврядування врядування в один рівень, який складається з 110 муніципалітетів (novadi) і 9

міст (pilsētas). Було скасовано 26 районів і створено п'ять «планових регіонів» (на представленій нижче мапі показано шість регіонів, оскільки в статистичних цілях Рига поділена на місто та передмістя).

Регіони функціонують під наглядом міністерства, відповідального за регіональний розвиток, і не є власне адміністративно-територіальними одиницями, але їхні ради, уповноважені приймати рішення, складаються з членів обраних представників муніципалітетів.

У 2015 році, зважаючи на те, що залишилися ще велика кількість малих муніципалітетів, Міністерство навколишнього середовища та регіонального розвитку запропонувало подальшу територіальну реформу на 2021 рік з двома можливими моделями: одна модель



Як і у більшості країн нашої публікації, Рига (столиця) - є найбільшим та найбагатшим муніципалітетом.  
рното ріхabay





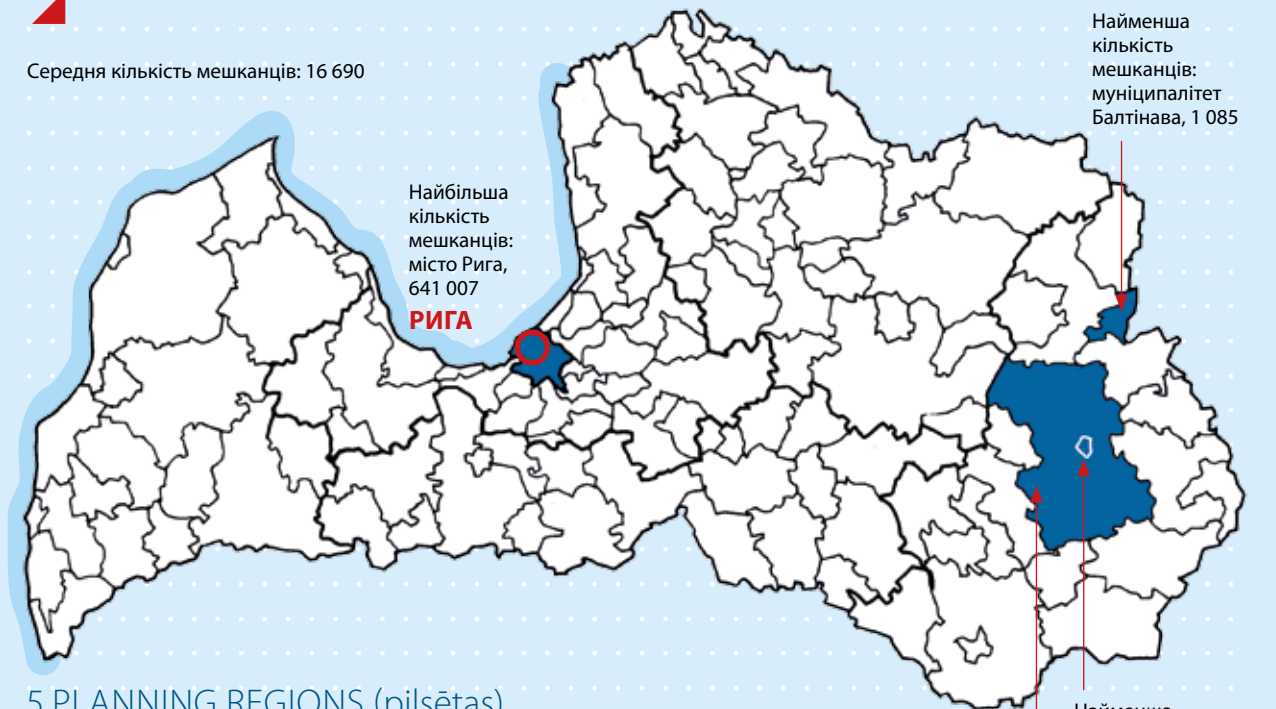
### ГОЛОВНІ ФАКТИ

Площа суходолу:	62 210 км <sup>2</sup>
Населення (2015):	1,99 млн
Густота населення:	32 мешканці/км <sup>2</sup>
Форма правління:	Республіка
ВВП на душу населення (СКС):	7 500 євро (у 2014 р.)

## 110 МУНІЦИПАЛІТЕТІВ (novadi) and 9 МІСТ (pilsētas) – єдиний рівень



Середня кількість мешканців: 16 690



## 5 PLANNING REGIONS (pilsētas)

Не належать до  
МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ



передбачає 49 муніципалітетів та 9 великих міст, а друга модель – лише 29 місцевих органів влади.

Органи місцевої влади відіграють значну роль у забезпеченні соціального добробуту, особливо у сфері освіти. В той же час, вони великою мірою залежать від центрального уряду в плані фінансування, оскільки одержують більше половини доходів від визначеної частки надходжень від податку на доходи фізичних осіб, а більшість субвенцій спрямовується на конкретні сектори або є суворо обмеженими цільовими асигнуваннями. Муніципалітети так сильно постраждали від фінансової кризи 2008 року, що і досі не повернули свій загальний обсяг доходів рівня докризових часів.

Латвійська асоціація місцевих і регіональних влад (LALRG), заснована в 1991 році, представляє інтереси всіх органів місцевої влади, особливо в щорічних переговорах з центральним урядом. Це закріплено в Законі про місцеві уряди і стосується фінансових трансфертів, запропонованих законопроектів та інших питань, які можуть вплинути на місцеве самоврядування.

## Місцева демократія

**Рада** (*dome*) є органом прийняття рішень у кожній одиниці місцевого самоврядування, який обирається шляхом прямих виборів на 4 роки.

Рада обирає серед членів ради **голову** (*priekšsēdētājs*), до повноважень якого входить керівництво роботою ради, представлення органу місцевого самоврядування у відносинах з державою або іншими органами влади та в суді, підписання договорів та видання обов'язкових до виконання розпоряджень працівникам органу місцевого самоврядування. У міжнародному контексті голову ради часто називають мером. За рекомендацією голови рада призначає **виконавчого директора** (*izpilddirektors*), який не обов'язково має бути членом ради, для управління роботою установ та підприємств місцевого самоврядування.

Закон про місцеві уряди вимагає, щоб у раді функціонувало хоча б два постійні комітети – з питань фінансів та з питань освіти, соціального забезпечення і культури. Більшість має щонайменше три або чотири комітети, і кожний член ради має входити до складу хоча б одного комітету.

## ФУНКЦІЇ

### 110 муніципалітетів і 9 міст

- Водопостачання та опалення
- Збір та утилізація відходів
- Публічні послуги та інфраструктура
- Публічне управління лісами та водними ресурсами
- Початкова та середня освіта
- Культура
- Громадське здоров'я
- Соціальні послуги
- Охорона дитинства
- Соціальне житло
- Ліцензування комерційної діяльності
- Охорона громадського порядку та цивільний захист
- Містобудування
- Збір статистичної інформації
- Громадський транспорт
- Підготовка вчителів

*Примітка: «Автономні повноваження», не включаючи тих, які делегуються державою або здійснюються добровільно.*

*Джерело: CEMR*



Органи місцевого самоврядування зобов'язані утримувати центри надання адміністративних послуг для населення.

PHOTO SHUTTERSTOCK.COM/GRANDPA

## СУБМУНІЦИПАЛЬНІ ОДИНИЦІ

У контексті чіткої тенденції до формування більших за розміром муніципалітетів у країнах, представлених у цьому огляді, при реформуванні місцевого самоврядування часто піднімається питання фізичної відстані між громадянами та адміністративними центрами. В деяких випадках залишаються волості або старостати, такі як *pagasti* в Латвії або *seniūnijos* в Литві, або муніципалітетам дозволяється зберегти ці утворення для надання місцевих послуг та адміністрування в невеликому масштабі, в той час як у Швеції навіть найбільші муніципалітети на півночі країни не мають адміністрації поза межами центрального населеного пункту.

Латвія відома тим, що §69 Закону про місцеві уряди фактично вимагає від муніципалітетів: «З метою забезпечення доступності послуг, що надаються місцевим урядом у волостях (*pagasti*) і містах, де не знаходиться адміністративний центр місцевого врядування, місцеві ради створюють адміністрацію волості або міста»  
!

## Законодавча база і нагляд

Відносно стисла Конституція Латвії не містить чіткого формулювання про захист місцевого самоврядування, хоча це згадується в контексті прав громадян і Парламенту (наприклад, право запитувати інформацію в органах місцевого самоврядування). Конституція також визначає, що ради обираються громадянами Латвії та громадянами ЄС, які постійно проживають у Латвії. В той же час Конституційний суд посилається на Європейську хартію місцевого самоврядування як на інструмент прямого застосування, на базі якого можуть інтерпретуватися принципи місцевого самоврядування. Зокрема, органи місцевої влади можуть посилатися на Хартію при оспоруванні національного законодавства, що не відповідає цьому документу.

Прийнятий у 1994 році Закон про місцеву владу певною мірою визначає повноваження та власні функції органів місцевого самоврядування і дозволяє впроваджувати добровільні ініціативи в інтересах

мешканців (якщо це не відноситься до компетенції інших органів та не заборонено законодавством). Закон також встановлює загальні правила щодо організації роботи, виборів голів і комітетів, функції голів і виконавчих директорів, аудиту, майна, міжмуніципального співробітництва тощо. Окремі акти регулюють місцеві вибори, статус членів рад, місцеві бюджети та фінансове вирівнювання.

Закон також вимагає, щоб Кабінет координував свою діяльність з органами місцевого самоврядування з усіх питань, що зачіпають їх інтереси, включаючи законопроекти та фінансові розпорядження. Це здійснюється у формі річних перемовин між міністерствами та Латвійською асоціацією місцевих і регіональних влад, результатом яких є меморандум про взаєморозуміння, який Міністерство фінансів подає до Парламенту.

Щодо контролю та нагляду, Закон зазначає, що при виконанні делегованих функцій місцева влада представляє Республіку та підпорядковується Кабінету.



Освіта є найбільшою статтею видатків органів місцевого самоврядування Латвії і дорівнює 38% бюджету.

PHOTO IStock.com/CATHY YEULET

Крім цього, Міністерству навколишнього середовища та регіонального розвитку доручено здійснювати моніторинг діяльності місцевої влади. За деякими винятками, міністр може призупинити незаконне рішення місцевої ради, яка повинна внести зміни, відкликати рішення, або подати апеляцію до суду. Міністр також може призупинити повноваження голови (що також може бути оскаржено), який не дотримується законодавства.

За певних обставин Парламент може розпустити раду в цілому, замінивши її тимчасовою адміністрацією на період до проведення нових місцевих виборів. Хоча це трапляється рідко, такі випадки були: в одному випадку таке рішення було прийнято після того, як більше половини членів не з'явилися на три засідання поспіль, а в іншому це сталося через неодноразові порушення, пов'язані з дозволами на будівництво та зведення незаконних споруд.

Близько 10—15% скарг до Омбудсмана пов'язані з органами місцевого самоврядування. Результат розгляду скарги Омбудсменом не носить обов'язкового характеру, але його офіс може представляти скаржників у цивільному чи адміністративному суді, подавати звіти

до органів влади або подавати заяву про розгляд справи в Конституційному суді.

Органи місцевого самоврядування зобов'язані залучати аудиторів і можуть створювати ревізійні комісії. Державна аудиторська служба здійснює нагляд за їх діями стосовно фінансових коштів і майна, а Міністерство навколишнього середовища та регіонального розвитку може вимагати проведення позачергового фінансового аудиту органу місцевого самоврядування.

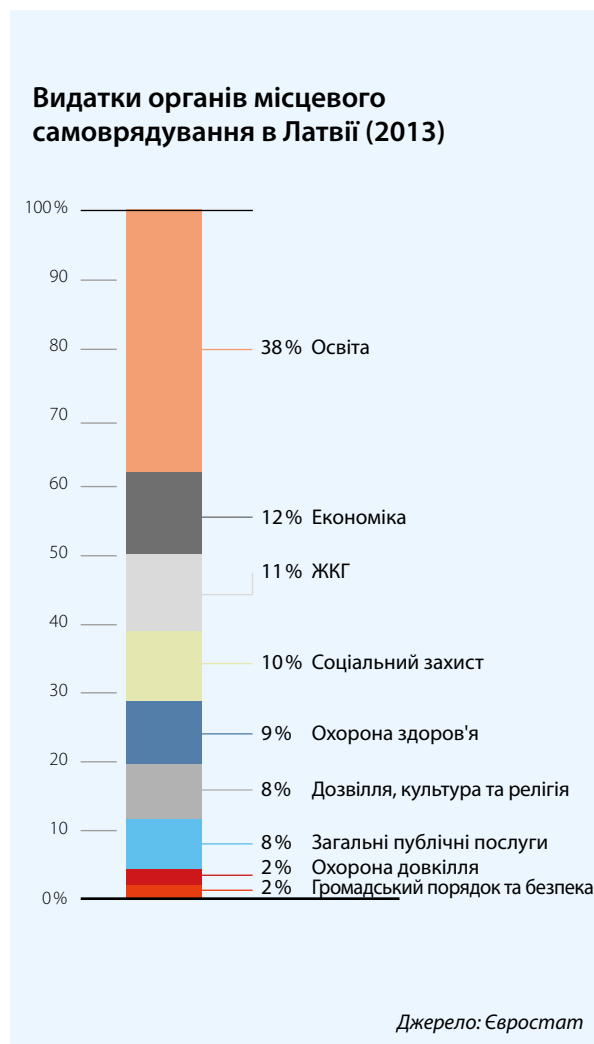
## Фінанси

Видатки місцевого самоврядування в Латвії є дещо вищими, ніж у сусідніх країнах Балтії. Рівень видатків є все ще нижчим, ніж середній показник ЄС у термінах ВВП (10%), але вищим у термінах загальних державних видатків (27%). Як показано на діаграмі, освіта набагато перевищує всі інші сектори в структурі місцевих бюджетів.

За даними Казначейства Латвії у 2015 році податкові надходження становили 60,8% доходів місцевого самоврядування. Левова частина цих доходів (85%) отримується за рахунок того, що муніципалітети мають

чотири п'ятих від податку на доходи фізичних осіб, що стягується за фіксованою ставкою, яка встановлюється на національному рівні. Муніципалітети мають певну гнучкість у встановленні ставки місцевого податку на нерухомість, що забезпечує більшу частину решти надходжень від податків.

Трансферти складають 31,5% загальних доходів. З цієї частки 64% є цільовими коштами, 11,5% надходять від структурних фондів ЄС та інших міжнародних програм співфінансування, а 16,1% – від фонду



вирівнювання місцевого самоврядування. Цей фонд фінансується головним чином (майже 90% у 2015 році) за рахунок внесків найбільш багатих муніципалітетів. Платні послуги та інші неподаткові статті становлять решту, 7,6%, загальних доходів.

Як і в деяких інших країнах, представлених у цьому огляді, система місцевого самоврядування побудована таким чином, щоб уникнути «нефінансованих повноважень», принаймні на папері. Закон про місцеві уряди стверджує, що «органи державної влади не мають права доручати органам місцевого самоврядування виконання тих функцій і завдань, для яких не виділяється фінансування». Місцеве самоврядування, як і весь державний сектор, зазнало тяжкого удару від фінансової кризи: загальні доходи падали в абсолютних значеннях з 2008 по 2010 роки, і все ще не повернулися до показників докризового рівня.

## Відносини з ЄС

Латвія приєдналася до Європейського союзу в 2004 році та є одним з основних реципієнтів Європейських структурних та інвестиційних фондів, одержуючи кошти у розмірі 2 830 євро на душу населення на період 2014 – 2020 років. Як зазначалося вище, структурні фонди становлять понад 10% обсягу субвенцій, які місцеве самоврядування отримує від уряду.

Невдовзі після здобуття членства в ЄС представник Латвійської асоціації місцевих і регіональних влад написав, що позитивні очікування органів місцевої влади виправдалися лише частково. Причинами цього було названо: централізацію охорони здоров'я, більш суворе регулювання інших функцій місцевого самоврядування, обмежену децентралізацію на регіональному рівні, труднощі в доступі до структурних фондів та їх співфінансуванні і конкуренцію за ресурси з центральними органами влади.

Асоціація є активною в європейських об'єднаннях, зокрема в Раді європейських муніципалітетів і регіонів, та виконує роль секретаріату для Латвійської делегації в Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи (CLRAE). Делегація складається з семи членів та семи заступників, кожен з яких є членом міської чи муніципальної ради.

# Литва

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В ЛИТВІ** розпочало свою історію ще за часів Середньовіччя, коли міста отримали власні магістрати та виборні суди присяжних. Міські ради, а пізніше, відповідно, селищні ради для селян та ради графств для шляхти, продовжували функціонувати в часи Російської імперії. Після здобуття незалежності в 1918 році демократичне місцеве самоврядування було запроваджене Законом про муніципалітети 1919 року але було фактично припинене з 1940 року, за радянських часів.

Після відновлення незалежності в 1990 році були знову проведені демократичні вибори у дворівневій системі повітів, міст республіканського значення,

міст районного значення, сіл і старостатів – загалом 581 адміністративна одиниця. Ці одиниці були консолідовані в 1994 році в єдину систему з 56 самоврядних муніципалітетів (кількість яких у 2000 році збільшилася до 60). Залишаються різні типи муніципалітетів, включаючи деякі районні муніципалітети навколо однойменних міст, але всі вони мають однакові функції. Ради можуть залишати старостати на субмуніципальному рівні як філії муніципальної адміністрації для вирішення невеликих за масштабом місцевих питань.

Десять повітів у Литві – це адміністративні одиниці, але не самоврядні утворення. Державні



Після відновлення незалежності Литви в 1990 році були знову проведені демократичні вибори у дворівневій системі місцевого самоврядування. Ці одиниці були консолідовані в 1994 році в єдину систему самоврядних муніципалітетів.

PHOTO ISTOCK.COM/BIRUTE VIJEKIENE



## ГОЛОВНІ ФАКТИ

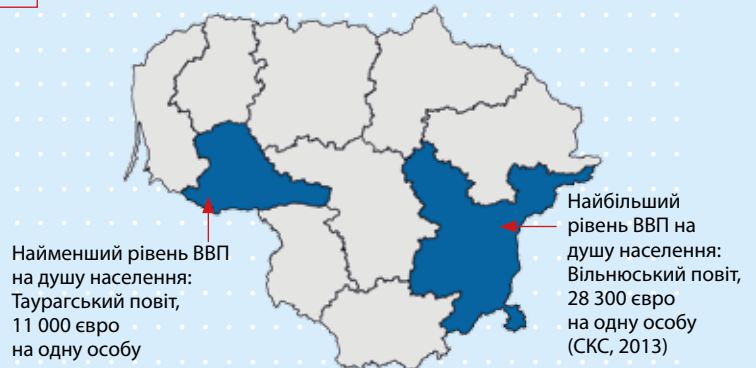
Площа суходолу:	62 650 км <sup>2</sup>
Населення (2015):	2,92 млн
Густота населення:	47 мешканців/км <sup>2</sup>
Форма правління:	Республіка
ВВП на душу населення (СКС):	20 600 євро (у 2014 р.)

## 60 МУНІЦИПАЛІТЕТІВ (savivaldybės) – єдиний рівень

Середня кількість мешканців: 48 688



## 10 ПОВІТІВ (apskritis) ► НЕ НАЛЕЖАТЬ ДО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ



адміністрації, очолювані губернаторами, були розпущені у 2010 році, а їх функції передані муніципалітетам і центральному уряду. На рівні повітів залишилися ради регіонального розвитку, які складаються з представників муніципалітетів та відіграють важливу роль у програмуванні близько 11% фондів ЄС, що виділяються повітам.

Муніципалітети відіграють особливо важливу роль у таких сферах, як освіта, охорона здоров'я та соціальні послуги, хоч у фінансовому плані вони великою мірою залежать від державних субвенцій та частки податку на доходи фізичних осіб, розмір якої визначається на центральному рівні.

Асоціація місцевого самоврядування Литви (ALAL) була створена в 1995 році в результаті об'єднання чотирьох асоціацій органів місцевого самоврядування, заснованих після відновлення незалежності.

## ФУНКЦІЇ

### 60 муніципалітетів

- Бюджет
- Дошкільна, початкова та середня освіта
- Цивільний захист
- Культура
- Навколишнє середовище
- Каналізація
- Житло
- Транспорт
- Заходи щодо ринку праці та сприяння підприємництву
- Первинна медична допомога
- Публічні послуги та управління муніципальним майном
- Територіальне планування
- Місцевий розвиток
- Спорт
- Туризм

*Джерело: СЕМР*

## АСОЦІАЦІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У більшості країн, представлених у цьому огляді, асоціації органів місцевого самоврядування створювалися добровільно їхніми членами та фінансуються за рахунок членських внесків і надання платних послуг. Однак вони відіграють надзвичайно важливу роль у перемовинах з національними органами влад з таких питань, як місцеві фінанси та запропоноване законодавство, що впливає на функціонування органів місцевого самоврядування.

Особливістю Литви є те, що литовська асоціація була створена законом у 1995 році та згадується в Законі про місцеве самоврядування (ст. 53): «Асоціація місцевого самоврядування Литви представляє спільні інтереси муніципалітетів в Уряді, інших інститутах держави та міжнародних організаціях». Функції асоціації включають консультації щодо законопроектів, які впливають на діяльність муніципалітетів, щорічне обговорення індикаторів бюджетних доходів та участь у двосторонній комісії з координації інтересів і позицій уряду й асоціації.



## Місцева демократія

Ради муніципалітетів обираються шляхом прямих виборів на чотири роки. Рада (*taryba*) є головним органом прийняття рішень. До 2015 року члени ради обирали **мера** (*meras*) зі складу ради для виконання обов'язків керівника муніципалітету. З 2015 року мери обираються шляхом прямих виборів, хоча вони залишаються членами ради і мають подібні повноваження. До обов'язків мера входить складання порядку денного для засідань ради і представлення муніципалітету в суді, в раді регіонального розвитку та у відносинах з іншими установами.

Рада зобов'язана призначити **комітет** з контролю (внутрішнього аудиту), а кожний член ради повинен входити до складу хоча б одного іншого комітету. Ради зобов'язані створити щонайменше дві **комісії** – комісію з адміністративних питань і комісію з етики. Ці комісії очолюють члени ради, але до їх складу можуть входити державні службовці та представники громади (останні повинні складати не менше однієї третини складу комісії з етики), а також члени ради.

**Директор адміністрації муніципалітету** (*administracijos direktorius*) призначається радою за рекомендацією мера. Директор особисто відповідає за виконання законів і рішень національного уряду, а також ради муніципалітету, в межах території муніципалітету.



Як і в інших країнах регіону, муніципалітети Литви відіграють важливу роль у наданні послуг освіти, охорони здоров'я та соціального захисту.

PHOTO SHUTTERSTOCK.COM/ALEXANDER RATHS

## Законодавча база і нагляд

Конституція Литви 1992 року має окремий розділ, присвячений органам місцевого самоврядування та гарантує «право на самоврядування... , яке реалізовується через ... ради муніципалітетів». Конституція також надає муніципалітетам право встановлювати місцеві податки та звертатися до суду при порушенні їхніх прав. З іншого боку, основний закон зобов'язує муніципалітети здійснювати делеговані повноваження, встановлює нагляд за муніципалітетами з боку представників уряду та надає право парламенту вводити тимчасове пряме правління за певних обставин.

Закон про місцеве самоврядування 1994 року (зі змінами, внесеними у 2014 році) певною мірою визначає функції муніципалітетів. Ці функції можуть бути самостійними або делегованими: перші є власною відповідальністю рад, а другі виконуються від імені центрального уряду адміністраціями муніципалітетів. Інші закони доповнюють перелік функцій, і муніципалітети можуть брати на себе функції, не притаманні державним установам. Закон вимагає, зокрема, щоб муніципалітети готували територіальний, стратегічний та фінансовий план і надавали публічні та адміністративні послуги мешканцям. У законі визначені докладні правила, що стосуються рад, комітетів, мерів, виконавчих органів муніципалітетів, муніципального майна тощо. Інші численні закони регулюють такі аспекти, як місцеві вибори, бюджети, територіальний устрій та адміністративний нагляд.

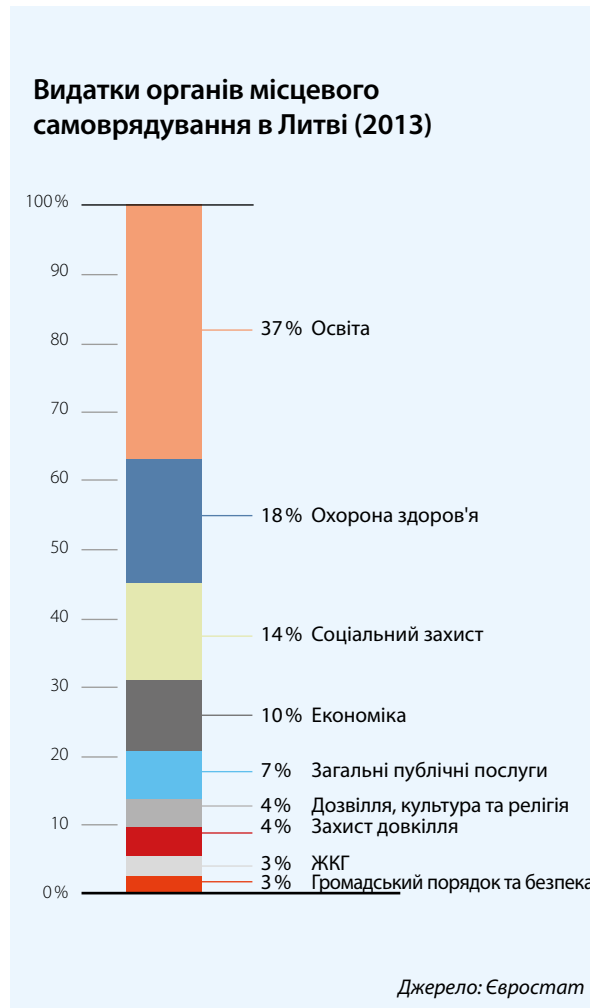
У кожному з десяти литовських повітів урядові уповноважені здійснюють нагляд за дотриманням муніципалітетами Конституції, законів та урядових рішень. У разі порушень вони можуть видавати рекомендації керівнику органу місцевого самоврядування, а в разі недотримання такої рекомендації – звернутися з позовом до суду.

Мешканці та організації, згідно з Законом про адміністративну процедуру, можуть оскаржувати дії або рішення муніципалітету, який порушує їхні права і можуть направити скаргу до Омбудсмена Парламенту. Хоча рекомендації Омбудсмена не носять обов'язкового характеру, офіс Омбудсмена може представити питання до уваги відповідних державних органів.

Стосовно аудиту, муніципалітети зобов'язані призначити (з переліку державних службовців) муніципального контролера, який звітує перед радою та здійснює нагляд за використанням муніципального і державного майна за виконанням муніципального бюджету. Національна служба аудиту може проводити зовнішню перевірку аудиторів.

## Фінанси

Видатки місцевого самоврядування в Литві складають 7,9% ВВП і є найнижчими серед представлених у цьому огляді країн, однак частка державних видатків (22,7%) є лише дещо нижчою, ніж середній показник ЄС. Освіта та підготовка кадрів,



первинна медична допомога та соціальні послуги разом складають близько двох третин місцевих бюджетів.

За даними Статистичного агентства Литви, 50,7% муніципальних доходів у 2014 році надходили від податків. Податок на доходи фізичних осіб, що розділяється між адміністраціями різних рівнів, стягується за ставкою, що є фіксованою, та встановлюється на національному рівні, становить 84% у цих доходах. Решту становлять податок на нерухомість та кілька інших місцевих податків і зборів, щодо яких муніципалітети мають певну свободу рішень. Трансферти, що включають нецільові субвенції та конкретні гранти на виконання делегованих повноважень (будь-яка невикористана сума їх підлягає поверненню) становлять 43,4% місцевих доходів, а інші статті (продаж товарів і послуг, дохід від нерухомості) складають 5,5%.

Фінансове вирівнювання здійснюється частково через урядові гранти, що компенсують різницю в податкових надходженнях і структурі витрат, і частково – через розподіл податку на доходи фізичних осіб, що ділиться між різними рівнями врядування. У 2016 році більшість муніципалітетів отримують трохи більше 75% податку на доходи, що їх сплачують мешканці, в той час як найбагатші муніципалітети (чиї прогнозовані податкові надходження перевищують середній рівень) отримать менше цієї частки.

## Відносини з ЄС

Литва приєдналася до Європейського союзу в 2004 році й є одним з основних реципієнтів європейських структурних та інвестиційних фондів ЄС: на період 2014 – 2020 років розмір виділених коштів становить 2 910 євро на душу населення. Хоч частина цих фондів спрямовується через ради регіонального розвитку (як зазначалося вище), більшість їх розподіляється на національному рівні, і конкуренція є дуже напруженою, особливо – для малих муніципалітетів, яким може бракувати спеціалізованих кадрів і співфінансування.

У другій половині 2013 року в рамках головування Литви в Європейському союзі було видано брошуру спільно з Комітетом Регіонів,

у якій Президент Литви (колишній Комісар ЄС) зазначила: «Саме місцеве самоврядування безпосередньо впроваджує більш ніж три чверті *acquis communautaire* – і це означає, що місцеве самоврядування є ключовим гравцем у досягненні спільних європейських цілей». Енергозбереження, одна з флагманських ініціатив програми ЄС-2020, наводиться як приклад галузі, де місцеве самоврядування відіграє важливу роль у досягненні спільних цілей ЄС щодо росту та створення робочих місць.

Асоціація місцевого самоврядування Литви відкрила свій офіс у Брюсселі в 2007 році. Він виконує роль секретаріату Литовської делегації в Комітеті Регіонів, яка складається з семи членів і семи заступників, кожен з яких є членом муніципальної ради. Асоціація також є членом Ради європейських муніципалітетів і регіонів (CEMR) і координує діяльність Литовської делегації у Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи (CLRAE).



Енергозбереження, одна з флагманських ініціатив де місцеве самоврядування відіграє важливу роль у досягненні спільних цілей ЄС щодо росту та створення робочих місць.

PHOTO IStock.com/JASEK\_SOROTNICKI

# НОРВЕГІЯ

**ВИТОКИ СУЧАСНОГО** місцевого самоврядування в Норвегії можна знайти в законі 1837 року, який вимагав, щоб кожний округ, сільський чи міський, сформував муніципалітет з обраними представниками. Ще коли Норвегія була в складі унії зі Швецією, місцеві влади досягли високого ступеня автономії, що дозволило їм побудувати інфраструктуру та розширити послуги соціального добробуту. Обов'язковий податок на доходи був запроваджений у 1882 році і швидко замінив собою податок на нерухомість у якості головного джерела місцевих доходів, при цьому муніципалітети користувалися свободою у встановленні ставок податку.

Територіальна реформа 1960-х років скоротила кількість муніципалітетів з понад 700 до близько 450, і поступова консолідація продовжувалася на добровільній основі. Однак 28 з чинних 428 муніципалітетів все ще мають населення в одну тисячу і менше осіб, тож у 2014 році уряд започаткував нову реформу, що має привести до подальшого об'єднання муніципалітетів, та можливо округів, у 2017 році. Парламент все ще прагне уникнути примусового об'єднання, але уряд заохочує муніципалітети до таких кроків фінансовими стимулами та наданням нових функцій більшим за розміром і більш спроможним одиницям.



Не зважаючи на тривалий процес об'єднання, кілька муніципалітетів Норвегії все ще мають населення в 1000 і менше осіб. Подальше об'єднання муніципалітетів заохочуватимуть фінансовими стимулами та наданням нових функцій більшим за розміром і більш спроможним одиницям.

PHOTO PIXAVAY

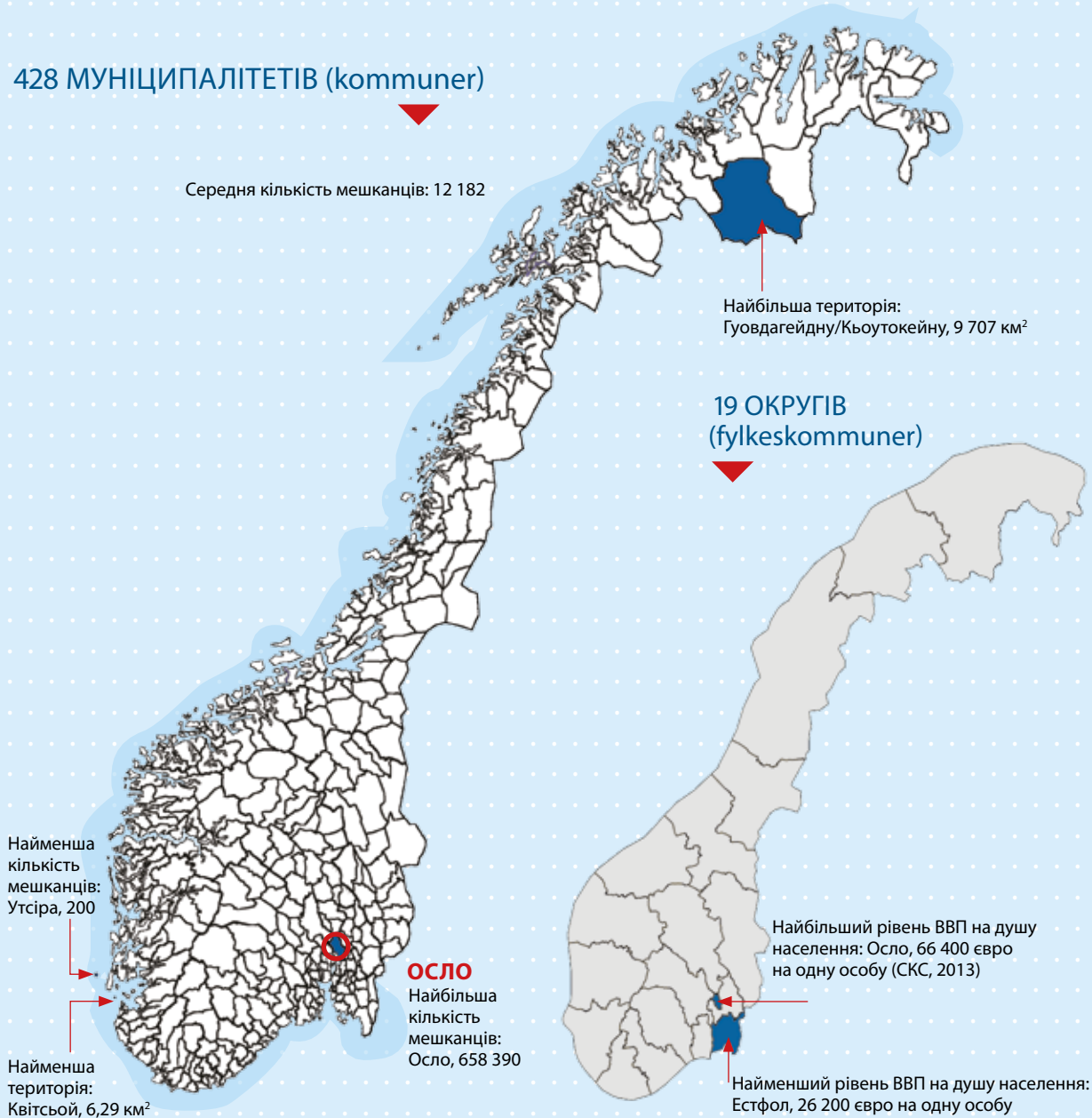


## ГОЛОВНІ ФАКТИ

Площа суходолу:	304 226 км <sup>2</sup>
Населення (2015):	5,17 млн
Густота населення:	17 мешканців/км <sup>2</sup>
Форма правління:	Конституційна монархія
ВВП на душу населення (СКС):	48 900 євро (у 2014 р.)

## 428 МУНІЦИПАЛІТЕТІВ (kommuner)

Середня кількість мешканців: 12 182



19 рад округів обираються шляхом прямих виборів з 1975 року. Їх роль є меншою порівняно з муніципалітетами, особливо – з 2002 року, коли відповідальність за лікарні була передана центральному уряду. Держава також присутня на рівні округів, зокрема через губернаторів, які відповідають за нагляд над муніципалітетами.

З точки зору фінансів, органи місцевої влади сьогодні є менш автономними, ніж це було в 19-му столітті, оскільки більше залежать від грантів центрального уряду і вже на практиці не можуть визначати ставки податку на доходи. Місцеве самоврядування також не має формального конституційного чи законодавчого захисту, як це передбачено в більшості інших Скандинавських країн і країн Балтії. Незважаючи на це, місцева влада є потужною, відіграє ключову роль в освіті, охороні здоров'я й інших послугах соціального добробуту та має 20 відсотків у загальній зайнятості населення.

Норвезька асоціація місцевих і регіональних влад (KS) була створена в 1972 році шляхом об'єднання

Союзу міст Норвегії та Норвезької асоціації сільських муніципалітетів. Норвезька асоціація місцевих влад представляє всі муніципалітети та округи, а також близько 500 публічних підприємств як організація, що відстоює інтереси своїх членів і об'єднання роботодавців.

## Місцева демократія

Прямі вибори до муніципальних і окружних рад проходять у Норвегії кожні чотири роки, посередині терміну повноважень національного парламенту.

Закон про місцеве врядування надає дві моделі організації влади. У «традиційній» системі **рада** (*kommunestyre* в муніципалітетах, *fylkesting* в округах) є найвищим органом прийняття рішень та обирає **виконавчий комітет** (*formannskap, fylkesutvalg*). Комітет складається щонайменше з п'яти членів ради, які представляють партії пропорційно результатам місцевих виборів. Їх обов'язки включають підготовку чотирирічного економічного плану і бюджету. Рада також обирає **голову** (*ordfører*) і може створювати комітети та наділяти їх повноваженнями щодо прийняття рішень. Крім цього муніципалітет або округ зобов'язаний найняти **головного виконавчого директора** (*administrasjonssjef*), який очолює адміністрацію, та повинен забезпечувати належну підготовку питань, що виносяться на розгляд ради, і належне виконання резолюцій. Він може бути наділений правом приймати рішення з питань, які не носять принципового характеру.

З іншою моделлю більшість у раді може вирішити запровадити «парламентську систему», де політична більшість обирає **уряд** або **виконавчу раду** (*kommuneråd*), яка виконує роль найвищого адміністративного органу замість головного виконавчого директора. Особи, обрані до уряду, повинні залишити будь-яку іншу посаду в муніципалітеті чи окрузі на період своїх повноважень. Рада може уповноважити уряд приймати рішення з усіх питань, якщо інше не передбачено законодавством. Кілька міст і округів прийняли цю модель, яка надає уряду значно більше виконавчих повноважень, ніж має виконавчий комітет у традиційній моделі. З іншого боку, повний

## ФУНКЦІЇ

### 428 муніципалітетів

- Охорона дитинства
- Початкова та середня освіта
- Охорона здоров'я
- Соціальні послуги
- Культура і дозвілля
- Технічна інфраструктура
- Місцеве планування

### 19 округів

- Старші класи середньої школи\*
- Регіональний розвиток
- Транспорт і навколишнє середовище
- Торгівля та промислова політика

Джерело: CEMR

\* За даними Міністерства освіти (CEMR вказує як «вища освіта»)



Як відсоток від ВВП, видатки місцевого самоврядування в Норвегії є нижчими, ніж в інших Скандинавських країнах. Хоча ВВП Норвегії є значно вищим завдяки доходам від видобутку нафти. Прибуток держави перерозподіляється на місцевий рівень через субвенції.

PHOTO SHUTTERSTOCK.COM/V.BELOV

склад ради може висловити уряду недовіру шляхом голосування.

Закон про місцеве врядування вимагає від кожного органу місцевої влади обрання комітету з питань контролю для повсякденного моніторингу фінансового менеджменту та забезпечення належного аудиту фінансової звітності. Комітет має складатися щонайменше з трьох членів, серед яких один має бути членом ради, але не головою ради, а інші щоб мали повноваження щодо прийняття рішень.

Норвезькі муніципалітети вже не мають мерів як таких, але цей титул використовується в міжнародному контексті для позначення найвищої адміністративної посади, зокрема головного виконавчого директора або голови виконавчого комітету.

## Законодавча база і нагляд

Конституція Норвегії 1814 року (з останніми змінами 2015 року) не згадує про місцеве самоврядування, і хоча протягом років пропонувалися поправки для виправлення цієї ситуації, ще жодна спроба внести зміни не була успішною. Так само Закон про місцеве самоврядування 1992 року не надає обов'язкового правового захисту місцевому самоврядуванню.

Закон про місцеве врядування визначає правила для органів рад та адміністрацій (як

муніципальних, так і окружних), міжмуніципального співробітництва, фінансових планів і бюджетів, аудиту, нагляду та підприємств місцевих влад. Окремі закони описують функції органів місцевої влади в різних секторах і визначають такі питання, як місцеві вибори, межі місцевих урядів та свобода інформації. Хоча в законодавстві немає положення, яке б надавало муніципалітетам загальну компетенцію, вони можуть виходити за межі своїх явно визначених функцій, якщо це відповідає місцевим інтересам і така діяльність не доручена іншому органу влади.

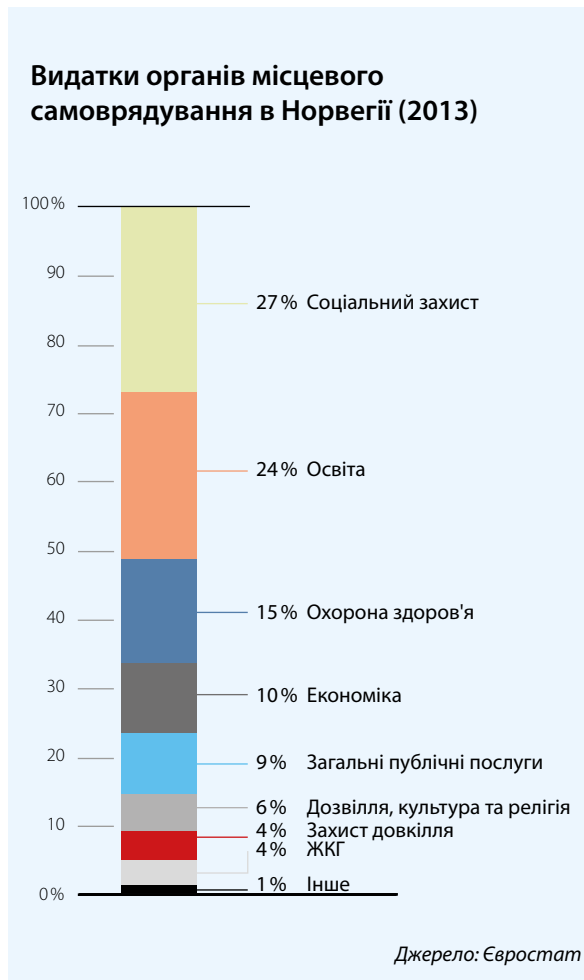
Відповідно до Закону про місцеве врядування, губернатори округів відповідають за нагляд за дотриманням законодавства органами місцевої влади. Губернатори також діють від імені центральних міністерств у рамках галузевого законодавства, згідно з яким на практиці нагляд може виходити за межі суто контролю законності. Губернатор може розглядати акти з власної ініціативи або за вимогою щонайменше трьох членів муніципальної ради. Також може потребуватися схвалення губернатором кредитів, довгострокової оренди тощо (наприклад, якщо існує дефіцит місцевого бюджету). Особи, на чий вплив вплинули рішення муніципалітету в таких сферах, як охорона здоров'я і соціальний захист або будівництво і планування, можуть звернутися до губернатора (чи міністра), який має повноваження визнавати місцеві рішення

недійсними. Хоча незалежні органи розв'язання спорів створені в таких галузях, як охорона здоров'я та охорона дитинства, органи місцевої влади не мають законодавчо визначеного права звертатися до суду у спорах з центральним урядом.

Крім зазначеного вище комітету з питань контролю, ради можуть наймати професійних аудиторів для перевірки фінансової звітності та, в меншій мірі, деяких аспектів діяльності.

## Фінанси

Видатки місцевого самоврядування в Норвегії становлять 15,4% ВВП або 33,8% загальних державних



27% видатків місцевих бюджетів Норвегії припадають на соціальний захист (догляд за дітьми та людьми похилого віку).

PHOTO IStock.com/PAMELA MOORE

видатків, що є нижчим, ніж в інших Скандинавських країнах (хоча ВВП Норвегії є значно вищим частково завдяки доходам від видобутку нафти). Центральний уряд відповідає за університети і лікарні, але освіта і охорона здоров'я однак становлять суттєву частку місцевих бюджетів. Найбільшою статтею є соціальні послуги (що включають догляд за літніми людьми та інвалідами й охорону дитинства).

За даними Міністерства фінансів, муніципальні доходи в 2015 році склалися з податкових надходжень (40%), загальних державних субвенцій (35%), цільових трансфертів (5%), відшкодування сплаченого ПДВ (5%) і плати й зборів з користувачів (14%). Основним джерелом податкових надходжень є податок на доходи фізичних осіб. У 2015 році 27% становила національна ставка, яка розподілялася таким чином: 11,35% муніципалітетам, 2,6% – округам і 13,05% – центральному уряду. Ці максимальні ставки встановлюються щороку Парламентом. Органи місцевої влади можуть обрати нижчу ставку, але уряд знеохочує це шляхом відповідного скорочення субвенцій, і жодна місцева влада не скористалася цією можливістю з 1979 року.

Муніципалітети також одержують частку податку на розкіш (за фіксованою ставкою 0,7%) і можуть стягувати місцеві податки на нерухомість та користування природними ресурсами. До 2007 року податок на нерухомість по суті обмежувався міськими територіями, тож не був доступний для всіх муніципалітетів. З того часу сфера охоплення





розширилася, і в 2014 році 341 муніципалітет обрав стягнення податку на нерухомість, що становить лише трохи більше 5% у загальному обсязі місцевих податкових надходжень.

Як і в інших Скандинавських країнах, протягом останніх років спостерігається тенденція до все більшого використання цільових грантів. Утім нецільові субвенції залишаються найбільшим джерелом трансфертів і є найбільш важливими в цілях перерозподілу. Фінансове вирівнювання здійснюється у формі компенсації, якщо податкові надходження є нижчими чи вищими від середнього рівня (не включаючи податку на нерухомість) та існує різниця в потребах щодо витрат (на основі таких чинників, як вікова структура населення, рівень безробіття і густина населення).

## Відносини з ЄС

Норвегія проголосувала проти приєднання до Європейського союзу на референдумі 1994 року, але залишається членом Європейського економічного простору (ЄЕП), який передбачає подібні права та обов'язки щодо єдиного ринку ЄС (див. текст у рамці).

Норвезька асоціація місцевих і регіональних влад (KS) відкрила свій офіс у Брюсселі в 1993 році і є активною в таких організаціях, як Рада європейських муніципалітетів і регіонів (CEMR) та Європейський центр роботодавців і підприємств, які надають публічні послуги (CEEP). Як країна, що не є членом ЄС, Норвегія не має місця у Комітеті Регіонів, але Асоціація й обрані представники беруть участь у консультативному комітеті з питань Європейської зони вільної торгівлі (ЄЗВТ) (для профспілок і роботодавців) та Форумі ЄЗВТ – -ЄЕП обраних представників місцевих і регіональних влад.

## НОРВЕГІЯ І ЄС

Можна було б очікувати, що муніципалітети в Норвегії меншою мірою зазнають впливу з боку ЄС, ніж інші представлені в цьому огляді країни. В обмін на рівний доступ до єдиного ринку Норвегія має впроваджувати правила, яких дотримуються країни ЄС у таких сферах, як політика конкуренції, навколишнє середовище та соціальна політика, а також вільне пересування. Норвегія робить фінансовий внесок для скорочення нерівностей у Європейському економічному просторі (ЄЕП) і для участі у деяких програмах, що фінансуються ЄС.

Отже, муніципалітети в Норвегії мають багато викликів і можливостей, подібних до того, з чим стикаються їхні партнери з країн ЄС. Муніципалітети є активними в таких напрямках, як транскордонне співробітництво, відновлювана енергія, Культурна столиця Європи та молодіжні обміни, що, як і повсюди, є легшим для тих, хто має більші організаційні ресурси. Муніципалітети також зобов'язані впроваджувати або дотримуватися правил ЄС у таких сферах, які є непростими для місцевої влади будь-якої країни, включаючи державну допомогу, публічні закупівлі, законодавство про працю та стандарти щодо навколишнього середовища.

У дослідженні Норвезької асоціації місцевих і регіональних влад у 2008 році було вивчено порядки денні 15 муніципальних рад і 5 окружних рад. Результати показали, що на 73% питань впливали угоди щодо ЄЕП – показник, аналогічний (насправді вищий) тому, який було одержано щодо інших Скандинавських країн за тією самою методологією.

# ПОЛЬЩА

**ПОРІВНЯНО З БІЛЬШІСТЮ ІНШИХ** країн у цьому огляді, навряд чи можна стверджувати, що Польща має сильну традицію місцевого врядування, переживши часи розділення між трьома різними державами і системами з кінця 18-го століття до Першої світової війни. Підвалини муніципального самоврядування були закладені в Конституції 1921 року, але ця система була зруйнована, починаючи з 1950 року. В період комуністичного режиму «народні ради», не маючи незалежних повноважень і бюджетів, на практиці слугували органами держави.

Усі ці факти роблять трансформацію після 1989 року ще більш видатною: за одне десятиріччя Польща

побудувала систему, яка має багато спільного зі Скандинавськими країнами, в якій потужне місцеве самоврядування має майже третину державних видатків і відіграє центральну роль у наданні послуг соціального забезпечення і добробуту. Виборні муніципальні ради були відновлені в 1990 році, після чого в 1999 році були відновлені повіти та воеводства. З 2002 року мери муніципалітетів – найбільш значущий рівень щодо функцій та ресурсів – обираються шляхом прямих виборів.

Сьогодні в країні налічується 2 479 муніципалітетів (включаючи сільські, міські та сільсько-міські) з подібними функціями та 314 повітів



З 1989 року Польща здійснила видатну трансформацію системи місцевого самоврядування та побудувала систему в якій потужне місцеве самоврядування відіграє провідну роль у наданні послуг соціального забезпечення і добробуту.

PHOTO PIXABAY



ПОЛЬЩА

## ГОЛОВНІ ФАКТИ

Площа суходолу:	306 194 км <sup>2</sup>
Населення (2015):	38,01 млн
Густота населення:	124 мешканців/км <sup>2</sup>
Форма правління:	Республіка
ВВП на душу населення (СКС):	18 600 євро (у 2014 р.)

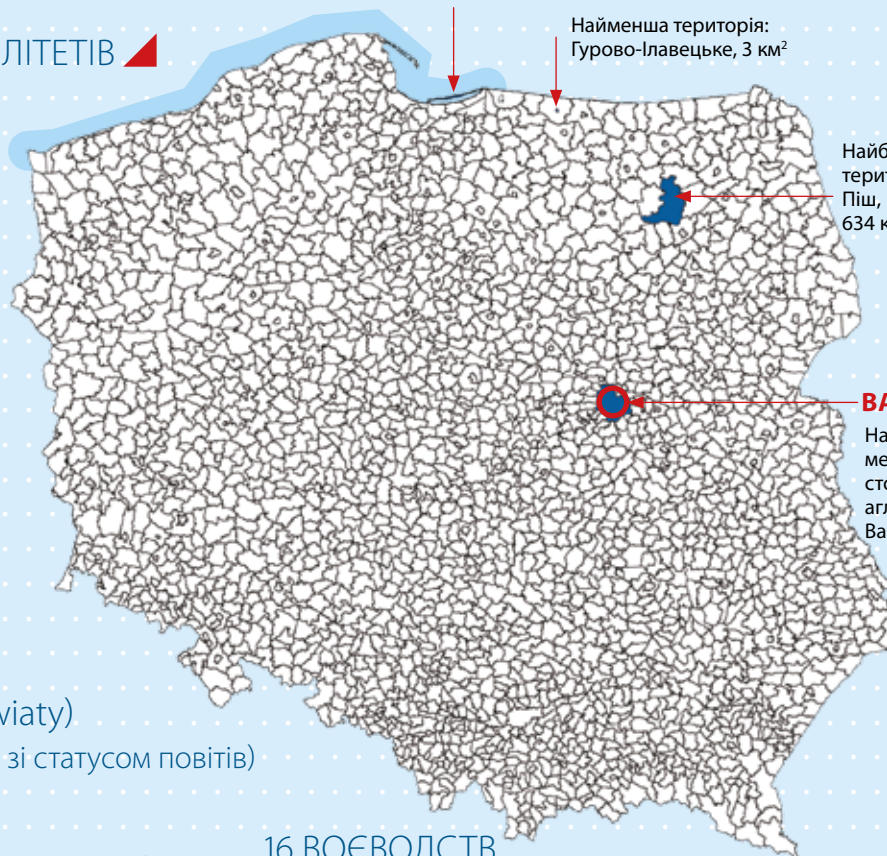
2 479 МУНІЦИПАЛІТЕТІВ  
(gminy)

Середня кількість мешканців: 15 522

Найменша кількість мешканців:  
Криниця-Морська, 1 335

Найменша територія:  
Гурово-Ілавецьке, 3 км<sup>2</sup>

Найбільша територія:  
Піш, 634 км<sup>2</sup>



### ВАРШАВА

Найбільша кількість мешканців:  
столична агломерація Варшава, 1 735 442

379 ПОВІТІВ (powiaty)  
(включаючи 65 міст зі статусом повітів)

16 ВОЄВОДСТВ  
(województwa)



Найбільший рівень ВВП на душу населення:  
Мазовецьке воєводство, 29 800 євро на особу населення (СКС, 2014)

Найменший рівень ВВП на душу населення:  
Люблінське воєводство, 13 000 євро на особу населення

з більш масштабними повноваженнями, зокрема відповідальністю за середню освіту та лікарні на рівні повітів. Ще 65 міст виконують функції муніципалітетів і повітів. 16 воєводств з середньою чисельністю населення 2,38 мільйонів мешканців відповідають за регіональний розвиток, включаючи розпорядження близько 40% структурних фондів ЄС.

Шість асоціацій місцевих влад, утворених або відновлених у період з 1990 по 2003 роки, представляють воєводства, повіти та різні типи муніципалітетів в офіційній Спільній комісії уряду та місцевого самоврядування (див. текст у рамці).

## **СПІЛЬНА КОМІСІЯ УРЯДУ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПОЛЬЩІ**

Утворена в 1993 році і формально закріплена в законі 2005 року, Спільна комісія уряду та місцевого самоврядування представляє, можливо, найбільш розвинену форму консультацій між центральним урядом і асоціаціями місцевих влад серед усіх країн, представлених у цьому огляді.

З боку уряду наразі до складу Комісії входить заступник Міністра внутрішніх справ та адміністрації й 11 інших посадовців на рівні Державних секретарів і заступників Державних секретарів Міністерства фінансів, Міністерства юстиції та низки інших профільних міністерств. З боку місцевого самоврядування до складу Комісії входять по два члени від кожної з шести асоціацій місцевих влад:

- Союз воєводств Республіки Польща
- Асоціація повітів Польщі
- Асоціація міст Польщі
- Союз метрополій Польщі
- Союз малих міст Польщі
- Союз сільських громад Республіки Польща

Засідання проводяться за необхідності, але законом встановлено, що інтервал між двома засіданнями не повинен перевищувати двох місяців. Завданнями Комісії, серед іншого, є:

- вироблення спільної позиції щодо економічних і соціальних пріоритетів, які стосуються комунального господарства, місцевого самоврядування та регіонального розвитку;
- розгляд та оцінка правових і фінансових умов для роботи органів місцевого самоврядування;
- оцінка функціонування органів місцевого самоврядування в процесі інтеграції з ЄС;
- проведення аналізу і надання висновків щодо запропонованих проектів нормативно-правових актів, урядових програм тощо, які пов'язані з питаннями місцевого самоврядування, включаючи очікувані фінансові результати.



З усіх країн, що включені до цього огляду, Польща є найбільшим одержувачем структурних та інвестиційних фондів ЄС в абсолютних значеннях. Муніципалітети також користуються перевагами регіональних та національних операційних програм, наприклад, щодо модернізації транспортної інфраструктури міст.

PHOTO SHUTTERSTOCK.COM/STRUUVICTORY

## ФУНКЦІЇ

### 2 479 муніципалітетів

- Громадський транспорт
- Соціальні послуги
- Житло
- Навколишнє середовище
- Культура
- Дошкільна та початкова освіта

### 379 повітів

#### (включаючи 65 міських муніципалітетів зі статусом повітів)

- Будівництво та експлуатація доріг
- Середня освіта
- Цивільний захист
- Навколишнє середовище
- Зайнятість
- Охорона здоров'я

### 16 воєводств

- Економічний розвиток
- Вища освіта
- Навколишнє середовище
- Зайнятість
- Соціальна політика
- Управління дорогами регіонального значення

Джерело: CEMR

## Місцева демократія

Муніципальні **ради** (*rada gminy* або *rada miasta* у містах), ради повітів (*rada powiatu*) і **збори воєводств** (*sejmik województwa*) обираються шляхом прямих виборів кожні чотири роки. Виборча система залежить від типу органу: у більшості муніципалітетів застосовується мажоритарна система, пропорційні списки – у містах з правами повітів, повітах і воєводствах.

Ключовою різницею між цими трьома рівнями є те, що у випадку муніципалітетів виконавчий голова, або **мер** (*wójt* у сільській місцевості, *burmistrz* у більшості міст, *prezydent* у великих містах), також обирається шляхом прямих виборів і не може бути членом муніципальної ради. У повітах і воєводствах рада призначає і може розпускати **виконавчий орган** (*zarząd*), яку очолює **голова** (*starosta* у повітах або *marszałek* у воєводствах).

Як голови адміністрації муніципалітетів, маючи відповідальність за впровадження рішень рад, мери наділені широкими виконавчими повноваженнями. Більше того – рада не може звільнити мера раніше, ніж спливе чотирирічний термін, для цього потрібен місцевий референдум. Рада залишається найвищим органом прийняття рішень з повноваженням, наприклад, вносити зміни до запропонованого мером проекту бюджету.

Рада обирає голову, обов'язки якого включають організацію та проведення засідань ради, може створювати постійні та тимчасові **комітети** для виконання конкретних завдань, а також зобов'язана створити **ревізійну комісію** з членів ради, до складу якої не може входити голова ради. Ревізійна комісія здійснює нагляд за діяльністю мера та адміністрації і надає свої висновки щодо виконання бюджету.

## Законодавча база і нагляд

Місцеве самоврядування міцно закріплене в Конституції Польщі 1997 року: преамбула містить зазначення принципу субсидиарності, а в Розділі 1 визначено, що «територіальний устрій Республіки ... забезпечує децентралізацію публічної влади». Крім цього, основний закон містить таке положення: «Значна частина публічних повноважень, виконання яких доручається органам місцевого самоврядування законодавством, здійснюється від імені місцевої влади, яка несе за них повну відповідальність».

Розділ VII Конституції, в якому йдеться про місцеве самоврядування, зазначає, серед іншого, що органи місцевого самоврядування мають бути забезпечені належним державним фінансуванням для виконання своїх обов'язків, а також – що самоврядний характер місцевої влади захищається судом. Конституція визначає муніципалітет (*gmina*) базовою одиницею місцевого самоврядування, яка виконує всі завдання місцевого врядування, що не вирішуються на інших рівнях. Конституція також надає Парламенту право, за ініціативою Прем'єр-міністра, розпускати орган місцевого самоврядування у разі тяжкого порушення Конституції або законодавства.

Окремі закони (Закон про місцеве самоврядування, Закон про врядування в повітах, Закон про воєводства) регулюють кожний рівень врядування, визначаючи функції та правила щодо організації, нагляду, бюджету тощо. Хоча теоретично муніципалітети вільні діяти в інтересах їхніх громадян у будь-якій сфері, що не відноситься до компетенції іншого публічного органу, на практиці цю свободу обмежують інші закони, наприклад, Закон про місцеві фінанси, що вимагає законодавчої підстави для витрачання державних коштів.

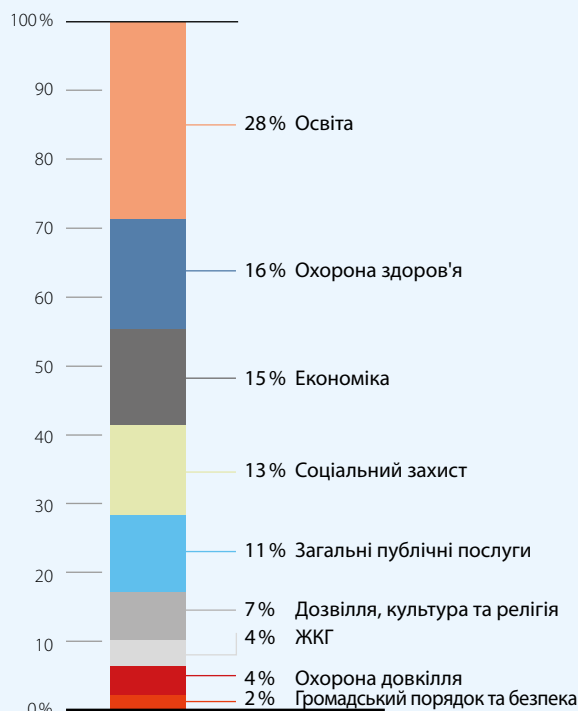
На регіональному рівні нагляд за органами місцевої влади здійснюють **губернатори** (*voivodes*), а з фінансових питань – регіональні рахункові палати. Губернатори перевіряють місцеві рішення після їх прийняття та можуть скасовувати рішення, якщо вони не відповідають законодавству. Органи місцевої влади можуть оскаржити таке скасування до адміністративного суду. Інші органи і відомства, в тому числі регіональні рахункові палати ( з фінансових

питань), Вища рахункова палата та Омбудсмен мають право здійснювати моніторинг діяльності органів місцевої влади або запитувати інформацію. Громадяни, чий законні інтереси чи права були порушені рішенням місцевої влади, також можуть оскаржити це рішення в адміністративних судах.

## Фінанси

Видатки місцевого самоврядування на рівні 13,5% ВВП або 32,1% загальних державних витратків є вищими, ніж середній показник ЄС і знаходиться між Балтійськими та Скандинавськими країнами. Як і в інших представлених в цьому огляді країнах, освіта, охорона здоров'я і соціальний захист становлять більше половини витратків місцевих бюджетів. Істотна частка економічної діяльності (15% загальних витратків, включаючи місцеву підтримку сільського

Видатки органів місцевого самоврядування в Польщі (2013)



Джерело: Евростат

господарства, промисловості, наукової діяльності та конструкторських розробок тощо) частково пояснюється значними обсягами коштів ЄС, що є доступними для органів місцевого самоврядування.

Дані Центрального статистичного агентства Польщі показують, що майже половина доходів місцевого самоврядування (49%) становлять власні доходи, тоді як дотації становлять 29% і цільові субвенції (в тому числі зі структурних фондів ЄС) – 22%.

Основним джерелом власних доходів місцевого самоврядування є частка податку на доходи фізичних осіб. Органи місцевої влади одержують майже половину надходжень від податку на доходи фізичних осіб (у 2014 році 37,5% йшли муніципалітетам, 10,3% – повітам і 1,6% – воєводствам) і приблизно 23% від податку на прибуток підприємств (6,7% – муніципалітетам, 1,4% – повітам і 14,8% – воєводствам).

Муніципалітети також одержують дохід від місцевого податку на нерухомість (майже 20% власних доходів) і низки менших податків та зборів, стосовно ставок і бази яких вони мають певну гнучкість (зі встановленою на національному рівні верхньою межею).

Приблизно три чверті дотацій становить субвенція на освіту. Хоча ця субвенція не є цільовою, вона вираховується на основі таких параметрів, як кількість учнів і вчителів. Як засвідчують представлені вище цифри, місцеві влади витрачають на освіту більше коштів, ніж одержують. Решта загальної дотації складається з грантів вирівнювання, що компенсують різницю в податкових надходженнях і витратах на надання послуг і забезпечення інфраструктури. Цільові субвенції включають відшкодування за виконання делегованих функцій і окремих обов'язків муніципалітетів, зокрема в сфері соціальної допомоги.

Крім положення про забезпечення органів місцевої влади належними державними коштами для виконання доручених повноважень, Конституція (стаття 167) також визначає: «Зміни в обсязі обов'язків і повноважень органів місцевого самоврядування вносяться разом із відповідними змінами до їхньої частки державних доходів». Це положення забезпечує найвищий рівень закріплення принципу фінансування, який можна побачити в кількох інших країнах.

## Відносини з ЄС

Польща доєдналася до Європейського союзу в 2004 році й є найбільшим одержувачем структурних та інвестиційних фондів ЄС в абсолютному вираженні – на період 2014 – 2020 років виділено 2 343 євро на одну особу. Ці фонди наразі є основним джерелом для місцевих і регіональних проектів розвитку. Влади воєводств є органами управління більшості з 16 регіональних програм з обсягом фінансування 28 мільярдів євро (41,5% загальної суми). Для муніципалітетів існують нові способи бути залученими до цих програм, зокрема – через «інтегровані територіальні інвестиції» на покращення транспорту в широких міських територіях. Муніципалітети також користуються перевагами національних операційних програм, наприклад, щодо модернізації інфраструктури з утилізації відходів і водопостачання в сільській місцевості.

Оцінка впливу вступу до ЄС на місцеве самоврядування часто зосереджується на аспектах законодавства ЄС, яке становить певні виклики для місцевої влади. Однак приєднання до ЄС також може сприяти зниженню адміністративного навантаження в певних секторах. У своїй оцінці перших чотирьох років членства в ЄС міжвідомчий Комітет Польщі з питань європейської інтеграції пояснив, як ініціатива ЄС «Краще регулювання» обумовила, серед іншого, проведення аналізу центральних і місцевих адміністрацій для встановлення кількості дозволів, ліцензій, реєстрацій тощо, необхідних для здійснення економічної діяльності, а також до цільових показників спрощення цих процедур.

Польська делегація в Комітеті Регіонів ЄС складається з 21 члена та 21 заступника, які пропонуються асоціаціями місцевих влад: 10 осіб від воєводств, 3 особи від повітів та 8 осіб від муніципалітетів (2 представники від найбільших міст, 3 – від менших міст, 1 – від малих міст і 2 – від сільських муніципалітетів). Інформаційний офіс Великопольського регіону в Брюсселі наразі забезпечує координацію. Асоціація міст Польщі та Асоціація повітів Польщі є членами Ради європейських муніципалітетів і регіонів (CEMR), але не мають офісів у Брюсселі.

# ШВЕЦІЯ

Місцеве самоврядування у Швеції зародилося ще за часів Середньовіччя, але саме реформи місцевого врядування 1862 року заклали підґрунтя для сучасної системи. Внаслідок реформування кожна міська та сільська парафія стала муніципалітетом з повноваженнями вирішувати нецерковні справи, включаючи право стягувати податки. Реформування територіального поділу в 1950-х і 1970-х роках призвело до об'єднання міст і малих сільських муніципалітетів, у результаті чого наразі країна має 290 муніципалітетів і 21 округ.

Муніципалітети надають більшість місцевих послуг, включаючи державну освіту на рівнях до вищої освіти. Окружні ради в основному відповідають за охорону здоров'я та регіональний транспорт. Протягом останніх років кілька округів (десять на момент написання цього огляду) одержали статус регіонів, а ради регіонів узяли

на себе додаткові повноваження у сфері регіонального розвитку, які перейшли від окружних адміністрацій (регіональних органів центральної влади). Уряд має намір запропонувати в 2017 році реформу регіонального територіального поділу, результатом якої має стати ще менша кількість округів/регіонів.

Місцеве самоврядування у Швеції є потужним, відіграє головну роль у соціальному забезпеченні та наданні послуг і становить близько 25% ВВП. Органи місцевої влади мають високий ступінь свободи організовувати свою діяльність так, як вважають за потрібне, хоча і знаходяться під щільним державним регулюванням і наглядом у багатьох сферах відповідальності.

Після об'єднання окремих асоціацій муніципалітетів і окружних рад у 2007 році Шведська



Шведська асоціація місцевих влад і регіонів (SALAR) представляє муніципалітети та округи/регіони і в якості об'єднання роботодавців, і в якості організації, що відстоює інтереси місцевого самоврядування. Кожні 4 роки, після чергових місцевих виборів, SALAR проводить установчі збори на яких обирає Голову та членів Правління.

PHOTO SKL/RICKARD L. ERIKSSON





## ГОЛОВНІ ФАКТИ

Площа суходолу:	407 340 км <sup>2</sup>
Населення (2015):	9,75 млн
Густота населення:	24 мешканці/км <sup>2</sup>
Форма правління:	Конституційна монархія
ВВП на душу населення (СКС):	33 700 євро (у 2014 р.)

290 МУНІЦИПАЛІТЕТІВ (kommuner)



Середня кількість мешканців: 33 612

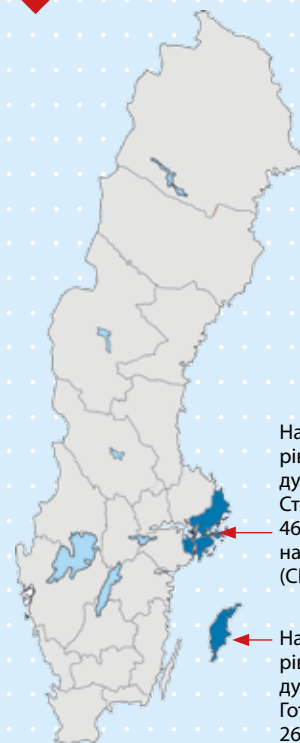
Найбільша територія:  
Кіруна, 20 551 км<sup>2</sup>

Найменша територія:  
Сундбіберг, 8,79 км<sup>2</sup>



Smallest area: Sundbyberg, 8.79 km<sup>2</sup>  
**STOCKHOLM**  
Largest population: Stockholm, 911 989

21 ОКРУГІВ (län)



Найбільший рівень ВВП на душу населення:  
Стокгольм, 46 400 євро на одну особу (СКС, 2013)

Найменший рівень ВВП на душу населення:  
Готланд, 26 100 євро на одну особу

асоціація місцевих влад і регіонів (SALAR) представляє муніципалітети та округи/регіони і в якості об'єднання роботодавців, і в якості організації, що відстоює інтереси місцевого самоврядування.

## ФУНКЦІЇ

### 290 муніципалітетів

#### Обов'язкові функції

- Соціальні послуги
- Догляд за дітьми і дошкільна освіта
- Початкова і середня освіта
- Догляд за літніми людьми
- Допомога людям з фізичними і розумовими вадами
- Первинна медична допомога
- Захист навколишнього середовища
- Територіальне планування
- Збір та утилізація відходів
- Аварійно-рятувальні служби
- Водопостачання і водовідведення
- Експлуатація доріг

#### Додаткові функції

- Культура
- Житло
- Енергетика
- Зайнятість
- Промислові та комерційні послуги

### 21 округ / регіон

#### Обов'язкові функції

- Охорона здоров'я
- Стоматологія
- Громадський транспорт (через регіональну службу громадського транспорту)

#### Додаткові функції

- Регіональний розвиток
- Культура
- Туризм

Джерело: SEMR

## МІСЦЕВІ ВЛАДИ ЯК РОБОТОДАВЦІ

Шведська асоціація місцевих влад і регіонів (SALAR) є найбільшою асоціацією органів місцевого самоврядування серед представлених у цьому огляді країн, у головному офісі якої в Стокгольмі працює близько 440 осіб. Частково роль Асоціації полягає в тому, щоб вести перемовини щодо умов колективних трудових договорів від імені муніципалітетів, округів і регіонів для понад мільйона працівників, що становить близько 25% загальної зайнятості в країні. Це робить SALAR найбільшою організацією роботодавців у Швеції.

Майже половина з цих працівників зайняті у сферах охорони здоров'я і соціальної допомоги (включаючи більшість персоналу на рівні округів, де охорона здоров'я є головною сферою повноважень, але також на муніципальному рівні у сфері догляду за літніми людьми та інвалідами). Близько третини працівників зайняті в секторі освіти, який охоплює дошкільну освіту, базову і повну середню освіту на муніципальному рівні. Майже 80% працівників як у муніципалітетах, так і в округах/регіонах, складають жінки.

## Місцева демократія

Як муніципальні, так і окружні/регіональні асамблеї обираються шляхом прямих виборів на чотири роки. Ці вибори проводяться в один день з виборами до національного парламенту. **Асамблея** (*fullmäktige*) є найвищим органом прийняття рішень і вирішує справи, які мають ключове значення, включаючи питання бюджету та оподаткування.

**Виконавчий комітет** (*kommunstyrelsen, landstings/regionstyrelsen*) складається з обраних членів, які призначаються пропорційно частці місць кожної партії в асамблеї. Комітет спрямовує і координує діяльність адміністрації, наглядає за роботою інших

комітетів і корпорації чи асоціації місцевої влади, готує і впроваджує рішення асамблеї. Асамблея може передавати адміністративні та виконавчі повноваження **профільним комітетам**.

Шведські муніципалітети по суті не мають мерів, хоча цей термін часто використовується, особливо в міжнародному контексті, для позначення голови виконавчого комітету або голови муніципальної асамблеї.

## Законодавча база і нагляд

Місцеве самоврядування закріплене в Урядовому акті – одному з чотирьох базових законів, які складають Конституцію Швеції. Цей Акт (зі змінами, внесеними у 2010 році) передбачає, що повноваження з прийняття рішень здійснюються виборними асамблеями, що місцеві влади відповідають за місцеві та регіональні питання, які становлять громадський інтерес, і що вони можуть стягувати податки в цілях управління справами. Будь-яке обмеження місцевого самоврядування має бути пропорційним, тобто не перевищувати того, що є необхідним з огляду на мету обмеження.

Закон про місцеве самоврядування 1991 року встановлює загальні повноваження місцевих влад, а також організаційні правила стосовно асамблей, комітетів, бюджетів тощо. Органи місцевого самоврядування можуть займатися будь-якими справами, що становлять загальний інтерес і стосуються їх географічної території або членів, які не віднесені до виключної компетенції держави або інших органів місцевого самоврядування. Вони також можуть провадити господарську діяльність (яка є неприбутковою і стосується надання комунальних послуг), а також передавати управління деякими питаннями місцевого самоврядування муніципальним підприємствам чи асоціаціям місцевих влад.

Низка інших законів і регуляторних актів, таких як Закон про соціальні послуги, Закон про планування і будівництво, Закон про освіту і Закон про охорону здоров'я та медичні послуги, визначають спеціальні функції разом із докладними положеннями, яких органи місцевого самоврядування мають дотримуватися при виконанні своїх повноважень.

Контроль і нагляд за діяльністю місцевих влад має різні форми. Закон про місцеве самоврядування дозволяє будь-якому мешканцю або власнику нерухомості

оскаржувати законність рішень ради, звернувшись до окружного адміністративного суду. Крім цього, Закон про адміністративні процедури може дозволяти тим, на кого вплинули рішення ради, оскаржувати ці рішення, надаючи в такий спосіб захист проти свавільних рішень або зловживання владою. Більш того, будь-яка особа може подати скаргу до Омбудсмена Парламенту, Омбудсмена з питань рівності та до кількох інших органів, які можуть провести розслідування щодо дій органу місцевого самоврядування в конкретній справі або з конкретного питання.

В окремих сферах відповідальності місцевого самоврядування держава здійснює нагляд за органами місцевої влади через такі агентства, як Національна рада з питань охорони здоров'я і соціального добробуту або Національне агентство з питань освіти. Ці агентства активно працюють з органами місцевої влади в контексті досягнення національних цілей, забезпечуючи спрямування, підтримку, супровід та оцінку. У випадках, коли місцева влада не виконує своїх обов'язків, можуть застосовуватися різні санкції, такі як публічна критика, штрафи або, в разі серйозних порушень, тимчасова заборона діяльності.

Органи місцевого самоврядування також підлягають нагляду з боку окружних адміністрацій



Місцева рада є органом прийняття рішень у шведських муніципалітетах, округах та регіонах та вирішує усі важливі питання, наприклад, бюджету та податків.

PHOTO SKL/Thomas Henrikson

(*länsstyrelser*), які є органами державної влади на рівні округів. Адміністрації надають рекомендації, здійснюють моніторинг дотримання законодавства органами місцевого самоврядування в таких сферах, як захист навколишнього середовища, захист та умови утримання тварин, ліцензування алкогольної продукції, а також можуть розглядати скарги осіб стосовно виконання муніципалітетами повноважень відповідно до Закону про планування та будівництво.

Швеція не має формально закріпленої процедури консультацій між місцевою владою та центральним урядом, однак виконавча рада Шведської асоціації місцевих влад і регіонів проводить регулярні зустрічі з Міністерством фінансів, і уряд зобов'язаний одержувати інформацію та висновки від органів місцевого самоврядування (та інших органів), яких зачіпають певні зміни в законодавстві.

Однією з особливостей шведської системи є те, що місцеві асамблеї призначають аудиторів серед своїх членів. Ревізійна комісія у складі обраних представників (за допомоги технічних експертів) відповідає не лише за нагляд і супровід зовнішніх аудиторів, але й за проведення власних перевірок того, чи здійснюється діяльність у належний і фінансово раціональний спосіб.

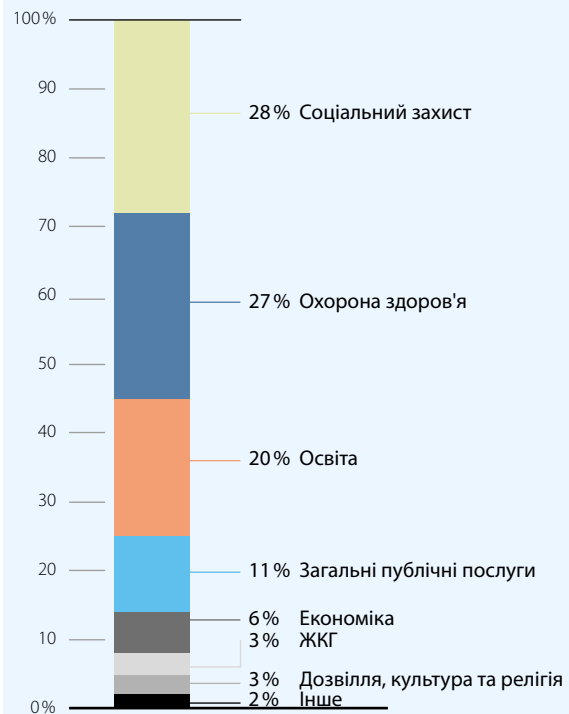
## Фінанси

Рівень видатків місцевого самоврядування у Швеції є другим найвищим у ЄС і становить 25,4% ВВП або 49% загальних державних видатків. Як показують цифри, соціальні послуги і соціальний добробут (включаючи охорону здоров'я, освіту та догляд за літніми людьми й інвалідами) складають лівову частину видатків.

За даними Шведської асоціації місцевих влад і регіонів, більше двох третин доходів надходить від податків, зокрема податку на доходи фізичних осіб, який мають право стягувати муніципалітети та округи/регіони. У 2016 році ставка цього податку становить від 29,19% до 35,11%, а середня ставка у 2015 році становила 32,10% доходів мешканців, з яких приблизно дві третини йдуть муніципалітетам і одна третина – округам/регіонам.

Збори і плата за послуги становлять лише 5% місцевих доходів, хоча в цьому контексті важливо зауважити, що такі місцеві послуги, як водопостачання, збір відходів, житлові послуги та громадський транспорт, здебільшого надаються підприємствами,

## Видатки органів місцевого самоврядування у Швеції (2014)



Джерело: Євростат

муніципальними або приватними, тож ні їхні видатки, ні плата користувачів не відображені в наведених цифрах. Загальні державні субвенції становлять близько 12% місцевих доходів, і цільові субвенції – близько 7%.

Держава використовує систему фінансового вирівнювання з тим, щоб компенсувати різницю між органами місцевої влади як в плані податкових надходжень, так і в плані витрат на надання послуг. Це здебільшого фінансується центральним урядом, але також частково за рахунок внесків муніципалітетів і округів, чия фіскальна спроможність складає більше 115% середнього рівня по країні, або які мають сприятливу структуру витрат.

«Принцип фінансування», затверджений Парламентом у 1993 році, визначає, що зміни до законів і регулювання, які безпосередньо впливають на органи місцевого самоврядування (наприклад, передбачаючи нові або розширені обов'язки) повинні



Майже половина співробітників місцевого самоврядування працюють в сферах охорони здоров'я та соціального захисту, а ще третина в сфері освіти. Близько 80% співробітників муніципалітетів, округів та регіонів - жінки.

PHOTO SKL/RICKARD L. ERIKSSON

супроводжуватися змінами у фінансуванні, яке надається державою, що дозволяє місцевій владі уникати необхідності підвищувати податки або скорочувати витрати в інших сферах.

## Відносини з ЄС

Навіть ще до приєднання Швеції до Європейського Союзу в 1995 році органи місцевої влади були свідомі того, як членство в ЄС вплине на їх повсякденну діяльність. Шведська асоціація місцевих влад і регіонів (SALAR) підготувала аналіз впливу приєднання за кілька років до самої події, і найбільш нещодавні оцінки свідчать про те, що 60% питань порядку денного муніципалітетів зазнають прямого чи непрямого впливу з боку ЄС. Це включає відповідність законодавству ЄС у таких сферах, як захист навколишнього середовища, тривалість робочого дня або державні закупівлі. Крім цього, існує політичний чи культурний вплив, який не носить обов'язкового характеру, через програми, що фінансуються ЄС.

Хоч Швеція є однією з найбагатших країн-членів ЄС, частка її в Європейських структурних та

інвестиційних фондах є відносно низькою – на рівні 407 євро на душу населення на період 2014 – 2020 років. Однак місцеві обрані представники відіграють провідну роль у партнерствах, які здійснюють планування та моніторинг використання цих фондів. Муніципалітети беруть участь у програмах регіонального розвитку, соціальної політики та зайнятості, територіального співробітництва (з партнерами з інших країн-членів), розвитку сільських територій та рибальства.

Шведські органи місцевого самоврядування та Шведська асоціація місцевих влад і регіонів (SALAR) є активними учасниками кількох платформ і організацій на рівні ЄС, включаючи Асамблею європейських регіонів, Мережу великих європейських міст «Eurocities», Європейський центр роботодавців і підприємств, які надають публічні послуги (СЕЕР), Раду європейських муніципалітетів і регіонів (CEMR) та Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи (CLRAE). SALAR також виконує роль секретаріату Шведської делегації в Комітеті Регіонів, яка складається з 12 членів в 12 заступників – дві третини від муніципальних асамблей і одна третина від асамблей округів/регіонів.

# ПОСИЛАННЯ І ДЖЕРЕЛА

---

Загальні відомості про кожну країну та розділи щодо місцевої демократії та законодавчої бази частково взяті з видання: Moreno, Ángel-Manuel (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective* (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2012), а також з регулярних моніторингових звітів Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи (CLRAE) по кожній країні. Оновлення інформації було здійснено на основі національних джерел (як правило, даних асоціацій органів місцевого самоврядування, міністерств фінансів або міністерств, відповідальних за місцеве самоврядування).

Мапи взято з офіційних джерел і стосуються вони найновіших даних щодо територіального устрою. Данія: дані з Датського Агентства Геоданих, карта *De nye regioner og kommuner i Danmark*. Естонія: Земельна рада Естонії, станом на 1 березня 2016 року. Фінляндія: містить дані з Національного

дослідження земель Фінляндії станом на березень 2016. Латвія: Центральне статистичне бюро Латвії. Литва: Статистичне бюро Литви. Польща: дані з Центрального Бюро геодезії та картографії. Норвегія: © Kartverket. Швеція: Шведська асоціація місцевих влад і регіонів.

Базові факти про площу території, населення та ВВП на душу населення взяті з відомостей Євростату. Дані про населення і площу муніципалітетів узяті з відомостей національних статистичних агентств. Дані про ВВП на душу населення на рівні округу/регіону взяті з відомостей Євростату, коли поділ відповідає регіонам за Номенклатурою територіальних одиниць у статистичних цілях (NUTS). Для Естонії ВВП на душу населення по країні як відсоток середнього показника Естонії з даних Статистичного агентства Естонії застосовується до даних Євростату щодо ВВП у СКС для країни в цілому.

Функції місцевого самоврядування визначені за даними видання СЕМР (2011): *Local and Regional Government in Europe – Structures and Powers*, Брюссель, Рада європейських муніципалітетів і регіонів (СЕМР), яке в свою чергу ґрунтується на відповідях, одержаних від членів асоціації. Цифри, що стосуються витратів місцевого самоврядування, взяті з відомостей Євростату з використанням Класифікації функцій місцевого самоврядування. Сектор оборони виключено з цих даних, оскільки місцеві витрати в цій категорії є дуже незначними в країнах, представлених у цьому огляді. Інші категорії включають:

## Класифікація повноважень органів місцевого самоврядування

<b>Загальні публічні послуги</b>	Виконавчі та законодавчі органи, фінансові та фіскальні справи, зовнішні справи, іноземна економічна допомога, фундаментальні дослідження, наукові дослідження і розробки, що стосуються загальних публічних послуг, обслуговування державного боргу, трансферти загального характеру між різними рівнями органів влади
<b>Громадський порядок і безпека</b>	Поліція, протипожежні служби, суди, в'язниці, наукові дослідження і розробки, що стосуються громадського порядку і безпеки
<b>Економічна діяльність</b>	Загальні економічні, трудові та комерційні питання, сільське господарство, лісове господарство, рибальство і полювання, паливо та енергетика, гірництво, промисловість і будівництво, транспорт, комунікація, інші галузі, відповідні наукові дослідження і розробки
<b>Захист навколишнього середовища</b>	Утилізація відходів і очищення стоків, зниження забруднення, захист біологічного розмаїття та природного ландшафту, відповідні наукові дослідження і розробки
<b>Житлово-комунальні послуги</b>	Розвиток житлового фонду, розвиток місцевої інфраструктури, водопостачання, освітлення вулиць, відповідні наукові дослідження і розробки
<b>Охорона здоров'я</b>	Медичні продукти, прилади та обладнання, амбулаторії, лікарні та послуги в сфері громадського здоров'я, відповідні наукові дослідження і розробки в сфері охорони здоров'я
<b>Дозвілля, культура та релігія</b>	Відпочинок і спорт, послуги в сфері культури, телерадіомовлення та видавничі послуги, релігійні та інші громадські послуги, наукові дослідження і розробки
<b>Освіта</b>	Дошкільна, шкільна, середня та вища освіта, після-середня освіта, освіта за невизначеним рівнем, додаткові послуги для освітньої діяльності, наукові дослідження і розробки
<b>Соціальний захист</b>	Допомога у випадку хвороби чи інвалідності, допомога літнім людям, людям, які пережили катастрофи, допомога сім'ям і дітям, допомога по безробіттю, житлові субсидії, наукові дослідження і розробки, подолання соціального виключення

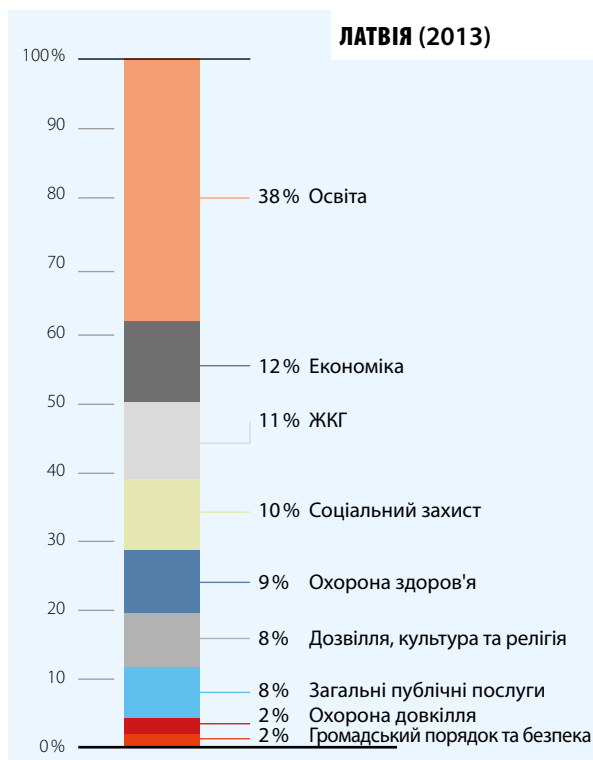
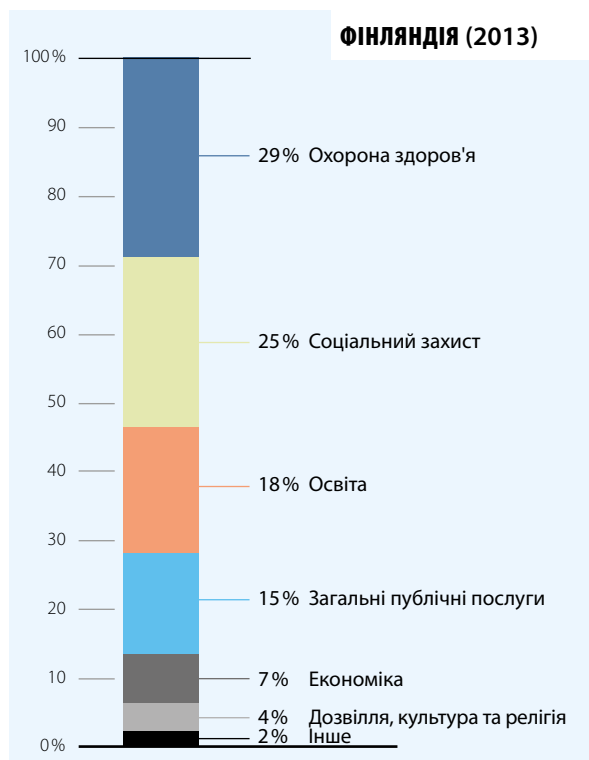
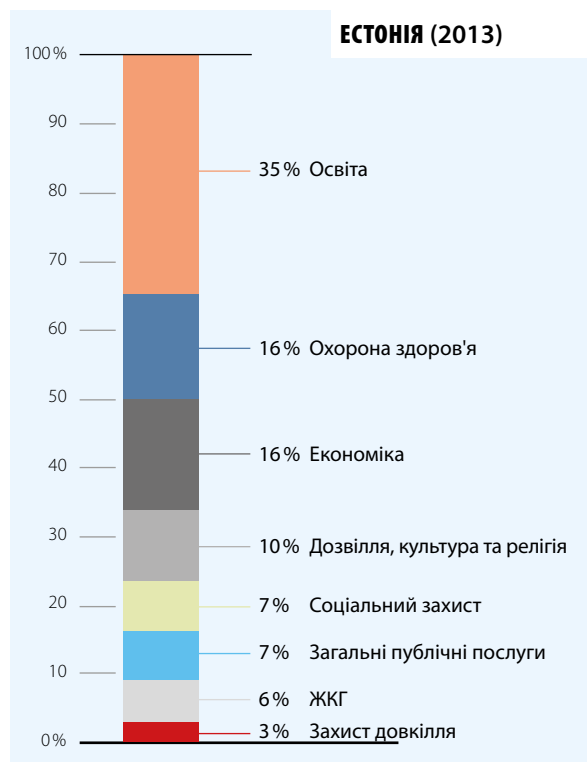
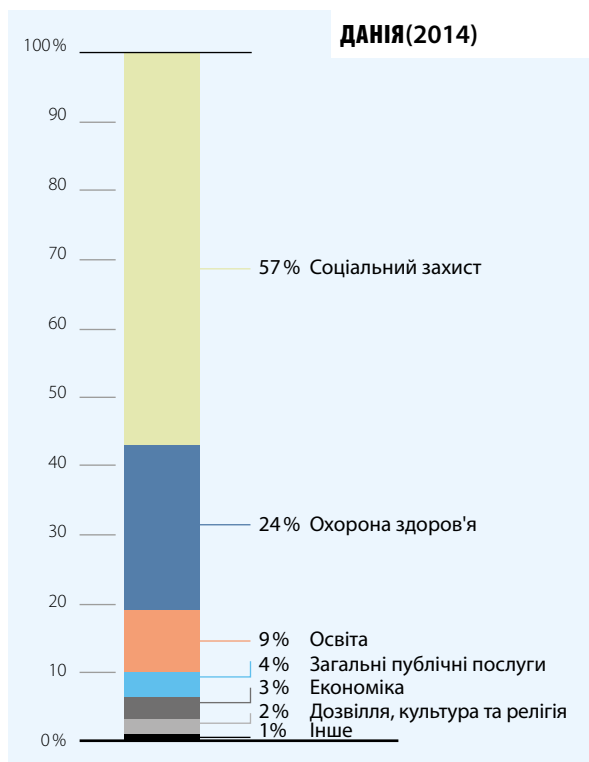
Джерело: Євростат

Наведені в тексті цифри про доходи місцевого самоврядування взяті з національних джерел, оскільки порівняльні джерела на основі національних фінансових звітів не надають достатнього рівня деталізації та розглядають податкові надходження, що розподіляються між різними рівнями органів влади, як

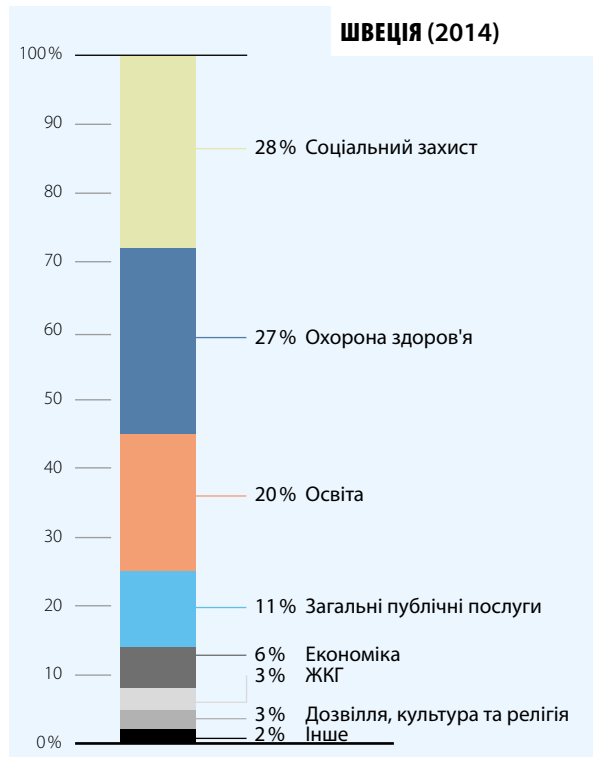
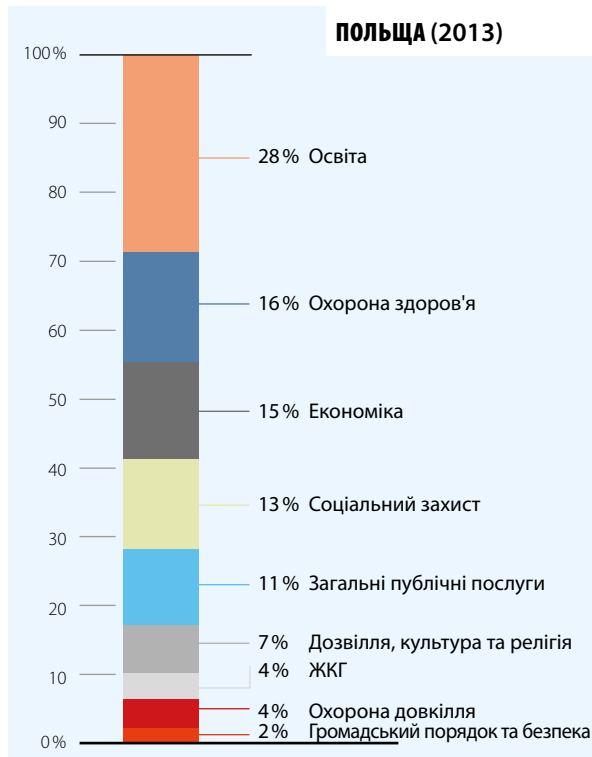
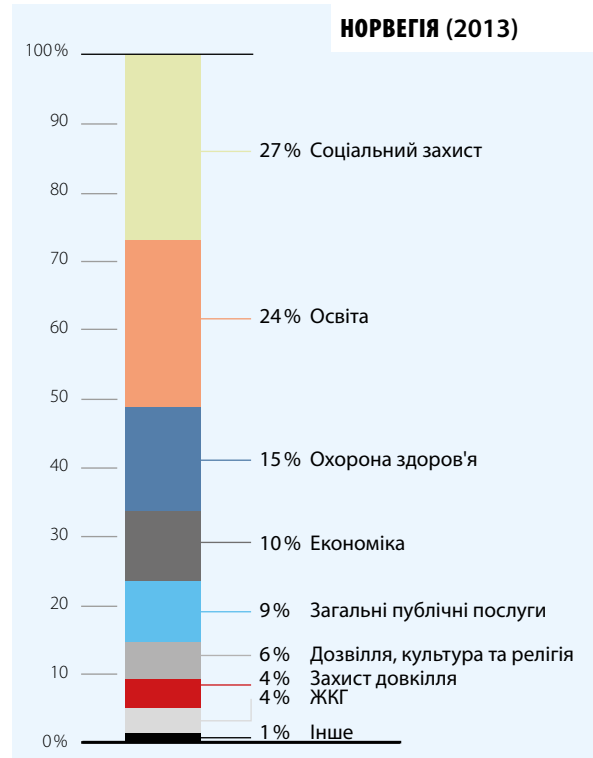
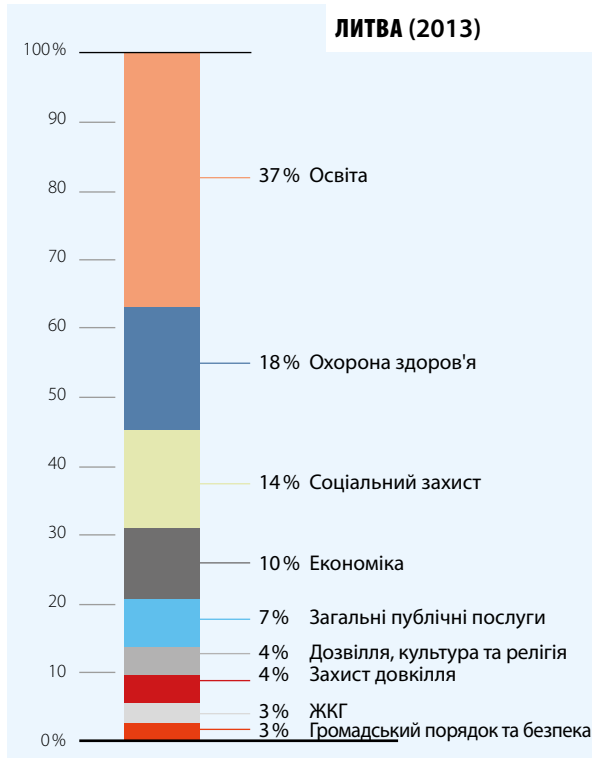
трансферти, коли місцеві влади не встановлюють ставки та бази оподаткування. Слід бути обережним при порівнянні даних про доходи різних країн, оскільки визначення (наприклад, цільові та загальні субвенції) та охоплення (наприклад, чи включає показник запозичення) можуть відрізнятися. Дані про виділені кошти

Європейських структурних та інвестиційних фондів узяті з відомостей Європейської комісії. Видання SEMR, *'Planning of EU structural funds: Is Local Government treated as a real partner?'* є ще одним корисним джерелом інформації про участь органів місцевого самоврядування окремих країн у цьому процесі.

## Узагальнені таблиці видатків органів місцевого самоврядування







Джерело: Євростат

## ПРИМІТКИ

Цей буклет має на меті ознайомити читача з основними засадами місцевого самоврядування у восьми країнах Скандинавії та Балтії: Данії, Естонії, Фінляндії, Латвії, Литви, Норвегії, Польщі та Швеції.

Даний буклет підготовлений SKL International – дочірньою організацією Шведської асоціації місцевих влад та регіонів (SALAR). SKL International впроваджує проекти в сферах місцевого самоврядування, розвитку регіональної і місцевої демократії, децентралізації.



SKL International  
Hornsgatan 15  
SE-118 82 Stockholm  
Sweden

ТЕЛЕФОН: +46 8 452 7000  
Е-ПОШТА: [info@sklinternational.se](mailto:info@sklinternational.se)  
ВЕБ-САЙТ: [www.sklinternational.se](http://www.sklinternational.se)

 **SKL International**  
AFFILIATED TO THE SWEDISH ASSOCIATION OF LOCAL AUTHORITIES AND REGIONS