

А. С. МАТВІЄНКО

## ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ ЯК ОСНОВА СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У ШВЕЦІЇ

*На прикладі Швеції розглянуто процес пристосування територіального устрою до потреб системи соціального забезпечення, реалізований на місцевому рівні. Проаналізовано перспективи удосконалення регіонального рівня управління.*

**Ключові слова:** територіальний устрій, адміністративно-територіальна реформа, місцеве самоврядування, регіоналізація.

*На примере Швеции рассмотрен процесс приспособления территориального устройства к требованиям системы социального обеспечения, реализованный на местном уровне. Проанализированы перспективы усовершенствования регионального уровня управления.*

**Ключевые слова:** территориальное устройство, административно-территориальная реформа, местное самоуправление, регионализация.

*The process of adjustment the territorial division to requirements the system of social security in Sweden is considered. The perspectives of improvement the regional level of government are analyzed.*

**Key words:** territorial division, administrative-territorial reform, local government, regionalization.

Історично територіальна структура будь-якої країни створювалася для полегшення управління окремими одиницями, удосконалення системи збору податків тощо. У сучасній Швеції в ході територіальної реструктуризації в основу було покладено спроможність муніципалітетів забезпечувати своїх мешканців широким спектром соціальних послуг.

Місьцеве самоврядування має міцну правову основу в Швеції; про нього йдеться в першому параграфі Конституції, де стверджується, що народне управління має здійснюватись через представницьку та парламентську систему та місцеве самоврядування. Основний закон також передбачає право органів місцевого самоврядування на отримання пропорційної частки від оподаткування громадян.

У країні функціонує три рівні управління, органи влади яких обираються в результаті прямих виборів. Окрім національного рівня, існує два місцевих – місцевий з 290 муніципалітетами (kommuner) та проміжний з 19 ленами (округами), які управляються радами (landsting), та двома регіонами (regioner). Острів Готланд є одночасно і муніципалітетом і леном. Розмір муніципалітетів дуже різняться: від 2,6 тисяч до 771 тисячі мешканців (середній розмір – 30,2 тис. мешканців). Найменший лен нараховує 127 тис. осіб, а найбільший – 1,9 млн (середній розмір – близько 430 тис. осіб).

Деякі функції місцевого самоврядування, зокрема щодо відповідальності за соціальне забезпечення, вважаються такими, що виконуються від імені центрального уряду і, відповідно, їх надання жорстко регулюється. Інші завдання, такі як підтримання і розвиток культурної інфраструктури, економічного розвитку, центральним урядом контролюється слабше. Муніципалітети зобов'язані надавати широкий спектр соціальних послуг, таких як утримання дитячих садків, турбота про пенсіонерів, початкова та середня освіта. Вони також відповідають за підтримання місцевої публічної інфраструктури та приймають рішення щодо просторового планування, використання земель та видачі дозволів на забудову. Загалом муніципальний рівень вважається сильнішим, ніж ленний. Його органи влади мають широкий перелік функцій та представляють дві третіх від загальної суми

витрат держави на місцеву владу.

Лени є результатом перегляду Конституції Швеції від 1634 р., коли держава була могутньою імперією та прагнула до посилення влади центру над територією країни. Ленна структура залишилася майже незмінною аж до 1990-х років, коли спершу у 1997 р. два найпівденніших округи об'єдналися у Сконе, та у 1998 р., коли замість трьох західних округів було створено Вестра Гьоталанд.

Найвищим законодавчим органом лену є рада, члени якої обираються кожні чотири роки на загальних виборах, які відбуваються одночасно з виборами до парламенту та муніципальних рад. Починаючи з 1994 р. термін роботи парламенту, муніципальних та окружних рад було подовжено з трьох (з 1970 р.) до чотирьох років. Унікальною особливістю ради лену, порівняно з європейськими країнами, є те, що одним з основних її завдань є сфера охорони здоров'я, на яку припадає 80–90% її бюджету<sup>1</sup>. Ленні ради також відповідають за стоматологію, турбуються про осіб з обмеженими можливостями та опікуються місцевими культурними установами. До того ж ленні та регіональні ради підтримують регіональний економічний розвиток та субсидують громадський транспорт. Два новостворених регіони відрізняються від левів тим, що оскільки вони є частиною експериментального проекту, то їм надано більше повноважень щодо розв'язання питань у сфері регіонального економічного розвитку.

Державні органи влади на місцях поділяються на два типи: 1) багатопільові ленні адміністративні комітети (*lansstyrelsen*), які відповідають за місцеву діяльність кількох органів на центральному рівні; 2) однопільові адміністративні органи, які є місцевими представництвами центральних органів управління. Окружні адміністративні комітети та ленні ради займають однакову географічну територію, але діяльність однопільових органів міністерств може виходити за межі лену.

Реформа територіального устрою Швеції здійснювалася у кілька етапів. Перші характеризувалися акцентом на створенні ефективної системи соціального забезпечення, яка і визначала розмір та повноваження органів місцевого самоврядування. На сучасному етапі основним мотивом є бажання адаптувати територіальну структуру країни на проміжному рівні до вимог сучасності.

Перші хвилі реформи датуються 1950–1970 роками. Період з 1862 до 1940 років був часом поступових соціальних змін. У кінці XIX ст. Швеція була досить бідною країною, порівняно з європейськими сусідами, громадяни якої переважно були зайняті у сільському господарстві. Однак з початком модернізації та урбанізації ситуація почала змінюватися: покращилися економічні та соціальні умови, в основному завдяки появі сильного робітничого руху. Після приходу до влади Соціал-демократичної партії на початку 1930-х років здійснюється побудова держави соціального добробуту відомої як «народний дім» (*Folkhemmet*) із відповідною системою соціального забезпечення. Запроваджуючи таку систему, влада не лише прагнула надавати соціальні послуги на місцевому рівні, але й запровадити їх жорстке регулювання, яке забезпечувало б певний рівень соціальних стандартів незалежно від місця проживання громадянина. Відповідно, виникла потреба у великих муніципалітетах, сформованих на базі дрібніших сільських. Примусове об'єднання було здійснене у 1952 р., результатом чого стало скорочення кількості сільських муніципалітетів з 2281 до 816<sup>2</sup>.

У 1950 роки, у період повоєнного економічного буму, уряд розробив більш амбіційні плани щодо системи соціального забезпечення. Окрім покращення надання уже існуючих послуг, він поставив за мету модернізацію освітньої системи. На той час більшість дітей отримували лише базову шести- або семирічну освіту, тоді як середня чи вища освіта були доступні лише для незначної кількості дітей, батьки яких належали до вищого або середнього класу<sup>3</sup>.

На муніципалітети було покладено завдання щодо забезпечення своїх меш-

канців початковою та середньою освітою. В результаті урбанізації населення дрібних сільських муніципалітетів почало стрімко скорочуватися. У відповідь на це соціал-демократи запропонували кроки щодо подальшого укрупнення муніципалітетів. На цей раз реформа зачепила і міста. Було створено спеціальний урядовий комітет, який, керуючись положеннями популярної на той час теорії центральних місць, запропонував, щоб кожен муніципалітет складався з центру та прилеглих територій, мешканці яких могли б отримувати різноманітні послуги у центрі<sup>4</sup>. Ще однією особливістю цієї реформи була її добровільність. У 1962 р. парламент прийняв рекомендації комітету, хоча проти такого рішення виступили Центристська та Консервативна партії.

Однак реформа не виправдала сподівань. За добровільного підходу був ризик, що муніципальна структура виявиться незбалансованою, оскільки деякі органи місцевого самоврядування в силу низки чинників (місце розташування, розвиненість транспортної інфраструктури, наявний економічний потенціал) надаватимуть послуги на набагато вищому рівні, ніж це зможуть зробити інші. У зв'язку з цим у 1969 р. парламент прийняв закон про примусовий характер укрупнення, в результаті чого нова структура муніципалітетів сформувалася до 1974 р. Це рішення було прийнято незважаючи на значний опір не лише з боку політичної опозиції, а й половини муніципалітетів. Коли у 1976 р. опозиційним силам вдалося здобути перемогу на парламентських виборах, деяким муніципалітетам, що особливо активно протестували проти об'єднання, було надано право відмовитися від нього. Іншими словами, починаючи з 1970-х років почався затяжний конфлікт у шведській політиці між політичними партіями лівого і правого флангу щодо перспектив і суті адміністративно-територіальної реформи.

Адміністративно-територіальна реформа протягом другої половини ХХ ст. характеризувалася низкою особливостей. По-перше, вона мала комплексний характер: хоча міста не були включені у рамки реформи 1950-х років, оскільки вони вважалися достатньо великими, однак реформа 1970-х років захопила усі типи муніципалітетів, у тому числі й міста. По-друге, реформи ініціювалися зверху з насадженням стандартних шаблонів вирішення місцевих особливостей. На той момент не існувало побоювань щодо створення незбалансованої та асиметричної системи місцевого самоврядування. По-третє, реформа фокусувалася на муніципальному рівні, а лени залишилися осторонь. По-четверте, уряд чітко висловив довіру муніципалітетам і реформи були спрямовані на підвищення їх спроможності виконувати нові завдання. Сильні та інтегровані політичні партії, діючи на місцевому та національному рівнях, прискорили запровадження відносин довіри. По-п'яте, основним завданням реформи було удосконалення системи соціального забезпечення. У 1950 роки існувала потреба у запровадженні сучасної системи соціального забезпечення, яка у 1960 роки трансформувалася у необхідність зробити доступною середню освіту для кожної дитини. По-шосте, основним рушієм цих змін була Соціал-демократична партія, що послугоувалася гаслами соціального захисту, покращення умов проживання робітничого класу.

Ініціатори сучасного етапу реформи територіального устрою зосередили свою увагу на проміжному – ленному рівні. Як уже зазначалося, адміністративно-територіальний устрій Швеції на рівні ленів залишався незмінним починаючи з XVII ст. На відміну від місцевого та національного рівнів управління, де домінував один інституційний актор, регіональний рівень складався з набору акторів. Вони виконували різні функції, які, однак, часто дублювалися, в окремих випадках навіть мала місце різна територіальна юрисдикція. До того ж, на додачу до згадуваних ленних рад та ленних адміністративних органів, що діяли на одній території, також існували регіональні представництва спецорганів центрального уряду, сфера діяльності яких могла не збігатися з кордонами адміністративно-те-

риторіальних одиниць. На думку деяких спостерігачів, специфічна суміш державних спецорганів, представницьких органів самоврядування із частими випадками дублювання повноважень різних органів управління, була і залишається досі характерною рисою шведського проміжного рівня управління<sup>5</sup>. В результаті шведський проміжний рівень часто називають «регіональною мішаниною»<sup>6</sup>, оскільки впадає в око різкий контраст між цією неоднорідною структурою та регіональністю, що вбачається на місцевому та центральному рівні.

Проте слабкий проміжний рівень – це не випадковість. З розпадом Калмарського союзу між Швецією, Данією і Норвегією та уніфікацією країни під проводом короля Густава Вази у 1523 р. Швеція стала унітарною державою, хоча із особливими відносинами з місцевим рівнем. Починаючи з цього моменту і аж до XX ст. королі правили країною, віддаючи перевагу централізованим методам, у чому їх підтримувало селянство і виступала проти знать. Починаючи з XIX ст. консерватори та соціал-демократи використовували унітарний устрій для досягнення власних цілей. Для соціал-демократів він давав змогу реалізовувати ефективну редистрибутивну політику соціальних благ та реалізацію регіональної політики, для якої сильний муніципальний рівень був важливою складовою<sup>7</sup>. Відповідно, серед шведів ніколи не знаходилося більш-менш сильної підтримки ідеї запровадження сильного проміжного рівня. Хоча деякі частини Швеції характеризуються сильною регіональною ідентичністю, але це радше виняток, ніж правило, оскільки у країні домінує національна і місцева (муніципальна) ідентичність<sup>8</sup>. Швеція не знає жодних етнічних вимог щодо надання регіональної автономії чи будь-яких відчутних економічних відмінностей між частинами країни, що могли б слугувати зміцненню регіональних органів влади. Більше того, всі основні політичні партії країни підтримують модель унітарної держави. Лише Центристська партія сповідує своєрідний різновид шведського федералізму.

Проте більшість громадян та політиків переконані у тому, що існуючий адміністративно-територіальний поділ країни на лени є застарілим і не відповідає вимогам часу. Адміністративні кордони були встановлені у малорухомомої суспільстві XVI ст. Сьогодні ж мобільність робочої сили та нові види економічної діяльності зробили ці кордони застарілими. Найбільш очевидне це виявляється на прикладі метрополій, однак модель економічної діяльності та соціальної активності змінилася також і у сільській місцевості, актуалізуючи потребу в перегляді чинної системи адміністративно-територіального устрою.

Окрім територіального поділу на лени, поступово набувають актуальності питання поділу влади між безпосередньо обраними радами та призначуваними органами влади. Зокрема, Центристська партія рішуче виступає за посилення ролі ленних рад. У 1968 р. парламентський комітет запропонував передати частину функцій від окружних адміністрацій до рад ленів, які поступово повинні були перетворитися у «регіональні парламенти»<sup>9</sup>. Кілька інших парламентських комітетів також займалися аналізом різноманітних аспектів регіонального управління, демократії та місцевого самоврядування протягом 1970–1980 років<sup>10</sup>.

Однак з різних причин ці дослідження призвели лише до незначних змін до початку дискусії про регіоналізацію, започаткованих урядовим комітетом у 1992 р. Він здійснив опис та провів обговорення далекосяжних реформ, у результаті яких мали утворити 7 ленів замість існуючих тоді 24 та передати відповідальність за регіональний розвиток саме цим регіонам<sup>11</sup>. Окрім двох попередніх моделей – сильна присутність центрального уряду в регіонах, перехід до регіональних парламентів – третя модель пропонувала активне використання міжмуніципальної кооперації. Згідно з нею ленні ради мали бути ліквідовані, а їхні функції передані до муніципальних асоціацій, що формувалися в результаті непрямих виборів<sup>12</sup>. Така пропозиція сприяла поступовому формуванню

регіонального рівня на основі муніципалітетів, однак основні актори не змогли визначитися з-поміж трьох варіантів: національний представник інтересів муніципалітетів – Асоціація органів місцевого самоврядування Швеції виступала за муніципальні асоціації; національний представник окружних рад – Асоціація окружних рад наполягала на прямому обранні представницьких органів регіонів, а окружні адміністрації підтримували існуючий статус-кво; модель із сильним представництвом центрального уряду на регіональному рівні.

Протягом цього ж періоду спеціальний комітет запропонував регіональні реформи у двох частинах Швеції, де окружна структура характеризувалася надзвичайною складністю: Гетеборг, до складу якого увійшли три округи вздовж західного узбережжя, та Сконе, який був штучно поділений на два округи. У цих регіонах ініціатива про створення більших регіонів виходила не лише від органів місцевого самоврядування та місцевих політиків, а й від представників місцевої бізнес-еліти. Політичні партії на місцевому та регіональному рівні відіграли важливу роль у реалізації реформи та координації зусиль усіх зацікавлених сторін<sup>13</sup>. Прихильниками регіоналізації були місцеві та регіональні еліти, які й сприяли реалізації реформи.

Процес регіоналізації був прискорений членством Швеції у Європейському Союзі у 1995 р. Ще до свого вступу округи почали підготовку до вимог ЄС, особливо щодо регіонального рівня влади. З отриманням членства зникли усі сумніви політиків на усіх рівнях щодо запровадження у країні регіонального рівня із значною часткою повноважень<sup>14</sup>.

Рішення щодо створення двох нових регіонів розглядалося парламентом у 1996 та 1997 роках. Регіон Сконе почав функціонувати з січня 1997 р., а Вестра Гьоталанд – на рік пізніше. Щоб полегшити процес розбудови відповідної структури регіонів муніципалітетам Вестра Гьоталанду було надано право брати безпосередню участь у процесі прийняття рішень. Щоб не виникло відчуття, що регіони є своєрідними містами, але більшими за розміром, регіональні центри було розміщено не в основних містах: регіональною столицею Сконе став Крістіандстатд замість Мальме, а у Вестра Гьоталанд – Ванерсборг замість Гетеборгу.

Отже, Швеція є прикладом країни, територіальний устрій якої підпорядкований насамперед вимогам сучасної системи соціального забезпечення. Якщо раніше ці вимоги обмежувалися місцевим рівнем, то у зв'язку з процесами урбанізації, регіоналізації нині увагу зосереджено на проміжному рівні, який проіснував майже без змін протягом трьох століть.

1. *Lidstrom A.* Sweden: The end of the Swedish model? Subnational democracy in the European Union: Challenges and opportunities. – Oxford: Oxford University Press, 1999. – P. 47. 2. *Wangmar E., Karlson N., Nergelius J.* Brist pa svensk federalism 1634–2015. Federalism pa svenska. – Stockholm: Ratio, 2007. – P. 112–113. 3. *Hudson C.* Lidstrom A. Local education policies: Comparing Sweden and Britain. – Houndmills: Palgrave Macmillan, 2002. – P. 76. 4. *Gustafsson G.* Local government reform in Sweden. – Malmo: CWK Gleerup, 1980. – P. 38. 5. *Gustafsson A., Batley R., Stoker G.* The changing local government and politics of Sweden / Local government in Europe – trends and developments, government beyond the centre. – L.: Macmillan, 1991. – P. 195–196. 6. *Olsson J., Astrom J., Dosenrode S., Halkiev H.* Sweden / The Nordic regions and the European Union. – Aldershot: Ashgate, 2004. – P. 284. 7. *Sellers J., Lidstrom A.* Decentralization, local government and the welfare state // Governance. – 2007. – №4. – P. 609–632. 8. *Petersson O., Hermansson J., Micheletti M., Westholm A.* Demokrati over granser: Demokratiradets rapport 1997. Stockholm: SNS Forlag, 1997. – P. 52. 9. *Wangmar E., Karlson N., Nergelius J.* Brist pa svensk federalism 1634–2015 / Federalism pa svenska. – Stockholm: Ratio, 2007. – P. 68. 10. *Krantz T.* Makten over regionen: En idekritisk studie av svensk region-debatt 1963–1996. – Uppsala: Uppsala

University, Department of Political Science, 2002. – P. 10. **11.** *Regionala roller – en perspektivstudie.* – Stockholm: Allmänna forlaget, 1992. – P. 63. **12.** *Johansson J., Anma E. Demokrati i regioner: Utvecklingsdrag och möjligheter / Maktdelning: Demokratiutredningens forskarvolym I.* – Stockholm: Regeringskansliet, 1999. – P. 76. **13.** *Johansson J., Mydske P. Regionreformer i Sverige: Regionalisering i Skåne och Västra Götaland / Skandinaviska regioner – plats för politik?* – Bergen: Fagbokforlaget, 2006. – P. 29. **14.** *Lidstrom A., Jones R., Scully R. Swedish regions and the European Union / Europe, regions, and European Regionalism.* – Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009. – P. 254.