

В. В. ПОПКО

Вадим Вікторович Попко, кандидат юридичних наук, доцент Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В КОРОЛІВСТВІ ДАНІЯ

Місцеве самоврядування – явище багатоаспектне, що історично зумовлено, економічно підкріплено матеріальною та фінансовою базою, політично обґрунтовано у конституційних та інших правових актах, має власні традиції й особливості. Окремі держави у розвитку місцевого самоврядування накопичили віковий досвід, де цей інститут розвивається традиційно, а деякі країни знаходяться лише на початку становлення цього процесу. З огляду на необхідність удосконалення системи місцевого самоврядування у нашій державі та її реформування досвід європейських демократичних країн, де цей інститут існує традиційно й у наш час характеризується високим рівнем розвиненості, потребує вивчення. Організація місцевої влади в Королівстві Данії, система самоврядування якої виявляє ряд характерних особливостей континентальної (французької) моделі, різновидом якої вважають скандинавську модель, являє собою особливий інтерес для нашої держави, оскільки система самоврядування в Україні зазнає реформування саме за зразком континентальної моделі.

Вивчення особливостей моделей місцевого самоврядування в розвинених демократичних європейських державах має теоретичне та прикладне значення, адже дає можливість узагальнити відповідний практичний зарубіжний досвід. Не зважаючи на велику кількість досліджень місцевого самоврядування у вітчизняній та зарубіжній літературі, окремі моделі місцевого самоврядування, зокрема скандинавська, залишаються малодосліджуваними. Увагу вчених (М. Баймуратов, О. Батанов, Н. Камінська, В. Кампо, Ж. Куколевська, О. Копиленко, П. Любченко, О. Мурашин, В. Пархоменко, В. Шаповал, Ю. Шемшученко) привертають загальні риси та особливості континентальної (французької) моделі, деякі напрацювання щодо виявлення та з'ясування природи особливостей систем місцевого самоврядування скандинавських країн ми зустрічаємо у працях Н. М. Антюшиної, А. В. Балян, Ю. С. Дерябіна, М. А. Ісаєва, Х. Палудан, О. Оффердала та інших.

Мета статті полягає у здійсненні спроби охарактеризувати систему місцевого самоврядування в Данії, її історичні корені, проаналізувати особливості, розкрити організаційні форми, порядок формування та діяльності органів і посадових осіб. Увагу автора привертають національні традиційні риси в становленні сучасної системи місцевого самоврядування в Данії, вплив європейських стандартів та регіональна політика.

У наш час Королівство Данія (конституційна парламентська монархія), як і інші держави Північного регіону, прогресивно розвивається, оскільки в ній створені сприятливі умови для ведення сільського господарства, розвитку рибного господарства тощо. Дві третини продуктів харчування, що виробляються в Данії, йдуть на експорт, причому половина – до Європейського Союзу. Данія є найбільшим експортером свинини у світі, світовим лідером у виробництві інсуліну, лідером з багатьох напрямів досліджень у сфері біотехнології та фармацевтики; займає перше місце серед країн-членів ЄС за обсягами виробництва продуктів харчування на душу населення¹.

Місцеве самоврядування в Данії зародилося ще у Середньовіччі й сягає корінням у XI–XII ст.ст., коли відбувалось формування держави зі структурами влади, в основі яких була влада взаємно залежних один від одного короля й церкви. Саме з поширенням християнства відбувається формування церковних парафій, у яких зосереджується не тільки релігійна, а й адміністративна місцева влада. У результаті Реформації й утвердження на півночі Європи протестантської (лютеранської) церкви вона стає державною, а церковний апарат – на службі короля. Ще у XIII–XIV ст.ст. відбувається формування *ландстингів* (*ланд* – земля, *тинг* – народні збори) – адміністративно-територіальних органів влади вільного населення на обласних (провінційних) землях.

Політична система Данії у Середньовіччі трималась на владі короля та державної ради². На регіональному рівні управлінські функції здійснювали *ленсмани*. Зазвичай історики розрізняють два види ленів, які з часом отримали назву головних і малих. До складу головного *лена* входили один чи кілька округів, а центром його був королівський палац, тоді як малий лен складався виключно із помість. У головному лені *ленсман* являв собою вищу адміністративну інстанцію виконавчої влади на всій території лена, тлумачив закони та здійснював контрольні функції за їх дотриманням, призначав місцевих чиновників, виконував поліцейські функції і збір податків.

На середину XVI ст. в країні існувало близько 70 головних та 280 малих ленів. Зростання їх чисельності пояснюється тим, що до вже існуючих королівських ленів додалися єпископські та монастирські володіння, деякі з них ставали самостійними ленами. З плином часу лени постійно зливались, у результаті чого кількість їх зменшувалась, розміри збільшувались, а малі лени зникали.

На регіональному рівні структура адміністративних органів піддавалась змінам. На зміну ленсманам прийшли *амтмани*. Ленсмани здійснювали загальне управління ленами на феодалний лад, самостійно призначали людей на різні посади й визначали частку сукупних доходів, які залишали для власних потреб. Нові ж амтмани були королівськими чиновниками, що отримували значно скромніше жалування. На амтманів покладалась відповідальність за відправлення правосуддя, церковні справи, стан доріг і мостів та інших питань, тоді як такі важливі аспекти – військовий та економічний – були виведені за межі їх компетенції. Якщо раніше ленсман був командувачем гарнізоном замку й усіх військ лена, то відтепер зосереджені тут армійські частини ставали повністю незалежними від місцевого начальства, а збір податків і доходів, що привносились у казну областю, доручався або писарю, або начальнику податкового амта – чиновникам, які призначались самим королем і не підпорядковувались амтману. Щодо торгових міст, то государ особисто призначав бургомістрів і членів міської ради. Розподіл вищих посад у церкві і армії ще раніше став прерогативою монарха.

Створення бюрократичного апарату закінчувалось на рівні регіону. У приходах і селах єдиним державним чиновником, як і раніше, залишався *священик (пастор)*. Крім власне церковної служби пастор зачитував з кафедри закони й іноді інформував прихожан про різні важливі події в країні; до обов'язків пастора належало й піклування про бідних. До їх числа входили люди похилого віку, інваліди і діти-сироти; їх по черзі годували всі члени общини. Крім того, вони отримували кошти із приходської каси. Важливу роль у вирішенні місцевих питань відіграла *селянська сходка*, яка скликалась виборним старостою села (строк повноважень – один рік), як правило, у неділю після церковної служби.

Протягом XVIII ст., як зазначають дослідники, «місцеве управління було самою слабкою ланкою абсолютизму»³. Вищу владу на території лену, як і раніше, здійснював амтман, далі слідував чиновник, який призначався королем. Основним його завданням було збирання податків. Існували окружні й міські *фогти*, які відповідно виконували функції суддів та поліції в округах чи торгових містах. Наприкінці XVIII ст. у кожному приході на допомогу окружному фогту призначався фогт, що займався місцевими справами. Нагляд за виконанням священнослужителями своїх світських обов'язків, а поміщиками – громадських функцій здійснювали амтмани. Із плином часу кількість амтів була скорочена, діловодство поставлено у строги рамки, для заняття відповідних посад амтмани й фогти повинні були складати іспит з юриспруденції.

Аграрні реформи, що відбулись у Данії наприкінці XVIII ст. і проводились політичним керівництвом країни у дусі раціоналізму й гуманізму, властивих для епохи Просвітництва, привели до структурних змін усього данського суспільства й органів місцевого управління. Стали застосовуватися технічні новації у сільському господарстві, був підданий перегляду ряд правових аспектів життя селян, що суперечили правам людини як їх розуміли у XVIII столітті. Поміщики перестали виконувати функції органів місцевої адміністрації, що раніше були їх прерогативою. Замість того була створена мережа *комісій*, що займались питаннями місцевого управління. Така система враховувала передовий досвід свого часу: поєднання роботи спеціальних комісій, заснованих для розв'язання окремих конкретних завдань, та діяльності пастора, в якій використовувались кращі традиції селянської общини.

До 40-х рр. XIX ст. комісії очолювали приходські священики, багато з яких згодом зберегли за собою ці посади. Членами комісій були власники великих земельних наділів та навчені досвідом господарі-селяни. У комісіях прагнули досягти згоди, велась документація. Контроль над діями комісій здійснювала *колегія* в особі вищих представників місцевої церковної й світської влади. Остання вельми важлива нова інстанція була створена у 1841 р., коли з'явився *Указ про заснування приходських наглядових рад*, що певною мірою вводив місцеве самоуправління.

Конституційний захист місцевого самоврядування отримало в 1849 р. із ухваленням 5 червня Конституції Данії. Згодом у новій редакції Конституції (1866 р.) було закріплено: «Право муніципальних (комунальних) органів влади самостійно, під наглядом держави вирішувати питання, віднесені до їх компетенції, регулюється окремим законом» (§ 82). Головні принципи Конституції Данії, у тому числі й щодо місцевого самоврядування, повторювались і у наступних редакціях 1915 та 1953 років.

Відповідний закон щодо Копенгагену, який передбачав створення в столиці муніципального зібрання у кількості 36 осіб, датований 1857 роком. Згідно з установленими у 1865 р. правилами, виборчим правом на виборах у це зібрання володіли всі, хто мав право бути обраним до парламенту – фолькетингу та мав дохід не нижче 1 тис. крон, а це означало, що голосувати на виборах до міського зібрання мали можливість 5–6 % населення. Члени муніципального зібрання обирали *магістрат* (раду), до якого входили четверо довічно обраних *бургомістрів* (кандидатури яких, однак, підлягали схваленню з боку короля) і четверо *радників*, що обирались на шестирічний строк. *Обер-бургомістр*, який призначався королем, здійснював нагляд за діяльністю магістрату.

Відповідний виборчий закон відносно сільських комун з'явився ще у 1855 році. Із вступом в силу Закону про місцеве самоуправління 1867 р., згідно з яким у сільських комунах стали утворюватися *приходські ради – муніципалітети*, приходські священики й окружні старости втратили статус обов'язкових членів місцевих зібрань і право брати участь у прийнятті рішень. Діяльність приходських рад самоуправління, на відміну від міських, знаходилась під безпосереднім наглядом з боку рад амтів, на чолі яких стояв призначуваний королем амтман. На той час існували 22 амти та 1064 муніципалітети.

У наш час окрім Конституції Данії (1953 р.), правове регулювання муніципальних відносин здійснюється низкою законів, зокрема Законом про об'єднання громадян (1966 р.), Законом «Про місцеве управлін-

ня» (1968 р.). Спеціальний Закон про управління комуни Копенгагену від 18 липня 1995 р. регулює самоврядування у столиці. Закон про комунальне самоврядування № 615 від 18 липня 1995 р. особливо підкреслює (ч. 2 § 1), що «установлення даного закону застосовують до всіх відносин, що виникають у комунальному управлінні».

Окремими законами визначається правове становище таких територій, як острів Гренландія⁴ та Фарерські острови⁵, які територіально належать до Данії та володіють внутрішньою автономією.

Гренландія – адміністративно-територіальна частина Данського королівства, яка, згідно із Законом від 29 листопада 1978 р. володіє правом внутрішнього самоуправління, що дало їй право під час Данського референдуму з приводу вступу до ЄС у 1985 р. вийти із складу ЄЕС і не приєднатися до Євросоюзу. Ще раніше (Закон № 137 від 23 березня 1948 р.) подібний статус отримали Фарерські острови.

У процесі ліквідації колоній західноєвропейських країн Гренландія отримала статус данського амта, що мало аналогії у міжнародній практиці й було закріплено у Конституції Данії. У 1975 р. на вимогу жителів Гренландії (близько 50 тис. чол.) була заснована *Комісія із внутрішнього управління*, діяльність якої створила умови для введення у 1979 р. самоуправління по аналогії із системою, що діяла на Фарерських островах.

Віднині Гренландією став управляти ландстинг, який поступово повинен був взяти на себе законодавчі функції й управління гренландськими справами, а дотації з боку Данії продовжували поступати на тих же підставах, що й в інші данські амти. Гренландія була постійно представлена у данському фолькетингу двома депутатами.

У 2008 р. у Гренландії відбувся референдум, на якому 75 % населення висловилося в підтримку розширення автономії. У тому ж 2008 р. був ухвалений Закон про самоуправління, який набрав чинності 21 червня 2009 р. та забезпечує місцевій владі законодавчу й адміністративну компетенцію із значного кола питань місцевого значення, зокрема, таких як здійснення правосуддя, включаючи створення судів загальної юрисдикції; поліції; використання мінеральних ресурсів; прикордонний контроль; робоче середовище; а також фінансове регулювання та нагляд. Виняток становлять сфери міжнародних відносин, оборони, політика безпеки, кредитно-грошова політика та деякі інші, що належать за Конституцією Данії до компетенції загальнодержавних органів влади.

Фарерські острови під датською юрисдикцією знаходяться з 1380 року. Вищим представницьким органом влади на Фарерах є парламент – *альтинг*, який із прийняттям Закону у 1274 р. перейменований на *лєгтінг* і зберігає цю назву до нашого часу. На початку XIX ст. Фарери отримали статус данського амта й стали адміністративно-територіальною одиницею, яка одноосібно управлялась чиновником Королівства. У 1852 р. на вимогу мешканців легтінг був відновлений, проте діяв, скоріше, як консультативний орган центральної данської влади. Після Другої світової війни відносини між Фарерськими островами й Данією були досить ускладнені. Найбільш гучний конфлікт відбувся у період між 1953 і 1955 рр., після того як місцева адміністрація лікарні у м. Клаксвіг не захотіла надати посаду лікарю із нацистським минулим. Це привело до того, що туди був направлений військовий фрегат і загін данської поліції. Згодом більш серйозні вимоги були поставлені жителями Фарер в економічній сфері, зокрема у риболовстві. З питання про статус Фарер був проведений референдум, який відбувся 14 грудня 1946 року. Результатом суперечок стало ухвалення 23 березня 1948 р. *Акту про місцеве управління*, за яким Фарерські острови «представляють самоуправлінську народну спільність у датській державі» (§ 1). Після чергового ускладнення відносин з Данією у 1998 р. Фарери отримали можливість проводити самостійну політику й самостійно вирішувати питання місцевого управління островами.

Відповідно за Акту про місцеве управління (1948 р.) легтінгу належать законодавчі повноваження, які можна об'єднати у дві групи. До першої групи (додаток «А» до Акту) входять питання, рішення з яких приймає легтінг, тобто предмети виняткового ведення автономії (організація системи органів влади островів; радіо- і телефонний зв'язок; будівництво комунікацій; податки і збори; регулювання підприємницької діяльності; контроль за житловим будівництвом; питання містобудування; пожежна охорона; реєстрація населення; охорона здоров'я. До другої групи віднесені питання, які передаються у відання автономії тільки в тому випадку, якщо центральний уряд і уряд автономії домовляться про умови реалізації таких повноважень (§ 3 Акту). Питання оборони і зовнішньої політики не підпадають під дію Акту про місцеве управління. Координацію дій автономних і центральних властей здійснює призначуваний датським Урядом державний представник – *рігсомбудсман*.

Основним Законом Данії у § 28 ч. 5, § 31 ч. 5, § 32 ч. 8, § 42, § 86 визнається за цими територіями самостійне право представництва у фолькетингу і особлива компетенція їх органів управління щодо встановлення вилучень із загальних законів Королівства.

Місцеве самоврядування у Данії підлягало реформуванню неодноразово, із змінами у адміністративно-територіальному устрої укрупнювались амти та муніципалітети; останні реформи було проведено у 1970 та 2007 роках. У наш час адміністративно-територіальний поділ держави передбачає чотирнадцять моноетнічних⁶ адміністративних одиниць – *амтів*, кожен із яких очолює *амтманн*, призначуваний монархом, у кожному амті діють виборні *ради*.

У той час як Конституція Данії у самих загальних рисах закріпила факт існування місцевого самоврядування, у поточних законах чітко встановлено межі, методи й обсяг контролю за компетенцією комун. Сам нагляд при цьому здійснюють на кількох рівнях: насамперед це рівень тих державних органів, які призначені для такого нагляду. Загальний нагляд за органами комунального управління закріплений безпосередньо в

законі, у наш час його здійснюють Міністерство внутрішніх справ, *рада амта* з нагляду за комунами. Останній рівень нагляду – економічний. Йдеться про надання податкових пільг, виділення додаткових асигнувань тощо. Сюди слід віднести численні договори, які укладають профспілки з комунами. За офіційною статистикою кількість зайнятих у комунальній сфері управління рівна кількості зайнятих у сфері державного управління.

Місцеве самоврядування або комунальне управління, користуючись данською термінологією, у Данії дворівневе: на рівні комуни й на рівні губернії. Нині у Данії існують 273 комуни, у цьому поділі законодавець прагне досягти економічного вирівнювання комун, проте в них спостерігаються розкиданість за щільністю населення. Так, найбільша комуна – столиця має понад півмільйона жителів, у комуні м. Орхуса – 280 тис. жителів, тоді як найменша комуна Данії нараховує лише 2 тис. жителів.

Важливо підкреслити, що комуни не вправі самостійно змінити власну назву, герб, печатку і прапор. Усе це вони можуть робити за згодою міністерства внутрішніх справ і патентного директората, який є структурним підрозділом міністерства промисловості (§ 4 Закону). За ними не передбачено і самостійне праворозмежування.

Як зазначає М. А. Ісаєв, органи комунального управління Данії являють собою певну єдність і поділяються на три типи. Перший формується безпосередньо шляхом прямих і пропорційних виборів серед населення. Другий тип представляє органи, що засновуються органами першого типу. До останнього, третього, типу належать незалежні від комунальних органів управління установи, право створення яких визнано на рівні суду⁷.

Виборність комунальних органів управління закріплено в Конституції (§ 86), де встановлено, що віковий ценз виборців у комунальні та приходські ради той же, що й для виборів у парламент – фолькетинг. Членів комунального правління обирають терміном на чотири роки із громадян, що постійно проживають у даній комуні, які володіють виборчим правом і не здійснили кримінальних злочинів, що робить неможливим обрання такої особи до місцевих органів. До того ж у муніципальній сфері Данії задіяні близько 500 тис. найманих працівників⁸.

Правом обирати володіють громадяни Данії, яким на момент голосування виповнилося 18 років, крім того, вони повинні постійно проживати не менше трьох років у комуні, у якій проводять вибори. Не беруть участі у виборах недієздатні особи й особи, що перебувають під опікою. Вибори відбуваються за пропорційною системою, де головним суб'єктом виборчого процесу стає політична партія. Регіональних політичних партій у Данії доволі багато, проте, як і на загальнодержавних виборах, користуються значною підтримкою традиційні партії, такі як Соціал-демократична партія, Ліберальна партія Данії (партія Венстре), Християнська народна партія, Партія прогресу тощо.

Представницькими органами комунального управління в Данії є рада губернії, яку очолює губерньський бургомістр, а на рівні комуни – назву органу правління визначає статут кожної комуни. Наприклад, правління комуни Браммінга іменують «міською радою». Глава комуни – бургомістр є одночасно її виконавчим органом (§ 3 Закону про комунальне правління).

Статут комуни визначає кількість членів комунального правління, проте чисельні межі встановлює Закон: не менше дев'яти і не більше 31 (§ 5). Бургомістра і його заступника обирає правління зі свого складу (ч. 1 § 6). За аналогією такі ж норми поширюються і на губерньську комуну.

Повноваження глави комунального правління охоплюють широке коло питань, у тому числі й процедурного характеру: може самостійно ухвалювати рішення у справах невідкладного характеру, чи таких, «суть яких не викликає сумніву» (ч. 1 § 31), готує засідання комунального правління, скликає його членів, керує дебатами на засіданнях, визначає порядок голосування (§ 30).

Основним фактором регіональної політики у країнах Західної Європи із 60-х рр. минулого століття стала децентралізація⁹, що в Данії привело до широкої реформи місцевого самоврядування із 70-х рр. ХХ ст., а реформа 2007 р. носила всеохоплюючий характер. Більші за розміром і більш сталі муніципалітети наразі відповідають за переважну кількість завдань у сфері соціального забезпечення, а нові регіони створені головним чином для того, щоб посилити сферу охорони здоров'я та надання стаціонарних медичних послуг. На муніципалітети було покладено відповідальність за початкові школи, на регіони – за лікарні.

Реформа місцевого самоврядування 70-х рр. передбачила зміну історично обумовленого поділу країни на комуни. Від історично усталеного поділу країни на сільські, міські та губерньські комуни вирішили перейти на економічно доцільне районування й утворили комуни двох рівнів: власне комуни, їх ще іноді називають первинними комунами, і губерньські комуни, коли принцип місцевого самоврядування поширюється на рівень цілого регіону.

Реформа 1970 р. заклала підвалини для постійної передачі все більше функцій провінціям і муніципалітетам та одночасної реорганізації системи фінансів щодо відносин між державною, провінціями й муніципалітетами. До цього держава здебільшого фінансувала видатки місцевих органів влади через відшкодування. Після реформування місцевого самоврядування в 1970 р. основна частина схем відшкодування була замінена загальними державними субвенціями – були розширені так звані пакетні субсидії та схеми фінансового вирівнювання між багатими і бідними муніципалітетами. Ці зміни сприяли встановленню кращого співвідношення між повноваженнями приймати рішення та фінансовою відповідальністю муніципалітетів і провінцій, оскільки вони відповідали за кошти, що спрямовувалися на фінансування будь-яких послуг, які муніципальна рада або рада провінції вирішували запровадити.

Муніципальна реформа 2007 р. в Данії також мала наслідком комплексну реорганізацію повноважень і завдань в управлінні. Завдання колишніх провінцій були розподілені між регіонами, муніципалітетами та державною. Окрім цього, деякі повноваження були передані від держави муніципалітетами. Органи місцевого самоврядування тісно взаємодіють із державними органами як центрального рівня, так і місцевого управління. У наш час в Данії місцеве державне управління представлено цілим рядом територіальних органів центральних міністерств і відомств. Така ситуація сягає корінням у часи абсолютизму до введення конституційного обмеження монархії у 1848 р. коли місцевий апарат влади був достатньо сильно розвинений і слугував надійною опорою абсолютизму. Насамперед це виражалось у тому, що функціонально місцевий апарат поєднував у собі одночасно цивільні й військові функції, наслідуючи тим самим модель пруського абсолютизму, мілітаристського по своїй суті. До прийняття Конституції 1849 р. місцева влада представлена була губернаторами й підпорядкованими їм властями більш дрібних територіальних одиниць, а також поліцейськими силами. Зайве говорити, що весь місцевий чиновний апарат призначався королем і до кінця XIX ст. складався більш ніж наполовину із дворянства¹⁰.

Проте у XX ст. губернатори й підпорядковані ним чиновники поступово втрачають більшість своїх повноважень, їх функції крок за кроком передаються комунальним властям. З 60-х рр. минулого століття одним із факторів регіональної політики у країнах Західної Європи стає децентралізація, вона поширюється і в Данії особливо внаслідок реформ місцевого управління й самоуправління 1970 та 2007 років.

У Данії своєрідним неформалізованим способом регулювання місцевого управління є укладання угод між центральним урядом і впливовими асоціаціями місцевого управління. Як зауважує данський юрист К. Кетшер, багато питань місцевого оподаткування, фінансів, позик тощо регулюються не так законодавчими актами, як шляхом внесення відповідних положень у подібні угоди.

До того ж реформа 2007 р. була спрямована на зміцнення демократії на місцевому рівні, з тим, щоб громадяни могли більш активно брати участь у прийнятті рішень та мали більш чіткий розподіл відповідальності, як зазначалось в *Угоді про структурну реформу*, укладеній між Урядом та Асоціацією місцевого самоврядування у 2006 році.

Ще до реформи місцевого самоврядування муніципалітети виконували головну частину завдань з надання послуг населенню, зокрема піклування про людей похилого віку, піклування про дітей і дошкільні заклади, початкова освіта та деякі соціальні послуги. На високий рівень відповідальності муніципалітетів за вирішення широкого спектра місцевих завдань звертає увагу норвезький політолог О. Оффердал¹¹. Із набуттям чинності реформи місцевого самоврядування з 1 січня 2007 р. муніципалітети одержали низку нових повноважень, передбачається їх відповідальність муніципалітетів у наступних сферах:

- соціальні послуги: повна відповідальність за фінансування, надання та організацію;
- піклування про дітей і дошкільні заклади;
- початкова освіта, у тому числі всі види спеціалізованої освіти та спеціального педагогічного супроводження для дітей молодшого віку;
- спеціалізована освіта для дорослих;
- піклування про людей похилого віку;
- охорона здоров'я: профілактика захворювань, амбулаторне лікування та реабілітація, лікування алкогольної та наркотичної залежності, патронаж і догляд на дому, місцева стоматологічна допомога, спеціалізовані стоматологічні послуги та соціальна психіатрія;
- проекти з активізації та сприяння працевлаштуванню для безробітних, які не мають страхового забезпечення, у центрах зайнятості, що проводяться спільно з державою (10 пілотних муніципалітетів проводять роботу з безробітними, які мають страхування, від імені держави);
- інтеграція та навчання мови для іммігрантів;
- обслуговування населення у сфері податків та зборів у співпраці з державними податковими центрами;
- організація запасів і готовність до надзвичайних ситуацій;
- природа, навколишнє середовище і містобудування: спеціальні повноваження і завдання з обслуговування населення, підготовка місцевих планів щодо забудови, відведення стоків, утилізації відходів і водопостачання;
- місцеве обслуговування бізнесу та сприяння розвитку туризму;
- місцева мережа доріг;
- бібліотеки, музичні школи, місцеві заклади культури і спорту.

У результаті передачі повноважень щодо обслуговування громадян муніципалітети створили центри обслуговування громадян з тим, щоб мешканці могли звертатися лише в одне місце незалежно від того, який державний орган або адміністративне відомство має повноваження і відповідає за розгляд та вирішення справи. У цих центрах муніципалітети вирішують як питання, що належать до місцевих повноважень, так і питання від імені інших органів.

Законодавством визначена й основна сфера відповідальності *регіонів* – це насамперед сфера охорони здоров'я. Повноваження у цій сфері включають відповідальність за медичну допомогу в лікувальних закладах, у тому числі психіатричну допомогу та медичне страхування, послуги лікарів загальної практики та спеціалістів тощо.

Метою визначення п'яти регіонів у галузі охорони здоров'я є підтримка якості обслуговування пацієнтів за рахунок переваг спеціалізації та забезпечення максимально ефективного використання ресурсів.

Видатки регіонів на охорону здоров'я фінансуються через пакетну субвенцію, фонд державної діяльності та місцеве спів-фінансування. Крім цього, регіони також відповідають за регіональний розвиток, функціонування певних соціальних закладів, створення транспортних компаній та низку регіональних завдань, які стосуються природних ресурсів, охорони навколишнього середовища та територіального планування. У законодавстві закладено позитивний принцип визначення повноважень регіонів, тобто регіони не можуть брати на себе інші повноваження, крім тих, які визначені в законодавстві. У результаті проведеної муніципальної реформи повноваження і відповідальність регіонів після 1 січня 2007 р. встановлені наступні:

- медичні послуги в лікувальних закладах, у тому числі психіатрична допомога та медичне страхування, послуги лікарів загальної практики та вузьких спеціалістів;
- плани регіонального розвитку та послуги із забезпечення діяльності (секретаріатів) форумів і платформ з питань регіонального росту;
- забруднення ґрунту;
- дослідження і планування використання сировини;
- забезпечення роботи закладів для вразливих груп населення та груп, які мають особливі потреби в соціальних послугах і спеціалізованій освіті;
- утворення транспортних компаній по всій території Данії.

Для муніципалітетів реформа місцевого самоврядування означає додаткові ресурси на фінансування нових функцій, оскільки реформа впроваджувалася за принципом «кошти йдуть за функцією». Реформа системи фінансування та вирівнювання скоригувала систему вирівнювання відповідно до нового розподілу функцій і повноважень, а також нової мапи територіального устрою з тим, щоб забезпечити баланс між багатими й бідними муніципалітетами.

З реформою місцевого самоврядування кількість рівнів оподаткування було скорочено з трьох до двох, а регіони, на відміну від провінцій, не можуть встановлювати і стягувати податки.

Регіони фінансуються частково муніципалітетами і частково державою. Нововведенням стало те, що відтепер муніципалітети співфінансують сферу охорони здоров'я. Якщо муніципалітет розглядає можливість запровадження нових місцевих функцій щодо охорони здоров'я (профілактика захворювань, догляд і реабілітація), він набуває більш важливої ролі в сфері охорони здоров'я. Цей підхід спрямований на те, щоб заохочувати муніципалітети ініціювати впровадження ефективних профілактичних заходів для своїх громадян. Загалом на муніципалітети припадає близько 10 % від загального фінансування охорони здоров'я в регіонах.

Щоб гарантувати, що реформа місцевого самоврядування не призведе до неналежних змін у розподілі фінансового навантаження між муніципалітетами, у 2006 р. було здійснено реформу системи субвенцій та вирівнювання, яка враховувала новий розподіл функцій і завдань та новий розподіл муніципалітетів.

Між муніципалітетами Данії існує різниця в базах оподаткування, оскільки муніципалітети часто мають дуже відмінну демографічну та соціальну структуру. Якщо б кожний муніципалітет був змушений фінансувати власні видатки, рівень послуг і податкове навантаження в різних муніципалітетах були б дуже різними.

Метою системи вирівнювання є забезпечення того, що однаковий рівень послуг передбачає однаковий відсоток податків незалежно від доходу мешканців та будь-яких інших демографічних чинників.

У спрощеному викладі система субвенцій та вирівнювання означає, що кошти переводяться від багатих муніципалітетів до менш забезпечених. Вирівнювання не є тотальним – тільки частина різниці між багатими і бідними муніципалітетами згладжується таким чином.

Підсумовуючи, зазначимо, що система органів місцевого самоврядування в Данії може бути віднесена до континентальної (французької) моделі, яка базується на державницькій концепції місцевого самоврядування. Її суть полягає в тому, що місцеві органи розглядаються як засіб здійснення державних функцій за допомогою недержавних за своєю природою суб'єктів.

Проте особливості, властиві для скандинавських країн у цілому й Данії зокрема, стали підставами для виокремлення їхніх муніципальних систем у окрему модель місцевого самоврядування – скандинавську чи північноєвропейську¹². Вітчизняна компаративістика характеризує скандинавську модель як підсистему континентальної. Зазначені особливості місцевого самоврядування у Данії є своєрідними й полягають у наступному.

По-перше, органи місцевого самоврядування тісно взаємодіють із державними органами як центрального рівня, так і місцевого управління. Нині в Данії місцеве державне управління представлено цілою низкою територіальних органів центральних міністерств і відомств.

По-друге, політика центральних органів влади щодо системи місцевого самоврядування полягає у тому, щоб передати якомога більше повноважень і завдань до відання місцевих органів. При цьому акцент робиться на ефективному наданні послуг для задоволення потреб населення, віддаючи перевагу приватним інтересам жителів порівняно із суспільними інтересами.

По-третє, фінансова система, яка зазнала реформування на початку XXI ст., привела до впровадження системи вирівнювання згідно з розподілом функцій та повноважень органів місцевого самоврядування.

До того ж в Данії отримала розвиток широка мережа міжмуніципальної кооперації; розміри муніципалітетів тут доволі великі – як з точки зору чисельності населення так і за масштабами території. Вся система місцевого самоврядування спрямована на удосконалення скандинавської моделі держави загального благоденства.

¹ Северная Европа. Регион нового развития / под ред. Ю. С. Дерябина, Н. М. Антюшиной. – М. : Изд-во «Весь Мир», 2008. – С. 18.

² История Дании / Х. Палудан и др. ; пер. с дат. – М. : Изд-во «Весь мир», 2007. – С. 147–169.

³ Там само. – С. 253.

⁴ Гренландія (дан. *Grønland*, дослівно – «зелена країна») – автономна територія у складі Королівства Данія, найбільший острів у світі, проте найменш густонаселена країна світу. Хоча географічно Гренландія є частиною Північної Америки, проте більш ніж тисячоліття підтримує тісні політичні, культурні та економічні зв'язки з Данією, Норвегією та Ісландією. У 1814 р. Гренландія стала Данською колонією, а після прийняття Конституції Данії (1953 р.) – частиною Королівства.

⁵ Фарерські острови (фарерською: *Føroyar* – *овечі острови*) – це архіпелаг на півночі Атлантичного океану між Ісландією, Норвегією та Шотландією, що складається із 18 островів, 17 з яких населені. Фарери під датською юрисдикцією знаходяться з 1380 року.

⁶ Останнім часом ліберальна імміграційна політика Уряду Данії привела до утворення на її території кількох великих етнічних общин, що становлять близько 5 % населення країни.

⁷ Исаев М. А. Основы конституционного права Дании / М. А. Исаев. – М. : Муравей, 2002. – С. 277.

⁸ Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы / О. Оффердал // Полис: социально-гуманитарные знания. – 1999. – № 2. – С. 158.

⁹ Балян А. Особливості та принципи здійснення регіональної політики в країнах – членах ЄС / А. Балян // Економіст. – 2005. – № 2. – С. 50–52.

¹⁰ История Дании / Х. Палудан и др. ; пер. с дат. – М. : Изд-во «Весь мир», 2007. – 608 с.

¹¹ Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы / О. Оффердал // Полис: социально-гуманитарные знания. – 1999. – № 2. – С. 156.

¹² Там само. – С. 155.

Резюме

Попко В. В. Місцеве самоврядування в Королівстві Данія.

Стаття присвячена з'ясуванню системи місцевого самоврядування Данії, її історичних особливостей, структурних реформ та їх впливу на сучасний стан, змін адміністративно-територіального характеру, розмежування компетенції між державними органами управління та органами самоврядування. Акцентується увага на структурних елементах системи місцевого самоврядування, організації влади на місцях, порядку формування представницьких органів влади. Особлива увага приділена повноваженням та компетенції органів місцевого самоврядування, зокрема у фінансовій сфері. Дається характеристика самоуправління на автономних територіях – острові Гренландія та Фарерських островах.

Ключові слова: скандинавська модель, місцеве самоврядування, ландстинг, муніципалітет, комунальне управління.

Резюме

Попко В. В. Местное самоуправление в Королевстве Дания.

Статья посвящается выявлению особенностей системы местного самоуправления Дании, ее исторических особенностей, структурных реформ и их влияния на современное развитие, изменений административно-территориального характера, разграничение компетенции между государственными органами управления и органами самоуправления. Акцентируется внимание на структурных элементах системы местного самоуправления, организации власти на местах, порядку формирования представительских органов власти. Особое внимание уделяется полномочиям и компетенции органов самоуправления, в частности в финансовой сфере. Дается характеристика самоуправления на автономных территориях – острове Гренландия и Фарерских островах.

Ключевые слова: скандинавская модель, местное самоуправление, ландстинг, муниципалитет, коммунальное управление.

Summary

Popko V. Self – Government in the Kingdom of Denmark.

The article is dedicated to the research on the system of local self-government in Denmark, its historical peculiarities, structural reforms and their current influence, administrative and territorial changes, distribution of power between the state and self-government authorities. The attention is concentrated on the structural elements of the system of local self-government, organization of local authorities, and procedure of forming the public authorities. Special attention is paid to the powers of the local authorities, in particular, in the financial sphere. The characteristic of self-government in the autonomous territories – Greenland and the Faroe islands – is provided.

Key words: Scandinavian model, local self-government, landsting, municipality, municipal management.