

груп – колективних органів для розробки ініціатив у вирішенні гендерних проблем, розгляду скарг і звернень громадян. Вітчизняна практика свідчить про конфлікт інтересів і неузгодженість дій між органами державними влади і органами місцевого самоврядування. Останні через брак ресурсів, плинність кадрів, низький рівень політичної культури є найслабшою ланкою в утвердженні гендерної рівності. У основу інституційної моделі варто покласти принцип цілісності, що проявляються у запровадженні злагодженої системи інституцій, структур та гендерно уповноважених осіб.

1. *Альтернативний звіт про виконання Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації проти жінок*. Всеукраїнська НУО «Жіночий Консорціум» [за ред. О. Ярош]. – К.: ЖКУ, 2008. – С. 17. 2. *Проміжна доповідь щодо виконання станом на 2010 рік рекомендацій, отриманих Україною під час проходження у 2008 році універсального періодичного огляду у рамках Ради ООН з прав людини* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/48233.htm> 3. *Гендерний портрет Сумської області : аналітичне дослідження* / [за заг. ред. Н. Світайло, В. Павленка, А. Костенко]. – Суми: Вид-во СумДУ, 2009. – 146 с. 4. *Гендерний портрет Чернівецької області*. – Чернівці: ПП Глібка О. В., 2009. – 172 с.

УДК 321.172

А. В. БЕРЕЗА

РЕФОРМА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ У ДАНІЇ

Структурна реформа 2007 року в Данії передбачала радикальні зміни на місцевому та регіональному рівнях, які мали неоднозначний вплив на діяльність органів самоврядування. На особливу увагу заслуговує стратегія її реалізації, до якої вдався уряд меншості.

Ключові слова: *регіон, реформа, місцеве самоврядування, опозиція, демократія.*

Берега А.В. Реформа регіонального управління в Данії

Структурная реформа 2007 года в Дании предусматривала радикальные изменения на местном и региональном уровнях, имевшие неоднозначное влияние на деятельность органов самоуправления. Особенного внимания заслуживает стратегия ее реализации, к которой прибегло правительство меньшинства.

Ключевые слова: *регион, реформа, местное самоуправление, оппозиция, демократия.*

Bereza Anatolij. Reform of regional government in Denmark

Structural reform of 2007 in Denmark involved the radical changes on local and regional levels, which had ambiguous impact on local government authorities. The special attention should be given to its strategy of implementation, used by the minority government.

Key words: *region, reform, local government, opposition, democracy.*

На початку ХХ ст. Данія прийняла амбіційний план реформи системи управління на регіональному та місцевому рівнях, що отримав назву «Структурна реформа», яку Дж. Блом-Хансен охарактеризував як напівдобробільну¹.

Реформи регіонального рівня управління уже здійснювалися у 1970-х роках як частина комплексної реформи місцевого самоврядування. Пізніше періодично

виникали дискусії щодо ліквідації регіонального рівня, органи влади якого було досить важко переконати уряд та населення у необхідності свого існування. Одна із спроб реорганізації регіонів була здійснена у 1990-х роках щодо столичного регіону Копенгаген, однак вона не виправдала сподівань, які на неї поклалися.

Поворотним пунктом стали вибори до парламенту 2001 року. За їх результатами Ліберальна та Консервативна партії утворили уряд меншості, який періодично отримував підтримку з боку правої Датської народної партії. Комплексна програма реформи регіонального та місцевого рівнів не згадувалася в ході виборчої кампанії і навіть не була включена до програми дій нового уряду. Проїшов майже рік, поки уряд частково під впливом з боку жвавих дискусій у ЗМІ літом 2002 року вирішив підготувати проект реформи місцевого самоврядування – так звану Білу книгу, яка була опублікована у січні 2004 року².

У ній пропонувалося шість різних моделей адміністративно-територіального устрою країни та поділу повноважень між різними рівнями управління. Її автори робили висновок, що у державі налічується надмірна кількість муніципалітетів та провінцій, які не мають фінансової та професійної спроможності покращити якість послуг, що надаються населенню, та забезпечити більш широкі можливості для споживачів послуг, які створюють великі муніципалітети. Крім того, підтримка навіть існуючого рівня послуг в багатьох сферах потребує збільшення витрат, враховуючи неоптимальний розмір муніципалітетів.

Пакет документів, необхідних для здійснення реформи, був підготовлений літом 2004 році і прийнятий у вигляді 50 нормативно-правових актів парламентом у 2005 році. Реформою ліквідувалися колишні 16 амтів, замість яких створювалося 5 нових регіонів. Вони втратили практично усі функції старих провінцій, за винятком охорони здоров'я, що складає близько 90% бюджету регіону. Право колишніх графств збирати податки не було надано регіонам. Їх фінансування здійснюється в основному за рахунок грантів з державного бюджету, з яких лише незначна частка припадає на муніципальні гранти. Також було реформовано політичну систему регіону. Новим регіонам заборони створювати постійно діючі комітети (за винятком виконавчого комітету). Зміни на регіональному рівні також супроводжувалися процесом укрупнення муніципалітетів та переглядом повноважень і компетенцій різних рівнів державного управління.

Основні характеристики реформи регіонального рівня полягали у наступному. Розмір новостворених регіонів чітко не визначався, що допускало значні диспропорції. У результаті Північна Ютландія нараховує 600 тис. а столичний регіон Копенгаген – 1 млн. 600 тис. мешканців. Регіони виявилися позбавлені значної частки повноважень, що належала їх попередникам – провінціям. Вони були повернуті державі або ж передані муніципалітетам. Основним завданням, яке покладається на регіони і на яке вони витрачають 90% свого бюджету, є надання послуг у сфері охорони здоров'я. Крім того вони відповідальні за регіональний розвиток та соціальну і психіатричну допомогу³. Більше того, у сферах де регіони та муніципалітети несуть спільну відповідальність, у випадку виникнення суперечностей між двома рівнями управління саме за муніципалітетом закріплено право останнього слова⁴. Згідно Закону про регіони⁵, їх позбавлено права створювати постійні комітети. Проте, регіони можуть призначати дорадчі або тимчасові комітети для вирішення конкретних проблем. Тобто, вони не можуть створювати власні демократичні інститути.

Регіонам значно обмежили повноваження у сфері фінансування. Згідно Закону про фінансування регіонів⁶ замість трьох рівнів оподаткування (національний,

провінційний та муніципальний) залишено лише два – національний та муніципальний. Тобто регіони позбавлено права встановлювати і стягувати податки, що змушує їх покладатися виключно на гранти з державного бюджету та надходження від муніципалітетів. Ці гранти виділяються для кожного з регіонів для реалізації завдань, які визначаються парламентом, і до яких регіональні депутати не можуть вносити жодних змін. Це, в свою чергу, має негативний вплив на довіру до них з боку громадян. Оскільки регіональна влада не відповідає за фінансування, а змушена лише виконувати чужі вказівки, то виборцям досить складно визначити, хто є відповідальним за стан справ.

	Регіони	Муніципалітети
Адміністративно-територіальна одиниця	5 (14 до 2007 року): столична область, Зеландія, Північна Ютландія, Центральна Ютландія, Південна Данія	98 (271 до 2007 року)
Повноваження	Охорона здоров'я, регіональний розвиток, соціальна та психіатрична допомога	Більшість соціальних послуг (освіта, турбота про престарілих, охорона оточуючого середовища, культурна сфера тощо)
Лише повноваження, визначені відповідним законом	Так	Ні
Джерела фінансування	Державні та муніципальні гранти	Податки, державні гранти
Управлінська структура	Визначена законом	На власний розсуд (вимагається лише функціонування фінансового комітету та ще одного постійного)

На особливу увагу заслуговує стратегія, яку обрав датський уряд для впровадження реформи. Відсутність надійної підтримки у парламенті змусила його вдаватися до часткового приховування та маніпулювання інформацією в ході її підготовки. Так, після оприлюднення Білої книги міністр внутрішніх справ, відповідальний за реформу, кілька разів зустрічався з представниками опозиції, намагаючись їх переконати у необхідності прийняття урядової позиції, однак конкретної інформації про суть і напрямки планованих змін не надавав.

Водночас міністр почав інтенсивні переговори з двома урядовими партіями, Датською народною партією та Національною асоціацією місцевої влади, які велися за закритими дверима. Участь Датської народної партії свідчила про намагання уряду ще на ранніх етапах реформи заручитися необхідною кількістю голосів у парламенті ще до старту офіційного обговорення реформи. Тому коли у квітні 2004 року, всього через три місяці після публікації Білої книги, уряд передав до парламенту повний пакет документів⁷, це стало неприємною несподіванкою для опозиційних партій та Союзу рад амтів.

До останнього тримаючи у таємниці плани щодо реформи регіонального і місцевого самоврядування уряду вдалося значно обмежити можливості її против-

ників щодо формування єдиного фронту. Провінції, над якими нависла загроза ліквідації, могли покладатися лише на Соціал-демократичну партію, лідери якої виступили проти радикального обмеження компетенції органів влади регіонального рівня, хоча погоджувалися з необхідністю скоротити їх кількість⁸. Очікувалося, що за допомогою соціал-демократів вдалося б узгодити компромісний варіант. Слід зазначити, що для Данії традиційним є домінування двох основних партій на регіональному та місцевому рівнях: лібералів та соціал-демократів. Так, після виборів 2001 року із 270 мерів 218 були членами Ліберальної або Соціал-демократичної партій (причому більшість з них були лібералами)⁹. Очевидно, що будь-які масштабні реформи у сфері публічного управління були результатом узгоджених позицій лібералів і соціал-демократів, але не у випадку структурної реформи 2007 року.

Уряд та опозиційні партії провели два раунди переговорів, які завершилися безрезультатно. Зрозуміло, що уряд був зацікавлений у підтримці реформи з боку соціал-демократів, але ціна їх згоди виявилася занадто високою. Уряд уже заручився підтримкою Датської народної партії, що гарантувало йому необхідну кількість голосів, тому навіть відмова соціал-демократів підтримати реформу не змогла б її заблокувати. Тим не менше, для задоволення вимог соціал-демократів уряд погодився додати регіонам деякі повноваження (наприклад, регіонального розвитку) та зберегти за ними право встановлювати місцеві податки (внески для муніципалітетів, які становили близько 10% бюджету регіону). Проте законом встановлювалося обмеження на максимальну ставку, а муніципалітети отримали право заблокувати підняття ставки 2/3 голосів у раді регіону. У підсумку соціал-демократи підтримали 28 з 50 нормативно-правових актів, необхідних для впровадження реформи.

Продумана стратегія здійснювалася не лише щодо законодавчого органу, а й об'єктів реформи – муніципалітетів та провінцій. Так уряду вдалося внести розкол між двома впливовими організаціями, що представляли їх інтереси.

Варто відзначити, що між центром та органами влади на регіональному та місцевому рівнях Данії існують сильні зв'язки. Одним з механізмів, який їх забезпечує, є дві організації, що об'єднують представників відповідних рівнів влади і відіграють важливу роль на національній політичній арені, що змушує уряд проводити з ними регулярні консультації. Це Національна асоціація місцевої влади (НАМВ, Kommunernes Landsforening), членами якої є всі муніципалітети, та Союз рад амтів (АСС; Amtsrådsforeningen), який після 2007 року змінив назву на Національну асоціацію датських регіонів (НАДР, Danske Regioner) та представляє інтереси регіонального рівня управління. Основним завданням НАМВ є захист інтересів муніципалітетів по відношенню до держави, а її основними функціями є: допомога муніципалітетам в їх роботі; відстоювання спільних і загальних інтересів муніципалітетів, що входять до неї; сприяння міжмуніципальній кооперації.

У якості союзника урядом була обрана НАМВ, заради чого до проекту реформи була внесена поправка, згідно з якою конкретне завдання, що входило до компетенції органів місцевого самоврядування, повинно виконуватися на одному і тому ж рівні у всій країні¹⁰. Ця поступка мала критичне значення для Копенгагену, який мав особливий статус, виконуючи одночасно функції провінції та муніципалітету¹¹. Відповідно, місцева влада Копенгагену відстоювала ідею максимальної передачі повноважень провінції на рівень муніципалітету. Таким чином столичне місто стало прихильником моделі сильного муніципалітету, підтримуючи позицію НАМВ та уряду.

Структурна реформа, здійснена у Данії в 2007 році мала неоднозначні наслідки. Якщо її позитивний вплив на діяльність укрупнених органів місцевого самоврядування не викликає сумнів, то різке обмеження компетенції самоврядних органів на регіональному рівні негативно вплинула на їх демократичний характер. Досвід Данії також свідчить, що на окремих етапах здійснення реформи має сенс обмеження доступу до інформації, узгодження ключових питань з ключовими гравцями за закритими дверима, що, в свою чергу, перешкоджає концентрації зусиль противників змін. Тому навіть уряд меншості цілком спроможний провести пакет законопроектів через парламент та реалізувати реформу, не дивлячись на можливий спротив з боку опозиційних партій та політичних акторів.

1. *Blom-Hansen J.* Subnational government in Denmark: Local democracy or implementing agency of the welfare state? / Blom-Hansen J., Heeager A. / Hendriks F., Lidstrom A., Loughlin J. The Oxford handbook of subnational democracy in Europe. Oxford: Oxford University Press, 2011. – P. 225. 2. *Bundgaard U.* Reform by coincidence? Explaining the policy process of structural reform in Denmark / Bundgaard U., Vrangbæk K. // Scandinavian Political Studies. – 2007. – Vol. 30. – № 4. – P. 500. 3. Agreement about a structural reform. – Copenhagen: Ministry of Interior and Health, 2004. 4. *Christoffersen H.* Den danske regionsskonstruktion. Spillet om Region Midtjyllands dannelse og konsolidering / Christoffersen H., Klausen K. – Odense: University Press of Southern Denmark, 2009. – P. 17. 5. *Lov om regioner og om nedlæggelsen af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsred og Hovedstadens Sygehusfællesskab.* – 2005. – № 537. 6. *Lov om regionernes nansiering.* – 2005. – № 543. 7. *Government and Danish People's Party.* Aftale om strukturreform. – Copenhagen, 2004. 8. *Christiansen P.* Behind the veil of vagueness: Success and failure in the politics of institutional reform / Christiansen P., Klitgaard M. // Journal of Public Policy. – 2010. – №2. – P. 183-200. 9. *Blom-Hansen J.* Do parties matter for local revenue policies? A comparison of Denmark and Norway / Blom-Hansen J., Monkerud L., Siirensen R. // European Journal of Political Research. – 2006. – Vol. 45. – P. 445-465. 10. *Struktur kommissionens betænkning.* – Copenhagen 2004 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_64105/cf_202/Recommendation_of_the_Commission_on_Administrative_.PDF. 11. *Болдырева Е.Л.* Политическая система стран Северной Европы / Болдырева Е.Л. – СПб.: СПбГУТ, 2005. – С. 94.

УДК 323.1

К. М. ВІТМАН

КОНСОЛІДАЦІЯ ЯК ПОЛІТИЧНИЙ ФЕНОМЕН: АКТУАЛЬНІСТЬ ДЛЯ УКРАЇНИ

Досліджується консолідація як політичний феномен; аналізуються основні теоретичні положення досліджень вітчизняних та зарубіжних консолідологів. Автор робить висновок: для поліетнічних суспільств, розколотих за ознакою етнічної, мовної, культурної належності, демократичної альтернативи консолідації немає. Для подолання етнополітичного розколу, деконсолідації суспільства, Україна потребує якнайшвидшого напрацювання політики консолідації як невід'ємної складової етнонаціональної політики держави.

© ВІТМАН Костянтин Миколайович – доктор політичних наук, професор Національного університету «Одеська юридична академія»