

К. В. Мануїлова,
к. і. н., докторант кафедри державного управління та місцевого самоврядування,
Одеський регіональний інститут державного управління національної академії
державного управління при Президентіві України, м. Одеса

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В ДАНІЇ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

К. Manuilova,
PhD in history, doctoral candidate in public administration and local self-governance Regional Institute
of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Odessa

THE DECENTRALIZATION OF PUBLIC AUTHORITIES IN DENMARK TO: EXPERIENCE FOR UKRAINE

Децентралізація публічної влади вважається ключовим фактором у розбудові демократичної, правої та соціальної держави. Оскільки децентралізована публічна влада об'єктивно наближена до населення й гарантує їм можливість участі у вирішенні політичних, економічних, громадських, соціальних та побутових проблем. Стаття присвячена розгляду децентралізації публічної влади в Данії. Вибір Данії пов'язаний з тим, що в цій країні найвищий індекс децентралізації публічної влади в світі. Цей факт актуалізує ненауково-теоретичне осмислення й врахування датського досвіду децентралізації влади при впровадженні реформ з децентралізації в Україні. Розглянуто особливості політичного устрою та місцевого самоврядування в сучасній Данії. Охарактеризовано впровадження політики децентралізації публічної влади в Данії протягом 2004—2007 рр. Визначено адміністративно-територіальний поділ Данії та проаналізовано розподіл повноважень між центральними й місцевими органами влади. Визначено закономірності та тенденції розвитку датської фіскальної децентралізації.

Decentralization of public authority is considered a key factor in building a democratic, legal and social state. As decentralized public authorities objectively close to the people and guarantees them the opportunity to participate in political, economic, civil, social and domestic problems. The article deals with the decentralization of public power in of Denmark. The choice of Denmark due to the fact that in this country the highest index decentralization of public power in the world. This fact is actualize unscientific and theoretical understanding and consideration of decentralization of power Danish experience in implementing decentralization reforms in Ukraine. The features of the political system and the local government of Denmark in today. Characterized implementation of decentralization policies in public authorities of Denmark during 2004—2007 pp. Determined administrative-territorial division of Denmark and analyzed the distribution of powers between central and local authorities. Defined patterns and trends of the Danish fiscal decentralization.

*Ключові слова: децентралізація, місцеве самоуправління, публічна влада, Данія.
Key words: decentralization, local government, public power, Denmark.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Децентралізація публічної влади вважається ключовим фактором у розбудові демократичної, правої та соціальної держави. Оскільки децентралізована публічна влада об'єктивно наближена до населення й гарантує їм можливість участі у вирішенні політичних, економічних, громадських, соціальних та побутових проблем.

У 2012 році Світовий банк Розвитку та Реконструкції обстеживши 182 країни, склав рейтинг індексу децентралізації в цих державах. Згідно з цим рейтингом перше місце належить Данії. Щодо України, то вона стоїть лише на 26 місці [10, с. 30—31]. Цей факт актуалізує ненауково-теоретичне осмислення досвіду децентралізації влади в Данії. Адже пріоритетним завданням внутрішньої політики України являється впровадження децентралізації публічної влади.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Різні аспекти децентралізації публічної влади Данії розглянуто в низки досліджень. У монографії Ісаєва М. проаналізовано організація, порядок формування та робота органів місцевого самоуправління Данії, а також висвітлено значні зміни, що відбулись у датському конституційному праві за останні чотири десятиліття [2].

Російський юрист Должіков Г.Ю. дослідивши концепцію місцевого самоврядування Данії, прийшов до висновків, що місцеве самоврядування в Данії, ґрунтується на скандинавській моделі організації місцевого самоврядування. Данія відрізняється найбільш високим ступенем децентралізації і має конституційний захист муніципалітетів. У країні існує дворівнева система влади на місцях: регіональний та комунальний рівні. Однак, незважаючи на те, що місцеві органи влади мають широкі повноваження, їх діяльність контролюється з боку відповідних органів державної влади. Фінансування органів місцевого самоврядування (близько 50%) здійснюється і являється центральним урядом, що доводить, що місцеве самоврядування в означеній країні не є повністю самостійним, а в частині підпорядковане властям федеральних органів [1].

Багато уваги децентралізації в різних органах публічної влади Данії приділено в дослідженнях датських вчених та фахівців. Зокрема, дослідники Х. Сигмунд і Ф.Б. Крістенсен зазначили, що датський сектор охорони здоров'я після реформи місцевого самоврядування 2007 р. значно децентралізовано. В дослідженні визначено, які саме повноваження в галузі охорони здоров'я належать до компетенції держави, регіонів та муніципалітетів [14].

Н. Остергад і Н. Витт, зауважили, що у Данії система просторового планування із значно децентралізованим поділом повноважень. У своїх розвідках вони підкреслили, що муніципальні ради відповідають за землекористування, праве регулювання обов'язків власників майна. На муніципальному та місцевому рівнях Регіональні ради розробляють стратегічний план просторового розвитку в кожній області. А міністр з охорони навколишнього середовища несе відповідальність за дотримання національних інтересів у рамках національного планування [12].

У докладі датського вченого, члена Центру вивчення міграції та різноманітності Ольборгського університету, Б.М. Йоргенсена розглянуто розвиток політики інтеграції іммігрантів у Данії за останні 15 років, причому з особливим наголосом на децентралізацію датської інтеграційної політики [11].

ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ СТАТТЯ

Проте аналіз досліджень останніх років показав, що переважають наукові дослідження, в яких розглянуто місцеве самоврядування в Данії в цілому або проаналізовано окремі аспекти децентралізації публічної влади. Проте недостатньо показана науковій літературі характеристика організаційно-правової моделі децентралізації публічної влади в сучасній Данії. Втім, датський досвід формування моделі децентралізованої публічної влади буде корисний для України, яка нещодавно стала на шлях реформ з децентралізації публічного управління.

МЕТА СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою статті є розгляд децентралізації публічної влади в сучасній Данії. Це обумовлює вирішення таких зав-

дань: з'ясування співвідношення центральних й місцевих органів влади в Данії; визначення ролі місцевого самоврядування в децентралізованій унітарній державі; подання рекомендацій щодо використання датського досвіду реформ в умовах українських реалій.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБґРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Данія є унітарною країною з давніми традиціями самоуправління. Датські закони з місцевого самоврядування почали діяти у міських муніципалітетах з 1837 р., а в сільських утвореннях діяли — з 1849 р. [5, с. 155]. Починаючи з 1903 року датські муніципалітети збирали податки з населення [15, с. 130]. В нинішній Данії місцева та регіональна влада продовжує грати значну роль у державі. Це положення зафіксовано у §82 чинної Конституції Данії прийнятої в 1953 р. У цьому параграфі говориться, що за муніципалітетами закріплено право самостійно здійснювати під контролем держави відання місцевих справ [13].

Проте масштабні реформи з децентралізації публічної влади в Данії проведено лише впродовж 2004—2007 рр. Перетворення торкнулись адміністративно-територіального поділу країни, публічного управління та перерозподілу повноважень між різними органами влади.

У результаті впровадження так званих "структурних реформ" були розпущені графства, створено п'ять регіонів і скорочено кількість муніципалітетів з 271 до 98. Крім того, в Данії Фарерські острови та Гренландія мають статус спеціальних автономних районів [8]. Причому ці автономні райони не входять до складу ЄС, хоча сама Данія є членом Європейського Союзу.

Щодо публічної влади, то сьогодні в Данії функціонує трьох рівневе управління: центральне, регіональне та муніципальне. До 2007 року датські територіальні організації складались з держави, районів і муніципалітетів. Також реформою були змінено розподіл повноважень між центральною та місцевою владою.

За кожним рівнем управління закріплені певні повноваження. Центральний уряд має спільні законодавчі повноваження в таких галузях, як поліція, оборона, управління юстиції, закордонні справи і допомога розвитку. Крім того, центральна влада несе відповідальність за: середню, професійно-технічну та вищу освіту, за підготовку наукових досліджень; торгівлю, субсидії промисловості, оплату лікарняного листа, допомогу на дітей, виплату пенсій за віком; страхування від безробіття та трудової інспекції; деякі культурні заходи. Центральний уряд також займається питаннями обслуговування оподаткування населення; контролює якість харчових продуктів. Регіони та муніципалітети надають основну частину державних послуг, котрі безпосередньо спрямовані на забезпечення різноманітних потреб громадян. До повноважень регіональної адміністрації відноситься відповідальність за суспільну охорону здоров'я; регіональний розвиток; навколишнє середовище; туризм; освіту; культуру; планування; певні соціальні послуги; спеціальну освіту, транспорт. На місцевому рівні датські муніципалітети несуть відповідальність за: спеціалізовані соціальні служби; політику в сфері зайнятості (місцеві центри з працевлаштування); соціальне забезпечення (соціальні послуги); догляд за дитиною та за літніми людьми; освіту; охорону здоров'я; інтеграцію іммігрантів та їх мовну освіту; цивільний захист; навколишнє середовище; планування; туризм; транспорт; культуру і спорт [8].

Отже, датські муніципалітети несуть на собі більшість субнаціональних витрат. Зазначимо, що у Данії майже дві третини загальних державних витрат здійснюється регіональними і місцевими органами влади. Це дуже висока доля не лише для унітарної країни, а й для будь-якого члена Організації Економічної співпраці та розвитку. Стосовно долі регіональних і муніципальних органів влади в фінансуванні власних витрат, то вона складає близько 80%, решта 20% фінансується державою [7, с. 54]. Тому датським муніципалітетам державою надано широку фіскальну децентралізацію.

Діяльність муніципалітетів фінансується за рахунок муніципального податку на прибуток, податку на вартість землі, частки корпоративного прибуткового податку, збори з користувачів і трансферти центрального уряду (гранти і компенсації для певних витрат).

У Данії муніципалітети мають право встановлювати муніципальний прибутковий податок, який представляє приблизно 85% від їх податкових надходжень, як вони хочуть. Щодо податку на вартість землі, то муніципалітети можуть вибрати податкову ставку від 1,6% до 3,4% [9, с. 54].

Щодо регіонального рівня, то тут автономія та фіскальна децентралізація на значно нижчому, ніж у муніципалітетів, рівні. Діяльність регіонів і всі регіональні заходи повністю фінансується центральним урядом через так звані блокові субсидії (форма прямого державного фінансування освітньої діяльності, яка передбачає виділення бюджетних коштів із зазначенням рамок, або "блоку", їх використання. Вони призначаються для відшкодування певних видів витрат: зокрема, субсидії на дослідницьку діяльність університетів, на придбання навчального обладнання та його експлуатацію тощо [6, с. 32]).

Національний уряд збирає місцеві податки й виділяє кошти на суб-національні уряди щомісяця. У цілому, 67% датських державних витрат припадає на суб-національний рівень [9, с. 54].

Характерною особливістю Данії є те, що регіональні та муніципальні органи влади встановлюють свої власні ставки оподаткування та визначають суб'єктів, що підлягають податковому заморожуванню. Проте такий високий ступінь децентралізації в податковій сфері може спричинити проблеми в загальному фінансуванні та управлінні й координації податків. Для запобігання означених проблем й задля поліпшення управління щороку національний уряд та Асоціації регіональних і місцевих урядів підписують угоду, в котрій визначено розміри блокових субсидій від Національного уряду, окреслено розміри інвестиційних витрат і цільові показники для субнаціональних податків. Такі угоди є добровільними та колективними, тобто вони не є юридично обов'язковими для будь-якого окремого муніципалітету або регіону. Втім, вони встановлюють загальні рамки для фіскальних показників в муніципалітетах і регіонах [7, с. 55].

Серед недоліків датської публічної влади слід зазначити те, що власні доходи в порівнянні з загальним обсягом наявних ресурсів на місцевому рівні (регіони і муніципалітети) трохи нижче, ніж у середньому по країнам ЄС (43% проти 53%), що тягне за собою залежність датських органів місцевого самоуправління від трансфертів центрального уряду. Як наслідок, використання трансфертів Центрального уряду в Данії вище ніж в середньому в країнах ЄС (57% проти 47%). Втім, позитивними факторами є те, що доходи місцевої влади від загального обсягу державних доходів у Данії сягає 29%, а це значно вище, ніж в середньому по країнам ЄС, де цей показник досяг лише 13% [9, с. 56].

Отже, окрім успішної фіскальної децентралізації Данія значних результатів досягла у розподілі повноважень між органами влади та в адміністративно-територіальному поділі країни. Про що свідчить рейтинг індексу Ефективності роботи уряду (Government Effectiveness). Цей рейтинг був складаний після проведення глобального обстеження 215 країнах світу. Рейтинг індексу розраховано за методикою Світового банку (The World Bank) на основі сукупних даних досліджень різних національних і міжнародних аналітичних, соціологічних та наукових організацій проведених у 1996 р., 1998 р., 2000 р., 2002—2013 рр. Індекс ефективності роботи уряду включає показники, що вимірюють якість державних послуг, якість розробки та реалізації внутрішньої державної політики, рівень довіри до внутрішньої політики, що проводиться урядом, якість функціонування державного апарату та роботи державних службовців, їх компетенцію, ступінь їх незалежності від політичного тиску і так далі [4]. Тобто ці параметри, які мають забезпечити децентралізовані органи публічної влади населенню країни.

Згідно з цими сукупними показниками індекс ефективності уряду Данії найвищий у світі. Там, протягом п'ятнадцятирічного дослідження цей індекс у середньому складав 99,04% [4]. Причому найвищий показник ефективності уряду рівний 100% припадає на 2004 р. тобто на рік початку реформ з децентралізації публічної влади Данії. Наступного 2005 р. сукупний показник ефективності управління падає на 0,5%, втім, вже 2006 р. він знову дорівнює 100% й протягом 2007—2013 рр. тримається в діапазоні 99,5—99% [17]. Щодо України, аналогічні показники ефективності уряду протягом 15 років в середньому складають 30,14% [4]. Найнижчий показник ефективності влади в Україні склав 16,6% у 1998 р. найвищий — 34,6% в 2006 р. [17].

У сучасній Україні дуже складно проходять процеси з децентралізації публічної влади. Однією з головних причин цього є значний супротив населення реформам особливо на Сході країни. Оскільки, на думку частини українських громадян, означені реформи значно ущемляють їх права. Тому в країні щодня зростає сепаратизм, невдоволення політикою уряду, вимоги українських опозиційних партій та міжнародних організацій надати особливий статус Донбасу й розширити повноваження місцевого самоврядування. Як бачимо, на прикладі Данії особливий статус певного регіону є нормальною міжнародною практикою, яка дозволить знизити рівень сепаратизму на сході регіону. Щодо децентралізації публічної влади Данії, то Україні слід звернути увагу на датський досвід оподаткування та розподілу повноважень.

Література:

1. Должиков Г.Ю. Концепция местного самоуправления в Дании // Zbior raportow naukowych. "Panstwo i Prawo Wspolczesna nauka. Nowy wyglad." (30.01.2015 — 31.01.2015) — Warszawa: Wydawca: Sp. z o.o. "Diamond trading tour", 2015. — Str. 40 — 42.
2. Исаев М.А. Основы конституционного права Дании. — Москва: Муравей, 2002. — 337 с.
3. Капогузов Е.А. Предпосылки и ключевые характеристики реформы государственного управления в зарубежных странах // Пространство экономики. — 2007. — № 4. — С. 31—37.
4. Качество государственного управления. Гуманитарная энциклопедия [Электронный ресурс] // Центр гуманитарных технологий. — 03.12.2009 (последняя редакция: 27.03.2015). — Режим доступа: <http://gtmarket.ru/ratings/governance-matters/governance-matters-info>

5. Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы // Полис. — № 2 — 1999 — С.155—167.

6. Сарыбеков М.Н., Сыдыкназаров М.К. Словарь науки. Общенаучные термины и определения, науковедческие понятия и категории: учебное пособие. — Изд. 2-е, доп. и перераб. — Алматы: Триумф "Т", 2008. — 504 с.

7. Blondal Jon R. and Michael Ruffner. Budgeting in Denmark. //OECD Journal on Budgeting — 2004. — V 4.1. — P. 49—79.

8. Cinzia Alcidi, Alessandro Giovannini, Federico Infelise and Jorge Nunez Ferrer (CEPS). European Union. Committee of the Regions. Division of Powers. Denmark. [Электроний ресурс]. — Режим доступу: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/countries/MembersNLP/Denmark/Pages/default.aspx>

9. Division of powers between the European Union, member states, candidate and some potential candidate countries, and local and regional authorities // Fiscal decentralisation or federalism European Union. — November 2014. — Partial reproduction is permitted, provided that the source is explicitly mentioned. — 222 p.

10. Ivanyna, Maksym; Shah, Anwar. 2012. How close is your government to its people — worldwide indicators on localization and decentralization. Policy Research working paper; no. WPS 6138. Washington, DC: World Bank. [Электронный ресурс]. — Режим доступу: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/07/16516399/close-your-government-people-worldwide-indicators-localization-decentralization>

11. Martin Bak Jorgensen Decentralising Immigrant Integration: Denmark's Mainstreaming Initiatives in Employment, Education, and Social Affairs:Brussels: Migration Policy Institute Europe. September 2014 — 32 p.

12. Niels Ostergard, Helle Witt. Spatial planning in Denmark: Danish Ministry of the Environment //51st IFHP World Congress 2007 The Realdania Foundation has supported this publication in connection with the 51st IFHP World Congress: Futures of Cities — Impacts: Indicators: Implementations in Copenhagen, Denmark, 23—26 September 2007. www. IFHP 2007 Copenhagen.dk. — 34 p.

13. Parliament, Danish. The Constitutional Act of Denmark of June 5, 1953 (1953). The Danish Parliament (The Folketing) — 38 p.

14. Sigmund H, Borlum Kristensen F. Health technology assessment in Denmark: strategy, implementation, and developments. Int J Technol Assess Health Care. 2009;25 Suppl 1:94-101.

15. Sorensen Eva. New forms of democratic empowerment. Introducing user influence in the primary school system in Denmark // Statsvetenskaplig tidskrift 101.2 (1998). — С. 129—143.

16. Spatial planning in Denmark by the Ministry of the Environment, Denmark. The Realdania Foundation has supported this publication in connectionwith the 51st IFHP World Congress: Futures of Cities — Impacts: Indicators: Implementations in Copenhagen, Denmark, 23—26 September 2007. — 34 p.

17. Worldwide Governance Indicators. Government Effectiveness: Denmark, Ukraine 1996—2013 [Электронный ресурс]. — Режим доступу: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>

References:

1. Dolzhikov, G.Ju. (2015) , "The concept of local self-government in Denmark", Zbior raportow naukowych, pp. 40—42.

2. Isaev, M. A. (2002), Osnovy konstitucionnogo prava Danii. [Fundamentals of the constitutional rights in Denmark.] Moscow, Russian Federation.

3. Kapoguzov, E. A. (2007), Background and key features of the reform of public administration in foreign countries Terra economicus, vol. 5 (4), pp. 31—37.

4. The quality of public administration. Humanitarian encyclopedia (2015), "Center of Humanitarian Technologies", available at: <http://gtmarket.ru/ratings/governance-matters/governance-matters-info> (Accessed 30 July 2015).

5. Offerdal, O. (1999), "Local government in the Nordic countries: achievements and prospectMestnoe samoupravlenie v Skandinavii: dostizhenija i perspektivy". Policy, vol. 2, pp. 155—167.

6. Sarybekov, M. N. & Sydyknazarov, M. K. (2013), Slovar' nauki. [Dictionary of Science] Almaty, Kazakhstan.

7. Blondal, J. R., & Ruffner, M. (2004), Budgeting in Denmark. OECD Journal on Budgeting, 4 (1), 49—79.

8. Cinzia, Alcidi Alessandro, Giovannini Federico, Infelise and Jorge, Nunez Ferrer (CEPS) (2015), European Union. Committee of the Regions. Division of Powers. "Denmark" available at: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/countries/MembersNLP/Denmark/Pages/default.aspx> (Accessed 26 July 2015).

9. Division of powers between the European Union, member states, candidate and some potential candidate countries, and local and regional authorities // Fiscal decentralisation or federalism European Union. — November 2014, Partial reproduction is permitted, provided that the source is explicitly mentioned. — 222 p.

10. Ivanyna, Maksym; Shah, Anwar (2012), How close is your government to its people — worldwide indicators on localization and decentralization. Policy Research working paper; no. WPS 6138. Washington, DC: "World Bank". <http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/07/16516399/close-your-government-people-worldwide-indicators-localization-decentralization> (Accessed 29 July 2015).

11. Jorgensen, M. B. (2014), Decentralising immigrant integration.

12. Ostergard, N. Witt, H. (2007), Spatial planning in Denmark. Ministry of the Environment, Spatial Planning Department.

13. Parliament, D. (1953), The Constitutional Act of Denmark of June 5, 1953.

14. Sigmund, H. & Kristensen, F. B. (2009), Health technology assessment in Denmark: strategy, implementation, and developments. International journal of technology assessment in health care, 25 (S1), 94—101.

15. Sorensen, E. (1998), New forms of democratic empowerment. Introducing user influence in the primary school system in Denmark. Statsvetenskaplig tidskrift, 101 (2).

16. Spatial planning in Denmark by the Ministry of the Environment, Denmark. The Realdania Foundation has supported this publication in connectionwith the 51st IFHP World Congress: Futures of Cities — Impacts: Indicators: Implementations in Copenhagen, Denmark, 23—26 September 2007. — 34 p.

17. Worldwide Governance Indicators. " Government Effectiveness: Denmark, Ukraine" 1996—2013 available at: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> (Accessed 26 July 2015).

Стаття надійшла до редакції 29.07.2015 р.