

Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування, адміністративне та фінансове право, адміністративний процес, інформаційне право

## **ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ДОСВІД ДАНІЇ**

Стогова О.В.,  
к. політ. н., доцент кафедри  
конституційного права,  
теорії та історії держави і права

У зв'язку із проведенням децентралізації в Україні великого значення має досвід країн, що успішно пройшли цей шлях раніше. Українськими науковцями та практиками значна увага приділяється досвіду децентралізації Польщі, країн Балтії, але на наш погляд досвід Данії також заслуговує на увагу. Так, причини датської реформи схожі із українськими: скорочення населення у сільській місцевості, подрібнена структура адміністративно-територіального устрою, нездатність більшості муніципалітетів самостійно виконувати свої функції, і як наслідок, виконання цих функцій державою. Показовим для України також є той факт, що децентралізація у Данії проводилася у кілька етапів та була добровільно-примусовою.

У Данії з 1958 по 1966 роки працювала комісія із розробки законодавства, як наслідок було ухвалено закон «Про об'єднання громад» [1, с. 27—44], де мінімальна кількість мешканців громади була визначена в 4000 осіб. Для порівняння, в Україні так і не змогли домовитися щодо мінімальної кількості мешканців об'єднаної територіальної громади. З 1967 року по 1970 рік у Данії функціонував Комітет впровадження реформи місцевого самоврядування, який пропонував певну схему об'єднання, із якою муніципалітет мав погодитися, або

запропонувати свою схему (400 муніципалітетів об'єднались примусово, 1000 - добровільно). Перший етап реформи було завершено у 1970 році.

Наступний етап реформи припав на 2006-2007 роки. Основною проблемою, що спричинила новий етап реформ, стала нерівномірність спроможності муніципалітетів: 16 мали чисельність до 5 тисяч мешканців, 113 — 5–10 тисяч, найбільший Копенгаген — понад 500 тисяч [ 1, с.7]. До 2007 року муніципалітетам було надано нові повноваження: зайнятість та створення робочих місць, довілля, інтеграція мігрантів, середня школа, а спроможність нечисельних муніципалітетів у цих сферах виявилася недостатньою. Крім того, постала проблема реформування графств, при великих муніципалітетах графствам не залишилося місця.

У жовтні 2002 — січні 2004 року було створено Комісію з адміністративного устрою, яка складалася з представників Уряду (4 міністерства), асоціацій органів місцевого самоврядування та незалежних експертів. Комісія готувала огляд адміністративно-територіального устрою і підготувала наступні рекомендації: збільшити муніципальні та регіональні одиниці для забезпечення масштабності економіки і єдиного вікна спілкування з владою; змінити розподіл повноважень для забезпечення узгодженості між ними. Першочергово планувалося, що в результаті реформи буде лише дволанкова система — муніципалітети та держава, але в процесі консультацій виявилось, що без регіонів не виходить, але за ними залишили єдине повноваження — охорону здоров'я. Натомість муніципалітет став «єдиним вікном адміністративних послуг». Рекомендований розмір комуни став 30 тисяч мешканців. Регіони для забезпечення самостійності муніципалітетів отримали обмежені і чітко визначені законом повноваження, для них не передбачалося власних доходів.

Для України показовим є той факт, що протягом року у Данії паралельно працювали старі та нові ради. Таким чином відбувалось поступове передавання повноважень від старих до нових рад. Дана практика показала, що наявність перехідного періоду дала змогу плавно перейти до нової системи. До речі,

схожа норма передбачалася у проекті Закону України «Про право територіальних громад на об'єднання» [2], який було підготовлено Мінрегіоном у 2014 році, але ця норма не була реалізована в Україні.

Після реформи середній розмір муніципалітетів склав 54 тисячі осіб, але скасування графств і консолідація муніципалітетів означали не тільки децентралізацію, але й певну централізацію, адже повноваження графств були розділені між державою та муніципалітетами. Так, уряд взяв на себе: деякі заклади культури; контроль за довкіллям; нагляд над середньою освітою, адміністрування податків. А муніципалітети отримали: цілодобові соціальні послуги; спеціалізовану освіту на рівні початкової; регіональну координацію та планування; колишні графські дороги та громадський транспорт. Муніципалітети після реформи місцевого самоврядування стали суттєво більшими за розміром, ніж до реформи, та значно могутнішими економічно, середня чисельність населення муніципалітетів зросла від менше 20 тисяч до реформи до близько 55 тисяч мешканців після реформи місцевого самоврядування. Кількість регіонів внаслідок реформи стала меншою, а їх повноваження не пересікаються із повноваженнями муніципалітетів.

У Данії найбільшими за територією є сільські муніципалітети. Великі муніципалітети у сільських районах в 50 тисяч осіб було сформовано добровільно, аби конкурувати з містами, це особливо помітно на півночі. На півдні сільські муніципалітети є меншими, оскільки поряд Копенгаген, комуни експлуатували свою близькість до міста-столиці, не хотіли укрупнення за рахунок об'єднання.

Окремою проблемою, де досвід Данії може бути показовим для України, була децентралізація шкільної освіти. Було вирішено, що держава не може зовсім усунутися від шкільної освіти. Данія централізувала навчальні плани і децентралізувала управління освітою. Міністерство визначає рівень освіти і контролює її якість через національне тестування. До цієї реформи в Данії були найдорожчі школи у світі, але якість освіти була низькою. У наслідок реформи освіти закрилась низка некомплектних шкіл. Було проведено місцеві

референдуми щодо збереження малих шкіл. Але і після референдумів школи не ставали кращими і було запропоновано наступний вихід: якщо батьки проти закриття школи, вони можуть відкрити приватну школу. При цьому 75% витрат на школу сплачує держава, а 25% — батьки. Це веде до того, що батьки стають більше залученими до управління школою. Зараз майже 15% дітей ходить до таких шкіл [ 1, с.13].

Важливим для України є наступний принцип: у Данії фінанси є похідними від повноважень нових спроможних муніципалітетів. Доходи бюджету муніципалітету в Данії складаються таким чином: 57% податок фізосіб, земельний податок — 7%, державні субвенції та дотації — 22%, плата за послуги — 12%, податок від компаній — 2%, інші — менше 1%. У Мінфіні, у відділі, що займається місцевими бюджетами, працює менше 10 осіб.

Значний внесок у процес реформування зробила Асоціація місцевого самоврядування Данії . Фактично Асоціація стала сервісним центром для своїх членів у процесі реформи, адже в процесі об'єднання виникало багато специфічних питань. Під реформу було створено веб-сайт, на якому було розміщено більше 100 роз'яснювальних матеріалів та створено платформу для обміну думками.

Можна стверджувати, що нинішня модель реформування місцевого самоврядування та територіального устрою України є радше «скандинавською», ніж «польською». Україна пішла шляхом добровільного об'єднання, яке, як показує досвід Данії, може бути досить тривалим. Досвід реформ Данії є корисним з точки зору розуміння реальності добровільного об'єднання громад в умовах тотальної недовіри населення до органів влади. Присутність виправданого тиску та певних часових рамок щодо добровільного періоду об'єднання в Данії мають спонукати Україну до пошуку подібних механізмів. Обрана Україною модель об'єднання громад навколо домінуючого міста повністю співпадає із скандинавським досвідом. І перша, і друга реформи в Данії стали наслідком політичного консенсусу на національному рівні і активної ролі місцевого самоврядування, яке не було противником реформи. Це

вимагає від українців пошуку такого консенсусу. Проведення реформи передбачає інституційну складову (спеціальні комісії, що готують реформу та вирішують поточні питання). В Україні ця система представлена відокремленими підрозділами «Центр розвитку місцевого самоврядування» у кожній області та регіональними відділеннями Асоціації міст України.

Реформи в Данії не мали серйозного спротиву передусім через традиційну довіру громадян до владних інституцій та відкрите обговорення плюсів і мінусів реформи в суспільстві. Довіра до влади традиційно залишається проблемою для українського суспільства, але відкрите обговорення реформи має стати її необхідною складовою в Україні. ЗМІ в процесі реформи не були джерелом спротиву реформи, а забезпечували висвітлення реформи через конкретні приклади можливого поліпшення послуг для мешканців. Асоціація місцевого самоврядування Данії підтримала реформу і активно брала участь у її реалізації, ставши по суті сервісним центром для муніципалітетів, які включились у реформу. Аналогічну позицію займає і Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування. Досвід Данії демонструє необхідність участі у процесі децентралізації безпосередньо органів державної влади, органів місцевого самоврядування та ЗМІ.

### **Використана література:**

1. Ткачук А. Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції / Анатолій Ткачук. – К.: Логос, 2015. – 124 с.

2. Закон України «Про право територіальних громад на об'єднання»<http://www.zt.gov.ua/index.php/ofitsijni-dokumenti/normativni-dokumenti/zvernennya-gromadyan/223-концепція/5444>

Стогова, О.В. Децентралізація публічної влади: досвід Данії [Текст] / О.В. Стогова // Актуальні питання вітчизняної юридичної науки: матеріали четвертої Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Суми, 13-14 квітня 2017 р. - Суми, 2017. - С. 72-75.