

12.00.02 – конституционное право; конституционный процесс; муниципальное право

К ВОПРОСУ О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ В КОРОЛЕВСТВЕ ДАНИЯ

Аннотация. Настоящая статья посвящена рассмотрению организационно-правовых основ местного самоуправления в Дании. В статье анализируются условия функционирования муниципалитетов, современная структура органов и территориальная организация. Рассмотрена реформа местного самоуправления 2007 года, ее предпосылки и итоги.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципалитет, муниципальное право, Королевство Дания, Дания, местное самоуправление в Дании.

МАYSTROVICH Elena Vitalyevna,
Assistant Professor at the Department of Municipal Law
of the RUDN University, Assistant Professor at the Department of Humanitarian,
Social, Economic and Legal-Information Disciplines
of the Informatization and Public Administration

TO THE QUESTION OF LOCAL GOVERNMENT IN THE KINGDOM OF DENMARK

Annotation. This article deals with the organizational and legal framework of local government in Denmark. The article analyzes the conditions for the functioning of municipalities, modern structure of organs and the territorial organization. We consider the reform of local self-government in 2007, its premises and conclusions.

Keywords: local government, municipality, municipal law, Kingdom of Denmark, Denmark, local government in Denmark.

Дания является одной из самых маленьких и при этом густозаселенных стран Европы. Это современное, развитое государство, основная часть населения которого проживает в столице – Копенгагене и его окрестностях. Основа датской политической системы заложена в Конституции 1953 г. Дания является конституционной монархией с однопалатным парламентом.

Исторически Дания тесно связана с такими государствами, как Швеция и Норвегия, поэтому, так же как и в этих скандинавских странах, структура местного самоуправления опиралась на традиции самоорганизации прежде всего в сфере управ-

ления делами церковных общин. В связи с этим церковное административное деление на приходы было использовано в качестве основы для создания единиц местного самоуправления. Формирование основ местного самоуправления также началось одновременно с другими скандинавскими странами в середине XIX в.

Местное самоуправление в Дании на современном этапе регулируется Конституцией и отдельным нормативно-правовым актом – Законом о местном самоуправлении 1970 г. Конституция в 82 параграфе определяет, что муниципалитеты управляют своими делами независимо, под контролем государства и эта возмож-

ность устанавливается законом. Поэтому датские муниципалитеты и регионы в целом не подчинены государственным органам власти; задачи, ответственность и права муниципалитетов и округов определяются датским парламентом; полномочия отдельных министров выпускать правила и постановления для органов местного самоуправления регулируются законом; разделение общественных задач устанавливается таким образом, чтобы большая их часть на местном и региональном уровнях решалась муниципалитетами и округами [3, с. 111–113].

К принципам, лежащим в основе местного самоуправления Дании, можно отнести:

- предоставление услуг в непосредственной близости к населению;
- законность (заключается в четком закреплении правовых основ местного самоуправления);
- широкую автономию на местах;
- компетенцию в сфере принятия решений и ответственность за них, лежащие на выборных органах муниципалитетов.

Закон о местном самоуправлении 1970 г. стал результатом реформы 60-х гг., которая преследовала следующие цели: создание эффективной, финансово независимой местной организации, подчинение города единому органу, укрупнение муниципалитетов (в результате количество округов (амтов) было сокращено с 24 до 14, а число муниципалитетов (коммун) – с 1 388 до 275). Нетронутыми остались города и округа Копенгаген, их положение регулировалось отдельным актом – Законом Большого Копенгагена, и архипелаг Эртхольмен, муниципалитет которого находится в ведении министерства обороны.

Одним из важных аспектов реформы стало перераспределение задач среди центральных, региональных и местных органов. Каждый уровень должен был быть ответственен только за свои полномочия и не должен вмешиваться в компетенцию другого уровня.

Полномочия местных органов власти делились на обязательные и необязательные. К обязательным относилось: социальное обеспечение, в которое входило пре-

доставление помощи одиноким матерям и инвалидам (при этом, например, выплата пособия по безработице находилась в компетенции центральных органов); организация детского дошкольного и начального школьного образования (организация среднего школьного находилась в совместном ведении с округами); повседневное медицинское обслуживание (поликлиники); дорожно-транспортная инфраструктура муниципалитета; сохранение благоприятной экологической обстановки; предотвращение роста безработицы, особенно среди молодежи. К необязательным относилось: развитие и поддержание культурных и спортивных учреждений, создание муниципальных предприятий.

Структуру органов муниципальной власти Дании составляет Совет, избираемый на четыре года с численностью от 13 до 31 человека для округов (амтов) и от 5 до 25 для коммун. Совет избирает мэра и одного или двух заместителей. Мэр выступает в качестве председателя совета и руководителя исполнительного органа, а также является председателем Финансового комитета. Финансовый комитет – важный муниципальный орган, так как именно он несет ответственность за финансовую деятельность и принятие финансовых отчетов. Помимо финансового, на уровне муниципалитетов могут создаваться и иные комитеты для решения текущих и наиболее важных вопросов.

Основной доходной частью бюджета муниципального образования является налог, но около половины бюджета формировалось за счет субсидий.

Закон 1970 г. предусматривает следующие формы субсидирования:

1. Субсидии, направленные на выравнивание доходов муниципалитетов, где налоговая часть меньше, чем в среднем по стране.
2. Целевые субсидии (субвенции) для реализации отдельных реализаций отдельных социальных программ.

Правительство создает гранты для муниципалитетов, путем которых осуществляется дополнительное финансирование. Помимо этого, нередки случаи выделения субсидий по запросу коммуны для разрешения какой-либо конкретной проблемы.

Местные органы власти и власти регионов контролируются со стороны Министерства социальной защиты и внутренних дел. Государственный контроль в сфере местного самоуправления осуществляется только за обязательными полномочиями [1, с. 25].

Как упоминалось выше, действующий Закон о местном самоуправлении был принят в результате реформы 60-х гг., однако она стала не единственной в истории местного самоуправления Дании. На протяжении длительного времени существующая система критиковалась и обсуждалась, многие приходили к выводу о необходимости внесения изменений. Главным образом, это было связано с тем, что многие муниципалитеты не могли самостоятельно профинансировать хотя бы большую часть своих полномочий и все сильнее нуждались в дополнительном финансировании. Необходимо было создать устойчивые муниципальные образования и регионы, которые соответствовали бы требованиям государства всеобщего благоденствия. Реформа была проведена в 2007 г.

Реформирование было обусловлено не только процессами, протекающими внутри государства, но и общеевропейскими идеями развития местного самоуправления, а именно тенденцией к укрупнению муниципальных образований. Можно отметить следующие положительные аспекты данной идеи [2]:

- крупные муниципалитеты могут реализовывать большее количество полномочий;

- более высокий профессиональный уровень выполнения полномочий;

- возможность использования современных технологий и их преимуществ для тех муниципалитетов, которые ранее не имели к ним доступа;

- крупные муниципальные образования более устойчивы к различным экономическим трудностям;

- увеличение доходной части бюджета за счет налогов и, следовательно, снижение государственного субсидирования;

- лучшая защита интересов местного населения;

- возможность создания более благоприятных условий труда и рабочих мест.

Разумеется, все перечисленное может вызвать споры, и поэтому процесс проведения реформы был довольно длительным. Впервые вопрос о реформировании поднимался в 2001 г., однако результатов на законодательном уровне удалось добиться только к 2005 г. Важно отметить, что процесс укрупнения муниципальных образований Дании не был начат сверху, так как изначально был высок уровень кооперации между муниципалитетами и округами. Часто заключались соглашения о совместном решении различных вопросов, например, об организации пожарной безопасности.

Можно выделить три типа организации межмуниципальной кооперации:

1. Кооперация нескольких мелких муниципалитетов с одним крупным путем платежного соглашения. В данном случае выгодно выкупаются услуги, на которые у некрупных муниципалитетов недостаточно своих ресурсов. Например, образование общей службы психологической помощи. Для реализации соглашения создается отдельный орган кооперации.

2. Создание общего руководства несколькими муниципалитетами. Чаще всего данное руководство отвечает за бюджет, иногда полномочиями по утверждению бюджета. В иных случаях этим занимаются Советы (Комитет финансов) каждого из муниципалитетов. Например, организация общественного транспорта.

3. Создание компаний. В Дании существуют различные типы компаний: кооперативные общества, товарищества, компании с ограниченной ответственностью, частные компании. Например, межмуниципальный аэропорт.

Необходимо отметить и существование Национальной ассоциации местных властей Дании, которая также приняла активное участие в реформе.

Основная цель деятельности ассоциации состоит в защите интересов местных органов власти по отношению к государству. Несмотря на добровольность членства, в состав входят все муниципалитеты Дании.

Проведение реформы стало логичным и закономерным событием. С 1 января 2007 г. в результате реформы был создан современный государственный сектор Дании с 98 вместо 275 муниципальными образованиями и пятью вместо 14 регионами, ранее называвшимися округами; тем самым значительно сократилось количество муниципальных образований и регионов путем увеличения их размера и числа жителей в каждом из них.

В результате реформы появилась возможность значительно расширить круг задач и степень ответственности муниципалитетов. Реформа отвела к ведению регионов вопросы предоставления медицинских услуг, в частности больничное обслуживание и обеспечение национальной системы медицинского страхования. Ранее в 14 округах эти функции реализовывались плохо из-за недостатка финансовых ресурсов. Расширился и круг полномочий муниципалитетов: теперь в их ведении находится все социальное и культурное обеспечение населения.

Отдельно необходимо указать положение архипелага Эртхольмен. Архипелаг принадлежит Дании, но не входит в состав какого-либо муниципалитета и даже региона. Он управляется лицом – администратором, назначаемым министерством обороны, который, однако, исполняет те же функции, что и глава муниципалитета.

Проведенная реформа неоднократно подвергалась критике, так как в результа-

те произошли и изменения в налоговой сфере. Вместо трех уровней налогообложения осталось только два – государственный и местный. В дальнейшем это может вновь привести к недостаточности финансирования.

Список литературы:

[1] *Казаков В.В.* Местное самоуправление как институциональный фактор развития системы многоуровневой власти в современном государстве: на примере России и Евросоюза: Дисс. ... канд. полит. наук. М., 2009.

[2] Приложение XI. Реформы местного самоуправления – опыт Дании // 2017. Содействие региональному и местному развитию в Республике Беларусь // URL: <http://www.regdev.by/ru/download/file/rid/344>.

[3] *Фенекко Ю.В.* Municipal Systems of Foreign Countries: Legal Issues of Social Security. М.: МГИМО – Университет, 2007.

Spisok literatury:

[1] *Kazakov V.V.* Mestnoe samoupravlenie kak institucional'ny'j faktor razvitiya sistemy mnogourovnevoj vlasti v sovremennom gosudarstve: na primere Rossii i Evrosoyuza: Diss. ... kand. polit. nauk. M., 2009.

[2] Prilozhenie XI. Reformy' mestnogo samoupravleniya – opyt' Danii // 2017. Sodejstvie regional'nomu i mestnomu razvitiyu v Respublike Belarus' // URL: <http://www.regdev.by/ru/download/file/rid/344>.

[3] *Feneko Yu.V.* Municipal Systems of Foreign Countries: Legal Issues of Social Security. M.: MGIMO – Universitet, 2007.

