

В.М. Галкін,
здобувач кафедри регіонального управління
та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ

ДОСВІД МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ РОЗВИНУТИХ КРАЇН ТА МОЖЛИВІСТЬ ЗАСТОСУВАННЯ ЙОГО В УКРАЇНІ

Розглянуто досвід місцевого самоврядування розвинутих країн світу та можливість його застосування в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, розвинуті країни.

Конституція України створила передумови для розвитку місцевого самоврядування, гарантувала право на його здійснення територіальною громадою [1, ст. 140]. 24 квітня 1997 р. Верховна Рада прийняла Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Напрацьовано значну кількість законів та інших нормативно-правових актів, які регулюють діяльність системи місцевого самоврядування.

Проте на шляху розвитку місцевого самоврядування сьогодні, як і на початку розбудови незалежної демократичної України, ще існує безліч перешкод. Вони пов’язані передусім з невідпрацьованістю, нестабільністю законодавчої бази, більшість положень якої носить декларативний характер, невизначеністю меж державного управління та місцевого самоврядування, невпровадженістю реформи адміністративно-територіального устрою країни, відсутністю дійового механізму реалізації державної політики щодо розвитку та фінансової незалежності місцевого самоврядування.

Проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні досить широко висвітлюються у вітчизняній науковій літературі, зокрема у працях В. Авер’янова, О. Амосова, В. Вакуленка, В. Кампа, В. Корженка, Ю. Куца, В. Мамонової, Н. Нижник, М. Пухтинського та ін. Проте робіт, в яких безпосередньо вивчається зарубіжний досвід сучасної організації місцевого самоврядування, у вітчизняній науці державного управління ще бракує. Відповідно до норм Європейської хартії місцевого

самоврядування, законодавство більшості європейських країн передбачає, що самоврядні територіальні одиниці (село, громада, сільська округа, регіон чи провінція) мають право на незалежне порядкування місцевими справами на основі відповідальності місцевих органів у межах і на основі закону.

Повноваження органів місцевого самоврядування визначаються відповідним законодавством за одним із двох принципів: або до компетенції місцевих органів відноситься вся компетенція щодо забезпечення життєдіяльності громади, що не належить до виконання державними органами, або навпаки, компетенцію чи повноваження місцевої влади (самоврядні) визначає закон відповідно до рівнів самоврядування; все, що не відноситься до повноважень одного із рівнів самоврядування, забезпечується державою.

Крім того, територіально-обмежені повноваження органів місцевого самоврядування до адміністративних кордонів громади чи іншої самоврядної адміністративно-територіальної одиниці.

Для прикладу розглянемо відповідний Закон Угорщини “Про місцеве самоврядування” [4]. За цим законом, органи місцевого самоврядування мають право на:

- регламентацію та вирішення всіх питань місцевого підпорядкування; опротестування їхніх рішень може подаватися лише на предмет законності, а не на предмет доцільності;

- управління майном і відстоювання права власника на майно громади, а також вільне розпорядження прибутками, отриманими органами місцевого самоврядування.

Орган місцевого самоврядування може також розпочати свою власну справу під свою власну відповідальність у межах, визначених законом, а саме:

- одержання державної субсидії;
- справляння місцевих податків, визначення типів і обсягів;

- утворення своєї власної структури і затвердження порядку роботи відповідно до закону;
- встановлення місцевої символіки, нагород і відзнак;
- злиття з іншими самоврядними одиницями з метою створення їхніх об'єднань, співпраця з органами місцевого самоврядування інших країн, вступ до членів міжнародних організацій органів місцевого самоврядування;
- видання нормативних актів, що не суперечать законам та приписам органів вищого рівня.

Що стосується районів, то вони в Угорщині виконують міжмуніципальні, додаткові та урівноважувальні функції. Тобто на своїх територіях райони виконують всі громадські функції, які не можуть виконати муніципалітети, що входять до їхнього складу, якщо законом не передбачено іншого.

Послуги, що надаються муніципалітетами в кожній країні, є різними, але, як правило, включають основні комунальні послуги, світло, опалення, водопостачання, прибирання сміття, громадський транспорт тощо. Нерідко послуги надаються спільно з районами, причому за деякими з них більшу частку беруть на себе саме райони. Принаймні один рівень місцевого самоврядування відповідає за збирання й вивезення сміття, розвиток культури й дозвілля, утримання шляхів другорядного значення, надання побутових комунальних послуг, таких як догляд за літніми людьми або дітьми, які цього потребують. Інші найбільш поширені послуги включають суспільну безпеку (пожежну охорону і поліцію), утримання й експлуатацію освітніх закладів, установ охорони здоров'я, житлове будівництво, містобудування, водопостачання і санітарний нагляд, комунальні послуги (газо й електропостачання), туризм, торгівлю і надаються іншим рівнем самоврядування або структурами державної виконавчої влади.

Зарубіжне законодавство однією з основних ознак муніципальних корпорацій визнає фінансову самостійність, яка означає наявність власних бюджетів, джерел доходів, права збирати місцеві податки, приймати боргові

зобов'язання і здійснювати від свого імені інші фінансові операції, а також нести фінансову відповідальність за свої дії.

Оподаткування населення на користь центральних та місцевих властей історично розвивалось у більшості країн Заходу цілком незалежно. Це позначається сьогодні на повній або частковій відокремленості державного і місцевих бюджетів. Наприклад, у Великобританії налічується 13 тис. місцевих бюджетів. Бюджети вищого рівня адміністративних одиниць не є зведеними по відношенню до бюджетів нижчого рівня. У ФРН зведений державний бюджет не затверджується, однак як статистичний показник публікується. В Італії місцеві бюджети не входять до державного бюджету. Області, провінції, комуни мають самостійні бюджети [3].

Європейська хартія місцевого самоврядування, прийнята Радою Європи 15 жовтня 1985 р., встановлює, що кожен учасник Хартії зобов'язаний забезпечити відповідність покладених на місцеве самоврядування функцій фінансовим можливостям останнього [5, п. 1, ст. 9]. Фінансові ресурси місцевих громад повинні забезпечуватися відповідними повноваженнями, передбаченими конституцією або законом [5, п. 2 ст. 9]. Принаймні частина фінансових ресурсів місцевих громад повинна надходити за рахунок місцевих податків та зборів, рівень яких вони мають право самостійно встановлювати в межах закону [5, п. 3 ст. 9].

Фінансова база місцевого самоврядування переважно складається із власних прибутків та державних дотацій.

Головне джерело – місцеві податки та збори, які встановлюються самими муніципальними органами, хоч переважно під контролем центральної влади.

Роль податкових надходжень по окремих країнах виглядає таким чином: місцеві податки становлять у загальній сумі прибутків місцевих бюджетів у США 58 %, в Австрії – 72, Японії – 55, Франції – 48, Англії – 38, ФРН – майже 40 %. При цьому ефективність місцевих податків не тотожна їх чисельності: у Франції застосовується понад 40 місцевих податків, ФРН – 55,

Італії – понад 70, Бельгії – близько 100. В Англії та Канаді – лише один місцевий податок, але він забезпечує третину прибутків місцевих бюджетів [2].

Наявність власних джерел фінансових надходжень у місцевого самоврядування, звичайно, закріплюється в конституціях та поточному законодавстві зарубіжних країн, а у федеративних державах – у конституціях і законодавстві суб'єктів федерації.

В Італії конституція передбачає фінансову автономію для області “у формах і межах, встановлених законами Республіки, які приводять її у відповідність з фінансами держави, провінцій і громад”. Доходи областей складають: місцеві податки; частка державних податків (залежно від потреб областей); спеціальні кошти, виділені державою для виконання певних завдань.

Податкові прибутки бюджетів місцевого самоврядування практично в усіх країнах належать здебільшого до другорядних, менш ефективних. Однак у багатьох країнах останнім часом для зміцнення фінансової бази місцевої влади відкривається доступ останньої до більш ефективних податкових джерел. Це виявляється у встановленні місцевих податків на індивідуальні доходи громадян та прибутки корпорацій. Оподаткування компаній в Канаді по провінціях залежно від виду доходу й розміру підприємства становило від 3 до 17 %. У США оподаткування індивідуальних доходів штатами – на рівні 7 %. У Данії місцевий прибутковий податок дає близько 2/3, а в Норвегії – 93 % усіх податкових надходжень. Важливою складовою місцевих податків є ті, що визискуються як надбавки до загальнодержавних податків або відрахування від них. У Франції застосовуються надбавки до земельного та сільськогосподарського податку, відрахування від податку на добавлену вартість. У Німеччині ставка земельного податку складається з двох частин: основної, яка визначається централізовано по окремих видах майна, і надбавки, що встановлюється громадою залежно від стану місцевих фінансів (може становити до 300 % основної ставки) [2].

У Великобританії майновим податком обкладалася не ринкова вартість майна, а нормальна для даного майна та економічної кон'юнктури сума річної орендної плати, яка може бути отримана при передачі власності в оренду за вирахуванням витрат по сплаті місцевого податку, страхових зборів та ремонту. Як правило, платниками податку є або орендарі майна, або власники, котрі використовують його самі. Податком не обкладалися землі сільськогосподарського призначення, власність корони, церкви, наукових та літературних об'єднань, сільськогосподарське майно (за винятком житла), каналізаційні споруди, водні шляхи, парки, приміщення для зберігання транспортних засобів непрацездатних. Податкові пільги надавалися особам з низькими доходами. Хоч розмір місцевого податку визначався відповідним місцевим органом, але ставка податку та оціночна вартість нерухомості встановлювалися департаментом центрального уряду за єдиною в масштабах країни методикою.

У Німеччині громади одержують 14 % прибуткового податку (становить 42,3 % загальнодержавних податкових надходжень); повністю поземельний податок (1,5 % загальних надходжень); 60 % промислового податку (7,8 %); податок на зарплату (1,2 %); на придбання землі (0,6 %); інші (0,2 %). За рахунок податків покривається 26 % видатків громад [3].

Основним податком вважається промисловий. Об'єкт оподаткування – юридичні та фізичні особи. Застосування цього податку як місцевого обґрунтовується тим, що об'єкти оподаткування користуються комунальною інфраструктурою, здійснюють відповідний вплив на довкілля. Податок має компенсувати частину витрат, які виникають у громад у зв'язку з діяльністю промислового підприємства. Промисловим податком обкладаються чисті прибутки акціонерних товариств, страхових компаній, промислових підприємств з урахуванням збитків п'яти попередніх років. З цього податку встановлено неоподаткований мінімум. Ставка податку – від 1 до 5 %.

В Італії місцеві органи наділено правом вводити та скасовувати місцеві податки, дозволені законом, але максимальну ставку цих податків

встановлює центральний уряд. Головним джерелом формування власних коштів місцевої влади є місцевий прибутковий податок. Згідно з податковою реформою, він збирається центральним урядом. Але центральні фінансові установи повністю перераховують його місцевим властям. Податок сплачують як приватні особи, так і корпорації. Не оподатковуються доходи від роботи за наймам; проценти по цінних паперах і заощадженнях; прибутки, одержані за межами країни.

В Японії прямі податки становлять понад 3/4 надходжень місцевих бюджетів. Податок на жителів становить 31 % надходжень. Його обчислюють за даними, що використовуються для оподаткування прибутковим податком юридичних осіб. 24 % забезпечує промисловий податок, який, окрім юридичних осіб, сплачують також дрібні товаровиробники й торгівці. 16 % у податковій частині прибутку місцевих бюджетів становить податок на постійні активи, яким обкладаються землі, житлові будинки та активи, що амортизуються. З непрямих податків більш помітною є роль податків на споживання тютюну, напоїв, на продаж бензину, ресторани та бари, споживання електроенергії та газу.

Відносна слабкість муніципальної податкової бази частково може компенсуватися неподатковими доходами муніципалітетів. Питома вага останніх становить у Франції – 37 %, Німеччині – 36, США – 22, Великобританії – 21, Нідерландах – 8, Японії – 4 % дохідної частини місцевих бюджетів.

У США джерелами муніципальних неподаткових надходжень є платежі населення за комунальні послуги, внески до фонду соціального страхування службовців, проценти на капітал, штрафи за порушення місцевих законів штату, збори за видачу дозволів на шлюб, за реєстрацію угод щодо нерухомості. У Великобританії головні джерела – це доходи від експлуатації комунального житлового фонду й комунальних служб.

Широкого розповсюдження набула практика позик. Звичайно, певною мірою це є “проїданням” майбутніх податкових надходжень. Водночас,

зауважимо, що ледь не головний напрям використання позик – фінансування капітального будівництва. У Франції за рахунок позик здійснюється 100 % капіталовкладень, у Великобританії, США, Канаді, Нідерландах 70 – 80 %, ФРН – 33, Японії – 20 %. Транспортні споруди, міські електростанції, підприємства комунального обслуговування будуються не в останню чергу за рахунок позик, а потім плата за використання цих об'єктів дозволяє компенсувати позику з процентами. Тому Європейська хартія місцевого самоврядування рекомендує: “З метою фінансування своїх капіталовкладень місцеві громади повинні мати у відповідності із законом доступ на національний ринок капіталів” [5, ст. 9, п. 8].

Для надання привабливості місцевим позикам застосовуються різноманітні засоби. Зокрема, у США муніципальні облигації не можуть обкладатися федеральним податком і є законним способом приховування частини майна від оподаткування.

У Канаді за рахунок місцевих органів покривається лише половина їх витрат. Понад 40 % необхідних коштів виділяють провінції і близько 10 – федерація. У Франції власні фінансові ресурси комун забезпечують 45 % видатків, департаментів – 33 %. Відтак, субсидії центрального уряду становлять понад 32 % в першому разі і майже 54 – у другому. В Італії реформою місцевої фінансової системи створено спеціальний фонд, куди перераховуються всі субсидії місцевим органам влади. Надання коштів здійснюється таким чином: 60 % розподіляються залежно від чисельності населення області; 10 % – залежно від території області; 30 % – залежно від рівня еміграції, безробіття, додаткового податку на доходи в кожній області.

Оскільки зростання фінансової залежності місцевого самоврядування від центральних властей вочевидь створює передумови для відповідного адміністративного втручання Європейською хартією рекомендовано: “Надання субсидій не повинно завдавати шкоди основоположній свободі при проведенні місцевими громадами політики у сфері їх власної компетенції” [5, ст. 9, п. 7].

Фінансово-бюджетні повноваження регіональних і місцевих органів здійснюються під жорстким контролем. І не лише місцевого населення, а й органів державного управління. Це дістало юридичного оформлення, аж до включення відповідних положень в основні закони.

Європейською хартією рекомендовано вжиття таких заходів:

– фінансові системи, на яких засновуються ресурси місцевих громад, повинні бути різноманітними і мати тенденцію до розвитку з тим, щоб вони могли, наскільки це практично можливо, компенсувати реальне зростання витрат на здійснення ними своїх повноважень [5, ст. 9, п. 4];

– захист більш слабких у фінансовому відношенні місцевих громад передбачає розробку процедур рівномірного розподілу фінансових ресурсів або еквівалентних заходів, покликаних пом'якшити вплив нерівномірного розподілу потенційних джерел фінансування, а також витрат, які ця громада змушена здійснювати; такі процедури або заходи не повинні обмежувати свободу вибору місцевих громад у сфері їх власної компетенції [5, ст. 9, п. 5];

– з місцевими громадами повинні належним чином проводитися консультації про форми передачі їм перерозподілених ресурсів [5, ст. 9, п. 6].

Органи місцевого самоврядування ведуть безпосередньо господарську діяльність, здійснюють експлуатацію відповідних підприємств та служб, управляють своїм майном. Цьому відповідає корпоративний статус муніципальних органів, інститут муніципальної власності, договірна форма господарських зв'язків муніципалітету з приватними підприємцями.

Муніципалітети наділено статусом корпорації публічного права, а їх майно розглядається як публічна власність. Оскільки суб'єктом права муніципальної власності є не держава в цілому, а окремі муніципальні органи, то це майно виділяється в самостійний вид публічної власності поряд з державною.

Виступаючи як публічно-правова корпорація, муніципалітети мають право придбати майно, володіти, користуватися та розпоряджатися ним,

виступати в цивільно-правових відносинах, а також несуть цивільно-правову відповідальність.

Здійснення муніципальними інституціями своїх функцій потребує наявності розгалуженого господарства. У муніципальних публічних службах зайнята значна частина працюючих у держсекторі. У США муніципальні службовці становлять 55,8 % найманих працівників держсектора, тоді як на органи федерації припадає 25 %, штатів – 19,2 %.

У місцевому управлінні Великобританії зайнято 10,4 % працюючого населення (втричі більше, ніж в інших ланках громадського управління). Серед об'єктів муніципальної власності – школи, бібліотеки, місцеві музеї, окремі театри, молодіжні центри, медичні заклади.

У США муніципалітетам належить 2300 тис. миль доріг, тоді як органам федерації і штатів – 740 тис. миль. У муніципальній власності знаходяться 2000 електроенергетичних підприємств (із 3600), частина транспорту загального користування, переважна частина об'єктів водопостачання, очисних споруд.

У веденні британських муніципалітетів – понад 192 тис. миль доріг із 201 тис. громадського користування. Муніципалітети забезпечують 80 % водопостачання населених пунктів. Їм належить третина автотранспортних підприємств, портові споруди, 25 із 120 цивільних аеропортів, ринки, гаражі, лазні, басейни, пральні, невелика частка їдалень, ресторанів та друкарень.

На частку місцевих властей у Німеччині припадає 67 % публічних капіталовкладень у будівництво комунальних служб (федерації – 16 %, земель – 17 %).

Напрями господарської діяльності певною мірою залежать від традицій. Муніципальне житлове господарство набуло розвитку у Великобританії, де приблизно 30 % осель – у муніципальній власності. На житлове будівництво іде близько половини муніципальних капіталовкладень, тоді як у США – не перевищує 6-7 %. У муніципальному житловому фонді мешкає лише 1 % американських сімей.

Господарська діяльність муніципальних корпорацій здійснюється значною мірою під контролем місцевої громадськості. Водночас це не означає невтручання органів державної влади та державного управління в цей процес.

У Великобританії створення та ліквідація муніципальних підприємств, угоди щодо муніципального майна підлягають попередньому схваленню міністерства громадських потреб або інших міністерств. Попереднього схвалення потребують також нове житлове будівництво, купівля землі під забудову, плани реконструкції старих районів.

Особливо жорстко регламентовано режим тієї частини муніципального майна господарського призначення, яка має виключно важливе значення: водопостачання, шляхи сполучення, каналізація.

Законодавство та судова практика США передбачають, що в управлінні ними муніципалітети діють як агенти штатів, з чітко обмеженими повноваженнями. Ця частина муніципального майна визначається як майно “державного значення”. Його продаж приватним особам взагалі не допускається або допускається за згодою штату. Використання ж іншої частини муніципального майна більш наближене до засад, на яких функціонує приватнопідприємницький сектор.

У Німеччині положеннями про комунально-бюджетне господарювання та положенням про регулювання господарської діяльності комунальних органів та їх участь у господарському кооперуванні з іншими контрагентами детально регламентуються порядок та способи придбання комунальної власності, організаційні форми управління нею, встановлюються поняття господарської діяльності, участь у приватних підприємствах, мотиви, передумови, мета участі, режим управління власними підприємствами, відносини з органами нагляду [3].

Виділяються окремо публічно-правові комунальні підприємства, які не мають статусу юридичної особи – найбільш численні. Загалом – це бюджетні організації, вся діяльність яких жорстко обмежена фінансовим планом. Ці

підприємства є складовою частиною публічно-правової корпорації, через що позбавлені можливості самостійного ведення багатьох справ, насамперед фінансових. Усі інвестиції, здійснювані цими підприємствами, передбачено фінансовим планом громади. Для власного підприємства рада громади має прийняти статут, призначити керівника і сформувати виробничу комісію як комісію ради. Публічно-правовими комунальними підприємствами, що мають статус юридичної особи, можуть бути тільки комунальні ошадкаси.

Таким чином, участь комунальних органів у приватно-правових формах господарської діяльності можлива виключно з дозволу вищестоящого органу і за дотримання низки умов. Виходячи з досвіду демократично організованих країн, можна висловити певні міркування щодо зміцнення фінансової та матеріально-господарської основи місцевого самоврядування України.

Насамперед, до місцевих надходжень у повному обсязі доцільно віднести податок на нерухомість (єдиний як для фізичних, так і юридичних осіб), плату за землю, податок на промисел, плату за забруднення довкілля.

Необхідне законодавче визначення межі податкової ініціативи місцевих представницьких установ. Бажано передбачити наявність як обов'язкових, так і факультативних місцевих податків та зборів. Скажімо, коли школи лишаються без коштів на ремонт, то формою вирішення проблеми неминуче стають неконтрольовані і довільні побори. То чи не краще мати узаконений факультативний податок?

Потрібен виважений механізм перерозподілу частини загальнодержавних податкових надходжень між регіонами. Змагання регіональних чиновників у “вибиванні” коштів має поступитися встановленню стабільних та чітких нормативів, що ґрунтуються на чисельності і рівні особистих доходів населення, обсязі зібраних загальнодержавних податків.

Було б доцільним законодавче врегулювати питання, пов'язані з розширенням доступу місцевих властей до кредитних ресурсів через

акумулювання вільних коштів населення, використання цільових (під конкретні проекти) позик.

Господарська діяльність місцевих властей має здійснюватися відповідно до покладених на них законом функцій. Таким чином, комунальні підприємства у своїй діяльності виходитимуть з того, що вони існують насамперед для задоволення певних громадських потреб. Заохочування приватної ініціативи для вирішення місцевих проблем не може супроводжуватися приватизацією існуючих комунальних підприємств і служб, що є монополістами в наданні певних послуг.

І, нарешті, потрібне суттєве посилення контролю як за дотриманням фінансової дисципліни місцевим властям, так і за використанням ними нерухомості. Варто встановити, щоб рішення посадових осіб стосовно оренди майна на тривалий термін або ж у значних розмірах, а тим більше – відчуження майна, підлягали затвердженню в одних випадках відповідними представницькими установами, в інших – вищими структурами виконавчої влади.

Вибудовуючи взаємини між центральним урядом та органами місцевого самоврядування, всі демократичні нації намагаються досягти двох основних цілей, які часом суперечать одна одній. Першою з них є забезпечення права на місцеве самоврядування, що є основоположним принципом демократичного урядування, а також здатності субнаціональних органів влади коригувати програми задоволення конкретних потреб своїх виборців та пристосовуватися до місцевих умов. Друга мета пов'язана з потребою центрального уряду брати на себе обов'язки загальнодержавного характеру і захищати права всіх громадян. Тому одним із найголовніших завдань, що постають перед посадовими особами центральних органів влади всього світу, є визначення функцій і обов'язків місцевої автономії щодо загальнодержавних цілей.

Місцеве самоврядування є укоріненим і суттєвим елементом демократичних країн. Чим краще відпрацьована система місцевого

самоврядування, чим менша ймовірність появи гострих протиріч між інтересами держави і місцевих громад, тим менше одержавлене місцеве життя.

Список використаних джерел

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради 28 червня 1996 р. – К.: Видання КВУ, 1996.
2. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування / За ред. О.Ю. Оболенського. – Хмельницький: Поділля, 1999. – 568 с.
3. Комунальні рівні в Баварії: комунальний устрій та вибори. Персонал в комунальному управлінні. Серія: місцеве (територіальне) самоврядування. – К.: Ін-т держ. управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України, 1999. – 42 с.
4. Місцеве самоврядування в країнах Східної Європи та Співдружності Незалежних Держав (Аналогія описових документів) / Інститут Місцевого Врядування та Державної служби. – Будапешт, 2000. – 246 с.
5. *Понсуй В.* Безпосереднє самоврядування – перший крок. – Северодонецьк: РЦТГЛ, 2002.

Galkin V.M. The method of local of the local self-government of the developed countries the possibility of it is use in Ukraine.

The method of local of the local self-government of the developed countries of the world the possibility of it is use in Ukraine is suggested.

Key words: local self-government, developed countries.

Галкин В.М. Опыт местного самоуправления развитых стран и возможность использования его в Украине.

Рассмотрен опыт местного самоуправления развитых стран мира и возможность его использования в Украине.

Ключевые слова: местное самоуправление, развитые страны.