

УДК 35.316

АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНИХ МОДЕЛЕЙ ЕКОНОМІЧНОГО Й ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ

Свірідов І.І.

аспірант Класичного приватного університету

I. Вступ

Процес організації та розвитку місцевого самоврядування в Україні, наділення територіальних громад достатніми економічними повноваженнями цілком природно спирається на світовий економічний і державний досвід. На сьогодні світові тенденції в цій галузі враховуються недостатньо, що є однією з причин невдач функціонування системи місцевого самоврядування останніми роками. У зв'язку з цим, видається актуальним проаналізувати зарубіжні моделі місцевого самоврядування і виявити найбільш корисні досягнення для подальшого впровадження в сучасних вітчизняних умовах.

Питання діяльності органів місцевого самоврядування взагалі та окремих її аспектів розглядали у своїх наукових дослідженнях такі автори: В. Авер'янов, О. Андрійко, Г. Атаманчук, О. Батанов, А. Берлач, Ю. Битяк, І. Василенко, М. Гончаренко, А. Дегтяр, А. Колодій, В. Колпаков, А. Комзюк, Н. Медведєв, О. Солоненко, Ю. Фененко, В. Чиркин та ін. Але, на нашу думку, не достатньо уваги приділено саме характеристичі зарубіжного досвіду діяльності органів місцевого самоврядування.

II. Постановка завдання

Метою цієї статті є аналіз зарубіжних моделей економічного та територіального устрою; визначення напрямів впровадження зарубіжного досвіду в діяльність місцевого самоврядування в Україні.

III. Результати

Перш ніж структурувати моделі місцевого самоврядування, розглянемо найбільш характерні риси територіального устрою, загальні для більшості країн.

У першу чергу, розглянемо питання, які перебувають у компетенції місцевого самоврядування. Як правило, перелік цих питань, що мають загальну для всіх систем назву "питання місцевого значення", визначається Конституціями країн і спеціальними законами, які регулюють організацію місцевого самоврядування. До питань місцевого значення, так само як і в Україні, відносяться видання нормативних актів, управління комунальною власністю, розробка і виконання місцевих бюджетів, утримання муніципальних закладів охорони здоров'я, транспортно-господарства, шкільної освіти,

газо-, електро- і водопостачання, розпорядження муніципальними землями, муніципальне будівництво, деякі питання правопорядку, архівна справа тощо.

Як видно, перелік питань місцевого значення в інших країнах світу практично збігається з викладеним в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" [2].

Матеріальна основа місцевого самоврядування складається з двох частин: комунального майна та місцевого бюджету. Комунальне майно, що є публічною власністю, переходить під юрисдикцію органів місцевого самоврядування різними шляхами: у процесі передачі державного майна на місцевий рівень, при організації комунального підприємства за допомогою купівлі різних об'єктів. У багатьох країнах до складу комунальної власності входять державні та муніципальні цінні папери (акції, облігації, житлові сертифікати тощо, доходи від розміщення яких підлягають зарахуванню до місцевого бюджету.

До комунального майна належать об'єкти державної власності, передані на тимчасове або безстрокове користування органами державної влади. Як правило, подібні прецеденти супроводжуються передачею на місцевий рівень різних державних функцій. У цьому випадку місцеве населення не стає власником майна, а лише управляє ним в особі виконавчих органів.

Другою складовою матеріальної основи місцевого самоврядування, так само як і в Україні, є місцевий бюджет. У дохідну частину бюджету включаються надходження від місцевих податків і зборів, відрахування від державних податків, до місцевого бюджету в обов'язковому порядку включаються доходи від комунальних підприємств, а також від використання комунального майна, наприклад, від здачі його в оренду. Крім того, в дохідній частині місцевого бюджету обліковуються безоплатні перерахування з бюджетів інших рівнів, кошти самооподаткування громадян або разові платежі для вирішення різних нагальних питань, штрафи, добровільні пожертвування та інші доходи, не заборонені законодавством.

Зазначимо, що практично у всіх країнах доходи органів місцевого самоврядування

не покривають їх витрати (наприклад, у США доходи становлять не більше ніж 65% всіх витрат, у Канаді – половину, в Японії – 40%) [6]. Збори та платежі, як правило, становлять не більше однієї третини місцевого бюджету. У більшості країн місцеві позики для фінансування муніципальних витрат покривають близько 10% від загальної суми державних витрат.

Значну частину доходів територіальні громади отримують з державних фондів, перш за все, зі спеціальних державних фондів підтримки. Розподіл коштів з цих фондів проводиться з урахуванням чисельності населення, розміру території, рівня життя, частки дітей або пенсіонерів серед мешканців. Кошти виділяються у формах дотацій, субсидій і субвенцій.

Так, у Франції введена система компенсацій втрат зі спеціального федерального фонду, що виникають у разі непередбаченої зміни дохідної бази місцевого бюджету. Діяльність усіх територіальних органів державної влади підпорядкована префектам, які призначаються президентом. У Туреччині обсяг місцевих бюджетів, які збираються органами місцевого самоврядування, становить 7–12% загальних витрат. Інші витрати, місцевого бюджету пов'язані із соціальним захистом населення, освітою, розвитком інфраструктури, надходять з державного бюджету та контролюються префектом, який призначається центральним урядом. У Німеччині функціонує система міжбюджетного регулювання, заснована на перерозподілі фінансових ресурсів між землями за принципом подушного вирівнювання бюджетних доходів [1, с. 32].

Якщо структура доходів місцевих бюджетів в Україні і за кордоном багато в чому збігається, то при аналізі видатків місцевих бюджетів виявляються істотні відмінності. У світовій практиці стало звичайним явищем витрачання коштів місцевих бюджетів на будівництво та інвестиції, розширення муніципального виробництва, виплати відсотків і погашення боргу за позиками, страхування цивільної відповідальності муніципальних службовців, виплати дотацій малозабезпеченим сім'ям.

Втім, є і загальні статті витрат, такі як будівництво та ремонт місцевих доріг, оплата праці муніципальних службовців (розмір оплати праці органами місцевого самоврядування встановлюється самостійно), утримання об'єктів соціальної сфери, благоустрій та озеленення, вирівнювання бюджетної забезпеченості поселень і міських округів. Витрачання коштів на більшість з перелічених статей проводиться у формі муніципального замовлення.

Додамо, що в українській практиці стати виконавцем муніципального замовлення

може практично будь-яка організація, юридична особа незалежно від організаційно-правової форми, форми власності, місця знаходження та місця походження капіталу або будь-яка фізична особа, в тому числі приватний підприємець, у зарубіжній же практиці перевага віддається публічним корпораціям, створеним на основі публічної власності, які не діють з метою отримання прибутку [3, с. 20].

Короткий аналіз чинних зарубіжних систем місцевого самоврядування призводить до констатації, що непорушною умовою успішного функціонування місцевих органів влади є наявність власності. Якщо власного або переданого в користування майна недостатньо, місцеві бюджети значною мірою залежать від фінансових впливів органів державної влади, що істотно знижує ефективність місцевого самоврядування в цілому. Така ситуація характерна для сучасної України – незважаючи на докорінні зміни економічних відносин, зростання кількості об'єктів управління, місцеве самоврядування стикається з неготовністю держави забезпечити відповідну матеріальну базу. До недоліків і прорахунків на практиці додаються теоретичні та методологічні прогалини.

Усі чинні моделі місцевого самоврядування можна умовно розділити на англосаксонську та континентальну. В англосаксонській моделі для вирішення місцевих питань жителями обирається рада. Поряд з радою населення безпосередньо обирає деяких посадових осіб: начальника муніципальної структури охорони правопорядку, представника територіальної громади в суді, скарбника та ін. Така система характерна для Англії, Австралії, Данії, Канади, Кіпру, Мальти, Нової Зеландії, США, Фінляндії, Швеції та деяких інших країн [5, с. 32].

Англосаксонська модель не передбачає призначення чиновників з центру для контролю за діяльністю місцевих органів влади. Контроль здійснюється за допомогою фінансових ревізій, інспекцій різних державних структур, судового контролю.

Основними принципами англосаксонської моделі самоврядування є:

- високий рівень автономії, виборність і контроль з боку населення, відсутність чиновників, що здійснюють наглядові функції;
- відсутність органів державної влади місцевого рівня, що діють паралельно з органами місцевого самоврядування;
- суворо окреслена компетенція органів місцевого самоврядування, неможливість коректування з боку органів державної влади дій місцевих виконавчих органів у тих випадках, коли прийняті

рішення відносяться до їх компетенції і не порушують чинне законодавство;

- самостійність і автономність органів місцевого самоврядування, що функціонують відповідно до загальнодержавних правових норм, можливість втручання лише з боку профільних органів державної влади, що здійснюють контроль за дотриманням законності на державному рівні [5, с. 33].

Континентальна або романо-германська система органів місцевого самоврядування будується на основі поєднання виборності та директивного призначення органів місцевого самоврядування. На низовому, первинному рівні в селищних громадах або невеликих містах існують тільки виборні органи місцевого самоврядування. Регіональна ланка територіальних громад у вигляді об'єднань кількох первинних структур характеризується наявністю виборних рад і призначених представників президента чи уряду. Державний представник здійснює функції контролера за дотриманням законності в діяльності органів місцевого самоврядування, керує регіональною адміністрацією, підпорядкованою виборній раді, приймає принципові рішення про звернення до глави держави з проханням про розпуск виборних регіональних органів. Континентальна модель місцевого самоврядування поширена в Австрії, Німеччині, Індонезії, Італії, Таїланді, Франції, Японії та інших країнах [5, с. 35].

Основними принципами континентальної моделі самоврядування є:

- поєднання виборних органів місцевого самоврядування та адміністративно призначуваних органів державної влади місцевого рівня;
- структурування системи державного управління, при якому місцеве самоврядування є нижчим рівнем порівняно з державним;
- фінансове забезпечення місцевого самоврядування (здійснюється як нижчий рівень системи державного управління);
- обмежена автономія місцевого самоврядування, наявність державних чиновників, що призначаються президентом з метою контролю за діяльністю місцевого самоврядування [5, с. 36].

Організаційні відмінності двох моделей вибудовуються на основі ситуації навколо однієї з двох складових економічної основи місцевого самоврядування, що є визначальною – власністю. Різні підходи до власності територіальних громад є продовженням різних платформ економічного устрою в країнах – прихильниках різних систем місцевого самоврядування.

Якщо в англосаксонській моделі основними власниками є фізичні особи, а досягнення в бізнесі будуються на індивідуальних

якостях громадян, то в континентальній моделі власниками виступають, переважно інституційні структури. Тим не менше, обидві моделі економіки є ринковими, в основі яких знаходиться власність, і розмежування проходять по лінії втручання держави в розвиток економіки, підтримки соціальних програм, використання найманої праці, інвестиційної політики.

Два різних підходи до власності й економічного устрою в цілому, базою яких крім історичних передумов і правових прецедентів є релігійні засади, стали основою в становленні двох різних систем місцевого самоврядування. Культ американських індивідуальних свобод, що отримав свій розвиток від історичних англійських традицій, де ще в середні століття королівський інститут існував зі своїми васалами за принципом широкого делегування повноважень “на місця”, став базисом сучасного американського державного устрою [4, с. 50].

Не варто скидати з рахунків те, що в розвинутих країнах незалежно від прихильності до моделі економіки місцевого самоврядування та державного устрою в цілому (наприклад, федерального або унітарного), права громадян передбачають, перш за все, захист від втручання у приватне та громадське життя. Свобода вибору місцевих громад в англосаксонській моделі більш важлива, ніж прагнення забезпечити всім громадянам однаковий рівень соціального споживання. У країнах англосаксонської моделі вважається, що забезпечення уніфікованого споживання соціальних благ – завдання органів державної влади, а не місцевого самоврядування. Останнє може надавати лише ту допомогу яка забезпечена необхідними коштами.

У країнах, що культивують самостійність і автономність системи місцевого самоврядування, панує принцип позитивного регулювання, за яким органи місцевого самоврядування в своїй діяльності повинні орієнтуватися, насамперед, на закон. Підмогою в діяльності виконавчих органів місцевого рівня є судові прецеденти, аналіз яких дає змогу регулювати та конкретизувати компетенцію місцевих органів влади.

Враховуючи цю обставину, цілком логічним виглядає те, що в країнах англосаксонської моделі в нормативних і регулювальних актах присутні позначення компетенції місцевого самоврядування. Наприклад, у Фінляндії сфери діяльності муніципалітетів визначені в охороні здоров'я, освіті, соціальному забезпеченні, контролю за екологічним станом навколишнього середовища. Ніяких “розшифровувальних” положень немає. У Данії в законі про місцеве самоврядування питання місцевого значення не розкриваються. Датські місцеві органи вправі займа-

тися будь-якими питаннями, які вони вважають важливими для функціонування та розвитку місцевого співтовариства, за умови, що регулювання цих проблем не є компетенцією державного або галузевого законодавства. Про рівень важливості переданих на місцевий рівень запитань говорить те, що тільки місцевим законодавством регулюються такі питання, як будівництво спортивних споруд або програми допомоги незможним.

Англосаксонська модель не передбачає створення на місцях представництв державної чи регіональної влади, однак припускає існування всіх необхідних форм державного контролю. Принцип самостійності та автономності в своїх діях, або діяльності "під свою відповідальність", передбачає ефективно державне регулювання, здійснюване і за допомогою судової влади, і за рахунок прийняття законів та з використанням такого "аргументу", як державні дотації.

У багатьох країнах англосаксонської моделі автономія поширюється на визначення ставок місцевих податків, кошти від яких домінують у місцевих бюджетах. Наприклад, опора самостійності шведських ландстингів – власна податкова база. Схожа ситуація в Канаді, а в США в багатьох штатах ставки деяких місцевих податків, таких як податок на утримання шкіл або податок на нерухомість, визначаються на референдумі.

Континентальна модель на відміну від англосаксонської ґрунтується на високому рівні централізації державного управління та місцевого самоврядування. Найбільш яскравим представником цієї моделі є Франція, унітарні принципи організації влади в якій були закладені наприкінці XVIII – напочатку XIX ст. за часів Великої французької революції й істотно відрізнялися від англосаксонських [4].

У континентальній моделі місцеве самоврядування передбачається на рівні комун, а більші кантони та округи відносяться до місцевих рівнів державної влади. На рівні регіонального департаменту елементи самоврядування ще присутні, а на рівні регіону вже повністю переходять до органів державної влади. Кожна комуна має свій представницький орган – рада, з депутатів якої обирається мер. Депутати ради, які працюють на постійній основі, і мер утворюють муніципалітет, однак мер вже є державним службовцем, хоча його діяльність здійснюється під одним часним контролем муніципальної ради та представника верховної влади. Таким представником є префект, який у рамках системи опіки наділений правом оголосити те чи інше рішення місцевої ради недійсним. У відповідь комуна через мера може звернутися до суду з клопотанням про скасування постанови префекта.

З 80-х рр. XX ст. система контролю спрямована на врегулювання претензій, що виникають на етапі, що передуює набуттю чинності правового акта. Перш ніж бути опублікованими (саме цей факт є підставою для набуття документом чинності), всі акти органів місцевого самоврядування проходять узгодження з префектом, що необхідно в силу закону, у якому зазначено, що протягом 15 днів після їх прийняття вони мають бути направлені префекту, у якого є два місяці для того, щоб будь-який невідповідний, на його думку правовий акт, був відправлений до адміністративного суду, при цьому попередньо (не менш ніж за 20 днів) необхідно поінформувати про це мера або голову ради. Дія раніше опублікованого правового акту припиняється до встановлення судом його законності [1]. Як видно, континентальна модель будується на більшому державному контролі порівняно з англосаксонською.

Зазначимо, що обґрунтованість масштабного державного контролю підтверджується значною кількістю загальнодержавних функцій, переданих на місцевий рівень, обов'язком держави підтримувати певний стандарт їх реалізації, необхідністю забезпечення ефективності самого місцевого самоврядування, важливістю сприяння досягненню національних орієнтирів у галузі економіки, фінансів, державного планування.

Звідси більш значну увагу приділяють вирівнюванню бюджетної забезпеченості та виділенню масштабної державної допомоги, яка, незважаючи на позитивні сторони, має багато негативних для господарств місцевого самоврядування наслідків – обмеження свободи прийняття економічних рішень, відволікання частини місцевих коштів при дольовому фінансуванні будь-яких об'єктів, самозаспокоєність муніципалітетів, що розраховують на фінансову допомогу держави.

IV. Висновки

Таким чином, перед нами постають два характерних типи муніципальної організації, перший з яких формується знизу, перш за все, з громадянської ініціативи населення, а другий переважно будується зверху, під пильним наглядом і патронажем держави.

Зазначимо, що обидві моделі засновані на ринкових засадах, багатовіковому світовому досвіді місцевого самоврядування, врахуванні релігійних і правових особливостей країн, помилок та припущення попередніх років. Однак є одна спільна риса, притаманна обом моделям – наявність виробничої власності та виробничого самоврядування. Світовий досвід показує, що місцеве самоврядування найбільш ефективно там, де на його території діють підприємства, організовані на принципах виробничого самоврядування.

Ще один важливий факт – при всіх базових теоретичних відмінностях моделей в розвинутих демократичних країнах практичні розбіжності не мають принципового характеру. Характерною тенденцією місцевого самоврядування у світі є зближення відмінних муніципальних систем в результаті проведених реформ.

На нашу думку, однією з причин, що гальмують реалізацію реформи місцевого самоврядування в Україні, є ігнорування основної закономірності між характером економічного укладу та моделлю місцевого самоврядування в розвинутих демократичних країнах: відношення власності і доктрина місцевого самоврядування мають бути ідентичними, тобто не можна розвивати економіку в напрямі англосаксонської моделі і вибудовувати місцеве самоврядування на основі континентальної моделі. Крім цієї думки, на поверхні лежить висновок про відсутність виробничої власності та виробничого самоврядування в українських територіальних громадах, про мінімальні власні джерела поповнення місцевого бюджету та про недостатнє фінансування державою переданих на місця функцій та повноважень.

Література

1. Василенко І.А. Административно-государственное управление в странах за-

пада: США, Великобритания, Франция, Германия : [учеб. пособ.] / И.А. Василенко – М. : Логос, 2001. – 200 с.

2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>.
3. Медведев Н.Л. Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор) / Н.Л. Медведев, А.И. Ракитов. – М. : Юридическая литература, 2010. – С. 38.
4. Фененко Ю.В. Муниципальные системы зарубежных стран: правовые вопросы социальной безопасности / Ю.В. Фененко. – М. : МГИМО-Университет, 2004. – 401 с.
5. Чиркин В.Е. Опыт зарубежного управления (государственное и муниципальное управление) : [учеб. пособ.] / В.Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2009. – 184 с.
6. Черник І.Д. Платежі та збори як джерело місцевих бюджетів у європейських країнах / І.Д. Черник // Фінанси України. – 2009. – № 7. – С. 71–73.

Свіридов І.І. Аналіз зарубіжних моделей економічного й територіального устрою

Анотація. У статті здійснено аналіз зарубіжних моделей економічного та територіального устрою. Визначено особливості зарубіжного досвіду та можливості його впровадження на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: місцеві бюджети, місцеве самоврядування, муніципалітет, територіальна громада, модель місцевого самоврядування, міжбюджетні відносини, місцеві податки і збори.

Свиридов И.И. Анализ зарубежных моделей экономического и территориального устройства

Аннотация. В статье осуществлен анализ зарубежных моделей экономического и территориального устройства. Определены особенности зарубежного опыта и возможности его внедрения на современном этапе развития местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: местные бюджеты, местное самоуправление, муниципалитет, территориальная община, модель местного самоуправления, межбюджетные отношения, местные налоги и сборы.

Sviridov I. Analysis of Foreign Models, Economic and Territorial Structure

Annotation. In the article patterns of foreign economic and territorial structure analyzed. The features of international experience and its possible implementation in the current development of local government in Ukraine.

Key words: local budgets, local government, municipality, local community, the model of local government, intergovernmental relations, local taxes and fees.