

УДК 342.2

Ю. М. Суміна,
аспірант, Донецький державний університет управління, м. Донецьк

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФІНАНСУВАННЯ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ ТА ЙОГО АДАПТАЦІЯ В УКРАЇНІ

Y. N. Sumina,
post-graduate, Donetsk State University of Management

FOREIGN EXPERIENCE OF FINANCING OF THE SELF-ORGANIZATION BODIES OF THE POPULATION AND ITS ADAPTATION IN UKRAINE

У статті розглядається зарубіжний досвід діяльності органів самоорганізації населення. Визначено поняття та основні завдання органів самоорганізації населення в Україні. Виявлено фінансову основу органів самоорганізації населення та знайдено ряд недоліків в системі функціонування органів самоорганізації населення в Україні. Проведено аналіз джерел фінансування органів самоорганізації населення в Україні та інших країнах. Визначені особливості фінансування органів самоорганізації населення в Україні та виявленні відмінності у фінансуванні з іншими країнами.

It is researched in the article the foreign experience of the activity of the self-organization bodies of population. It is determined the notion and main tasks of the self-organization bodies in Ukraine. It is revealed the financial basis of the self-organization bodies and it has been found a number of drawbacks in the system of functioning of the bodies of self-organization of population in Ukraine. It is carried out the analysis of the sources of the bodies of self-organization of population financing in Ukraine and it is revealed the differences of financing in Ukraine and other countries.

Ключові слова: держава, законодавство, зарубіжний досвід, органи самоорганізації населення, фінансування, фінансові ресурси.

Key words: state, legislation, foreign experience, bodies of self-organization of the population; financing, financial resources.

Постановка проблеми. У стабілізації політичної системи в Україні громадянська самоорганізація відіграє дуже важливу роль. Органи самоорганізації населення (ОСН) є однією з перспективних форм демократії в Україні. Вони мають достатній досвід участі у вирішенні місцевих проблем населення та співпраці з органами місцевої влади. Водночас питання створення, удосконалення організації та діяльності ОСН залишаються доволі дискусійними. Тому варто звернути увагу на позитивний досвід розвитку органів самоорганізації населення в інших країнах, в особливостях їх фінансування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Вітчизняними вченими розглядалися питання виникнення і розвитку органів самоорганізації населення, правового статусу, повноважень та їх аналогів зарубіжжя. З них можна виділити таких вчених як: Н. Гнидюк, Я. Гонцяж, В. Гуменюк, С. Дубенко, В. Ківель, О. Куленкова, Б. Майгер, Н. Мішина, Н. Нижник, О. Орловський; В. Сидорчук, В. Фатєєв. Проте аналіз фінансування закордонних, аналогічним українським, органів самоорганізації населення не проводився.

Метою статті є аналіз закордонного досвіду діяльності органів самоорганізації населення та особливостей їх фінансування.

Виклад основного матеріалу дослідження. В Україні органи самоорганізації населення – це представницькі органи, що створюються жителями, які проживають на законних підставах на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення окремих питань місцевого значення.

Це будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, районів у містах, сільські, селищні комітети.

Основні завдання органів самоорганізації населення в Україні:

- 1) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;
- 2) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;
- 3) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм [1, ст. 3].

Фінансовою основою органу самоорганізації населення є:

- кошти відповідного місцевого бюджету, які надаються йому сільською, селищною, міською, районною (у разі її створення) радою для здійснення наданих органу самоорганізації населення повноважень;

- добровільні внески фізичних і юридичних осіб;
- інші надходження, не заборонені законодавством [1, ст. 16].

Орган самоорганізації населення самостійно використовує фінансові ресурси, отримані з місцевого бюджету, на цілі та в межах, визначених відповідною радою.

Однак система функціонування ОСН в Україні має ряд недоліків, завдяки яким ці структури не набули повсюдного поширення і не є ефективними. Мова йде про:

- ускладнену процедуру створення ОСН, їх юридичної легалізації, невизначеність органу, який надає дозвіл на створення цих структур у випадку поділу міст

на райони та співіснування міських та районних у містах рад;

- заплутаність та складність процедури вибору керівних органів ОСН;

- водночас, відсутність обов'язковості рішень ОСН для членів спільноти, яку вони представляють, ймовірність конфліктів між різними структурами, які претендуватимуть на представлення інтересів громадян. У випадку реєстрації значної кількості ОСН органи місцевого самоврядування не матимуть можливість ефективно співпрацювати з ними та враховувати пропозиції та звернення громадян;

- відсутність механізму реалізації норми про можливість делегування органами самоврядування своїх повноважень ОСН;

- недоліки норм щодо фінансування цих органів. Законодавство дозволяє фінансування з міського бюджету, добровільні внески та інші не заборонені законом джерела. Однак, на практиці, фактично, використовується лише фінансування з місцевого бюджету і то лише в дуже обмеженій формі;

- нечіткість взаємодієвності і взаємозалежності ОСН різних територіальних рівнів [4, с. 127].

Недосконалість українського законодавства щодо органів самоорганізації населення, зокрема системи фінансування цих об'єднань, змушує нас звернути свою увагу на досвід органів самоорганізації населення в інших країнах.

Основні акценти аналізу іноземних держав зроблені через належність до пострадянського простору (Білорусь, Польща), давні демократичні традиції (Велика Британія), схожість в основному законі способів організації державної влади, особливості системи виконавчої влади, організації території держави, адміністративно-територіальний устрій, з метою вивчення міжнародного досвіду системи фінансування органів самоорганізації та можливості його адаптації в Україні. Міжнародні еквіваленти ОСН можна охарактеризувати наступним чином: в Білорусії їх аналогами є органи територіального громадського самоврядування (далі – ОТГС); у Польщі – «допоміжні органи», які створюються в «допоміжних одиницях», тобто сільських округах, районах, селищах; у Великобританії – центри розвитку місцевих співтовариств (community centres).

Вивчення наукових та нормативних джерел зарубіжного досвіду дає можливість визначити найбільш характерні риси застосування інституту самоорганізації населення. У країнах парламентської демократії місцеве самоврядування значно вплинуло на формування й затвердження правових засад відносин між державою та адміністративно-територіальними одиницями. Сьогодні місцеве самоврядування у цих країнах – відпрацьований механізм забезпечення місцевих (локальних) інтересів у поєднанні з державними. Аналізуючи положення Європейської Хартії про місцеве самоврядування ми бачимо, що наші ОСН діють саме за визначеною схемою і принципами (методами), що й органи місцевого самоврядування.

Для початку слід проаналізувати які ж органи є подібними органам самоорганізації населення у пострадянських країнах, зокрема в Республіці Білорусь. У Республіці Білорусь подібним органом є територіальне громадське самоврядування – це одна з форм реалізації народом Республіки Білорусь своєї влади через безпосереднє здійснення самоврядування на частини території муніципального утворення та участі в місцевому самоврядуванні шляхом створення ефективного соціального партнерства влади і населення [2, с. 16].

Фінансові ресурси територіального громадського самоврядування можуть складатися із:

- майна, переданого йому в управління;

- добровільних внесків і пожертвувань юридичних і фізичних осіб;

- коштів місцевого бюджету, переданих органу ТГС для здійснення окремих муніципальних повноважень на підставі договору між органами ТГС та органами місцевого самоврядування;

- доходів від власної господарської діяльності.

Деякі законодавчі положення щодо фінансування територіального громадського самоврядування є надзвичайно корисними та можуть бути запозичені національним законодавством України. А саме: визначення органів самоорганізації населення в якості некомерційних організацій; надання їм повноважень щодо акумуляції коштів із позабюджетних джерел для реалізації соціальних програм.

Законодавство Польщі дещо по-іншому підходить до визначення статусу та порядку діяльності тих формувань, які, згідно із законодавством нашої країни, називаються органами самоорганізації населення.

Закон Польщі «Про гмінне самоврядування», де гміна – «може утворити допоміжні одиниці: сільські округи, райони, селища тощо». На практиці гмінами також створювались такі допоміжні одиниці, як сільські староства на селі, дільниці й мікрорайони в містах. На рівні Конституції Польщі правовий статус допоміжних органів не визначається [3, с. 146].

Фінансові ресурси допоміжних органів можуть складатися із:

- власних доходів, одержуваних за рахунок справляння податків на майно, прибуткових податків з фізичних та юридичних осіб, інших законодавчо встановлених надходжень (витрачання даного виду джерел визначається відповідними органами самоврядування самостійно);

- загальних державних субвенцій для виконання власних повноважень органів самоврядування (освіта, охорона здоров'я, соціальне забезпечення, дороги і т.д.), переданих на основі розрахованих державних стандартів на кожного жителя відповідної території (витрачаються також самостійно, а при утворенні залишків фінансові кошти можуть переводитися на наступний рік);

- цільових дотацій державного бюджету, грантів, які виділяються під конкретні цілі або даються на фінансовий рік, при цьому невикористана частина грошей має бути повернена до державного бюджету.

Практика діяльності допоміжних одиниць в Польщі за останні роки привела до цікавих результатів: громадські ради мікрорайонів міст тощо привертають увагу органів місцевого самоврядування до проблем жителів міст, ефективно використовують надані їм кошти та майно. За цими органами органи самоврядування ведуть фінансовий контроль, надають юридичну та іншу допомогу.

Існує надзвичайно ефективний засіб залучення вільних грошових коштів мешканців на вирішення проблем населених пунктів, перш за все, в сфері житлово-комунального господарства. Практика часткового самообкладання податком та інвестиції на решту суми із місцевого бюджету дозволили вирішити значну кількість проблем мешканців. І знову ж таки, порядок залучення таких коштів та інвестування встановлюється радою міста.

В Україні першою такою формою самоорганізації населення є Об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ), члени якого спрямовують свої дії на захист своїх прав, майна, прибудинкової території. За законодавством ці утворення не мають ні делегованих ні власних розподілених повноважень, тобто самі жителі мають та використовують право захисту на володіння, користування та розпорядження власним майном та прибудинкової території. Тому вважаємо більш ефективним наявність у ОСН тільки власних повноважень, що дозволить значно спростити багатоаспектні договірні процедури та контроль за їх діяльністю, оскільки самі жителі вирішують місцеві справи та відповідальні за їх якість згідно з чинним законодавством.

Органів, повністю аналогічних нашим органам самоорганізації населення, у Великобританії немає, але більш за все на них схожі так звані центри розвитку місцевих співтовариств (community centres). За статусом вони не відрізняються від багатьох інших організацій третього сектору, – немає ні спеціального закону про них, ні особливого порядку їх створення та держреєстрації, ні спеціальних пільг. Такий підхід може здатися нелогічним, враховуючи пильну увагу, яке в цій країні приділяється питанням розвитку місцевих спільнот [3, с. 178].

Однак це має ряд переваг. По-перше, засновники центрів можуть вибрати будь-яку з дозволених законодавством організаційних форм – товариства з обмеженою відповідальністю, трасти і т.д. Це дозволяє знизити навантаження на державні органи (немає необхідності розробляти і приймати нові нормативні акти) і уникнути важкого процесу «обкатки» нового законодавства – існуючі норми вже пройшли випробування часом. Крім того, це дає велику гнучкість – так, на відміну від України, ініціювати створення центру розвитку місцевого співтовариства може не тільки ініціативна група, але й одна людина. Вибравши організаційну форму

трасту, він повинен письмово оформити рішення передати такому центру всі або частину свого майна, призначити опікунів і визначити основні цілі діяльності центру.

По-друге, всі центри розвитку місцевих співтовариств у Великобританії зареєстровані як благодійні установи. Довівши одного разу (при реєстрації), що робота створюваного центру розвитку місцевих громад буде заснована на альтруїзмі і принесе користь суспільству, центри згодом можуть користуватися тими прерогативами, які мають всі благодійні організації в країні.

Серед основних з них – можливість звернутися за допомогою, консультацією або за захистом своїх прав до спеціалізованого державного органу – Комісії з питань благодійності, а також податкові пільги. Ці пільги численні і досить істотні, що є відмінним стимулом до появи все нових і нових центрів розвитку місцевих співтовариств. Наприклад, ці центри, як благодійні організації, повністю звільнені від сплати податку на прибуток, податку на прибуток від торгової діяльності, податку на спадщину, і ще чотирьох загальнодержавних податків, а також отримують пільги при сплаті ПДВ і податку на землю.

Фінансування центрів розвитку місцевих співтовариств відбувається за рахунок:

- можливість займатися господарською діяльністю і використовувати всі дозволені способи залучення грошових коштів для своїх потреб.
- кошти із державного бюджету, держава вкрай рідко надає грошову допомогу цим центрам безпосередньо, проте, робить все можливе для того, щоб заохочувати до цього населення і юридичних осіб.
- добровільні внески та пожертвування фізичних та юридичних осіб. Для всіх, хто надає центрам фінансову допомогу, законодавство передбачає відсутність податкових пільг. Однак ті, хто працює в центрі добровольцями, пільг не мають - їх допомога абсолютно безкорислива.

У Сполученому Королівстві відсутні інститути, які були б повністю аналогічними ОСН в Україні. Однак, порівняння основних ознак ОСН із ознаками інститутів добровільного неприбуткового (третього) сектору Сполученого Королівства надає підстав стверджувати, що найбільш подібними до ОСН є центри розвитку місцевих співтовариств. Корисним цей досвід для України може бути у тому випадку, якщо ОСН відділяться від органів місцевого самоврядування та будуть працювати як громадські об'єднання.

У Таблиці 1 наведено порівняння системи фінансування органів самоорганізації населення в Україні та в інших країнах.

Таблиця 1.

Джерела фінансування органів самоорганізації населення в Україні та інших країнах

Країна	Назва	Відношення до місцевого самоврядування	Джерела фінансування
Україна	Органи самоорганізації населення	Відносяться	- кошти відповідного місцевого бюджету; - добровільні внески фізичних і юридичних осіб; - інші надходження, не заборонені законодавством.
Білорусь	Органи територіального громадського самоврядування	Відносяться	- добровільні внески та пожертвування фізичних та юридичних осіб; - кошти відповідного місцевого бюджету; - доходи від власної господарської діяльності.
Польща	Допоміжні органи	Відносяться	- доходи від власної господарської діяльності; - загальні державні субвенції; - цільові дотації державного бюджету, гранти.
Великобританія	Центри розвитку місцевих співтовариств (community centres)	Не відносяться	- доходи від власної господарської діяльності; - кошти із державного бюджету; - добровільні внески та пожертвування фізичних та юридичних осіб.

З даних таблиці ми бачимо, що характерною відмінністю у законодавстві інших країн порівняно з законодавством України, щодо фінансування органів самоорганізації населення, є наявність доходів від власної господарської діяльності.

Позитивний досвід функціонування центрів розвитку місцевих співтовариств у Великобританії як громадських об'єднань, наводить на думку про внесення відповідних змін в інші законодавчі документи України, які стосуються функціонування ОСН.

Ситуація, що склалася, багато в чому пояснюється тим, що ОСН, як складова системи місцевого самоврядування, не може функціонувати сама по собі. Вона є частиною існуючої в Україні моделі місцевого самоврядування.

Висновки. Проаналізувавши зарубіжний досвід фінансування органів самоорганізації населення виявлено характерні відмінності у фінансуванні органів подібних органам самоорганізації населення. А саме: в країнах Європи органи самоорганізації населення мають право займатися господарською діяльністю, що дозволяє їм повністю не залежати від фінансування державою. Також в країнах з розвинутою системою місцевих спільнот органи самоорганізації населення не відносяться до органів місцевого самоврядування, вони є часткою громадських об'єднань, що надає їм змогу самим обирати сферу своєї діяльності та свій механізм фінансування.

Враховуючи застарілу і слабку нормативну регламентацію функціонування органів самоорганізації населення в Україні, на мою думку, було б правильно закріпити наявні джерела додаткового фінансування із визначеним порядком їх отримання у профільному законі або з посиланням на інші акти, які регулюють ці питання. Це допомогло би органам самоорганізації населення залучити усі можливі джерела фінансування і виключило би можливі порушення і зловживання з боку їх керівництва, посадових осіб, та інших зацікавлених суб'єктів, які причетні до процесу надання такого забезпечення.

Література.

1. Про органи самоорганізації населення [Електронний ресурс]: закон України від 11.07.2001 № 2625-III. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>.
2. Лукашенко А. А. Зарубіжний досвід застосування інституту самоорганізації населення та його адаптація в Україні / А. А. Лукашенко // Наукові записки Інституту законодавства Верховної ради України. – 2010. – №2. – С. 15-21.
3. Мішина Н. В. Конституційно-правове регулювання діяльності органів самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження: Монографія / Н. В. Мішина – Одеса : Друкарський дім, 2009. – 298 с.
4. Орловський О. С. Закон України «Про органи самоорганізації населення»: науково-практичний коментар / О. С. Орловський, А. С. Крупник, Н. В. Мішина, К. В. Терзіанова. – Одеса: Євродрук, 2012. – 192 с.

References.

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law of Ukraine “Self-organization bodies”, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2625-14> (Accessed 31 May 2014).
2. Lukashenko, A.A. (2010), “Foreign Experience of Applications of the Self-organization Institute and its Adaptation in Ukraine”, *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi rady Ukrainy*, vol. 2, pp. 15–21.
3. Mishyna, N.V. (2009), *Konstytutsijno-pravove rehulivannia diial'nosti orhaniv samoorganizatsii naseleennia: porivnial'no-pravove doslidzhennia* [Constitutional and legal regulation of activities of Self-organised local government bodies: comparative legal research], Drukars'kyj dim, Odessa, Ukraine.
4. Orlovs'kyj, O.S. Krupnyk, A.S. Mishyna, N.V. and Terzianova, K.V. (2012), *Zakon Ukrainy “Pro orhany samoorganizatsii naseleennia”*: *naukovo-praktychnyj komentar* [The Law of Ukraine “Self-organization bodies”: scientific and practical comment], Yevrodruk, Odessa, Ukraine.

. Стаття надійшла до редакції 02.06.2014 р.



ТОВ "ДКС Центр"