

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ЙОГО СУТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ

INTERNATIONAL EXPERIENCE FUNCTIONING AND DEVELOPMENT OF THE LOCAL GOVERNMENT AND ITS NATURE AND SIGNIFICANCE

провідний науковий співробітник, доктор економічних наук, професор, заслужений економіст України, академік Української академії наук, ДУ Інститут економіки та прогнозування НАН України

Проведення економічних реформ одне з найважливіших завдань спасіння економіки України. Ці реформи повинні стосуватись всіх галузей економіки, а також судової системи, органів державної влади та управління та місцевого самоврядування. Необхідність реформування місцевого самоврядування та територіальної влади в Україні зумовлена потребою удосконалення бюджетного законодавства, децентралізації влади та суттєве розширення повноважень територіальних громад.

Проведение реформ одно из главных заданий по спасению экономики Украины. Эти реформы должны касаться всех отраслей экономики, а также судебной системы, органов государственной власти и управления и местного самоуправления. Необходимость реформирования местного самоуправления и территориальной власти в Украине обусловлена необходимостью совершенствования бюджетного законодательства, децентрализации власти и существенное расширение полномочий территориальных общин.

These reforms should apply to all sectors of the economy and the judiciary, government and administration and local government. The need for reform of local government and territorial authorities in Ukraine caused by the need of improvement budget legislation, decentralization of power and a significant empowerment of local communities.

Ключові слова: місцеві бюджети, місцеві фінанси, податкова система, бюджетна система

Ключевые слова: местные бюджеты, местные финансы, налоговая система, бюджетная система

Keywords: local budgets, local finances, tax system, budget system

ВСТУП

Основною метою всіх реформ є створення механізмів о формуванні економічної політики, яка забезпечить ефективний розвиток економіки взагалі та економіки країни. Серед проблем, які виступають при здійсненні економічних реформ це проблема розподілу владних повноважень та фінансових ресурсів між органами державної влади і управління та місцевими органами. Ці проблеми потребують нових підходів до реформування системи державного управління та муніципального розвитку а також фінансового забезпечення їх діяльності.

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Основною метою дослідження є вивчення іноземного досвіду функціонування системи місцевого самоврядування та його врахування при здійсненні адміністративно-територіальної реформи та бюджетної децентралізації в Україні.

РЕЗУЛЬТАТИ

Фінансова система в сучасних умовах більшості країн Європи, Америки забезпечує ефективний розвиток регіонів. Ці успіхи досягаються завдяки розподілу функцій між державними органами влади та органами муніципальної влади та ефективної дії податкової та бюджетної системи соціального захисту населення, що дозволяє забезпечувати ефективно використання бюджетних ресурсів. Для ефективного здійснення цих реформ для нас дуже цінним видається міжнародний досвід.

В ЄС, як і в Україні, місцеві й регіональні органи влади є державними (публічними, суспільними), що обираються на основі загального виборчого права й демократично відповідальні за свої політичні рішення та дії щодо громадян, якими вони підтримуються (особливо під час виборів). В той же час, як зазначається в Білій Книзі з європейського правління, особливістю європейського правління є те, що воно не обмежується відносинами між країнами ЄС та урядовими й неурядовими суб'єктами управління, але

і включає цілу мережу відносин між сферами місцевого управління всередині держав-членів та між цими державами [1].

Така система управління не передбачає зникнення та занепаду держави, а навпаки підвищує роль держави у вирішенні загальнодержавних питань і одночасно підвищує роль муніципального управління у вирішенні конкретних питань територіальної громади та кожного громадянина взагалі. Посилення регіонального рівня надає можливість наближення влади до народу [3].

В ЄС діє багаторівнева система управління, яка постійно змінюється і уповноважені органи регіонального та місцевого рівнів виступають у ролі наростаючого імпульсу у функціонуванні регіонального управління Європейського Союзу. Таким чином, регіоналізація та децентралізація стали провідними принципами європейської політики, в результаті чого протягом ХХ ст. утвердилася форма державного устрою Європейських країн, яка забезпечує існування місцевої та регіональної автономій.

За оцінкою німецького економіста Ф. Брюке, регіоналізація є концепцією, наближеною до федералізму, а отже, створюється новий тип держави – регіоналізована держава. Регіоналізована держава є однією з двох можливих форм складного державного устрою, другою формою якого є, звичайно, федеративна держава [2].

Федеративна держава, на думку Георга Мільбрата, забезпечує найбільш особливі умови децентралізації з визначення федеративних прав земель і федеральні землі мають широкі повноваження. Крім того, в них більш широкі механізми децентралізації, оскільки децентралізовані одиниці навіть віддають свої повноваження на нижчі рівні, або створюють регіональні одиниці з місцевим самоврядуванням. Місцеві регіональні повноваження виводяться з державного рівня. В той же час може бути і зворотній процес, коли децентралізовані одиниці передають свої повноваження центру, щоб краще вирішувати спільні проблеми, а саме спільний економічний простір, спільна правова система, зовнішня безпека, економічне та політичне координування [3].

Процеси децентралізації, які відбуваються у більшості держав-членів ЄС, супроводжуються введенням і реалізацією принципу субсидіарності, що передбачає бюджетну децентралізацію на рівні Союзу та впливом європейської регіональної політики, у виробленні спільних рішень, які відповідають зростаючим вимогам у спільній політиці, держав-членів ЄС та їх регіональні інтереси. Такий підхід дає можливість на принципах доступності, ефективності, прозорості і демократизму вирішувати європейські проблеми в цілому завдяки максимальному залученню регіональної та місцевої влад до політики Союзу. Зі зростанням потреби в транснаціональному й міжрегіональному розвитку, ця система може вдосконалюватись в зв'язку з наявністю відмінностей у компетенції регіонів і нечіткості визначення ролі регіонів та місцевої влади в здійсненні європейської політики, в різних країнах

ЄС. В основі ефективного управління лежить 5 принципів: відкритість, участь, підзвітність, ефективність і послідовність) [1].

Вдосконалення механізму місцевого самоврядування відбувається у всіх країнах в світі постійно, але вони не є однаковими, оскільки залежать від багатьох факторів і серед них, наприклад, стан економіки. Світова практика свідчить про такі моделі місцевого, самоврядування: Англосаксонська, до них входять Великобританія, Канада, США, Австралія. Особливістю цієї моделі є відсутність центрального управління на місцях; Континентальна (Греція, Польща, Італія, Болгарія), Змішана (Австрія, Німеччина, Японія), Іберійська (Аргентина, Мексика, Колумбія, Бразилія), Радянська (постсоціалістичні республіки, Куба, КНДР, КНР).

Навіть в ЄС існують об'єднання регіонального рівня в різних національних системах *є різними і виглядають по-різному*. Наприклад – Греції, Ірландії, Люксембурзі і Португалії існують по 2 автономних регіони – в кожній країні наявний тільки місцевий рівень. Регіональні рівні можуть існувати з управлінських мотивів, але є залежними від центральної держави. Децентралізовані унітарні держави – Франція (26 регіонів), Фінляндія (1 автономний регіон), Нідерланди, Швеція (4 експериментальних регіони), Данія – завершила процес реформування для того, щоб поставити обрані регіональні влади вище місцевого рівня. Регіоналізовані унітарні держави – Великобританія, Італія (20 регіонів), Іспанія (17 автономних громад) – характеризуються існуванням обраних регіональних урядів з конституційним статусом, законодавчими повноваженнями й високим ступенем автономії. У федеральних державах – Німеччині (16 земель), Австрії (10 земель), Бельгії (3 регіони, 3 громади) існує поділ влади, гарантованою конституцією. Таким чином як бачимо весь аспект регіонального управління в країнах ЄС і на сучасному етапі стають завдання їх уніфікації, не порушуючи принципу територіальної цілісності, ефективного розвитку регіонів [3].

Участь в європейській політиці для України, означає, що регіональний вимір включено у численні політичні проекти та законодавство. Принцип участі спирається на пошук ефективнішої суспільної дії із залученням різних рівнів вироблення рішень муніципального управління, найбільш наближених до територіальної громади. А це означає факт визнання права бути членом національних делегацій Ради Міністрів і Постійних представників, право брати участь у Раді й комітетах Європейської Комісії, представництво в європейській інституційній системі, створення регіональних представництв у Брюсселі. Але остаточне рішення може бути досягнуте за допомогою принципу субсидіарності через бюджетну децентралізацію [4].

Європейський досвід переконує, що державний і місцеві бюджети є одним із найдосконаліших інструментів регулювання соціально-економічних процесів в державі та її територіальних утвореннях і відповідний баланс між ними досягається за рахунок постійної матеріалізації цих процесів. На сьогодні у

більшості розвинутих країн світу через бюджет перерозподіляється до 50% ВВП. Проблемою лишається визначення оптимальних форм і методів такого перерозподілу, збалансування державних і територіальних інтересів у бюджетному процесі, їх фінансове забезпечення [1]. Досягнення цієї мети забезпечується за рахунок міжбюджетних відносин. Міжбюджетні відносини обумовлюються насамперед системою адміністративного поділу територій, відповідно до чого сформувались різні моделі бюджетної системи: у федеративних країнах – бюджетний федералізм, у межах якого виділяють конкуруючий – (США, Канада і співпрацюючий федералізм (Німеччина, Австрія) – бюджетний унітаризм. В Європі вирізняють південно-європейську (Іспанія, Італія, Франція) і північноєвропейську моделі міжбюджетних відносин (Швеція, Норвегія, Данія, Великобританія).

При здійсненні бюджетної децентралізації мають враховуватись такі особливості, а саме з трьох головних функцій державних органів влади й управління (макроекономічної стабілізації, перерозподілу національного доходу і виробництва державних товарів і послуг) – перші дві найчастіше, цілком мають належати до сфери діяльності центрального уряду, а третя поділятися між рівнями муніципальної влади. Саме вона вважається найважливішою в діяльності місцевої влади, що загалом відповідає оптимальній теоретичній моделі міжбюджетних відносин.

Відповідно до зазначеного розподілу повноважень повинно відбутися наділення функціями з оподаткування різних рівнів влади. Особливими джерелами центрального бюджету залишаються ПДВ, акцизне і митне оподаткування, податок на прибуток юридичних та фізичних осіб, податок на доходи фізичних осіб а також податок на прибуток відсотків та відрахування в місцевий бюджет. Місцеві бюджети обмежуються другорядними джерелами – податками на товари і послуги, майно і земельні ділянки. Забезпечується високий ступінь фінансової незалежності, самостійності регіональної влади і місцевих бюджетів.

В той же час за центральними органами влади залишається контроль за виконанням додаткових повноважень передбачених в регіонах, та регіональних органів на предмет відповідального ставлення до проблеми горизонтальних дисбалансів і регіональних бюджетних дефіцитів, а також їх боргів. Для забезпечення їх фінансова незалежність і самостійність регіонів надаються їм права спільного використання податкових баз. Така координація діяльності і контролю центральної та регіональної влади надає їм можливість ефективного використання бюджетних коштів. Характерною для такої співпраці є система місцевого публічного контролю.

Найбільшого поширення у світі набуває не децентралізована модель, а кооперативна модель бюджетного федералізму. Бюджетна децентралізація за цих умов, забезпечується найбільш ефективним механізмом розвитку регіонів і надає можливості більш тісного бюджетного співробітництва місцевих і центральних державних структур, а також порівняно

більш широка участь регіональної влади в перерозподілі національного доходу і в макроекономічній стабілізації, надання права участі та здійснення більш активної політики місцевої влади в системі розподілу податкових доходів, у тому числі і національних.

Важливим показником ступеня децентралізації бюджетної системи є частка трансфертів бюджету центрального рівня в бюджетах місцевого самоврядування. За цією часткою в доходах місцевих бюджетів можна констатувати ступінь залежності місцевого бюджету від державного. При цьому слід зазначити, що частка бюджетних трансфертів у структурі надходжень місцевих бюджетів в унітарних країнах: Нідерландах, Італії, Ірландії, Канаді, Португалії трансферти коливаються від 62 до 80% поточних доходів місцевих бюджетів, є вищою, тоді як у федеративних вона значно менша [5]. При цьому слід розрізняти ці трансферти, наскільки вони пов'язані з передачею повноважень. Тобто спочатку потрібно розглянути наскільки децентралізовані владні повноваження, а тоді розглядати ступінь децентралізації бюджетної системи у порівнянні.

Ступінь свободи місцевих органів влади у використанні вертикальних трансфертів визначається співвідношенням між зв'язаними міжбюджетними трансфертами (субвенції та субсидії) та незв'язаними (дотації). Таким чином, ми можемо виділити субсидії, які надаються з метою забезпечення ефективної діяльності муніципалітетів і їх збільшення чи зменшення залежить від політичної волі центральної влади, субсидії, які направляються в регіони для фінансування регіональних програм розвитку і можуть повертатися та субвенції на фінансування програм загальнодержавного розвитку, що здійснюються в регіонах. А це значить, що чим вагоміша частка бюджетних дотацій у міжбюджетних трансфертах, тим більшу свободу мають місцеві органи влади. Дуже часто поряд з об'єктивними чинниками визначення трансфертів на перший план виходять політичні, а саме: намагання центру забезпечити собі лояльність регіонів. В останні роки в багатьох країнах бюджетні дотації застосовуються як інструмент фінансового вирівнювання, хоча останнє може здійснюватися і безпосередньо між місцевими бюджетами. Найбільшого рівня розвитку цих інструментів досягнуто у Німеччині та Швеції. Причому, вагоміша частка міжбюджетних трансфертів - у країнах унітарного типу (особливо у Франції, Польщі, Латвії), тоді як у федеративних (у Німеччині, Росії) – вона нижча [10].

Світова практика виділяє такі методи розподілу міжбюджетних трансфертів:

- 1) пропорційно доходам місцевого бюджету;
- 2) на основі багатофакторної формули;
- 3) компенсація фактичних витратків місцевих бюджету;
- 4) як планова частина річного місцевого бюджету.

Ефективність функціонування системи міжбюджетних трансфертів в окремих країнах прямо пов'язана зі ступенем досконалості та усталеності нормативної бази, що їх регулюють. Рівень нормативної закріпленості міжбюджетних

трансфертів у зарубіжних країнах дуже відрізняється. Серед країн із сформованою нормативною базою, яка переглядається дуже рідко, можна відзначити Німеччину, Францію, Швецію.

Наприклад, субсидії як правило в цих країнах на місцевому рівні займають істотну частину бюджетних коштів, зокрема у фінансуванні капіталовкладень в інфраструктуру, складають субсидії. Вони є особливою формою зв'язку між окремими ланками бюджетної системи і визначають напрями фінансової діяльності місцевих органів.

В Австрії, Бельгії, Данії, Франції, Німеччині, Ірландії, Італії та Нідерландах міжбюджетні відносини можна згрупувати за такими напрямками:

1) субсидії на підтримку бази оподаткування (мають загальне призначення і можуть використовуватися як доповнення до місцевих надходжень);

2) спеціальні субсидії та дотації (спрямовуються у сферу дорожньої інфраструктури, житлового будівництва та санітарних служб);

3) субвенції спрямовані на реалізацію загальнодержавних програм.

Аналізуючи іноземний досвід міжбюджетних відносин, то необхідно звернути увагу ще на дві особливості: по-перше в окремих країнах субсидії, субвенції направляються для здійснення деяких капітальних витрат (на лікарні, громадський транспорт, станції очищення стічних вод) створюються спеціальні фонди, що фінансуються за рахунок внесків органів усіх рівнів влади і через які здійснюється розподіл спеціальних субсидій; по-друге виділяються субсидії на фінансування проектів органів місцевого самоврядування.

В той же час, діючі системи міжбюджетних відносин не є ідеальними. В муніципалітетах постійно виникає проблема з фінансуванням програм, які забезпечать розвиток регіонів, а реальних коштів на ці потреби не виділяється, в зв'язку з чим муніципальні органи влади вимушені звертатись до позик. Як правило особливістю позикових операцій місцевих органів у зарубіжних країнах є використання залучених коштів для фінансування капітальних видатків. В останні роки зростання капітальних вкладень місцевих органів влади супроводжується збільшенням випуску муніципальних позик. Так, за рахунок позик фінансується основна частина капітальних видатків місцевих бюджетів у Франції (до 98%), в Англії (90%), в Японії, США та Німеччині (від 40 до 45%) [9].

Північноєвропейська модель міжбюджетних відносин, до якої входять скандинавські країни оцінюються як такі де функціонують сильні муніципалітети і саме вони відповідають за забезпечення добробуту громадян (освіта, охорона здоров'я, культура, соціальне забезпечення), а держава за забезпечення національної безпеки і оборони, за зовнішню політику, за ефективним функціонуванням прав і правової системи взагалі та ефективного розвитку економіки взагалі. Для фінансування своєї діяльності муніципалітети мають право встановлювати та стягувати свої податки. В певному розмірі муніципалітети займаються

комерційною діяльністю надаючи деякі послуги (електро-водопостачання).

Міжбюджетні відносини здійснюються на умовах коли для погашення видатків у галузях охорони здоров'я, соціального забезпечення та шкільної освіти муніципалітети отримують державні субсидії, суми яких визначаються виходячи з кількості жителів й обсягу необхідних послуг. В той же час у Швеції діє Закон про місцеве самоврядування, який передбачає, що до обов'язків місцевої влади відноситься управління загальноосвітніми та середніми школами, професійно-технічною освітою, навчанням для дошкільних, медичною допомогою та лікуванням, соціальним захистом людей від нещасних випадків, охороною довкілля, контролю за будівництвом та землекористуванням, водо- електропостачанням, утриманням доріг, підтримкою підприємств і міжбюджетні відносини здійснюються за принципами доцільності, оскільки їм надано право отримувати позики.

ВИСНОВКИ

В результаті якщо конкретизувати механізми муніципального управління в ЄС, то він означатиме визначення функціональних прав і зобов'язань між державою та муніципалітетами, а також між муніципалітетами різних країн, заснованих на чітких правових нормах, що створюють систему багаторівневого управління. Тому будь-яка система механізмів ефективного управління на місцевих і регіональних рівнях створюється з метою кращого поєднання їхніх дій з міркувань ефективності, прозорості демократичності управління фінансового забезпечення регіонів та їх бюджетна самостійність.

Список використаних джерел

1. European governance - A white paper /*COM/2001/0428 final*/ [електронний ресурс] – Режим доступу: //http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1421230490279&uri=CELEX:52001DC0428;
2. Брюке Ф. Форми регіоналізації в Європі / Ф. Брюке //Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав-членів Європейського Союзу. – К.: Укр. консалтинг. група, 2005. - 128 с.;
3. Георг Мільбрадт «Переваги децентралізованого розподілу завдань» [електронний ресурс] – Режим доступу: // http://www.pfm.in.ua/index.php?content=documents&id=20;
4. Договір про заснування Європейської Спільноти [електронний ресурс] – Режим доступу: // http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/994_017/page5;
5. Місцеві фінанси: навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. / М.А. Гапонюк, В.П. Яцюта, А.Є. Буряченко, А.А. Славкова. – К.: КНЕУ, 2002;
6. Податковий кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 13-14, № 15-16, № 17, ст.112.
7. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50-51, ст.572;
8. План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів

України від 18.06.2014 № 591-р. [електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>;

9. Журавель В.В. Зарубіжний досвід фінансового регулювання розвитку регіону / В.В. Журавель // Вісник Харківського національного університету: зб. наук. праць. -2007. - № 758. – С. 72-74;

10. Державний бюджет: структура видатків, надходжень та їх економічні впливи, Герд Елерс,

колишній Державний секретар Федерального Міністерства фінансів Німеччини [електронний ресурс] – Режим доступу: // <http://www.pfm.in.ua/index.php?content=documents&id=1>.

11. Бюджетний Кодекс України - Науково-практичний коментар [електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.e-reading.link/book.php?book=1002290>