

Івано-Франківська обласна рада

Івано-Франківська обласна державна адміністрація

Івано-Франківський обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій

**Інститут туризму
Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника**

Кафедра туризму і краєзнавства

СЕРІЯ «Навчально-методичні матеріали»

ВИПУСК 53

ШИКЕРИНЕЦЬ В.В.

КОЗЛОВ М.В.

ГУМЕНЮК А.І.

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

**Івано-Франківськ
2012**

УДК 351.88

ББК 67. 901. 011.2

Ш 57

Шикеринець В.В., Козлов М.В., Гуменюк А.І. Шляхи удосконалення місцевого управління в контексті зарубіжного досвіду / Авт. кол.: В.В. Шикеринець, М.В. Козлов, А.І. Гуменюк. – Івано-Франківськ: ІФОЦППК, 2012. – 76с.

Автори: **Шикеринець Василь Васильович**, кандидат наук з державного управління, заступник директора з наукової роботи, в. о. завідувача кафедри туризму і краєзнавства Інституту туризму Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника;

Козлов Микола Володимирович, старший викладач кафедри конституційного, міжнародного та адміністративного права, начальник відділу кадрів Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника

Гуменюк Андрій Ігорович, аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Висвітлено теоретико-методологічні аспекти організації місцевого управління. Проаналізовано організацію місцевого управління у країнах із класичними моделями місцевого управління. Досліджено адміністративно-територіальний устрій, конституційні засади організації місцевого управління, здійснено аналіз їх компетенції, фінансового забезпечення, висвітлено форми контролю та нагляду за діяльністю інституцій місцевого управління. Запропоновано, з огляду на зарубіжний досвід, основні напрямки реформування місцевого управління в Україні.

Збірник призначений для державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, які підвищують кваліфікацію за професійними програмами та тематичних семінарах.

Рецензенти:

Великочий Володимир Степанович – доктор історичних наук, професор, завідувач кафедри туризмознавства та туристичних спеціалізацій Інституту туризму Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника,

Ославський Михайло Іванович – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри конституційного, міжнародного та адміністративного права Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника,

Мазак Андрій Вальдемарович – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу.

Рекомендовано до друку Вченою радою Інституту туризму Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника, протокол № 4 від 17.02.2012 року та навчально-методичною радою Івано-Франківського обласного центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, протокол №1 від 20.02.2012 року.

Комп'ютерна верстка та редагування: **Р.О. Шкварта**

Відповідальний за випуск: **Б. І. Волошинський**

ЗМІСТ

РОЗДІЛ I. СИСТЕМА МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ	4
1.1. Конституційні основи організації систем місцевого управління.....	4
1.2. Територіальна основа організації місцевого управління.....	10
1.3. Особливості формування органів місцевого управління.....	18
1.4. Компетенція органів місцевого управління.....	28
1.5. Фінансове забезпечення місцевого управління.....	32
Висновки до першого розділу	44
РОЗДІЛ II. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ	46
2.1. Реформування адміністративно-територіального устрою.....	48
2.2. Процедури та функціональні реформи місцевого управління.....	58
2.3. Реформування системи фінансово-матеріального забезпечення місцевого управління.....	65
ВИСНОВКИ	71
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	73

РОЗДІЛ I. СИСТЕМА МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

1.1. Конституційні основи організації систем місцевого управління

З часу проголошення незалежності в Україні, на жаль, досі не вдалося створити ефективно діючої системи місцевого управління. Існуюча модель місцевого управління потребує суттєвого вдосконалення, що передбачає перерозподіл повноважень між органами публічної влади різних рівнів, та реформування системи територіальної організації влади. Важливого значення в таких умовах набуває чинна нормативна база місцевого самоврядування та органів виконавчої влади.

З огляду на це, необхідно порівняти конституційні положення про місцеве управління, зокрема про місцеве самоврядування в зарубіжних країнах. Зазвичай, питанням місцевого самоврядування в конституціях присвячено окремий розділ, невеликий за обсягом – до однієї сторінки. Винятками є Конституція Швеції, де згадки про місцеве самоврядування трапляються у різних місцях тексту, та Норвегії, де є, власне, лише одна згадка про муніципалітети та графства з приводу місцевих виборів (не до самих муніципалітетів та графств – а в тому сенсі, що ці утворення є структурними одиницями виборчої системи до Парламенту) [28]. У Федеральній Конституції Федеративної Республіки Німеччини встановлюються найбільш загальні принципи самоврядування, яких повинні дотримуватись федеральні землі в своїх конституційних актах [35. с. 89].

Визначення сфери місцевого самоврядування. принаймні у тому вигляді, в якому воно наводиться в ч. 1 ст. 140 Конституції України [13] або в Європейській хартії місцевого самоврядування [7], не трапляється практично ніде. У Конституції Естонії вказано, що “всі місцеві питання розв’язуються та регулюються місцевим урядом, який діє незалежно відповідно до законів”. Конституція Ірландії декларує: “Держава визнає роль місцевого уряду щодо створення форуму для демократичного представництва місцевих громад у здійсненні на місцевому рівні влади та виконанні функцій, наданих законом, та сприянні через ініціативи уряду задоволенню інтересів таких громад” [10, с. 403]. Компетенційна сфера місцевого самоврядування викладена в Конституції Польщі: “Місцеве самоврядування виконує суспільні завдання,

які не закріплені Конституцією чи законами за іншими органами публічної влади” [12]. У такому формулюванні є, принаймні, означення того, що таке “місцеві завдання”. Адже поняття “питання місцевого значення” чи “місцеві завдання” самі потребують юридичного визначення, бо без цього поняття місцевого самоврядування має дуже обмежене застосування. В інших конституціях визначення місцевого самоврядування немає, поняття формується через визначення суб’єкту та функцій або вважається, що воно визначене на іншому рівні.

Жодна з проаналізованих конституцій не визнає, як це зроблено в Україні, територіальну громаду прямим суб’єктом місцевого самоврядування. Зазвичай, таким суб’єктом є рада, і майже завжди робляться застереження про демократичний спосіб її обрання. Наприклад, у Конституції Ірландії вказано, що “мусить бути місцева влада, обрана, як це передбачено законом”. Конституція Чехії наголошує: “Асамблея громади незалежно веде справи громади. Члени Асамблеї обираються таємним голосуванням на основі загального, рівного та прямого виборчого права”. Лише деякі конституції уточнюють внутрішню структуру органів місцевого самоврядування. Наприклад, Конституція Румунії: “Органами публічної влади, якими здійснюється місцева автономія в громадах, є місцеві ради та мери, обрані відповідно до закону”. Конституція Польщі: “Місцеві самоврядні утворення здійснюють свої обов’язки через установчі та виконавчі органи”. Конституція Литви: “Ради місцевого самоврядування утворюють підзвітні їм виконавчі органи для прямої імплементації законів Республіки Литва, а також рішень Уряду та рад місцевого самоврядування”. Конституція Болгарії: “Мер є органом виконавчої влади у муніципалітеті. Він обирається муніципальною радою на чотири роки згідно з процедурою, визначеною законом”. Конституція Бельгії: “Президент виконавчого комітету обирається радою з-поміж її членів; його обрання ратифікується Королем; закон визначає його статус”. Конституція Іспанії: “Мери обираються членами ради або населенням”.

Конституція Угорщини: “Мер є головою місцевого представницького органу. Представницький орган може обирати комітети та створювати установи”. В інших випадках деталізація структури органів місцевого самоврядування передається на рівень закону. Наприклад, у Конституції

Фінляндії: “Положення про основні принципи управління для муніципальних адміністрацій та обов'язки муніципалітетів викладені у законі” [28].

Здебільшого у конституціях перераховуються основні адміністративно-територіальні одиниці місцевого самоврядування, та часто за законом закріплюється право створення інших, не вписаних у конституції. Наприклад, у Конституції Болгарії вказано: “Територія Республіки Болгарія поділяється на муніципалітети та регіони... Інші адміністративно-територіальні одиниці та органи самоврядування можуть бути встановлені законом... Муніципалітет є основною адміністративно-територіальною одиницею, на якій здійснюється самоврядування... Регіон є адміністративно-територіальною одиницею, якій доручено проведення регіональної політики, реалізація державного управління на місцевому рівні та забезпечення гармонії національних та місцевих інтересів”. У Конституції Естонії зазначено: “Одиницями місцевого самоврядування є волості та міста. Інші одиниці місцевого самоврядування можуть створюватись на засадах та в порядку, встановлених законом”. У Конституції Франції: “Територіальними одиницями республіки є комуни, департаменти та заморські території. Будь-які інші територіальні одиниці встановлюються законом. В цих одиницях самоврядування здійснюється через обрані ради та способом, визначеним законом». У Конституції Угорщини сказано: “Територія Республіки Угорщина поділяється на такі адміністративні одиниці: столиця, округи, міста та комуни. Столиця поділена на райони. Райони можуть утворюватись в інших містах”. Необхідно звернути увагу на формулювання в Конституції Польщі: “Громада (гміна) є базовою одиницею місцевого самоврядування. Інші одиниці регіонального та/чи місцевого самоврядування встановлюються законом”. Саме завдяки такому формулюванню Польща змогла без особливих юридичних проблем, пов'язаних зі змінами Конституції, провести реформу, запровадивши самоврядування у воєводствах та ввівши нову самоврядну територіальну одиницю – повіт. У багатьох конституціях передбачаються способи зміни меж адміністративно-територіальних одиниць через референдум, після консультацій з органами місцевого самоврядування тощо [28].

Щодо спеціального статусу столиці, то він чітко визначений у Конституціях Італії: “Рим – столиця Республіки. Державні закони регулюють

його юридичний статус” та Болгарії: “Територіальний поділ та виключні права столиці та інших головних міст встановлюються законом”.

Чіткий та вичерпний перелік функцій місцевого самоврядування у конституціях європейських країн не трапляється майже ніде. Типовим є підхід, визначений, наприклад, у Конституції Угорщини: “Права та обов’язки місцевої влади визначаються законом” чи в Конституції Польщі: “Місцеве самоврядування виконує суспільні завдання, які не закріплені Конституцією чи законами за іншими органами публічної влади” [11, с. 403]. У деяких конституціях окремі функції визначаються іншими розділами, наприклад у Німеччині згадуються муніципальні заклади освіти як елемент системи загальної освіти.

У більшості конституцій прямо проголошується автономія, незалежність органів місцевого самоврядування, право органів місцевого самоврядування захищати свої права в судовому порядку. Наприклад, у Федеральній Конституції Німеччини гарантується право самоврядування. Комуни можуть звертатися за захистом до Федерального конституційного суду або конституційних судів федеральних земель [35, с. 33-38].

Дуже поширеними є положення про делегування повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування. Наприклад, у Конституції Польщі задекларовано: “Якщо того вимагають фундаментальні потреби держави, закон може доручати органам місцевого самоврядування виконання інших публічних обов’язків. Спосіб передачі та порядок виконання таких обов’язків визначається законом”. У Конституції Угорщини також вказано, що “у виключних випадках мер може бути залучений до виконання державних адміністративних та владних повноважень на додачу до його відповідальностей перед місцевим самоврядуванням у відповідності до закону чи декрету уряду, який має силу закону”. Подібне читаємо і в Конституції Чехії: “Виконання функцій державного управління може бути доручене територіальним органам самоврядування тільки якщо це передбачено законом”. Майже всі конституції прямо встановлюють право органів місцевого самоврядування самостійно запроваджувати місцеві податки як основне чи суттєве джерело наповнення місцевого бюджету. Деякі конституції, окрім того, передбачають фінансову підтримку держави для виконання самоврядних повноважень. У Конституції Польщі вказано: “Доходи органів місцевого самоврядування складаються з власних доходів, а

також загальних субсидій та спеціальних грантів з державного бюджету”. Конституція Італії наголошує, що “муніципалітети, провінції, головні міста та регіони повинні мати фінансову автономію по відношенню до своїх доходів та витрат. Вони встановлюють та збирають власні податки у відповідності до конституції та принципів фінансової та податкової систем. Вони повинні одержувати частку доходів державних податків, пов’язаних з їхньою територією. Закон держави засновує фонд вирівнювання для допомоги районам, де фіскальна здатність з розрахунку на мешканця зменшена. Кошти, що надходять з цього фонду, повинні надавати муніципалітетам, провінціям, головним містам та регіонам можливість повністю фінансувати функції, доручені їм”.

Ще одним правом, яке закріплюється у багатьох конституціях, є право органів місцевого самоврядування на створення асоціацій. Наприклад, у Конституції Польщі вказано: “Самоврядні утворення мають право на асоціації. Самоврядні утворення мають право участі в міжнародних асоціаціях місцевих та регіональних громад, а також співпрацювати з місцевими та регіональними громадами інших держав” [28].

У багатьох конституціях спеціальна увага приділяється контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Наприклад, у Конституції Чехії вказано, що “...державна може втручатись в діяльність самоврядних територіальних одиниць тільки якщо таке втручання необхідне для захисту законності та тільки у спосіб, визначений законом”. Так само в Конституції Польщі задекларовано, що “...законність діяльності органів місцевого самоврядування є предметом контролю. Органами, що здійснюють контроль за діяльністю самоврядних утворень, є: прем’єр-міністр та воєводи, а щодо фінансових справ - регіональні аудиторські палати” [11, с. 404].

Отже, в конституціях європейських країн питанням місцевого самоврядування переважно присвячено окремий розділ, невеликий за обсягом, де встановлені загальні принципи утворення та діяльності органів місцевого самоврядування, їх права. Проте чіткого визначення поняття “місцеве самоврядування” практично немає в жодній із конституцій. Також важливим є визначення конституційно-правового статусу області (регіону) як адміністративно-територіальної одиниці та одного з рівнів місцевого самоврядування.

Узагальнюючи конституційно-правовий статус регіональних адміністративно-територіальних одиниць, зауважимо, що вони покликані забезпечити виконання функції проміжної ланки в системі територіальної організації держави між політичним центром у державі та населенням. Це певний «буфер» між інтересами різних рівнів, реалізація яких забезпечується через відповідні органи публічної влади. Захист загальнодержавних інтересів здійснюється через регіональні органи державної влади, місцевих – через регіональні представницькі органи, на що спрямований законопроект Європейської хартії регіонального самоврядування. Детальніший аналіз конституційних засад місцевого самоврядування в конституціях європейських країн уміщено в працях автора [19].

Особливістю італійської моделі стало те, що статус області надали лише тим районам, які традиційно іменувались так в офіційній статистиці. Конституція Італії від 27.12.1947 р. пішла шляхом імперативного порядку переліку областей (ст. 131). Одночасно законодавець закріпив право муніципалітетів, що представляють інтереси не менше однієї третини зацікавленого населення, вносити пропозиції щодо змін у цьому переліку областей (ст. 132). П'ять областей, із урахуванням їхньої специфіки, набули особливих форм і умов автономії (Долина Аости, Сардинія, Сицилія, Трентіно-Альто-Адідже, Фріулі-Венеція-Джулія). Ці області набули загальної назви як області зі спеціальним статусом [8].

Зауважимо, що в сучасних системах адміністративно-територіального поділу зарубіжних держав область посідає особливе місце. У дволанкових системах адміністративно-територіального поділу формуються відносини на рівні “область – община (грумада)”; у триланкових – “область – район – община (грумада)”. Вивчаючи специфіку чотириланкової системи, В. Чіркін наводить приклад Франції. Згідно з поданою ним класифікацією, французька модель передбачає відносини на рівні “регіон – область – район – община” [34, с. 310]. Проте з цим положенням можна не погодитись, оскільки саме французька модель адміністративно-територіального поділу такої одиниці як область не передбачає.

Отже, вивчаючи особливості конституційно-правового регулювання територіальних утворень регіонального рівня у державах Європи, можна підсумувати, що області, здебільшого, мають статус адміністративно-

територіальної одиниці. Області є структурною одиницею як у дво- так й у триланкових системах адміністративно-територіального поділу.

Як правило, конституційні акти європейських держав не врегульовують питання кількості та найменування утворених областей. Український законодавець вдався до такого специфічного конституційно-правового регулювання цього питання винятково з політичних міркувань – зберегти в Україні унітарну форму державного устрою та забезпечити ефективну діяльність центральних органів державної влади.

1.2. Територіальна основа організації місцевого управління

Адміністративно-територіальний устрій є важливим елементом державної організації. Аналіз наукових праць вітчизняних і зарубіжних вчених свідчить про те, що територіальний устрій держави (його територіальна організація) – це не тільки розподіл території на окремі її частини. Це також правовий статус територіальних утворень; певна система влади й управління в них; система взаємовідносин між державою загалом і територіальними одиницями зокрема; система взаємовідносин між територіальними частинами держави. Наповнення конкретним змістом зазначених елементів у їх взаємозв'язку дає можливість визначити рівень централізації або децентралізації конкретної держави, обсяг самоврядних можливостей.

Вибір територіальної організації держави не може бути результатом випадкового збігу обставин, суб'єктивним бажанням окремих авторів і політичних сил. Це результат дії низки соціальних, економічних, національних, історичних та інших чинників, що є в кожній конкретній державі. Тобто, це устрій влади на території, що складається історично під впливом природно-географічних, соціально-економічних і демографічних чинників, потреб державного управління.

Реформи адміністративно-територіального устрою були проведені в 70-80 х рр. ХХ ст. у Великобританії і ФРН, Франції, а у середині 90-х рр. ХХ ст. – Польщі. Доцільно зазначити, що вони не усунули суттєвих відмінностей у території і чисельності населення адміністративно-

територіальних одиниць, що належать до одного і того ж виду. В унітарних державах питання адміністративно-територіального устрою належать до компетенції центральної влади, а у федеральних – США, ФРН, Канаді, Австралії – до компетенції суб'єктів федерації. У державній організації країн адміністративно-територіальний устрій виконує подвійну роль. По-перше, відповідно до нього будується система місцевих органів загальнодержавної адміністрації, що реалізують політику уряду, різні міністерства і департаменти. По-друге, адміністративно-територіальний поділ визначає систему виборних органів місцевого самоврядування. Необхідно зауважити, що деякі ланки адміністративно-територіального устрою не мають виборного органу управління (наприклад, кантони і округи у Франції, округи у ФРН). Більшість держав має дво- чи трирівневий адміністративно-територіальний устрій із значними відмінностями у типології і ролі окремих видів адміністративно-територіальних одиниць і відповідних їм органів управління на місцях. За видом взаємовідносин між органами місцевого управління розрізняються системи, побудовані за принципом супідрядності вищих і нижчих за ієрархією муніципальних органів (наприклад, у Італії, Франції, ФРН, Японії), і системи, в яких така супідрядність юридично відсутня або є вельми обмеженою (Великобританія, США).

У США безпосередніми адміністративно-територіальними підрозділами всіх штатів, окрім Коннектикуту і Род-Айленда, є графства (табл. 2.1). Усього в США нараховується понад три тисячі графств, у яких проживає менше ніж 25 тис. жителів, у 137 графствах нараховується 250 тис. населення і більше, до того ж, у 19 із них проживає понад 1 млн. жителів [20, с. 233].

Населення обирає цілу низку посадових осіб: шерифа, прокурора, скарбника. Під керівництвом останніх працюють муніципальні посадовці [9].

Графства поділяються на тауни і тауншипи, які склалися історично і на сьогодні між ними фактично немає ніякої відмінності. Тауншипи найпоширеніші на північному сході і півночі країни, де проживає більше 22 % населення США.

Таблиця 1.1.

Особливості адміністративно-територіального устрою країн

Модель організації місцевого управління	Країна	Устрій держави	Адміністративно-територіальні рівні
Англосаксонська	Великобританія	унітарна	графства, громада (прихід)
	США	федеративна	штат; графство; тауншип (таун) області;
	Італія	унітарна	провінції; комуни
Континентальна	Польща	унітарна	воєводство; повіт; гміна регіон; департамент;
	Франція	унітарна	округ; кантон; комуна земля;
Змішана	ФРН	федеративна	округ; громада
	Японія	унітарна	префектура; муніципалітет

Графства і тауншипи охоплюють переважно сільські території, хоча частина цих адміністративно-територіальних одиниць належить до міського типу. Особливим видом адміністративно-територіальних одиниць є міські поселення, що мають статус муніципальних корпорацій (сіті, бороу, вілліжіс). У них проживає 2/3 населення країни, до того ж, на 164 найбільші міста припадає 56 млн. жителів. Більше половини муніципальних корпорацій мають менше 1 тис. жителів.

Велику роль в адміністративно-територіальній організації США відіграють особливі підрозділи штатів – спеціальні округи, які створюються для управління галузями місцевого життя, виділеними з компетенції муніципальних рад. Органи спеціальних округів – правління, комісії – обираються населенням або повністю чи частково призначаються штатами, графствами. Багато хто з них виступає не як місцеве самоврядування, а лише як агенти штатів.

Специфічною особливістю місцевого управління в США є адміністративна роздробленість величезних урбанізованих територій – великих міст із приміськими зонами або зрошених міських поселень. У США

на такі території припадає майже 65 відсотків населення країни. Як правило, на цих територіях існує безліч адміністративно-територіальних одиниць, велика кількість муніципальних органів, які діють розрізнено. В Нью-Йорку, наприклад, функціонує 1400 різних муніципальних органів [21, с. 234].

В адміністративно-територіальних одиницях (містах) населенням або місцевою радою обираються також різні ради і комітети з різноманітних питань. Наприклад, опікунські ради, шкільні ради, місцеві ради тощо.

Об'єднане Королівство Великобританії та Північної Ірландії є унітарною державою, яка складається з Англії, Північної Ірландії, Уельсу та Шотландії.

Водночас із моменту утворення та впродовж існування цього союзу постійними є проблеми надання Шотландії й Уельсу автономії та незалежності Північній Ірландії. Такі проблеми пов'язані з досить суттєвою відмінністю цих регіонів у культурному, мовному, релігійному, економічному та інших аспектах. Наприкінці 90-х рр. ХХ ст. уряд здійснив низку реформ регіонального управління, які стосувалися Шотландії, Уельсу та Північної Ірландії.

Територія Англії складається з 45 графств, проте Великий Лондон є окремою адміністративно-територіальною одиницею. У сільській місцевості низова адміністративно-територіальна одиниця – приход. Територія Уельсу складається з 11 графств і 11 міст-графств, а у сільській місцевості графства поділяються на громади (табл. 1.1). У Шотландії утворені 32 територіальні одиниці місцевого управління, а низовою є громада. Територія Північної Ірландії розподілена на 6 графств, які поділяються на 26 округів. На всіх рівнях адміністративно-територіального розподілу Великобританії місцева влада представлена органами місцевого самоврядування. Для Великобританії властива англосаксонська модель місцевого управління, за якою пряме підпорядкування за вертикаллю здійснюється в обмеженій формі [11].

Низка міст, трансформованих за законом 1972 р. в округи, продовжує користуватися почесним титулом міста (сіті або бороу), проте їх правовий статус загалом аналогічний статусу решти округів. У всіх адміністративно-територіальних одиницях, окрім дрібних одиниць і общин приходів, є виборні органи місцевого управління – ради.

У малих приходах функції місцевого управління виконують збори виборців, а у великих приходах – обрані зборами ради. У спеціальних округах формується управління державними установами охорони здоров'я та

іншими галузями. Спеціальні округи не отримали у Великобританії такого широкого розповсюдження, як у США. Територія Великого Лондона з 1964 р. поділяється на 32 адміністративні райони.

Особливою адміністративною одиницею є історичний центр міста – Сіті – з архаїчною системою самоврядування. У 1980 р. уряд прийняв закон про ліквідацію рад Великого Лондона і 6-ти метрополітенських графств. Функції у рад були передані різним спеціальним органам, що призначаються з центру і частково покладені на ради лондонських районів і округів у вказаних графствах [20, с. 232].

Система місцевих органів у Франції ґрунтується відповідно до адміністративно-територіального поділу, який у 80-х рр. ХХ ст. був радикально реформований за допомогою прийняття законів про децентралізацію.

Складовими частинами адміністративно-територіальної структури Франції є (знизу вверху): комуна, кантон, округ, департамент і регіон (табл. 2.1). Кантон і округ не мають виборних органів управління та самоврядування, але є територіями, в межах яких діють деякі спеціальні адміністративні органи. Округами управляє супрефект, який призначається зверху. Кантони – це історико-географічні одиниці, що використовуються як виборчі округи під час проведення виборів до ради департаментів, а іноді у них створюються судові органи – трибунали.

Окрім них, є такі спеціальні округи, як: військові, судові, шкільні тощо, межі яких не завжди збігаються з межами адміністративно-територіальних одиниць. Територіальними самоврядними колективами Франції, що мають виборні органи самоврядування, є регіони, департаменти та комуни [11].

Традиційно основною одиницею адміністративно-територіального поділу Франції є департаменти, яких налічується 96, враховуючи Париж, оскільки він має статус комуни і одночасно департаменту.

Окрім вказаних основних форм адміністративно-територіальної організації, численними актами про “адміністративну реформу територіальних колективів”, прийнятими в 1958-1967 рр., було передбачено створення спеціальних міжкомунальних утворень: “синдикатів і секторів комун”, “міських дистриктів” або “розширених міських комун”. Синдикати представляють об’єднання комун для сумісного здійснення тих чи інших суспільних робіт. Сектори, які можуть бути утворені на термін до 5 років у нових містах, об’єднують управління суспільними службами комун, що

належать до їх складу. Дистрикти і розширені міські комуни об'єднують міста з прилеглими територіями.

Характеризуючи адміністративно-територіальний поділ і місцеве управління Франції, треба зазначити, що низка колишніх французьких колоній зберегла державно-правові зв'язки з метрополією, отримавши статус заморських департаментів і територій.

Заморські департаменти мають найбільш тісний правовий зв'язок із Францією. Це один із видів територіальних колективів Франції зі статусом регіонів, пристосованих до місцевих умов. Усі чотири заморські департаменти зі специфічним расовим складом та територіально віддалені від Франції, це: Гваделупа, Гвіана, Мартиніка, Реюньйон.

Усі вони мають статус звичайних французьких регіонів і департаментів. Заморські території (їх також чотири) не є частиною метрополії за океаном і мають найбільший ступінь юридичної самостійності. Вони мають дуже велику автономію і ще більш віддалені від Франції. Це: Арктичні землі, Нова Каледонія, острови Уолліс і Футуна, Французька Полінезія.

Заморські території мають різноманітний правовий статус, але загальним для них є те, що вони управляються виборними органами на основі своїх статутів.

До складу Франції належать дві заморські території з особливим статусом: острів Майота, острови Сен-П'єр і Мікелон. Ці дві території повільно еволюціонують до перетворення в майбутньому на незалежні держави.

Особливий статус політичної автономії має Корсика. Це єдина автономія у складі континентальної Франції, що є невід'ємною частиною метрополії. Вона не є заморським департаментом або заморською територією. Корсика обирає свій парламент – Збори з обмеженою компетенцією. Виконавчу владу здійснює голова, що обирається Зборами. Загалом Корсика має більше прав, ніж звичайний континентальний департамент, і не менше від заморської території [11, с. 265].

Отже, адміністративно-територіальний поділ Франції вирізняється ускладненою структурою, а місцеве самоврядування характеризується тенденцією подальшої децентралізації, підвищенням ролі і значення територіальних самоврядних колективів.

В Італії, згідно з Конституцією 1947 р., вищою ланкою адміністративно-територіального поділу є 20 областей. Останні, окрім області Балі д'Аоста, розділені на провінції, які, своєю чергою, охоплюють міські та сільські комуни (табл. 2.1). В областях, провінціях і комунах органами місцевого управління є обласні, провінційні та комунальні ради.

Специфічною особливістю адміністративно-територіального устрою Італії є передбачене Конституцією надання областям статусу автономних утворень (із правом видання обласних законів і низкою інших повноважень). Усі області розділені на дві категорії – звичайні (15) та спеціальні (5). Якщо статус перших визначений загальними для всіх конституційними нормами, то статус других – неоднаковий. Він регулюється спеціальними конституційними законами. П'ять областей (Сицилія, Сардинія, Трентіно-Альто-Аджідже, Фриуле-Венеція-Джулія і Балі д'Аоста) мають особливий статус, їх автономія є ширшою. Парламент Італії затверджує для цих областей спеціальний статут за допомогою конституційного закону, для інших областей такий статут затверджується звичайним законом [20].

Суто адміністративними одиницями є провінції (їх налічується 92) і комуни (майже 8 тис.), місцеве управління в яких здійснюють виборні органи та органи виконавчої влади.

Уже в самій назві держави Федеративна Республіка Німеччина виражена федеративна структура, вона сформована з 16 земель: Баварія, Баден-Вюртемберг, Берлін, Бранденбург, Бремен, Гамбург, Гессен, Мекленбург-Передня Померанія, Нижня Саксонія, Рейланд-Пфальц, Саар, Саксонія, Саксонія-Анхальт, Північний Рейн-Вестфалія, Тюрингія, Шлезвіг-Гольштейн. Три з 16 земель є містами (Берлін – столиця; Гамбург і Бремен – у минулому були містами – республіками і належали до Ганзейського Союзу).

Землі різняться за територією і кількістю населення. Найменша земля – це Бремен (за територією і населенням, відповідно, 404 км кв. і 680 тис. мешканців). Найбільша за територією – Баварія (70,5 тис. км кв.), а найбільш густонаселена – Північний Рейн-Вестфалія (майже 18 млн. мешканців). Федерацию у Німеччині неможливо вважати асиметричною – усі землі мають рівні права [99].

Система адміністративно-територіальних одиниць у ФРН визначається конституціями земель. Територія земель поділяється на 278 округів, а останні охоплюють 14135 громад (табл. 2.1). У шести найбільших землях створені

адміністративні округи як опорні бази адміністрації земель. В округах виборні органи управління відсутні. У деяких землях муніципальні органи об'єднуються в союзи для сумісного виконання окремих завдань.

У містах-землях Бремені і Гамбурзі міські збори є органами влади цих земель і водночас органами міського управління. В 60-70-х рр. ХХ ст. у землях були проведені реформи, спрямовані на зменшення кількості громад, що мають муніципальне управління. В землі Північний Рейн-Вестфалія, наприклад, кількість таких громад скоротилася від 2224 до 1276 одиниць. Ці реформи спричинили істотне зменшення кількості виборних членів муніципальних органів. У повітах і громадах є виборні органи місцевого управління – ради повітів. У громадах із населенням менше 200 осіб разом із радами функціонують збори виборців [20, с. 237].

Японія є унітарною державою, водночас у ній широко розвинуті муніципальні інститути. Ієрархічна система адміністративно-територіального поділу має дві складові: верхня – представлена префектурами (їх в Японії 47) чотирьох категорій: “то” (Токіо), “до” (Хоккайдо), “фу” (Осака і Кіото) і “кен” (43 префектури), правове положення яких є однаковим; нижня – представлена містами (“сі”), селищами (“мати”) і сільськими общинами (“мура”) (табл. 1.1). Столиця країни – м. Токіо – в адміністративному відношенні складається із 23 спеціальних районів, які прирівнюються до міста [11, с. 463].

Населення префектур становить від 0,5 до 12 млн. осіб. Префектури поділяються на міста (пункти з населенням понад 50 тис. жителів), селища і села. Органами місцевого управління в Японії є префектуральні, міські, селищні і сільські збори, обрані населенням [20, с. 232].

Поряд із префектурами та муніципалітетами, представлені звичайними органами місцевого самоврядування, в Японії можуть створюватися особливі органи місцевого самоврядування – особливі столичні райони, корпорації регіонального розвитку, асоціації органів місцевого самоврядування, фінансово-промислові округи, які створювали спеціально для вирішення конкретних завдань.

1.3. Особливості формування органів місцевого управління

Порядок виборів у місцеві ради регулюється спеціальними виборчими законами. У федеральних державах їх видання, як правило, належить до компетенції законодавчих органів – суб'єктів федерації [20, с. 243].

У країнах із давніми демократичними традиціями встановлений принцип загального виборчого права при виборах у муніципальні ради. Проте цей принцип нерідко порушується збереженням різних виборчих обмежень (особливо цензу осілості). Пасивним виборчим правом звичайно користуються особи, що досягли 21-25 років. Не допускається обрання в муніципальну раду його службовців, осіб, оголошених боржниками.

У Великобританії кандидат у радники повинен прожити на території муніципалітету не менше 12 місяців до дня виборів або мати на цій території постійну роботу, або бути власником чи орендарем нерухомого майна, що є на території муніципалітету. Порядок висунення кандидатів, формування виборчих округів і визначення результатів голосування в різних країнах і навіть у межах однієї країни, наприклад у США, відрізняється. Поширеним способом висунення кандидатів є представлення петиції, підписаної певною кількістю виборців.

У США звичним методом первинного відбору кандидатів тієї або іншої партії є місцеві первинні вибори. Існує три види виборчих округів по виборах у муніципальні ради: одномандатні, багатомандатні, і територія муніципалітету може скласти один багатомандатний виборчий округ [20, с. 244]. Найпоширенішими є багатомандатні виборчі округи. У США і в деяких інших країнах вибори до багатьох муніципалітетів проводяться на непартійній основі: всі кандидати балотуються як “незалежні”, а партійні фракції у муніципальних радах формально відсутні. Для визначення підсумків виборів використовуються різні варіанти пропорційної і мажоритарної систем, із переважанням останньої.

У Великобританії, наприклад, члени рад графств обираються у одномандатних виборчих округах, а округів – у одномандатних або багатомандатних виборчих округах. Кандидати в муніципальні ради виступають на виборах як представники політичних партій і інших організацій або як незалежні кандидати.

У Франції у комунах використовуються два методи обрання членів муніципальних рад залежно від кількості населення комуни. У комунах з

населенням менше 3500 жителів вибори проводяться за мажоритарною системою в два тури. У комунах із кількістю населення 3500 і більше жителів використовується метод, в якому поєднуються мажоритарна і пропорційна системи. Якщо в першому турі голосування за список кандидатів подана абсолютна більшість голосів, він отримує половину місць; друга половина місць розподіляється пропорційно кількості отриманих голосів між всіма списками, що залишилися, включаючи список більшості. Якщо в першому турі не одержана абсолютна більшість голосів, то проводиться другий тур голосування. У період між двома турами допускається об'єднання списків кандидатів. Список, що одержав більшість голосів виборців (абсолютну або відносну), одержує половину місць. Друга половина місць розподіляється між всіма списками, як і у попередньому випадку.

Генеральні ради департаментів обираються за мажоритарною системою в два тури голосування в межах свого виборчого округу – кантону. Регіональні ради обираються на основі загального і прямого виборчого права за списком в один тур за системою пропорційного представництва. Кожний департамент регіону є самостійним виборчим округом, у якому виставляються списки кандидатів від різних партій. Кожен із цих списків одержує представництво в регіональній раді, якщо число поданих за список голосів виборців перевищить 5 відсотків від загального числа голосуючих.

Структура і порядок діяльності місцевих рад. Місцеві ради обираються на різні терміни. Так, у США період їх повноважень становить 2-4 роки, у Великобританії – 4 роки, до того ж, залежно від типу ради, щорічно переобираються 1/3 радників або ж раз на 4 роки проводиться переобрання всього складу муніципалітету. Муніципальні ради Лондона обираються на 3 роки. У Франції ради комун і генеральні ради департаментів обираються на 6 років, а через кожні 3 роки переобирається половина складу генеральної ради. В Італії термін повноважень муніципальних рад становить 5 років, у ФРН – від 4 до 8 років, зборів у Японії – 4 роки.

Для органів місцевого управління вказаних країн властивий невеликий чисельний склад муніципальних рад. Так, у США ці ради обираються в кількості від 5 до 22 осіб (в більшості міст – від 5 до 9), як виняток – до 50 осіб; у комунах Франції – звично від 9 до 69 (в Парижі – 163, Марселі – 101, Ліоні-73), в Італії – від 15 до 80; у ФРН – від 5 до 80 осіб, у Великобританії – від 70 до 75, в Японії – від 12 до 100, а в муніципальні ради Токіо і префектур – до 120 радників. Характерно, що внаслідок

муніципальної реформи у Великобританії в 1972 – 1974 рр. число радників у графствах і округах зменшилося приблизно на 11,6 тис., тобто приблизно на одну третину (в Англії і Уельсі) [20, с. 246].

Законодавство часто не встановлює принципу збереження заробітної плати за членами муніципальних органів на час виконання ними своїх функцій. Особи, вибрані до складу муніципальних рад, працюють безкоштовно (наприклад, у ФРН) або одержують винагороду від муніципальних рад. Оплата муніципальних радників передбачена у Японії, США, Великобританії у формі щорічних виплат певної суми або платні за відвідання засідань ради. У Франції місцева рада може (але не зобов'язана) встановити своїм членам певну платню.

У Франції і Японії муніципалітети збираються на чергові сесії 4 рази на рік, а генеральні ради французьких департаментів – двічі на рік. У Франції сесія ради комуни, присвячена ухваленню бюджету, триває 6 тижнів, інші – до 15 днів, в Японії тривалість сесій – не більше тижня. В Італії муніципальні ради повинні збиратися не рідше двох разів на рік. У Великобританії ради графств збираються на чергові засідання щокварталу, а інші ради – щомісячно. В США засідання рад скликаються щотижня, раз в два тижні або щомісячно. Ініціатива скликання позачергових засідань місцевих рад належить меру, групі радників (1/5, 1/3 і більше), а в країнах, де нагляд за місцевими радами здійснюють агенти центрального уряду (країни з континентальною чи змішаною моделлю організації влади на місцях) – префекти, губернатори – і цим урядовцям [20, с. 247].

Треба зауважити, що активність рядових членів муніципальних рад нерідко обмежується різними заборонами. В Японії радники не мають права вносити в раду проекти фінансових актів; проект рішення може бути внесений радниками лише, якщо він підписаний не менше 1/8 членів ради. Засідання рад є здебільшого відкритими, але муніципалітет може ухвалити рішення про проведення закритого засідання.

Як загальне правило, муніципальні ради утворюють різні комісії або комітети – постійні та тимчасові. Так, у Великобританії 2/3 рад графств мають до 9 комітетів, 1/3 – більше дев'яти. В обов'язковому порядку утворюються комітети з питань освіти, соціальних справ і поліції.

Проте в США муніципальні ради можуть і не мати комісій. Функції комісій є підготовчо-дорадчими, хоча у Великобританії, а також у США (при комісійній формі організації виконавчого апарату) комісії здійснюють і

розпорядчі функції. У Великобританії і деяких інших країнах рада може оголосити, що вона засідає як комісія. У цьому випадку не застосовується формальна процедура ведення засідання.

Особливу роль у місцевому управлінні має виконавчий апарат. Він складається з адміністративних органів загальної компетенції (колегіальні виконавчі органи, мери, управляючі), галузевої і спеціальної компетенції (департаменти, комітети, бюро, інспектури тощо). Адміністративні органи загальної компетенції є керівними відносно інших ланок виконавчого апарату.

Особливо великий вплив у справах місцевого управління має мер, який одноосібно вирішує питання найму і звільнення муніципальних службовців, користується правом накладати вето на рішення місцевих рад, а також володіє іншими правами, що фактично ставить його над місцевими радами.

Наприклад, у Франції, ФРН мери офіційно є не тільки вищими посадовцями органів місцевого самоврядування, але й представниками центрального уряду, відповідальними за виконання доручених їм державних справ.

Структура виконавчого апарату органів місцевого управління є надзвичайно різноманітною. Складність структури муніципальної адміністрації в США є результатом відмінностей у законодавстві штатів і самостійності муніципальних рад у вирішенні питань устрою виконавчих органів.

Характерним принципом в організації апарату місцевого управління в США є принцип "стримувань і противаг". Так, відповідальних муніципальних урядовців часто обирає безпосередньо населення, що забезпечує їм відносну перевагу в відносинах із муніципальними радами (наприклад, у 3/4 міст із населенням понад 5 тис. осіб мера обирає населення). Виконавчі органи загальної компетенції є в США і в сільських громадах. У графствах подібні органи відсутні.

Органами управління в графствах є ради графств (ради опікунів, ради комісіонерів). Населення також обирає деяких службовців – шерифа, скарбника тощо. У тауншипах органами управління є ради, обрані на зборах жителів або в територіальних виборчих округах за звичною виборчою процедурою. У таунах як органи управління діють збори всіх дорослих жителів або представників населення. Збори обирають раду з 3-5 осіб, яка діє

як виконавчий орган. Виборними є і деякі посадовці тауна (клерк, скарбник тощо).

Найбільша різноманітність форм організації міського самоврядування спостерігається у містах США на рівні того чи іншого штату. Наприклад, місцеві органи управління у штаті Вашингтон класифікуються відповідно до кількості населення, яке проживає у межах відповідної територіальної одиниці під час утворення або реорганізації цих органів. Нині у Вашингтоні є 10 міст першого рівня, 16 – другого рівня, 76 – стандартного рівня, 176 – із власним кодексом і одне некласифіковане місто. Модель організації міського самоврядування визначається шляхом прийняття місцевого статуту [18, с. 207].

Значною своєрідністю відрізняється організація управління на місцевому рівні Великобританії. Тут муніципальні ради щорічно обирають своїх голів, а в адміністративних одиницях, що мають статус міста, – мерів або лорд-мерів, головуючих на засіданнях рад і здійснюючих представницькі функції. Мери і головуючі суттєво не впливають на роботу муніципального адміністративного апарату. Керівництво галузями муніципального управління зосереджено в руках комітетів, утворюваних радою. Рада делегує комітетам багато своїх повноважень, причому лише найважливіші рішення комітетів потребують схвалення ради. Достатньо поширені комітети з питань політики і ресурсів, які здійснюють координаційні функції відносно інших комісій. Постійні комітети, створення яких є обов'язком ради, формуються з числа членів ради, кожен із яких може належати відразу до декількох комітетів. У складі інших комітетів може бути до 1/3 осіб, що не є радниками. Д. Харвей і К. Худ відзначають, що “міське управління в Англії при всіх його недоліках – це система комітетів, завдяки якій значне число виборних радників має нагоду безпосередньо брати участь в місцевому управлінні” [33].

Значну роль у роботі муніципалітету відіграє призначений радою урядовець. Він спрямовує повсякденну діяльність комітетів і чиновницького апарату.

Організація муніципальної адміністрації у Франції характеризується відсутністю в комунах колегіальних виконавчих органів. Мер і його заступники обираються радою з числа радників терміном на 6 років.

Мер очолює виконавчий комітет й апарат муніципалітету і, крім того, є представником державної адміністрації. До його компетенції належить

призначення і звільнення муніципальних службовців, складання і виконання місцевого бюджету, проведення рішень муніципальної ради, головування на засіданнях ради.

Як представник уряду, мер здійснює реєстрацію актів цивільного стану, відповідає за виконання законів і інших загальнодержавних актів, за забезпечення безпеки і порядку в громаді, відає муніципальною поліцією. Виконання певних своїх функцій мер може доручати своїм помічникам, яких у нього може бути від одного до дванадцяти.

Генеральна рада департаменту обирає зі свого складу бюро і голову ради терміном на 3 роки. Головою департаментської адміністрації і виконавчим органом генеральної ради є голова. Він відає виконанням рішень генеральної ради, здійснює управління департаментським майном, розпоряджається доходами департаменту, керує поліцією департаменту. В регіонах виконавчими органами генеральних рад є голови цих рад.

Специфічною особливістю місцевого управління в Італії є наявність у муніципальних рад колегіальних адміністративних органів загальної компетенції – виконавчих джунт.

Джунти обираються радами комун, провінцій і областей з числа радників. Вони є керівними ланками місцевої адміністрації. Про свою діяльність джунта зобов'язана повідомляти на кожному засіданні ради. Голова обласної або провінційної джунт головує в раді, оприлюднює його акти, керує щоденною адміністративною роботою. Рада комуни обирає синдика, що здійснює виконавчі функції і головує в раді і в джунті. Синдик є вищим посадовцем комуни, а також представляє державну адміністрацію.

Сучасна система органів місцевого управління Польщі була створена в ході розпочатої в країні у 1997 р. адміністративно-територіальної реформи, метою якої було пристосування територіальної структури Польщі до загальноєвропейських стандартів напередодні вступу до ЄС. Зокрема, реформа впровадила триступеневу систему територіальних одиниць (гміна – повіт – воеводство) замість двоступеневої (гміна – воеводство). Іншим завданням реформи була децентралізація влади та передача органам місцевого самоврядування значної частини повноважень на місцях.

Станом на сьогодні Польща ділиться на 16 воеводств, 379 повітів та 2478 гмін. Самоврядною адміністративно-територіальною одиницею найнижчого рівня, відповідно до ст. 64 Конституції Польщі, є гміна [12].

Гміна може бути сільською (така, що не має на своєму терені міста), місько-сільською (до складу такої гміни належить місто та декілька сіл) та міською (гміна, що міститься в адміністративних кордонах міста або так звана гміна зі статусом міста).

Мешканці гміни приймають рішення шляхом участі у загальному голосуванні (вибори або місцевий референдум) чи за посередництвом ради гміни, яка обирається у загальних та безпосередніх виборах на термін 4 роки.

Виконавчу владу у гміні здійснює війт (у сільських гмінах), бурмістр (у місько-сільських гмінах) або президент (у великих міських гмінах), які обираються на безпосередніх виборах.

Міста на правах повіту є одночасно гмінами, у таких випадках кордони повіту чітко відповідають кордонам гміни. З існуючих станом на сьогодні у Польщі 2478 гмін 1589 є сільськими, 582 – місько-сільськими та 307 – міськими (65 гмін є одночасно міськими повітами).

Гміна може створювати у своєму складі менші територіальні відділи з власними владами, наприклад солецтво, на чолі з обраним мешканцями села солтисом. Повіт є самоврядною адміністративно-територіальною одиницею другого рівня, яка належить до складу воєводства і формується з декількох сусідніх гмін. Завдання повіту не можуть порушувати сфери діяльності гміни. Водночас повіти на заяву зацікавленої гміни можуть передавати їй свої повноваження на окреслених в окремій угоді умовах. Повіт може укладати з органами державної адміністрації та органами місцевого самоврядування воєводства угоди щодо виконання окреслених публічних завдань.

Законодавчі та контрольні владні повноваження в повіті має рада повіту, що обирається у загальних і безпосередніх виборах терміном на 4 роки.

Виконавчим органом повіту є староство. Його очолює староста повіту, який обирається радою повіту.

У Польщі існує два види повітів: земський повіт, тобто декілька сусідніх між собою гмін (314 одиниць) і міський повіт (65 одиниць). Фактично всі найбільші міста Польщі, зокрема столиця країни Варшава, є міськими повітами. У міському повіті відповідні владні повноваження мають міська рада та президент міста (у містах із чисельністю населення понад 100 тис. осіб) або бурмістр (у містах із чисельністю населення до 100 тис. осіб).

У таких одиницях президент чи бурмістр виконують функції старости. Водночас, на відміну від старост, бурмістри та президенти обираються безпосередньо населенням на термін 4 роки.

У міських повітах виконавчим органом влади, підпорядкованим президенту чи бурмістру, є міський уряд, який називається магістратом, або ратушею.

Воєводство є одиницею адміністративного поділу найвищого ступеню, яке складається з повітів. Сфера діяльності воєводства не порушує самостійності повіту та гміни, а органи місцевого самоврядування воєводства не є органами контролю чи нагляду над органами місцевого самоврядування гміни чи повіту.

Самоврядування у воєводстві здійснює сеймик воєводства, який обирається у загальних та безпосередніх виборах на термін 4 роки. Виконавчим органом сеймику є правління воєводства. Його очолює маршалок воєводства, який обирається сеймиком. Маршалок здійснює свою владу за допомогою підпорядкованого йому Відомства маршалка.

Для ФРН, як і для США, характерне існування декількох типів організації місцевої влади. Громади в Німеччині керовані легітимними органами: радою, бургомістром, магістратом, управлінським комітетом. Визнання їх повноважень здійснюється через представників громади. Головним органом в усіх комунальних конституціях є рада як представницький орган громадян.

Особливістю комунального самоврядування в ФРН є те, що існує фактично чотири різні комунальні конституції, об'єднані лише тим, що всі органи обираються демократично: північно- і південнонімецька конституція рад, положення про магістрат та положення про бургомістра.

Деякі науковці, зокрема С. Вобленко, О. Лазор, А. Ткачук, Т. Браун, Р. Агранофф [14; 15], виокремлюють ще й самоуправління нових федеральних земель.

Магістратний тип (Гессен, великі міста Шлезвіг-Гольштайна та Бременхафен) передбачає, що прямими виборами обирається не лише представницький орган громади, але й правління громади, так званий магістрат. До складу цього правління громади належать бургомістр та директори департаментів. Рада і магістрат наче протистоять один одному, кожен із органів наділений своїми повноваженнями для вирішення тих чи

інших питань. Досі такий різновид правління діяв у землі Гессен, а також, у дещо зміненому виді, в окремих містах землі Шлезвіг-Гольштайн.

Повноваження розподілені так, що правління громади як адміністративний орган займається справами громади, а представництво громади приймає необхідні для цього рішення. З 1993 р. бургомістри в землі Гессен обираються населенням шляхом безпосередніх виборів, а правління громади як колегіальний орган, названий магістратом, вибирається представництвом громади (модифікований уклад).

Основними рисами цього типу є: громадяни обирають на прямих виборах міські збори (представницький орган); міські збори вибирають для керівництва адміністрацією колегіальний орган (магістрат), який складається з бургомістра та завідувачів відділів (штатних та сумісників); магістрат приймає рішення більшістю голосів; бургомістр – голова магістрату, і за рівністю голосів його голос є вирішальним.

Тип із посиленням бургомістром (Рейнланд-Пфальц, Саар, громади Шлезвіг-Гольштайна – до 10000 мешканців) характеризується такими особливостями: громадяни обирають муніципальну чи міську раду як вищий орган місцевого самоврядування; рада обирає бургомістра, а в окремих випадках і завідувачів відділів; бургомістр є головою муніципальної ради (як правило, з правом голосу) та керівником адміністрації (виконавчого органу); в окремих випадках бургомістр та завідувачі відділів складають президію, яка готує проекти рішень ради з питань статуту, розвитку та персоналій.

Відповідно до положення про бургомістра, громада має два органи – раду громади і бургомістра. До ради громади належать члени ради, вибрані в ході виборів, а також бургомістр, який володіє правом повного голосу і є головою цього органу. Однак бургомістр обирається не прямими виборами, а радою громади. Він є главою адміністрації громади і обирається, як правило, терміном на 10 років.

Північнонімецький тип управління (Нижня Саксонія, Північний Рейн-Вестфалія) передбачає, що всі справи громади перебувають у компетенції органу представницької влади – “ради”.

Цей уклад є моністичним: рада є найвищим органом (зокрема і стосовно голови адміністрації громади чи міста). Голова адміністрації діє за дорученням ради, він підвітний раді за свої дії, його діяльність перебуває під контролем ради. Голова ради, що працює у більшості громад на добровільних засадах, називається бургомістром. Він головує на засіданнях ради і

представляє громаду у зовнішніх відносинах. Вплив на формування такого укладу мало англосаксонське право, адже ці землі після Другої світової війни належали до британської окупаційної зони. Отже: громадяни обирають муніципальну раду, яка із свого складу вибирає голову як бургомістра. Він є представником громади; муніципальна рада обирає муніципального директора як керівника виконавчого органу та завідувачів відділів.

Керівник адміністрації є законним представником громади. Муніципальна рада може відкликати директора, а в окремих випадках взяти на себе повноваження муніципального директора.

Південнонімецький тип управління (Баден-Вюрттенберг, Баварія) передбачає існування органів громади, які обираються безпосередньо громадянами: ради комуни і бургомістра. У цьому випадку рада комуни (громади), як і передбачено законом, приймає рішення з усіх питань, якщо тільки за законом вони не належать до компетенції бургомістра чи комітету. Рада громади визначає основні принципи діяльності адміністрації. Разом із бургомістром у складі ради є інші члени адміністрації.

Бургомістр обирається шляхом прямих виборів терміном на шість або вісім років. Відповідно до своїх обов'язків, бургомістр є одночасно головою ради громади з повним правом голосу та головою адміністрації громади як органу виконавчої влади.

Отже: громадяни обирають муніципальну раду та одночасно прямими виборами обирають бургомістра; бургомістр є головою муніципальної ради та керівником адміністрації; муніципальна рада обирає завідувачів відділів, які підпорядковуються розпорядженням бургомістра.

Комунальний устрій нових земель характеризується такими особливостями: громадяни прямими виборами обирають муніципальну раду; муніципальна рада обирає голову або правління, або президію. До президії належить і бургомістр; бургомістра на 5 років обирає муніципальна рада, яка також обирає завідувачів відділів; у містах із населенням більше 100 000 мешканців може бути створено магістрат як колегіальний орган; у невеликих громадах за рішенням ради почесний бургомістр може бути одночасно головою муніципальної ради, але представницький та виконавчий органи чітко розрізняються.

У Японії муніципалітети не мають колегіальних виконавчих органів загальної компетенції. Голова місцевої адміністрації (у префектурі –

губернатор, у громаді – мер) наділений значною владою, що ставить його над муніципальною радою, та розглядається як представник уряду.

Губернатори і мери, обрані населенням на чотирирічний термін, призначають і зміщують керівних урядовців муніципального апарату, відають складанням і виконанням бюджету, самостійно ухвалюють рішення з поточних питань управління, мають право накладати вето на рішення зборів, для подолання яких необхідна більшість у 2/3 голосів членів зборів. Голова місцевої адміністрації, якщо визнає необхідним, має право узяти на себе функції зборів. У разі виникнення непорозумінь він може розпустити збори. Відкликати губернатора або мера збори можуть лише більшістю в 3/4 голосів. Суперечки між місцевими зборами і їх виконавчими органами можуть вирішуватися як в адміністративному, так і в судовому порядку. Для призупинення питання про відкликання губернатора або мера виборцями потрібна петиція, підписана 1/3 виборців.

Найстабільнішим і досить важливим елементом місцевого управління є чиновницький апарат – департаменти, бюро, комітети тощо. Відповідальні урядовці місцевих органів призначаються і зміщуються головою муніципальної адміністрації (мером, управляючим, колегіальним виконавчим органом) або радою.

У сучасних умовах чисельність місцевого управління муніципальної бюрократії швидко зростає, посилюються її позиції в механізмі місцевого управління. Існуюче в небагатьох країнах (наприклад, у 26 штатах США, Японії) право відкликання виборних посадовців муніципалітетів виборцями як засіб впливу населення на місцеві справи застосовується вкрай рідко.

1.4. Компетенція органів місцевого управління

До компетенції органів місцевого управління належать справи, пов'язані, здебільшого, з правоохоронною сферою і сферою обслуговування. З кінця XIX ст. обсяг діяльності цих органів виріс, насамперед, унаслідок розширення їх функцій у сфері освіти, дорожнього будівництва, частково – житлово-комунального господарства. Зміст і межі функцій органів місцевого управління визначаються, найперше, поєднанням інтересів приватної особи і центральної влади, що породжує дисбаланс відцентрових та доцентрових тенденцій в організації управління.

Надзвичайно важко чітко розмежувати інтереси держави та інтереси територіальної громади. Проте можна виокремити такі групи інтересів територіальної громади: інтереси громади, які суперечать державним інтересам; інтереси громади, що співпадають із державними; інтереси громади, які не співпадають, проте і не суперечать державним. Повноваження органів місцевого управління звичайно встановлюються спеціальними законами про місцеве управління і законами, які регулюють окремі галузі державного управління (освіта, охорона здоров'я тощо).

У федеральних державах визначення прав і обов'язків муніципалітетів належить до компетенції законодавчих органів суб'єктів федерації. У деяких країнах, наприклад у Великобританії та Канаді, муніципальні органи можуть звертатися до парламенту з проханнями про видання законоположень (так званих приватних біллів), які встановлюють для них які-небудь додаткові повноваження і пільги.

У США частина міст і незначна кількість графств мають особливі хартії самоврядування, якими регулюються структура і компетенція їх муніципальних органів. Ці хартії потребують затвердження законодавчого органу штату або приймаються на основі розробленої штатом моделі. У сучасних умовах поширеним явищем стає регулювання повноважень органів місцевого управління не парламентськими актами, а урядовими ухвалами, інструкціями міністерств. Межі повноважень місцевих органів у Великобританії та США встановлюються шляхом детальною переліку їх прав, обов'язків і предметів ведення. У цих країнах муніципалітети можуть чинити лише такі дії, які прямо вказані в законодавстві. Інакше акти місцевих властей визнаються протиправними.

У США цей принцип відображений у правилі, сформульованому суддею Д. Діллоном: "Будь-який справедливий, розумний, суттєвий сумнів у повноваженнях муніципальних корпорацій тлумачиться судами проти них і спірне повноваження заперечується" [5, с. 8]. Проте у справі "Меріам проти виконавців заповіту Муді" (1868 р.) суддя Д. Діллон виокремлює три основні принципи визначення повноважень: Муніципалітет володіє і може здійснювати такі і жодних інших повноважень: по-перше, ті, що надані в прямій формі; по-друге, ті, що неминуче притаманні чи впливають з наданих у прямій формі повноважень; по-третє, ті, що безумовно потрібні для проголошення цілей і завдань муніципалітету - не лише зручні, але й необхідні..." [31, с. 24].

Отже, це правило, яке на перший погляд досить жорстко обмежує перелік повноважень органів місцевого управління, дає також суттєві можливості для їх розширення. У державах континентальної моделі чи змішаної організації місцевого управління, де компетенція місцевих органів регулюється іншим способом, вона не менш обмежена. Наприклад, у ФРН формально визнається право муніципалітетів здійснювати всі дії, не заборонені законом. На практиці число заборон таке велике, що муніципальні органи часто позбавлені можливості проявляти ініціативу в багатьох справах місцевого значення.

Законодавство нерідко поділяє повноваження муніципальних органів на обов'язкові і необов'язкові. До перших належать повноваження з питань, яким надається загальнодержавне значення. Муніципалітети зобов'язані підтримувати в порядку дороги, забезпечувати санітарний стан населених пунктів, протипожежну службу, утримувати школи. Коло обов'язків муніципалітетів може бути розширене повноваженнями, делегованими їм вищими органами влади. Можливість такого делегування передбачена, наприклад, у Великобританії, США, ФРН, Японії. Необов'язковими є повноваження, що реалізуються на власний розсуд місцевої влади. До них належить здійснення різних видів обслуговування населення: створення муніципальних комунально-побутових підприємств, житлове будівництво, організація муніципального транспорту, газо- і електропостачання, муніципальних лікарень, бібліотек, театрів.

Основними методами муніципальної діяльності є регулювання, контроль і безпосереднє управління муніципальним майном, підприємствами та установами. Регулююча і контролююча діяльність муніципальних властей у сфері місцевого господарства й обслуговування населення здебільшого полягає у видачі ліцензій на право відкриття магазинів, побутових та розважальних закладів, торгівлю спиртними напоями, заняття різними промислами тощо, у встановленні правил торгівлі, забудови, впорядкування, в плануванні забудови населених пунктів (виділення ділянок під житлове, промислове будівництво, зелених зон), у нагляді за дотриманням природоохоронного законодавства. До компетенції муніципальних органів належить встановлення правил поведінки в громадських місцях, протипожежний і санітарний нагляд. У деяких країнах, наприклад у Канаді, США та Франції муніципалітети мають власну поліцію.

З питань, не врегульованих вищого рівня властями, муніципалітети можуть видавати нормативні акти, які, як правило, підлягають затвердженню центральними органами або їх агентств на місцях. Багато повноважень, віднесених до сфери місцевого управління, належать лише великим муніципалітетам – муніципалітетам провінцій, великих міст тощо. Компетенція муніципальних органів низових ланок є незначною. Під безпосереднім управлінням муніципальних органів знаходяться складові муніципальної власності – підприємства, насамперед у сфері комунального господарства та побутового обслуговування, і деяка частина житлового фонду, а також школи, муніципальні бібліотеки, парки, добродійні установи. У деяких країнах муніципалітети відають установами охорони здоров'я, виплатою допомог з безробіття і пенсій. В окремих випадках муніципалітети володіють промисловими підприємствами, зокрема і на паях із приватними компаніями, наприклад в Австрії та ФРН. Окремі з вказаних видів муніципальної діяльності пов'язані з повсякденними потребами населення.

У Великобританії муніципальне господарство більш розвинене, проте не кожний муніципалітет має комунальні служби. У Франції володіння міським транспортом, ринками, освітлювальною мережею є обов'язковим для муніципалітетів. У 1982 р. законом про децентралізацію в країні був здійснений перерозподіл управлінських функцій та повноважень між центральними органами і територіальними колективами в деяких питаннях. Було дещо розширено участь регіональних, департаментських та комунальних органів в управлінні економічним розвитком, охороною здоров'я, благоустроєм, охороною навколишнього середовища, усуненні жорстких форм централізованого контролю за діяльністю місцевої влади. Законодавство встановлює досить широке коло повноважень регіональних органів. До компетенції регіональних рад належить регіональне планування, управління благоустроєм, питання містобудування, освіти і професійного навчання, охорони здоров'я. У відповідних масштабах у здійсненні цих функцій беруть участь також органи комун і департаментів. Значною своєрідністю відрізняється компетенція обласних рад в Італії. Ці ради володіють правом законотворчості в питаннях, визначених конституцією. До них належать: сільське господарство, використання природних ресурсів, суспільні роботи обласного значення, дороги і транспорт, містобудування, ярмарки та ринки, охорона здоров'я, робота соціально-культурних установ, міська і сільська поліція, межі громад тощо. Обласні ради можуть делегувати

низку своїх управлінських повноважень провінціям і громадам, а також надають фінансове сприяння провінційним та громадським радам у їх здійсненні.

1.5. Фінансове забезпечення місцевого управління

Щоб не втратити можливості реально впливати на події, що відбуваються на локальному рівні, місцеве управління повинне володіти достатньою самостійністю – правом ухвалювати рішення, що забезпечують виконання муніципальних завдань.

Ефективне задоволення потреб населення залежить від фінансової самодостатності території. Основою фінансової автономії органів місцевого управління є місцеві бюджети, які використовуються для регулювання господарських процесів, розвитку культури і освіти, унормування та врівноваження соціальних конфліктів, працевлаштування громадян та вирішення інших проблем.

Оскільки без власних фінансових ресурсів місцеве управління не може виконувати своїх функцій, то питанням фінансування місцевих програм та місцевих бюджетів приділяється велика увага. Дуже важливим елементом не тільки існування місцевого управління взагалі, а його реальною можливістю виконувати покладені завдання із забезпечення необхідних послуг населенню, є гарантування фінансової спроможності органів місцевого управління. Це зобов'язує державу забезпечувати необхідними ресурсами менш фінансово спроможні території, а також усі території в разі надання додаткових завдань органам місцевого управління.

Особливу важливість фінансового забезпечення органів місцевого управління підтверджує і те, що навіть у конституційних актах зарубіжних країн питанню правового регулювання фінансової основи місцевого управління приділено значну увагу.

Відповідно до цього, конституції зарубіжних країн можна умовно розділити на дві групи. До першої групи належать ті, які були прийняті до ухвалення Всесвітньої декларації місцевого самоврядування 1985 р., а в європейських країнах – ще й до прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р. Другу групу становлять країни, в яких конституції прийняті після ухвалення згаданих вище міжнародних актів.

Конституції країн першої групи містять, зазвичай, окремі розділи, присвячені фінансам і бюджетам (наприклад, конституційні акти Бразилії, Іспанії, ФРН, Швейцарської Конфедерації, Японії). При цьому окремі питання фінансової основи місцевого управління (місцевих бюджетів, місцевих податків і зборів тощо) регулюються спеціальними нормативно-правовими актами.

До другої групи належать конституції “новодемократичних” країн і країн перехідної демократії, їх конституції містять спеціальні розділи, присвячені місцевому самоврядуванню. Наприклад, Конституції Білорусі, Болгарії, Естонії, Литви, Польщі, Російської Федерації, Словенії, Угорщини, Чехії тощо. У конституціях цих країн є декілька норм щодо місцевих бюджетів [22, с. 36].

Окрім конституцій, питання фінансової основи місцевого управління регулюються спеціальним бюджетно-фінансовим законодавством.

У кожній зарубіжній країні існує своя система конституційного та законодавчого регулювання фінансової основи місцевого управління.

Значна частина питань фінансової основи місцевого самоврядування як складової місцевого управління зарубіжних країн закріплена у міжнародних актах, ратифікованих та відповідним чином інтегрованих у національну систему законодавства.

Одним із таких важливих джерел правового регулювання фінансової основи місцевого самоврядування цих країн є Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. Відповідно до ст. 9 цієї Хартії, органи місцевого самоврядування мають право на власні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися відповідно до своїх повноважень в межах національної економічної політики держави. Обсяг фінансових ресурсів цих органів має відповідати їх функціям, передбаченим конституцією або законодавством [7].

Частина фінансових ресурсів зазначених органів мають формуватися з місцевих податків і зборів, розмір яких вони встановлюють самостійно, але в межах відповідного закону. Для захисту фінансово слабкіших органів місцевого самоврядування згадувана хартія вимагає запровадження процедур усунення фінансових диспропорцій або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування та фінансового навантаження, яке вони несуть.

Отже, місцеві бюджети і бюджетний процес є невід'ємними елементами функціонування самоврядних одиниць. Бюджетний процес складається із заходів, що охоплюють розробку, виконання та оцінку плану з надання послуг на місцевому рівні. Бюджетний процес – це значно більше, ніж підготовка юридичного документу, що асигнує фонди коштів за групами статей. Складання бюджету є загально визначеним процесом, який має політичний, управлінський, плановий, комунікаційний і фінансовий виміри.

Бюджетний процес повинен: передбачати довгострокову перспективу; встановлювати зв'язок із загальними організаційними цілями; зосереджувати бюджетні рішення на результатах і наслідках; використовувати і заохочувати ефективне спілкування із зацікавленими особами; надавати стимули керівництву.

Ці основні риси складання бюджету свідчать про те, що бюджетний процес є не просто вправою на збалансування доходів і видатків одного року, але стратегічним за змістом, який охоплює багаторічний та оперативний фінансовий план із розподілу ресурсів відповідно до визначених цілей [63].

Зазвичай бюджетний процес має певні етапи: планування, виконання, звітність. Бюджетний кодекс України визначає чотири стадії бюджетного процесу: складання проектів бюджету; розгляд та прийняття закону про Державний бюджет, рішень про місцеві бюджети; виконання бюджету, зокрема у разі необхідності внесення змін до закону про Державний бюджет, рішення про місцеві бюджети; підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішень щодо нього [1].

Місцевий бюджет виконує три основні функції:

- дає можливість бачити фінансовий стан і розвиток громади, оскільки порівняння доходів і видатків бюджету наглядно показує нагальні тенденції і проблеми територіальної громади. Отже, з'являються підстави для визначення причин і пошуку засобів подолання фінансових проблем самоврядування;

- є носієм політичних пріоритетів правлячої більшості представницького органу, а окремі статті надходжень до бюджету, наприклад промисловий податок, характеризують потенціал місцевих підприємств.

- є робочим господарським планом, за яким діє виконавчий орган і від якого він самостійно може відхилитись лише у чітко визначених незначних межах. Тобто бюджет можна вважати демократичним засобом регулювання, який впроваджує політичні плани ради (представницького органу) в життя.

Бюджет громади приймається представницьким органом у вигляді бюджетного статуту, який містить основні показники муніципального господарства, а також загальні суми доходів і видатків.

Головні вимоги, які висуваються до бюджету, – це: забезпечувати вирішення коротко- і довготермінових програм громади; враховувати в частині інвестування поточну і перспективну кон'юнктуру; враховувати економність і рентабельність вкладення коштів, тобто не найдешевші рішення, а найкраще співвідношення між затратами і одержаними перевагами для громади; бути якнайбільш точно с прогнозованим; бути збалансованим. Видатки повинні відповідати надходженням [2].

У різних країнах доходи місцевих бюджетів формуються по-різному, проте можна виокремити чотири основні джерела наповнення дохідної частини місцевих бюджетів: податки, неподаткові надходження, субсидії та дотації з центрального бюджету, позики (кредити).

Одним із найважливіших джерел доходів місцевих бюджетів є податки. Рівень доходів від податків значно коливається. В Італії, Ірландії та Нідерландах він найнижчий і становить менше 10 відсотків від доходів місцевих бюджетів. У Бельгії, Франції, Німеччині, Данії, Великобританії доходи від місцевих податків перевищують 20 відсотків бюджетних доходів. У Данії і Франції ця стаття доходів перевищує 40 відсотків. Розрізняються дві групи місцевих податків – власні (місцеві) і загальні. Власні податки стягуються в межах конкретної адміністративної одиниці і в повному обсязі надходять до місцевого бюджету. Контроль над їх збором закріплений за органами місцевого управління, які володіють правом самостійно або з певними обмеженнями регулювати ставки цих податків. Загальні податки перерозподіляються на користь місцевих органів влади через центральний бюджет. Ставки цих податків встановлюються державою і не можуть бути змінені органами місцевого управління самостійно.

Місцеві податки поділяються також на прямі і непрямі. Серед прямих податків поширені такі: прибутковий податок із фізичних і юридичних осіб, майновий, промисловий, земельний, податок на професію тощо. Непрямі – це податки з продажів, акцизи на бензин, тютюн, спиртні напої, споживання електрики, газу і деяких інших товарів. Окрім того, існує різнорідна група так званих інших податків (податкові збори на видовища, собак, заняття торгівлею, автотранспорт, видачу ліцензій тощо) [5, с.5].

Незважаючи на достатню кількість місцевих податків і зборів, їх вплив на формування місцевих бюджетів є незначним. Кількість у цьому випадку не перейшла в якість. Окрім того, значну їх частину у низці регіонів не може бути введено, оскільки відсутні об'єкти оподаткування, зокрема в сільській місцевості. Тому не завжди можуть запроваджуватися органами місцевого самоврядування такі податки і збори, як податок з реклами; збір за участь у бігах на іподромі; за видачу ордера на квартиру; за право на проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей; за проїзд територією прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон; курортний і готельний збори тощо. До того ж, інколи податкові надходження при стягненні місцевих податків та зборів менші, ніж витрати на їх адміністрування.

Система місцевого оподаткування в країнах дуже різноманітна. У Японії вона налічує майже 30 видів місцевих податків, в Італії – більше 30, у Франції – більше 50, в Бельгії – приблизно 100, а у Великобританії їх тільки 2.

Тому розглянемо місцеві податкові збори, поширені у більшості країн, а саме: майнові податки, місцеві й регіональні податки на доходи і прибутки, місцеві податки на компанії та інші джерела податкових надходжень.

З усіх податків, що стягуються місцевою владою, найпоширенішим є майновий податок. Однією з причин цього є те, що ухилитися від податку на нерухоме майно (земля, нерухомі споруди) досить важко. У деяких країнах місцева влада включає до податкової бази також рухоме майно, таке як транспортні засоби, товарно-матеріальні запаси компанії, обладнання й устаткування.

Базою оподаткування можуть бути потенційна або продажна вартість землі чи споруд, рухомого майна або матеріальних капітальних активів. Майно може оцінюватися на основі вартості реального основного капіталу, річної вартості або в інший спосіб. Як правило, такі заклади, як школи, лікарні, а також культові споруди не оподатковуються [31, с. 34]. Для прикладу, у Великобританії використовується місцевий майновий податок, ставка якого обраховується залежно від ринкової вартості приватної власності та кількості дорослих членів сім'ї. Класифікація майна передбачає вісім оцінних категорій. Існує система знижок для окремих категорій громадян. Податок на майно стягується з власників чи орендарів нерухомого

майна, а також і землі. Ставка податку є різною в різних графствах і містах [30, с. 69].

Незаселене житло оподатковується тільки у Франції та Великобританії. У Франції майновий податок коригується відповідно до чисельності сім'ї. У Великобританії та США малозабезпечені власники або мешканці користуються податковими знижками. Житлова власність, як правило, оподатковується за нижчими ставками, ніж приміщення компаній, але спостерігається загальна тенденція до вирівнювання податків на ці два типи майна з причин економічного порядку.

Незважаючи на те, що становить базу оподаткування, загалом податок стягується пропорційно до ринкової вартості майна, тобто ціни майна у разі його продажу. Це означає, що майнові податки не обмежуються лише фактично придбаним і проданим упродовж певного проміжку часу майном, а стягуються на основі визначення ціни на майно у разі його продажу. Цей тип бази оподаткування називається базою майнового податку на основі вартості реального основного капіталу, і саме вона застосовується найчастіше.

З іншого боку, у деяких країнах база оподаткування визначається як річна орендна вартість майна, тобто сума доходу, одержаного від майна за якийсь проміжок часу.

Середня частка місцевих майнових податків у місцевих податкових надходженнях становить 40-50 відсотків у федеративних країнах і 25-30 відсотків – в унітарних. У Нідерландах, США та Канаді ця частка дорівнює 70 відсотків місцевих податкових надходжень, а у Великобританії вона становила 90 відсотків. Таким чином, у країнах західної демократії найпоширенішим податком, що встановлюється місцевою владою, є майновий податок.

Щодо місцевих й регіональних податків на доходи і прибутки, то головною перевагою цих податків є те, що вони, як правило, вважаються справедливими з погляду платоспроможності. Окрім того, можуть запроваджуватися прогресивні ставки оподаткування, коли вищі доходи оподатковуються за вищими граничними рівнями ставок.

Одна проблема, пов'язана з місцевим прибутковим податком, виникає тоді, коли об'єкти оподаткування перебувають на одній території, а працюють (а отже, отримують свої прибутки) – на іншій. Стягувати податок набагато зручніше саме за місцем роботи, однак переважна частина комунальних послуг ймовірно надається громадянам за місцем проживання.

У таких випадках застосовуються різноманітні методи розподілу податку між місцем проживання й місцем роботи. Ця проблема не є настільки значною, коли оподаткування здійснюється не муніципалітетами, а проміжними владними рівнями, наприклад штатом або провінцією, оскільки людей, що живуть і працюють у різних штатах, у них відносно менше.

Органи місцевого управління іноді обкладають місцевими й комунальними податками також прибуток місцевих компаній. Це характерно для Австрії, Німеччини, Італії, Іспанії, США та деяких інших країн. Існують також податки на підприємницьку діяльність, не пов'язані безпосередньо або виключно з прибутками: наприклад, у Франції та Німеччині вони поєднуються з розрахунком рентабельності та іншими змінними величинами податку на підприємництво. Їхня частка у складі ВВП коливається від 0,1 відсотка в Італії та Іспанії до 0,6 відсотка в Швейцарії, а частка у загальних місцевих податкових надходженнях становить від 1,7 відсотка в Данії до 14 та 15 відсотків у Бельгії і Німеччині [31, с. 35]. Підприємницькі податки у Великобританії дещо відрізняються в кожному з регіонів. Наприклад, у Шотландії і Північній Ірландії цей податок стягується з усього майна, за винятком сільськогосподарських ділянок та будівель, а в Англії та Уельсі - з орендарів земельних ділянок і будівель, що належать нерезидентам та використовуються у підприємницьких цілях. Ставки підприємницьких податків щорічно змінюються, залежно від потреби місцевого бюджету [15].

У випадку з податками на прибуток компаній виникає така ж сама проблема, що й з оподаткуванням місцевою владою приватного доходу, а саме, коли компанії здійснюють діяльність у декількох різних місцевостях. У цьому випадку необхідно розподіляти прибуток компанії між цими місцевостями. (Подібна ситуація також виникає, коли міжнаціональні компанії діють у багатьох країнах, кожна з яких бажає стягувати податки із зароблених ними прибутків).

Іншим видом податку, що застосовується на субнаціональному рівні, зокрема штатами й деякими районами США, є податок із роздрібного обороту. Коли він установлюється на рівні роздрібною торгівлі, покупець повинен сплатити вартість товару, а також додатково певну частку ціни цього товару до вирахування податку. Багато штатів звільняють від податку на купівлю деяких товарів, наприклад продуктів харчування та ліків за рецептами, оскільки вони розглядаються як предмети першої необхідності. Проте це може збільшити витрати на контроль за стягненням цього податку,

оскільки податковий орган повинен визначати, що належить до харчових продуктів, а що – ні.

Податок на споживання, або з обороту, як правило, не має великого значення, крім випадків, коли надходження від інших податків надзвичайно низькі.

Податок із роздрібного обороту загалом гнучко реагує на зростання доходів (із зростанням доходів мають тенденцію до розширення і обсяги споживання), інфляції (зростання інфляції призводить до зростання цін на оподатковувані товари) і збільшення чисельності населення (більша кількість споживачів зумовила зростання загального обсягу продажу оподатковуваних товарів). Значну частину витрат на контроль за стягненням цього податку несуть продавці оподатковуваних товарів, тобто роздрібні торговці, які повинні вести точну облікову документацію про обсяг продажів і надавати її податковому органу. У тих країнах, де діє велика кількість дуже дрібних роздрібних торговців, оподаткування здійснюється не на роздрібному рівні, а на рівні гуртового продажу товарів роздрібним торговцям, що зменшує адміністративні витрати [31, с. 36].

Загалом, сукупність податків, які можуть стягуватися органами місцевого управління, встановлюється у законах, якими визначаються органи місцевого управління, їхні повноваження й сфера відповідальності. У цих визначених законом межах рішення про запровадження, внесення змін і доповнень та скасування місцевого податку приймаються переважно місцевою владою.

Менш значну роль у місцевих бюджетах відіграють неподаткові доходи. До них належать доходи від власності, що належить органам місцевого управління, від комунальних послуг, комерційної діяльності, продажу нерухомості, штрафів, грошових зборів. Надходження до місцевих бюджетів з цього джерела коливаються в межах 10-25 відсотків. Частка доходів від користування місцевим транспортом, дорогами, водою, газом, електроенергією тощо у всій сумі неподаткових надходжень звичайно невелика і становить до 7 відсотків. Рівень доходів від муніципальної власності є в прямій залежності від її об'єму, виду і від специфіки комунальних підприємств.

До важливих джерел фінансування місцевих бюджетів належать державні субсидії і дотації. Вони забезпечують значну частину місцевих бюджетних доходів.

Державні трансферти на користь місцевих органів влади надаються в трьох формах: через перерозподіл податкових надходжень (наприклад, система “податкового вирівнювання” у Німеччині), спеціальні, цільові субсидії (субвенції) і субсидії-дотації загального призначення. Їх види і цільове призначення різноманітні.

Конституція ФРН зобов’язує землі вирівнювати фінансові можливості громад. Фінансове вирівнювання здійснюється щорічно, через закони, які визначають частину загальних податків, яку мають одержати громади. Це прибутковий податок, податок із корпорацій, податок із обороту та промисловий податок. Федерация також, при посередництві земель, бере участь у такому вирівнюванні, фінансуючи інвестиційні програми з поліпшення інфраструктури в окремих громадах. Фінансові відрахування громадам з боку земель можуть бути загального призначення, додатковими та цільовими. Відрахування загального призначення не залежать від жодних умов, тому можуть використовуватись громадою на власний розсуд. Величина таких коштів залежить, передусім, від кількості жителів громади і її демографічного, вікового, соціального складу. Для покриття бюджетного дефіциту і компенсації відрахувань загального призначення надаються додаткові відрахування. Вони також не мають певних обмежень на використання, але надаються лише тоді, коли всі інші джерела уже вичерпані. Цільові відрахування пов’язані з виконанням громадою певних умов, тобто можуть використовуватись тільки наперед визначені потреби (наприклад, на виконання певних делегованих функцій чи на певні інвестиції).

Цільові субсидії характерні для багатьох країн. Вони виділяються під певні проекти і програми, тому залишають органам місцевого управління достатньо вузьке поле для власної ініціативи. Такі субвенції переважають у Італії, Німеччині, США, Японії де використовуються на фінансування поліції, виправних установ, економічної і соціальної інфраструктури. У скандинавських країнах вони призначаються здебільшого на програми у сфері освіти та охорони здоров’я, їх використання контролюється центральним урядом.

Таким чином, завдяки спеціальним цільовим субсидіям органам місцевого управління вдається вирішувати деякі фінансові проблеми, але такі субсидії, своєю чергою, значною мірою обмежують їх свободу.

Тому, прагнучи зберегти самостійність і позбавити себе від фінансової залежності з боку державних органів, муніципалітети використовують субсидії загального призначення, або дотації. Такі субсидії даються здебільшого для покриття дефіциту місцевого бюджету. Вони містять меншу кількість обмежень щодо їх використання. Подібна система переважає у Бельгії, Великобританії, Нідерландах, Німеччині, Франції, державах Скандинавії.

У Швеції використання загальних субсидій не обмежено, їх головна мета – узгодження відмінностей між “бідними” і “багатими” муніципалітетами, тому основною формою тут є субсидія, що нівелює податкові доходи.

Доцільно зазначити, що в унітарних державах субсидії надаються центральним урядом, а у федеральних – як федеральними органами, так і суб’єктами федерації. Наприклад, у Німеччині громади одержують подібні кошти здебільшого з бюджетів земель. При цьому дотації є компенсацією недостатності податкових надходжень, а субвенції в більшій частині використовуються на фінансування капіталовкладень. Засоби для них резервуються у спеціальному фонді земель, сформованому з певної частки відрахувань від загальних податків, що належать землям, а також від надходжень власних податків.

Отже, фінансова підтримка органів місцевого управління з боку держави є комплексною і скерована на покриття місцевих витрат.

Ще одним із джерел фінансування місцевих бюджетів є позики. Найпоширенішою формою довгострокових позик є заставні листи і муніципальні облігаційні позики. Основна форма короткострокових позик – бони. Процентна ставка за позиками встановлюється виконавчими органами місцевого самоврядування з урахуванням рівня відсотка на ринку позикових капіталів у момент випуску, терміну позик, а також стану місцевих фінансів [5, с. 5].

У ФРН законодавством заборонено покриття витратів адміністративної частини бюджету за рахунок кредитів, кредитування застосовується лише для фінансування фондової частини бюджету. Проте кредит береться не на фінансування конкретної будови, а на фондовий бюджет. Для одержання кредиту необхідний дозвіл органу нагляду. Величина кредитів не повинна перевищувати суми, для повного погашення якої, разом із відсотками, достатньо доходів адміністративної частини бюджету.

У деяких країнах позики надаються органам місцевого управління спеціальними державними кредитними установами із засобів державного бюджету. Право випускати позики мають насамперед крупні адміністративні одиниці: суб'єкти федерації, графства, міста, провінції. Позика може бути розміщена не тільки на території певної адміністративної одиниці, але і в будь-якому іншому місті, окрузі і навіть в іншій країні або в міжнародному кредитному центрі, який спеціалізується на наданні позик місцевим владам.

Водночас, останнім часом в окремих країнах ЄС відбулося скорочення державного контролю над фінансовою політикою органів місцевого управління (Великобританія, Данія, Нідерланди, Франція). Загалом цей контроль як і раніше продовжує зберігатися: уряди контролюють випуск місцевих позик; муніципалітети є не самостійними в позикових операціях, вони не мають права випустити нову позику, не одержавши спеціального дозволу центрального уряду і не погодивши умов позики з центральним банком країни або міністерством фінансів. Центральний уряд звичайно встановлює як верхню межу позики, так і загальну межу місцевої заборгованості.

Для того, щоб вирішити проблему недостатності фінансових ресурсів, органи місцевого управління в останні десятиліття вимушені все частіше брати участь в операціях на вільному ринку капіталів. Наприклад, банківський сектор у країнах ЄС дає від 5-15 відсотків фінансових ресурсів місцевих бюджетів і має тенденцію до розширення.

Підсумовуючи викладене вище, констатуємо, що дохідна база місцевих бюджетів формується з декількох джерел: державних дотацій та субсидій, неподаткових надходжень, податків і позик.

Тобто, за джерелом формування доходи можна класифікувати на власні доходи (податкові та неподаткові) та зовнішні надходження (субсидії, дотації, позики).

За регулярністю поступлення доходи класифікуємо на звичайні – ті, надходження яких є постійним чи повторюється у кожному звітному періоді, та надзвичайні – які є нерегулярними, для прикладу: позики, тимчасові податки на покриття надзвичайних витрат, штрафи.

Видаткова частина місцевих бюджетів за своїм цільовим призначенням поділяється на капітальні і поточні витрати, а також витрати на погашення боргових зобов'язань. Величина витрат місцевих бюджетів свідчить про роль органів місцевого управління в економічному і соціальному житті країни.

Залежно від частки цих витрат у валовому внутрішньому продукті країни Західної Європи можна поділити на три групи.

До першої групи належать країни, в яких витрати місцевих бюджетів становлять до 30 відсотків ВВП (Данія, Норвегія, Швеція).

До другої групи – країни, в яких ці витрати коливаються до 20 відсотків (Нідерланди, Великобританія, Італія, Ірландія).

До третьої - країни, де витрати нижчі 10 відсотків ВВП (Бельгія, Німеччина, Франція, Португалія, Іспанія) [32, с. 77].

Звичайно, ця класифікація умовна, оскільки межі між групами вказаних країн достатньо умовні. Вона відображає пропорції, які склалися в окремих країнах у розподілі владних повноважень, господарсько-економічних функцій, а отже, соціальних ролей між центральними і місцевими органами управління.

Водночас показник, який узятий за основу класифікації, не може бути критерієм оцінки ступеня економічної і господарської самостійності, наданої місцевим органам місцевого управління. На практиці більша питома вага витрат органів місцевого самоврядування ні в якому разі не тотожна більшій свободі дій на місцях. Так, у Скандинавських країнах, де цей показник особливо високий, існує достатньо жорстка система державного регулювання місцевих витрат і податків.

На величину та напрям видатків місцевих бюджетів впливають три чинники: обсяг компетенції та прав місцевих органів управління; структура місцевих потреб; склад галузей місцевого господарства [14, с. 101].

Відповідно, розрізняють декілька видів видатків місцевих бюджетів:

за економічною доцільністю (особливістю заходів, які фінансуються): фінансування заходів, що приносять дохід; фінансування самоокупних заходів, фінансування недоходних заходів;

за напрямом використання: обов'язкові видатки, які передбачені законом та виконуються першочергово, тобто загальнодержавні витрати та витрати місцевого управління, пов'язані з власною компетенцією, та факультативні видатки, обумовлені волевиявленням громадян та специфічні для кожної території.

Міжнародний досвід свідчить про те, що здатність органів місцевого управління надавати високоякісні соціальні послуги, поліпшувати умови життя своїх громадян, удосконалювати інфраструктуру та залучати необхідні ресурси, які б відповідали їхнім потребам, базується на таких постулатах:

“оптимальному” розмірі територіальної громади базового рівня та раціональному вирішенні питання укрупнення чи об’єднання громад задля досягнення їхніх спільних цілей; раціональному розподілі видаткових зобов’язань між різними рівнями влади; сильній і надійній базі доходів зі значною часткою власних; стратегія розвитку, що базується на ініціативі знизу, передбачає, власне, виокремлення громадою потреб і пріоритетів та мобілізує громаду на пошук ресурсів, необхідних для послідовного досягнення цілей розвитку.

Досліджуючи досвід зарубіжних країн, стало зрозумілим, що надання органам місцевого управління відповідальності за збільшення своїх власних доходів є тривалим і складним процесом.

Що стосується України, то через фактичну централізацію дохідної бази та слабкі фінансові й адміністративні можливості нереалістично припускати, що цей процес можна швидко здійснити. Однак, якщо уряд має серйозні наміри поліпшити надання послуг через реальну децентралізацію, то необхідно для цього визнати зв’язок між послугами, що надаються на місцевому рівні, та коштами, необхідними для надання таких послуг.

Висновки до першого розділу

Проведений аналіз місцевого управління в країнах із англосаксонською, континентальною та змішаною моделями місцевого управління дає змогу зробити такі висновки:

У конституціях зарубіжних країн: встановлені загальні принципи організації місцевого самоврядування; поширеним є положення про делегування повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування; прямо проголошується автономія, незалежність органів місцевого самоврядування; вказується наявність контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Адміністративно-територіальний устрій вказаних країн є, зазвичай, трирівневим (Італія, Польща, США, ФРН). Великобританія та Японія мають два рівні адміністративно-територіальних одиниць, а Франція – п’ять рівнів, але лише на трьох рівнях створюються органи місцевого самоврядування. Аналізуючи процеси реформування адміністративно-територіального устрою зарубіжних країн, зазначимо основні тенденції: укрупнення адміністративно-

територіальних одиниць низового рівня; запровадження чи підсилення ролі проміжного рівня місцевого управління.

Аналізуючи організаційно-функціональні особливості місцевого управління зарубіжних країн, зазначимо: країни з англосаксонською та змішаною моделлю характеризуються різноманітністю організаційних форм місцевого управління; у країнах із континентальною моделлю – одноманітність форм побудови органів місцевого управління.

Розподіл компетенції між органами влади у країнах англосаксонської моделі здійснюється за об'єктами регулювання та повноваженнями, перелік яких чітко встановлений, а у країнах континентальної моделі – за сферами та напрямками діяльності, що властиво для органів місцевого управління в Україні.

Загальними принципами взаємовідносин місцевих органів із центральною владою в проаналізованих країнах є законодавче регулювання організації та діяльності місцевої влади в поєднанні з судовим і адміністративним контролем за законністю їх дій. Важливу роль також відіграє громадський контроль, ефективна реалізація якого відбувається за умови забезпечення: відкритості функціонування місцевого управління; права приватних осіб бути ознайомленими з рішеннями, які їх стосуються; участі у прийнятті рішень представників громадських організацій, які захищають (представляють) відповідні інтереси.

Аналізуючи джерела наповнення дохідної частини місцевих бюджетів зарубіжних країн, можна виокремити чотири основні: податки, неподаткові надходження, субсидії та дотації з центрального бюджету, позики (кредити). Величина витрат місцевих бюджетів свідчить про роль органів місцевого управління в економічному і соціальному житті країни.

Міжнародний досвід свідчить про те, що здатність органів місцевого управління надавати високоякісні соціальні послуги, поліпшувати умови життя своїх громадян, вдосконалювати інфраструктуру та залучати необхідні ресурси, які б відповідали їхнім потребам, базується на таких постулатах: раціональному розподілі видаткових зобов'язань між різними рівнями влади; сильній і надійній базі доходів зі значною часткою власних; раціональному вирішенні питання укрупнення чи об'єднання громад; стратегії розвитку, що базується на ініціативі знизу.

РОЗДІЛ II. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

Декларуючи створення правової держави, політична еліта повинна була прийти до визначення місцевого управління як єдино можливої форми організації публічної влади на місцевому рівні, при цьому створити власну модель із урахуванням зарубіжного досвіду. Інституалізація місцевого управління в сучасній Україні тісно пов'язана з проведенням адміністративно-територіальної реформи.

Розвиток місцевого управління в Україні стримувався економічними чинниками – відсутністю самодостатньої територіальної громади, а також чинниками політичного, правового та психологічного спрямування. Саме тому дуже цінним є зарубіжний досвід реформування органів місцевого управління.

Починаючи з 50-60-х рр. XX ст., органи місцевого управління у більшості країн Європи зазнали певних змін, які зробили їх більш придатними для функціонування у державах загального добробуту, вирішили проблеми урбанізації і загалом дали можливість функціонувати в межах надзвичайно взаємозалежних заходів, здійснюваних у рамках відповідних програм. З часом виникла потреба у додатковій зміні органів місцевого самоврядування з тим, щоби впоратися з проблемами інтернаціоналізації, особливо через участь у ЄС. На порозі подібних реформ стоїть і Україна, тому зарубіжний досвід буде корисним та показовим для їх послідовного і ефективного втілення. Ці реформи можна поділити на три типи: організаційні реформи, зокрема коригування кількості адміністративних одиниць, функціональні і фінансові реформи та процедурні реформи.

Організаційні реформи – зміна внутрішньої структури територіальних одиниць – здійснювалися здебільшого під значним впливом центральної влади. Вони включали: посилення ролі мерів і рад; надання процесові прийняття рішень відкритості, публічності й демократичності; розширення участі громадськості у прийнятті рішень; запровадження обов'язкових “раціональних” методів планування; зміну у складі місцевого персоналу і місцевих правил організації влади і життя. Багато що з цього мало на меті сприяння активнішій участі органів місцевого самоврядування у все більш взаємозалежних політичних системах і перетворення їх на надійних

провідників державної політики. Так було, зокрема, в Великобританії та Італії. Під час першої хвилі реформ шляхом об'єднання було скорочено число одиниць, зокрема муніципалітетів. Було застосоване функціональне обґрунтування: припущення, що ефективне й результативне надання послуг на місцях вимагає більших виборчих округів і адміністративних відділів, аби уникнути надлишковості й скористатися з економії, обумовленої зростанням масштабів виробництва. Найбільше це поширилося у Великобританії та скандинавських країнах. Це був також час, коли почалася децентралізація, утворення проміжних рівнів самоврядування. Можливо, саме в результаті консолідації виникли також такі нові форми місцевих органів, як округи з надання послуг, ради мікрорайонів і спеціалізовані округи. Як наслідок, у деяких країнах число органів місцевого самоврядування скоротилося, в той час як в інших істотно зросло.

Функціональні й процедурні реформи – це комплекс різномірних змін, які ще більше пов'язали субнаціональну та центральну влади. Наприклад, у Великобританії надання соціальних послуг було децентралізовано, щоб наблизити їх до людей. В Італії відбулася аналогічна децентралізація багатьох державних функцій. В інших випадках багато функцій, як, скажімо, регулятивна, було передано у відання держави. У деяких країнах – Італії, Франції – контрольні функції префектів були послаблені і, врешті-решт, скасовані. Окрім того, запроваджувалися системи планування діяльності з метою посилення контролю центру над ефективністю й результативністю послуг. Системи планування у межах окремих програм та звітності були запроваджені у Німеччині, Франції та в багатьох інших країнах.

Фінансові реформи зазвичай передбачали збільшення обсягів ресурсів, що їх центр надає органам місцевої влади, зокрема для розрахунків за соціальними програмами, ініціатором яких він був. Вони пояснювалися також бажанням центральної влади залучити органи місцевого самоврядування до участі у загальнодержавних системах. Було зроблено спроби зміцнити здатність місцевої влади збирати податки чи забезпечити себе альтернативними засобами фінансування, серед яких – платня за послуги, місцеві підприємства або надання послуг на ринкових засадах. Практично у кожній європейській країні було запроваджено цілу низку обумовлених та необумовлених субсидій, які пов'язали місцеву владу із центральною.

2.1. Реформування адміністративно-територіального устрою

З часів проголошення незалежності в Україні ведуться дискусії щодо оптимізації відносин між центром та регіонами, між містом та областю тощо.

Здійснюються окремі розробки, навіть є спроби реалізувати їх на загальнодержавному рівні. Достатньо згадати про проект територіальної реформи, про проекти, які пов'язані з удосконаленням системи управління внаслідок укрупнення районів, про розробки, що стосуються нового економічного районування. Нарешті, намагалися привернути до себе увагу і українські міста-мільйонники, які безумовно вимагають особливого ставлення до себе.

Втілюючи організаційні реформи в Україні, необхідно звернути увагу на такі аспекти.

Для України характерний зміщений баланс влади у регіонах у бік місцевих державних адміністрацій. Чинний Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" [26] фактично позбавив повноважень органи самоврядування районного та обласного рівнів, які не можуть брати реальної участі у виробленні місцевої політики, оскільки не мають власних виконавчих органів.

Україна є чи не єдиною державою у Європі, де територіальні громади не межують між собою. На сьогодні місцеве самоврядування обмежене територією населеного пункту. Відтак, територія, яка знаходиться між населеними пунктами, не знаходиться під юрисдикцією органів місцевого самоврядування. Ці території, ресурси мають служити територіальним громадам.

Нерозвиненість механізму впливу територіальної громади на формування місцевої політики та ухвалення важливих рішень (бюджетний процес, діяльність міських засобів масової інформації, питання комунальної власності).

В абсолютній більшості українських міст і сіл, так і не були прийняті статути територіальних громад як "основні закони" місцевого життя – вони мають слугувати основними регламентами відносин всередині територіальної громади.

Недостатнє правове забезпечення значного масиву питань організації та функціонування місцевого самоврядування. Відсутні механізми

взаємовідносин органів місцевого самоврядування з територіальною громадою та її підрозділами, громадськими організаціями та організаціями приватного сектору.

Недостатній рівень саморегуляції територіальної громади через незацікавленість приватного сектору у співпраці з організаціями громадянського суспільства та владою у вирішенні нагальних проблем місцевої громади.

На сьогодні увага політиків та громадськості знову повернута до розкладу політичних сил в регіонах, до регіональних особливостей електоральної поведінки. Науковці та політологи наголошують на існуванні регіональних відмінностей, а політики демонструють територіальний патріотизм та апелюють до локальних ідентичностей. Безумовно, Україна потребує проведення реформ адміністративно-територіального устрою, який залишився нам у спадок від колишнього СРСР та є недосконалим. Але проведення цієї реформи повинно бути виваженим.

Все частіше лунають ідеї українського федералізму, для прикладу російський політолог К. Соловйов пропонує розподіл України на такі держави: *Донецько-Криворізька республіка* (зі столицею у Донецьку); *Республіка Волинь* (зі столицею в Рівному чи Володимирі-Волинському); *Республіка Галичина* (зі столицею у Львові); *Республіка Закарпатська Русь і Буковина* (столиця може бути в Чернівцях, Мукачеві, Ужгороді); *Республіка Крим* (зі столицею у Сімферополі); *Республіка Малоросія* (зі столицею у Вінниці); *Республіка Новгород-Сіверська Русь* (зі столицею в Путивлі); *Республіка Новоросія* (зі столицею в Херсоні, Миколаєві, Маріуполі); *Республіка Слободська Русь* (зі столицею в Харкові, Чернігові) [29].

Водночас, на нашу думку, можливо для такого поділу є якісь історичні передумови, але Україна є унітарною державою, і для перебудови її у федерацію немає ні культурних, ні політичних, ні економічних причин. Вважаємо, що сучасну надмірну централізацію влади потрібно виправляти не федералізмом, а так званім регіоналізмом, який передбачає підвищення ролі регіонів, надання їм більшої можливості вирішувати місцеві проблеми. Окрім того, надання їм більших повноважень необхідно підкріпити відповідним розширенням фінансової автономії. Тобто, регіоналізацію не доцільно ототожнювати з федералізацією державного устрою. Річ у тім, що суб'єкти федерації володіють обмеженим суверенітетом (можливість видавати закони,

врешті, існування права на вихід з федерації). Регіони в унітарних децентралізованих державах, як правило, не володіють такими правами, а виконують лише адміністративні функції з ефективного врядування. Зокрема, в Конституції Іспанії закріплена заборона на формування федерації.

Ще однією проблемою є протиставлення Сходу і Заходу України. Абсолютно неприпустимо поглиблювати розподіл України на дві країни та постійно наголошувати на різниці між Сходом і Заходом держави. Такий спрощений і примітивний підхід до українських проблем є абсолютно непродуктивним. У цьому випадку надзвичайно важливим є зарубіжний досвід проведення організаційних реформ, які проводились у країнах Європи. Ще до середини ХХ ст. у Європі регіонального рівня як такого не існувало, адже система національного адміністрування трималася на двох складових: державна бюрократія центрального апарату і органи місцевого самоврядування. Орієнтована суто на загальнонаціональний центр структура державних органів позбавляє місцеві громади можливості вирішувати нагальні проблеми. Поява проміжної ланки – регіону – за своїми основними характеристиками наближається до суб'єкта федерації, зовсім по-іншому вибудовує всю політичну систему держав. Зарубіжний досвід показує, наскільки ефективним може бути як місцеве, так і регіональне самоврядування у вирішенні проблем територіальних громад. Децентралізація владних повноважень і автономізація регіонів у прийнятті рішень створюють додаткові можливості, від яких може виграти держава загалом.

Показовим є приклад Республіки Польщі, де було проведено укрупнення адміністративно-територіальних одиниць. Поділ на повіти та воєводства був предметом значних суперечок. Багато емоцій було з приводу визначення воєводств. У суспільстві побутувала думка, що укрупнення регіонів на тлі історичного минулого може призвести до певних сепаратистських настроїв. Але ж саме реформування, зміцнення самоврядування мало стати противагою відцентровим тенденціям. Тобто, йшлося про реформування, підкорене принципам економічної доцільності, створенню можливостей для самозабезпечення самоврядних одиниць, починаючи з гміни. Причина суперечок полягала ще й у тому, що згідно з попередніми планами передбачалося створення 10 або 8 воєводств, тож багато міст Польщі втратили б ранг воєводства. Компромісом стало

створення 16 воєводств замість 10. На сьогодні ~~фактично введено в дію~~ нові воєводства дуже слабкі і не можуть виконувати ~~ті завдання, які на них~~ покладені, крім того, вони не забезпечені фінансами в ~~достатньому обсязі~~. З огляду на це, питання про кількість воєводств невдовзі ~~переглядатимуться~~.

Фахівці з проблем місцевого управління вважають, що ~~кількість~~ повітів, що існує на сьогодні, є абсолютно невиправдана. Деякі з ~~них~~ настільки малі, що не в змозі реалізувати покладені на них завдання. Доходить до того, що утримання лікарні або середньої школи в деяких із них потребує таких коштів, які на понад 10 відсотків перевищують бюджет повіту.

Найважливіші норми регулювання діяльності місцевого самоврядування, передусім гміни як основної його одиниці, визначені в Конституції Республіки Польщі. Вони гарантують надання гмінам необхідної допомоги з боку держави, зокрема в плані субсидування. Це стосується здебільшого малих за розмірами і кількістю населення територіальних громад. У Конституції записано, що справи, які не можуть бути вирішеними на рівні самоврядування гміни, мають вирішуватися на воєводському або повітовому рівнях самоврядування. Якщо ж питання не вирішене на жодному з цих рівнів, воно передається на розгляд до урядової адміністрації.

Системи організації місцевого управління, що на сьогодні існують, склалися як результат розвитку національної держави, демократизації та у відповідь на потреби сучасного суспільства. Ці моделі сформувалися на основі колишніх феодальних або імперських порядків. Засновані на феодальних відносинах системи склалися із самотутніх територіальних одиниць, у той час як імперські системи характеризувалися адміністративними структурами, безпосередньо призначуваними із центру. Органи місцевого управління (проміжного та низового) самоврядування стали базуватися на унітарних або федеральних засадах. В унітарних системах територіальні одиниці утворювалися централізовано і дозволялися тоді, коли це було вигідно й корисно, у той час як, федеральні системи працюють на основі самоврядування і спільного урядування, коли територіальні одиниці мають право визначати свою власну долю. В обох випадках адміністративно-територіальні одиниці розподілялися в межах певною мірою конкретно визначених територіальних кордонів. На практиці обидві системи розвинулися у місцеве самоврядування як право.

Три основні історико-політичні події у Європі призвели до виникнення її основної територіально-адміністративної організації.

По-перше, це рух за громадський контроль, який був наслідком запровадження загального виборчого права. Пошук форми представницького правління став домінуючою політичною тенденцією у в усій Європі.

По-друге, це перехід від абсолютистського правління до правової системи стримувань і противаг, тобто системи взаємообмеження влад. На такий розвиток великий вплив здійснила поява “конституціоналізму” після французької і американської революцій.

По-третє, це спроба створити “загальнонародну державу” – форму участі мас після Радянської революції 1917 р. Ця форма поширилася переважно в СРСР та в країнах Східної Європи і проіснувала до кінця 80-х рр. XX ст.

Різною є і причина утворення регіональних структур. У післявоєнній Німеччині відновлення демократичних інституцій прямо протиставлялося унітарній державі, яка тісно пов’язувалася з націонал-соціалістичним режимом. Останній повністю знищив будь-яку автономію земель і місцевих територіальних громад своєю політикою вирівнювання. В інших частинах Європи регіоналізація постала частково як пошук територіальних та інституційних меж, які є більш придатними, ніж держава, для стимуляційних економічних впливів одночасно зі збереженням ринкових засад економіки. Власне, регіоналізм як напрям європейської політики дуже тісно пов’язаний із недостатнім розвитком окремих територій.

Причина недорозвиненості окремих регіонів є цілком зрозумілою. Адже результатом централізованого управління є загальнонаціональний результат – умовно, деяка середня величина показників розвитку у країні загалом. Але пересічних громадян не цікавлять показники в середньому в країні, вони реагують на ситуацію у власній родині, на власний добробут та якісні умови проживання.

Концепція централізованого управління виправдана за умови впровадження у життя цілісної концепції державного і суспільного розвитку. Результатом цього завжди буде забезпечення «надрегіональних» інтересів та їхнє надрегіональне вирівнювання. Але, попри ці завдання, централізоване державне управління на місцевому та регіональному рівнях є неефективним. На користь цього свідчать порівняння економічної ефективності

централізованих і децентралізованих держав: економічне процвітання країн виявляється вищим там, де значна частка державних видатків здійснюється через автономні місцеві та регіональні рівні. Високий рівень місцевої і регіональної самостійності є ознакою оптимізації економічного розвитку. Приклад ФРН, з її найвищими показниками економічного розвитку, є досить показовим у цьому сенсі.

У більшості випадків регіоналізм виникає як відповідь на вимогу певних груп населення, які володіють досить чіткою регіональною ідентичністю і прагнуть автономії. За цих умов регіони переорієнтовуються від загальних питань переоблаштування держави та перегляду кордонів на вирішення проблем організації власних територій, які виявляються не менш серйозними.

Автономізація окремих частин території держави дає змогу зняти напругу з етнічних питань.

Так, Великобританія для того, щоб зменшити націоналістичні і сепаратистські настрої, йде шляхом надання автономії своєму "кельтському поясу" – 1998 р. було прийнято низку законів, які вводили самоуправління в Північній Ірландії, Уельсі та Шотландії.

Зокрема, в Італії три з п'яти областей із особливим статусом мають етнічну специфіку (Валле-д'Аоста, Південний Тіроль, Фріулі-Венеція-Джулі). Завдяки особливому статусу цих територій проблеми міжетнічних відносин переносяться на другий план.

У Фінляндії широкою автономією користуються Аландські острови, населені шведами. Специфічна культура цих груп, як правило, досить пов'язана з конкретною територією, яка має свою власну історію. Інколи ці території мають суттєві мовні відмінності, прикладом чого може бути Бельгія (поділ територіальних спільнот на фламандську, французьку і німецьку громади).

Про реформу адміністративно-територіального устрою досить багато йшлося вже з самого початку становлення незалежної Української держави. На сьогодні ж активно проводиться політика, спрямована на оптимізацію існуючого адміністративно-територіального устрою.

Проте будь-які конструктивні пропозиції не можуть бути втілені без міцного законодавчого підґрунтя. Жоден чинний на сьогодні законодавчий акт не містить відповідних норм, регулюючих основні питання

територіальної організації України, окрім двох статей Конституції України (ст. 132, 133) [13], в яких лише закріплені основні принципи територіального устрою і перераховані адміністративно-територіальні одиниці. Як результат, відбулася підміна понять “територіальний поділ” та “територіальний устрій” держави і розуміння останнього як розподілу єдиної території держави на окремі частини (села, селища, міста (райони в містах), райони, області). Таке спрощене розуміння територіального устрою держави не відображає справжнього змісту цього поняття. Окрім того, його спотворене тлумачення дає можливість дотепер зберігати централізовану систему територіальної організації влади. При домінуючому впливі центру в системі державного управління вищою цінністю фактично визнається не людина, її життя й здоров’я, честь і гідність, права та свободи, як це встановлено Конституцією, а загальнодержавний інтерес.

Сучасну ієрархічну та територіальну структуру адміністративного устрою України визначено Положенням про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою УРСР від 12.03.1981 р. Також основні засади адміністративно-територіального устрою викладені і в ст. 133 Конституції України [13], окрім того, інша структура адміністративно-територіального устрою пропонується в законопроекті “Про територіальний устрій України” [24, 25] (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Територіальний поділ України

Джерело		
Конституція України (ст. 133)	Положення про адміністративно-територіальний устрій Української РСР	Законопроект «Про територіальний устрій України»
Автономна Республіка Крим	Автономна Республіка Крим	-
область	область	регіон
район	район	район
район у місті	район у місті	район у місті
-	місто республіканського	-
-	місто обласного значення	-
-	місто районного значення	-
місто	-	місто
селище	селище міського типу	містечко
село	село	село
-	-	тимчасове поселення

На сьогодні адміністративно-територіальні одиниці України можна розрізняти відповідно до рівня територіального розподілу. Територіальні утворення мають певні особливості, що зумовлює необхідність різних форм організації місцевого управління у цих адміністративно-територіальних одиницях.

Сучасна класифікація не відповідає суті адміністративно-територіального устрою, оскільки об'єднує в собі категорії власне адміністративно-територіальних одиниць (області та райони) та поселень (села, селища, міста). Це призводить до того, що ми маємо достатньо заплутану систему місцевого управління: так звану «матрьошку рад», коли до складу міста з міською радою належать інші міста, селища та села із своїми радами.

Таблиця 2.2.

Структура адміністративно-територіального поділу України

Автор класифікації	Рівні			
Дністрянський М. Плішкін В.	-	області; АРК; м. Київ; м. Севастополь	райони; міста з районним поділом	міста без районного поділу; райони в містах; селища; села
Яцуба В.	центр	області; АРК; м. Київ; м. Севастополь	райони; міста обласного підпорядкування	сільська рада
Корвієнко М.	-	області; АРК; м. Київ; м. Севастополь	райони; міста обласного підпорядкування	міста районного підпорядкування; райони в містах; селища; села

О. Соскін пропонує дворівневу модель нового адміністративно-територіального устрою. Перший рівень – територіальна громада, якою може бути будь-який населений пункт, незалежно від кількості населення. А селища і села можуть добровільно об'єднуватись чи приєднуватись до міста за рішенням місцевого референдуму. Другий рівень – паланки (департаменти, округи, регіони). Пропонується замість 25 областей та 490 районів створити 42 паланки. Особливим статусом пропонує наділити міста-агломерації, яким надається статус і громади, і паланки [4].

Нечіткість конституційного визначення адміністративно-територіальної одиниці первинного рівня, а по суті отождолення її з

населеним пунктом. зумовили реальне існування таких територіальних утворень, як «селище міського типу», селища та міста в місті, міста в районі міста. Іноді, навіть в офіційних документах, трапляється тлумачення «сільської ради» як адміністративно-територіальної одиниці.

Тут доцільно відзначити, що в Європейському Союзі є універсальна класифікація рівнів адміністративно-територіальних одиниць (NUTS), введена рішенням Єврокомісії 2001/0046 від 14.02.2001 р. Відповідно до цієї класифікації, різні за розмірами та традиціями країни обирають свою систему адміністративно-територіального поділу. Але така система адміністративно-територіального поділу, що діє в рамках вимог європейської класифікації, дозволяє країнам-членам ЄС гармонізувати своє законодавство, а головне – забезпечує однакові вимоги щодо доступу різних адміністративно-територіальних одиниць різних держав до структурних фондів ЄС:

NUTS 1 – землі в Німеччині (3-7 млн. осіб);

NUTS 2 – регіони в Німеччині (0,8 - 3 млн. осіб);

NUTS 3 – райони в Німеччині (0,15 - 0,8 млн. осіб);

NUTS 4 – територіальні утворення, менші за NUTS 3 (сільські райони):

NUTS 5 – муніципалітети, комуни, громади [221].

Для ефективного реформування адміністративно-територіального устрою необхідно: законодавчо встановити статус адміністративно-територіальних одиниць; законодавчо закріпити форми та методи взаємовідносин між державою й адміністративно-територіальними одиницями.

Проаналізувавши зарубіжний досвід організації та реформування адміністративно-територіального устрою, можна стверджувати, що в Україні доцільно застосувати трирівневу систему територіального поділу.

Перший рівень – регіональний. До нього належать області, Автономна Республіка Крим, міста-регіони, Київ і Севастополь. Міста-регіони – це ті міста, які дають відповідь на процеси урбанізації. Надлишок трудових ресурсів у сільській місцевості і ті процеси, що почали відбуватися в економіці, спричинили зростання процесу урбанізації в Україні. За таких умов, якщо не виділяти ці міста, то врешті-решт в Україні з'явиться тільки одне місто-центр урбанізації – Київ. Таким чином, ці міста необхідно виокремлювати з загальної системи територіального устрою. Другий рівень – це рівень районів. На цьому рівні виокремлюються міста-райони, так звані

урбанізаційні центри на рівні районів. Третій рівень – це територіальні громади, тобто безпосередньо ті території, де проживають громадяни.

Окрім того, на нашу думку, необхідно закріпити в Конституції України як базову первинну адміністративно-територіальну одиницю – громаду (сільську, селищну, міську).

До того ж, потрібно законодавчо визначити: порядок утворення громад, до яких належать декілька населених пунктів, їх державну реєстрацію; правовий статус областей і районів; статус громад як адміністративно-територіальних одиниць базового (первинного) рівня, порядок вирішення питань у сфері адміністративно-територіального устрою; чіткі критерії їх класифікації, а також критерії віднесення населених пунктів до категорій тимчасових поселень, сіл, селищ і міст.

Водночас, необхідно керуватися правилом, відповідно до якого встановлення функцій та повноважень адміністративно-територіальних одиниць, їх перерозподіл між рівнями територіальної організації держави необхідно починати з територіальних громад. Ті функції і повноваження, які об'єктивно не можуть виконувати громади, передаються на рівень районів, а ті, своєю чергою, – на рівень областей, а від них – державі загалом. У цьому й полягає сутність принципу субсидіарності. Якщо громади є територіальною базою місцевого самоврядування, то регіональні адміністративно-територіальні одиниці (райони та області) мають стати територіальними утвореннями, які реально гармонізуватимуть місцеві й загальнодержавні інтереси. І це буде запорукою формування в Україні реального регіонального та місцевого управління.

Традиційно з реформою місцевого управління пов'язують підвищення ефективності заходів, запроваджуваних державою, щодо суспільної модернізації, проведення на державному рівні реформ окремих сфер суспільного життя. І головне – утвердження принципів місцевого управління є важливою передумовою для побудови громадянського суспільства, яке самоорганізується традиційно довкола цього інституту.

Отже, основною метою будь-яких нововведень має стати наближення влади до людини. Для цього необхідно зміцнити громаду, дати якнайбільше прав туди, де людина зустрічається з владою в повсякденному житті. Потрібна міцна вісь усієї влади: людина – громада – держава. Іншими елементами повинні стати демократія та посилення ролі держави у вирішенні

ключових суспільних проблем, зокрема в соціальному захисті громадян, насамперед соціально вразливих верств населення (дітей, пенсіонерів, інвалідів тощо).

2.2. Процедурні та функціональні реформи місцевого управління

Разом із структурними, організаційними, перетвореннями в Україні потрібно здійснювати і процедурні та функціональні реформи, суть яких полягає у перерозподілі ресурсів та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади. Максимальна кількість послуг, які може надати місцеве управління, має бути виправдана через таку ж максимальну кількість відповідних ресурсів і повноважень для їх забезпечення.

Проведення процедурних та функціональних реформ тісно пов'язане з поняттям децентралізації. Тут доцільно звернутися до зарубіжного досвіду децентралізації та розмежування повноважень центру і регіону, результати досліджень яких опубліковано в працях автора [133]. Зокрема, зазначено, що останні декілька десятиріч поняття децентралізації є основним у більшості країн Європейського Союзу. Децентралізація набуває багатьох форм, зважаючи на історію країн, їх географічні особливості, рівень розвитку, культури й підходи до державного управління. Розподіл повноважень найчастіше залежить від історичного шляху, практики й рівня розвитку країни.

У ФРН, наприклад, більшість галузей, попри федеральний устрій, належить до спільної компетенції земель і центрального уряду. Водночас, адміністрації земель мають широкі повноваження щодо нормотворчості і законодавства. Вони реально беруть участь у розробці федеральних норм через федеральну раду. Сучасний німецький федералізм має ще одну особливість, пов'язану з тим, що в цій країні столиця існує як досить умовне поняття. Хоча Берлін і є офіційною столицею, проте Бундесбанк – у Франкфурті, федеральний Конституційний суд розташований у Карлсруе, федеральний Податковий суд – у Мюнхені, а федеральне Статистичне управління – у Вісбадені.

Органи місцевого управління субнаціонального рівня розробляють особливі механізми горизонтальної інтеграції – між регіональними

утвореннями, та кооперації вертикальної – між регіональними утвореннями і національною державою. Найефективнішою системою таких зв'язків визнано німецький «кооперативний федералізм». Існують «спільні завдання», при виконанні яких земля не може діяти окремо. Щодо горизонтальної співпраці, то якраз у Німеччині вона добре розвинена: саме землі представлені у федерації (а не навпаки), відповідно землі узгоджують на федеральному рівні свою діяльність. Окрім того, що Бундесрат складається з представників урядів земель, кожна земля має ще й своє представництво у Бонні, кероване міністром федеральних справ.

В інших країнах, навпаки, саме держава представлена на регіональному рівні. У Франції префект регіону є представником держави, а за своїми повноваженнями змушений координувати роботу місцевих служб держави у цьому регіоні. Нарешті, в Італії, зокрема, Конституція передбачає, що комісар уряду керує адміністративною діяльністю. Він ставить схвальну візу на обласних законах і передає справу урядові у разі виникнення проблем із розподілом компетенцій.

Отже, не існує жодної моделі чи методології, яка дозволила б ідеально розмежувати повноваження, проте можна виокремити принципи цього розподілу: субсидіарність, солідарність і доповнюваність.

Суть принципу субсидіарності полягає у розподілі компетенції так, щоб проблеми вирішувалися на тому рівні, на якому вони виникають. За інших умов перевага надається нижчим, а не вищим органам управління, тобто пріоритет належить інституту, який знаходиться найближче до громадянина, а отже, найлегше контролюється ним.

Принцип солідарності вимагає, щоб найбагатші регіони поважали інтереси фінансово і ресурсно менш забезпечених регіонів.

Принцип доповнюваності орієнтований на виконання спільних компетенцій держави і регіону, переважно в площині економічного розвитку.

Європейська хартія місцевого самоврядування [7] визначає критерії, які повинні бути застосовані при розмежуванні повноважень між управлінням різних рівнів, зокрема: *об'єктивні критерії* – обсяг завдань, їх особливості; *суб'єктивні критерії* – ефективність та економія, тобто повноваження повинні бути розділені таким чином, що до нижнього рівня управління повинно бути віднесено всі ті повноваження, які не може бути ефективніше здійснено на вищому рівні управління.

Органи місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу мають реальні повноваження та фінансові ресурси і власний, достатній для вирішення місцевих проблем, бюджет. Тому вони можуть (як це робиться у ФРН) навіть проводити місцеві референдуми, щоб дізнатись, куди найперше треба витратити кошти бюджету. Депутатам парламенту в таких країнах взагалі немає сенсу втручатися у вирішення місцевих проблем, проблем взаємовідносин громад і громадян. Громадяни знають свою місцеву владу і її практично необмежені можливості у вирішенні проблем місцевого самоврядування. А в Україні майже 50 відсотків всіх звернень громадян до Кабінету Міністрів України стосуються питань, які знаходяться у компетенції місцевого самоврядування. І ця динаміка зберігається, адже місцеве управління не має ресурсів для реалізації повноважень. Відтак, громадяни звертаються до Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України для того, щоб вирішити свої проблеми.

Центр соціологічних і політичних досліджень та технологій «Соціополіс» провів експертне опитування із проблем місцевого самоврядування. У ролі експертів виступили понад шістдесят представників місцевого самоврядування: голів районних та сільських рад, міських голів, депутатів обласної ради, а також представники районних організацій політичних партій (були вивчені думки представників різних партій, які представляють весь політичний спектр). Оцінюючи нагальні проблеми місцевого самоврядування, експерти назвали наступні: невідповідність повноважень, передбачених Законом «Про місцеве самоврядування» фінансово (76 відсотків опитаних експертів); відсутність ефективних, добре фінансованих програм регіонального та місцевого розвитку (50 відсотків); відсутність ефективного розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування і держадміністраціями (36 відсотків); відсутність механізму автономного формування бюджетів органів місцевого самоврядування (36 відсотків); проблема адміністративного тиску в процесі виборів до органів місцевого самоврядування (35 відсотків).

Подібну ситуацію неспроможності органів управління на місцевому рівні добре усвідомлюють і громадяни. Так, експерти, відповідаючи на запитання про те, чому громадяни уникають звернень до них, відповіли: тому, що населенню добре відомо про обмежені можливості органів місцевого самоврядування (61 відсотків опитаних експертів); тому, що

населення не вірить, що тут питання може бути вирішено позитивно (29 відсотків). У даній ситуації вже не викликає здивування той факт, що характеризуючи обов'язки народного депутата України в окрузі, більше третини опитаних представників місцевого самоврядування вказали на те, що саме народний депутат повинен вирішувати конкретні соціальні, господарські та інші проблеми територіальних громад і окремих громадян. І набагато менше опитаних указали, що народний депутат повинен контролювати розгляд в органах державної влади та місцевого самоврядування, на підприємствах і в організаціях пропозиції, заяви і скарги громадян, які надійшли на його ім'я і передані для реагування на них [23]. А саме це справді передбачено Законом України "Про статус народного депутата України" [27].

Особливо гостро відчувається неспроможність надавати належного рівня послуги на рівні малих міст. Практично в усіх європейських країнах малі міста є носіями історії, традиції та культури. Це своєрідний соціокультурний генофонд, що підживлює увесь складний соціальний організм. Специфіка ситуації в сучасній Україні полягає у тому, що занепад малих міст, криза провінції відбуваються не просто в умовах посткризової стабілізації, а й за наявності недосконалого законодавства щодо розвитку місцевого управління та неререформованої політичної системи. Тобто критичний стан малих міст має низку системних соціально-правових передумов, які неможливо змінити шляхом прийняття одного окремого, навіть найдосконалішого законопроекту чи програми.

Отже, на сучасному етапі для розвитку малих міст необхідне ефективніше управління, де ініціатива має надаватися громадськості. Саме дієздатна територіальна громада і сформовані нею органи управління зроблять найбільший вклад у розвиток міста. Пропонується декілька кроків до вирішення цієї проблеми.

По-перше: посилення громадського контролю. Уряд населеного пункту повинен розглядати громадян та громадські об'єднання як своїх партнерів при прийнятті та впровадженні рішень. В Україні не поширена практика проведення публічних обговорень, досі діє система прийняття рішень «за закритими дверима», без залучення громадян до цього процесу.

По-друге: формування дієздатних територіальних громад. Це означає, що така громада не тільки самостійно діє, але й може нести відповідальність

перед своїми громадянами і майбутніми поколіннями. У ході опитувань, проведених серед громадян України, 78 відсотків респондентів ідентифікують себе зі своїм населеним пунктом. Тому процес формування так званої «малої батьківщини», в межах якої особа може реально впливати на процес прийняття рішень і бачити результати його впровадження, є дуже важливим.

По-третє: залучення всіх суб'єктів громади до роботи в громаді. Тобто, і державні установи і, органи місцевого самоврядування, і приватні структури, і пересічні громадяни повинні бути задіяні до спільної праці і йти до спільної мети – розвитку та процвітання. Необхідно створити умови, коли органи самоврядування зможуть передавати окремі функції щодо надання послуг неприбутковим організаціям, а у випадку необхідності – приватним підприємствам.

По-четверте: здійснення фінансової підтримки населених пунктів у рамках регіональної програми розвитку територій. За дослідженнями фахівців, у територіальній громаді можна виділити такі групи: керівники органів влади – 1 відсоток; підприємці, які активно впливають на життя громади – 5 відсотків; населення, яке періодично бере участь у житті громади – 10 відсотків; потенціал громади, який можна використати – 40 відсотків, населення громади, яке не задіяне до вирішення місцевих проблем – 44 відсотки [18, с. 24]. Отже, органи місцевого самоврядування, прагнучи отримати більшу підтримку своєї діяльності, повинні мобілізувати територіальну громаду навколо проекту місцевого (регіонального) розвитку, який повинен враховувати особливості розвитку кожного з цих малих міст. Такий проект, прийнятий більшістю громади, незалежно від політичних й ідеологічних поділів, може стати основою для формування відповідальності за свої рішення та за свій населений пункт.

Ще однією важливою проблемою, яка потребує вирішення, є обслуговування поселень у сільській місцевості. Аналіз зарубіжного досвіду дає змогу виокремити певні моделі організації вирішення цього питання. У країнах, що колись належали до Римської Імперії, діє «збірна система» (conventus system), за якою всі сільські райони, включаючи невеличкі поселення, належать до муніципальної території. Таким чином, містечко з 20 000 жителів може налічувати чотири – п'ять селищ разом із іншими сільськими поселеннями в його межах. Місто є відповідальним за надання

послуг у всіх цих районах. Але навіть за такої системи багато невеличких поселень залишаються поза межами зон надання адміністративних послуг.

За другою моделлю відбувається злиття кількох населених пунктів у більші об'єднання, як це робиться у скандинавських країнах. Постановою законодавчого органу об'єднується кілька сіл, у них встановлюється певна ставка податку, а комунальні послуги поширюються на сільське населення. Така модель зміцнює систему надання послуг та дає змогу усунути розгалуженість місцевих державних органів та освітніх закладів, однак зазвичай призводить до втрати багатьма селами їх самобутності.

За третьою моделлю села та селища залишаються з попереднім статусом, але в цьому випадку заохочуються різні форми їх співпраці з великими містами. Форми цієї співпраці стосуються, як правило, системи оподаткування і контрактів щодо надання послуг, але також включають взаємообмін послугами й персоналом. США інтенсивно використовують цю модель, за якою менші громади мають доступ до послуг у великих містах, що знаходяться поблизу, за системою "оплати за користування". Таким чином, громади з околиць великих міст мають доступ до деяких послуг, що надаються у цих містах.

За четвертою моделлю створюються спеціальні урядові підрозділи для обслуговування місцевих потреб, наприклад "спеціальні округи". Ця модель забезпечує функціонування освітньої системи, служб пожежної безпеки, бібліотек, водопостачання, міжмуніципального транспортного сполучення, спільного епідеміологічно-санітарного контролю, надання послуг для інвалідів тощо. Села та міста утворюють такі спеціальні округи з дозволу вищих органів влади, але на добровільній основі та за взаємною згодою. Такі округи мають певні обмеження оподаткування та функцій,

За п'ятою моделлю послуги селам і селищам надаються регіональними органами влади та органами влади графств. У цьому випадку базові комунальні послуги разом із додатковими, зазначеними вище, функціями належать до сфери повноважень регіональних виборних органів.

Проаналізувавши зарубіжний досвід, можна виокремити певні аспекти в розподілі повноважень між різними рівнями управління, які доцільно було б використати при реформуванні системи місцевого управління в Україні.

По-перше, повноваження органів місцевого управління можна розділити залежно від міри свободи, наданої їм при виконанні таких функцій:

добровільні функції, щодо яких органи місцевого управління мають найбільш широкі повноваження, тобто вони можуть, але не зобов'язані, брати на себе цю функцію і виконувати її у будь-який спосіб; обмежені добровільні функції, які органи місцевого управління зобов'язані виконувати, проте спосіб її виконання вони обирають самі; функції, які є обов'язковими для виконання та у спосіб, який чітко визначений у законодавстві.

По-друге, залежно від того, чи послуги є обов'язковими за рішенням вищого рівня управління, чи надаються на розсуд місцевого рівня, розрізняють такі способи регулювання повноважень: спосіб негативного регулювання повноважень (поширений у країнах із континентальною та змішаною моделлю місцевого управління) передбачає, що органи місцевого самоврядування вправі здійснювати такі дії, які прямо не заборонені законом і не закріплені за будь-якими іншими органами влади, тобто володіють загальною компетенцією вирішувати питання місцевого значення у межах відповідного закону; спосіб позитивного регулювання, притаманний країнам із англосаксонською моделлю місцевого управління, який передбачає, що органи місцевого самоврядування та їх посадові особи вправі здійснювати лише ті повноваження, які прямо передбачені законодавством.

По-третє, розподіл повноважень за рівнем управління, хоча до певної міри повноваження між різними рівнями дублюються: *функції низового рівня місцевого управління* (базові послуги водопостачання, охорони здоров'я і санітарного контролю, обслуговування вулиць, що належать до їх юрисдикції, освітлення, організація базарів, ярмарок); *функції проміжного рівня місцевого управління* (соціальне забезпечення, а також у деяких випадках правоохоронна діяльність і забезпечення внутрішнього порядку).

Отже, розподіл повноважень між органами влади у країнах англосаксонської моделі здійснюється за об'єктами регулювання та повноваженнями, перелік яких чітко встановлений, а у країнах континентальної моделі – за сферами та напрямками діяльності, що властиво для органів місцевого управління в Україні.

2.3. Реформування системи фінансово-матеріального забезпечення місцевого управління

Фінансово-матеріальна складова реформи системи органів місцевого управління є визначальною щодо успіху цих реформ.

Адже як би правильно не була проведена адміністративно-територіальна реформа, досконало і виважено розділені повноваження різних рівнів влади, без фінансово-матеріального підсилення органів місцевого управління реформа буде невдалою. В Україні проблема полягає не у тому, що недостатньо фінансових ресурсів, оскільки вони є завжди обмеженими. І не в тім, що уряд не хоче їх надавати місцевому рівню. Причина полягає у загальній неупорядкованості відносин, що виникають між центральним та місцевим управлінням щодо компетенції, прав та відповідальності. Відповідно, у такій ситуації важко ефективно сформувати міжбюджетні відносини та визначити критерії достатності чи недостатності передбачених коштів. Достатність має визначатися не абсолютною потребою в коштах, а у тому, наскільки обсяг повноважень відповідає обсягу ресурсів, який є у розпорядженні органів місцевого управління.

Бюджетна реформа має бути наслідком реформи територіальної, реформи системи управління, системи податків, а також реформ у галузі житлово-комунального господарства освіти, охорони здоров'я та інших, а не навпаки. Метою таких змін має стати забезпечення відповідності між компетенцією місцевого управління і фінансовими та матеріальними ресурсами, які збираються чи отримуються відповідними органами місцевого управління.

Здатність органів управління на місцевому рівні надавати високоякісні соціальні послуги, поліпшувати умови життя своїх громадян, удосконалювати інфраструктуру та залучати необхідні ресурси, які б відповідали їхнім потребам, базується на раціональному розподілі видаткових зобов'язань між різними рівнями влади, сильній і надійній базі доходів зі значною часткою власних.

Аналіз системи фінансово-матеріального забезпечення органів місцевого управління зарубіжних країн та вітчизняна практика дають змогу виділити окремі проблеми в організації фінансово-матеріального забезпечення органів місцевого управління в Україні, зокрема:

Недосконалий механізм міжбюджетних відносин та централізований підхід до формування місцевих бюджетів, як результат – делеговані повноваження не забезпечені в повному обсязі належними фінансовими і матеріальними ресурсами. Необхідність удосконалення бюджетної системи України зумовлена високим рівнем централізації фінансових коштів, невідповідністю між зобов'язаннями за видатками та джерелами фінансування, відсутністю стимулів до підвищення обсягу своїх надходжень.

Провівши певний аналіз практики формування і використання місцевих бюджетів України, можна зробити висновок, що самостійність місцевих бюджетів залишається формальною, а не реальною. Недостатньо проголосити принцип самостійності, необхідно законодавчо встановити конкретні механізми його реалізації. Важливим питанням для України є встановлення та збереження пропорцій між власними доходами органів управління на місцевому рівні та субвенціями і дотаціями, які передаються з Державного бюджету України. Чим більша у загальних доходах місцевого бюджету частка власних доходів, тим ширша діяльність із збирання податків. У результаті можна очікувати поліпшення податкової дисципліни та підвищення ефективності державних видатків. Система розподілу доходів за видами бюджетів, як і раніше, не відповідає критеріям ефективності, зокрема критерію надання в розпорядження місцевих органів влади тих податків, що є заслугою регіону. Так, Київ отримує у своє розпорядження 50 відсотків податку на прибуток підприємств, хоча не весь прибуток є заслугою підприємств міста. Наприклад, доходи філій дочірніх компаній, розташованих в інших областях і позбавлених права юридичної особи, заносяться на рахунки головної організації, розташованої у Києві. Отже, і половина податку на прибуток зараховується у бюджет міста. Такі податки, що не є заслугою регіону, не повинні надходити в місцеві бюджети або ж їх необхідно розподіляти між регіональними бюджетами пропорційно.

Також доцільно зауважити, що в структурі видатків загального фонду місцевих бюджетів найбільша питома вага належить оплаті праці працівників бюджетних установ і організацій (у середньому – 50 відсотків, а у видатках на виконання делегованих державою повноважень – понад 70 відсотків) [17]. Бюджет розвитку, як правило, є невеликим за розміром, та фінансовий потенціал територіального розвитку є досить малим.

Для того, щоб реформування системи місцевих фінансів стало ефективним, треба зрозуміти зв'язок між доходами, отриманими на місцевому рівні, та послугами, наданими на цьому рівні. Доволі легко визначити перелік необхідних послуг, набагато важче розподілити джерела доходів, що відповідають нижчим рівням управління. Децентралізований підхід до надання послуг має бути ефективним, і важливим наступним кроком для цього є підсилення дохідної автономії органів місцевого управління.

Місцеві податки і збори не відіграють помітної ролі в забезпеченні фінансовими ресурсами органів місцевого управління.

Аналіз зарубіжного досвіду місцевого оподаткування дає змогу виокремити три моделі: *перший тип* моделі базується на місцевих прибуткових податках із громадян (Скандинавські країни); *другий тип* базується на податках на нерухомість (треба пам'ятати, що в таких системах є й інші місцеві податки, однак податок на нерухомість – найважливіший). Прикладами такої системи можуть слугувати Великобританія, Франція; *третій тип* моделі використовують країни, в яких органи місцевого управління можуть запроваджувати будь-який із таких податків: земельний податок, комунальний податок на підприємців, комунальний податок на приватних осіб, місцевий податок на комерційну діяльність, податок на будинок і податок на туризм.

В цілому, реформуючи систему місцевих податків в Україні, необхідно застосовувати принципи оподаткування, визначені ще А. Смітом, які проте і до сьогодні не втратили своєї актуальності: громадяни будь-якої держави зобов'язані брати участь у підтримці уряду, кожен по можливості своїх власних коштів, тобто в розмірах доходів, отримуваних ним під захистом держави» (всезагальність оподаткування); частина податку, що платить кожен громадянин, повинна бути визначена, а не довільна. Час її сплати, спосіб стягнення та розмір внеску повинні бути точно і суворо визначені як для осіб, що платять податки, так і для всього суспільства (визначеність податку); кожен податок має стягуватись у такий час і у такий спосіб, що є найбільш зручними для платника (зручність оподаткування); податок повинен стягуватись таким чином, щоб він забирав у народу якомога менше грошей понад те, що потрапляє в державне казначейство, і в той же час, щоб

зібрані гроші залишались якомога менше часу в руках збирачів (дешевизна справляння податків).

Отже, сформульовані А. Смітом принципи відображають тенденції не лише тогочасної, але й сучасної податкової політики, зумовлені логікою розвитку економічного і суспільного життя, фіскальними інтересами держави [18, с. 12].

Підсумовуючи викладене вище, виокремлюємо критерії, на основі яких потрібно здійснювати реформування системи місцевих податків:

географічно рівномірний розподіл податкової бази. Це забезпечує те, що відмінності між органами місцевого управління з більшими й меншими податковими базами не надто великі. Якщо не дотримуватися цієї умови, то тоді виникнуть величезні розбіжності між “багатими” та “бідними” юрисдикціями. Наприклад, податкова база для податку на експлуатацію природних ресурсів розподілятиметься дуже нерівномірно, тоді як доходи від податку на нерухомість розподіляються. Очевидно, не існує податку, доходи від якого розподіляються абсолютно рівномірно по територіях. Однак існують певні потенційні місцеві податки, які є кращими, а деякі є гіршими, з огляду на цей критерій;

податок, приналежність якого до певної громади легко визначити. Збирати, наприклад, податок на нерухомість дуже просто, адже кожен об'єкт нерухомості міститься в одній юрисдикції. Подібно до цього прибутковий податок із громадян не є проблемою, безвідносно чи його сплачено за місцем проживання (як у більшості європейських країн), чи за місцем роботи. Але набагато складніше в разі з податком на прибуток акціонерної компанії, коли компанія зареєстрована в одному місті, але провадить діяльність і отримує прибуток у кількох інших місцях. Виникає проблема з визначенням того, який орган місцевого управління має отримувати дохід від податку. Часткове вирішення цього питання в Польщі, наприклад, таке: податкові надходження розподіляються між органами місцевого управління пропорційно до кількості працівників, що працюють в окремих місцевостях;

прозорість податку. Певні податки, такі як податок з нерухомості чи прибутковий податок з громадян, є більш прозорими, ніж інші, зокрема ПДВ чи акцизний збір. Зрозуміло, що прозорі податки стимулюють більшу підзвітність органів місцевого управління;

розподіл податкових доходів пропорційно до розподілу функцій. Потрібно забезпечити, щоб місцева податкова база надавала доходи, достатні для виконання найважливіших місцевих функцій;

система місцевих податків не повинна бути надто фрагментарною чи надто складною. Велика кількість маленьких місцевих податків, жоден із яких не приносить суттєвого доходу до місцевих бюджетів. Витрати на збір податків за такої системи зазвичай відносно великі. Подібна система також надмірно складна і непрозора, що зменшує значимість підзвітності місцевого оподаткування.

Відсутність налагодженої системи комунальних фінансово-кредитних установ. В Україні практично відсутні комунальні фінансово-кредитні установи, які дозволяють використовувати позиковий механізм: місцеві цінні папери, комунальне кредитування тощо, які широко використовуються за кордоном та є джерелом фінансування інвестиційних програм. Водночас важливою є зарубіжна практика виведення територіальних громад із кризових ситуацій, зокрема інститут муніципального банкрутства та інститут «ресиверів», які використовуються в США, Польщі тощо. Метою визнання територіальної громади банкрутом є не застосування санкцій щодо громади-боржника, а навпаки, її підтримка, надання допомоги для виходу з кризи, позбавлення тягаря боргу. Тобто, дати територіальній громаді нового старту, надати допомогу, заохочення керівництву без проведення заходів превентивного значення. Проте повторне виникнення ситуацій фінансової та управлінської неспроможності територіальної громади потребує радикальніших методів, зокрема інституту “ресиверів” (судових виконавців), коли в територіальній громаді, яка визнана банкрутом судом, або губернатором штату (в США), призначається відповідна особа – ресивер, що має практично необмежену владу. Таким чином, орган місцевого управління фактично напряду управляється зі штату, і за такого режиму управління практично не застосовуються демократичні процедури прийняття рішень. План виведення територіальної громади з кризи передбачає два етапи із призначенням на кожному етапі нового ресивера. Перший етап – відновлення фінансової спроможності, другий – створення умов для повернення територіальній громаді демократичного управління.

Отже, зарубіжна практика банкрутств територіальних громад є дієвим механізмом відновлення фінансової спроможності місцевих органів влади і

може бути використана в українській практиці за умови розвитку вітчизняного законодавства щодо місцевого управління.

Досліджуючи досвід зарубіжних країн, стало зрозумілим, що надання органам місцевого управління відповідальності за збільшення своїх власних доходів є тривалим і складним процесом. Що стосується України, то через фактичну централізацію дохідної бази та слабкі фінансові й адміністративні можливості нереалістичним буде припустити, що цей процес можна швидко здійснити. Однак, якщо уряд має серйозні наміри поліпшити надання послуг через реальну децентралізацію, то необхідно для цього визнати зв'язок між послугами, що надаються на місцевому рівні, та коштами, необхідними для надання таких послуг.

По-перше, забезпечити відповідність між фінансово-матеріальним забезпеченням та повноваженнями органів місцевого управління шляхом: – збільшення обсягів бюджету розвитку; збільшення частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті; удосконалення механізму міжбюджетних відносин.

По-друге, сформувати ефективну та дієву систему комунальних фінансово-кредитних установ, що дасть змогу використовувати позиковий механізм: комунальне кредитування, місцеві цінні папери тощо, які є джерелом фінансування інвестиційних програм.

По-третє, удосконалити податкову систему загалом та систему місцевих податків зокрема. Багато країн із перехідною економікою мають дуже високі граничні податкові ставки, що перешкоджає органам місцевого управління скористатися навіть можливими власними податками, які вони мають у своєму розпорядженні. На нашу думку, доцільно знизити ставки податків та відмінити велику кількість пільг і звільнень щодо сплати податків.

По-четверте, у процесі удосконалення вітчизняного законодавства щодо місцевого управління та його фінансового забезпечення сформувати інститут банкрутства територіальних громад, який би дав можливість підтримки фінансово неспроможних громад та відповідав соціально-економічним потребам держави і суспільства.

ВИСНОВКИ

Проведений аналіз зарубіжного та вітчизняного досвіду організації місцевого управління дає змогу зробити такі висновки.

Система місцевого управління в Україні потребує комплексних реформ, тому зарубіжний досвід буде корисним і показовим для їх послідовного та ефективного втілення. Ці реформи можна поділити на три типи: організаційні реформи (коригування кількості адміністративних одиниць), фінансові реформи і процедурні та функціональні реформи.

Для ефективного реформування адміністративно-територіального устрою необхідно: законодавчо визначити статус адміністративно-територіальних одиниць; законодавчо закріпити форми та методи взаємовідносин між державою й адміністративно-територіальними одиницями.

Проаналізувавши зарубіжний досвід організації та реформування адміністративно-територіального устрою, можна стверджувати, що в Україні доцільно застосувати трирівневу систему територіального устрою: громада, район, область.

Функціональні реформи місцевого управління в Україні передбачають ефективний розподіл повноважень між різними рівнями управління.

По-перше, повноваження органів місцевого управління можна розділити залежно від ступеню свободи, наданої їм при виконанні цих функцій: *функції, які є обов'язковими* для виконання у спосіб, який чітко визначений у законодавстві; *необмежені обов'язкові функції*, які органи місцевого управління зобов'язані виконувати, проте спосіб їх виконання вони обирають самі; *добровільні функції*, щодо яких органи місцевого управління мають найбільш широкі повноваження, тобто вони можуть, але не зобов'язані брати на себе ці функції, та можуть виконувати їх у будь-який спосіб.

По-друге, залежно від того, чи послуги виконуються за рішенням вищого рівня управління, чи надаються на розсуд місцевого рівня, розрізняють повноваження: які *прямо передбачені* законодавством; які *прямо не заборонені* законодавством і *не закріплені* за будь-якими іншими органами влади.

По-третє, розподіл повноважень за рівнем управління: функції низового рівня місцевого управління; функції проміжного рівня місцевого управління.

Запропоновано здійснити необхідні реформи системи фінансово-матеріального забезпечення місцевого управління:

- забезпечити відповідність між фінансово-матеріальним забезпеченням та повноваженнями органів місцевого управління, шляхом: збільшення обсягів бюджету розвитку; збільшення частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті; удосконалення механізму міжбюджетних відносин;

- удосконалити податкову систему загалом та систему місцевих податків зокрема. Багато країн із перехідною економікою мають дуже високі граничні податкові ставки, що перешкоджає органам місцевого управління скористатися навіть можливими власними податками, які вони мають у своєму розпорядженні. Доцільно знизити ставки податків, водночас відмінити велику кількість пільг та звільнень від сплати податків; відмовитись від тих місцевих податків, які не мають належної фіскальної потужності; забезпечити прозору систему стягнення та використання податкових надходжень»

- сформувати ефективну та дієву систему комунальних фінансово-кредитних установ, що дасть змогу використовувати позиковий механізм: місцеві цінні папери, комунальне кредитування тощо, які є джерелом фінансування інвестиційних програм;

- в процесі удосконалення вітчизняного законодавства щодо місцевого управління та його фінансово-матеріального забезпечення сформувати інститут банкрутства територіальних громад, який би дав можливість підтримки фінансово неспроможних територіальних громад та відповідав соціально-економічним потребам держави і суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] : затверджено Законом України № 2542-III від 21.06.2001 р. // Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
2. Бугай С. Агентства регіонального розвитку в Україні. Становлення та перспективи [Текст] / С. Бугай, М. Лендъел, Є. Кіш [та ін.]; Київський центр Інституту «Схід-Захід». – К. : Міленіум, 2002. – С. 26.
3. Вакуленко В. М. Стратегічне планування на місцевому та регіональних рівнях [Текст] / В. М. Вакуленко, В.В. Мамонова, Ю. П. Шаров. – Ужгород : Патент, 2004. – 198с.
4. Власик В. Представники Хмельниччини вирішили підтримати адміністративну реформу в Україні / В. Власик [Текст] // Ділове місто. – 2007. – № 45 (206). – С. 10.
5. Григорьев В.А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика: монография [Текст] / В. А. Григорьев. – К. : Истина, 2005. – 424с.
6. Декларація про державний суверенітет України : прийнята Верховна Радою Української РСР 16 липня 1990 р. [Текст] // Відомості Верховної Ради Української РСР . – 1990. – № 3. – Ст. 429.
7. Європейська хартія місцевого самоврядування // Місьцеве самоврядування. [Текст]. – 1997 . – № 12. – С.90-94.
8. Засць І. Порівняльно-правовий аналіз статусу області: світовий досвід / І. Засць // Вісник Львівського університету [Текст]. – 2004. – Вип. 40. – С. 174-183.
9. Конституции государств Европейского Союза [Текст]. – М. : Издательская группа «ИНФА Норма», 1997. – 520 с.
10. Конституции зарубежных государств [Текст] / сост. Проф. В. В. Маклаков. – М. : БЕК, 2004. – 584 с.
11. Конституційне право зарубіжних країн [Текст] : навч. посіб. / В. О. Ріяка (кер. авт. кол.), В. С. Семенов, М. В. Цвік [та ін.] ; за заг. ред. В. О. Ріяка. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 512 с.
12. Конституція Республіки Польща : Закон від 02.04.1997 р. // Dziennik Urzędowy [Text]. – 1997. - № 79. – S. 483.

13. Конституція України [Текст] : прийнята на п'ятій сесії Верховної ради України 28 червня 1996 р. – К.: Просвіта, 1996. – 80 с.
14. Культура городского самоуправления [Текст] / под ред. С. В. Вобленко. Николаев : Тетра, 1997. – 368с.
15. Лазор О. Д. Основи місцевого самоврядування [Текст] / О. Д. Лазор. – Львів : ЛІДУ УАДУ, 2003. – 164 с.
16. Лазор О. Д. Територіальна організація влади в Україні [Текст] / О. Д. Лазор, А. О. Чемерис. – К. : Дакор, 2007. – С. 16.
17. Мамонова В. В. Особливості бюджетного процесу на місцевому рівні / В. В. Мамонова // Аспекти самоврядування [Текст]. – 2004. - № 3 (24). – С. 19-22.
18. Михайлинин Л. Р. Децентралізація влади: зарубіжний досвід для України / Л. Р. Михайлинин // Демократичні стандарти професійного навчання та діяльності публічних службовців: теорія та практика [Текст] : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (22 березня 2007 р., м. Львів) : у 2 ч. – Ч. 2. – ЛРІДУ НАДУ, 2007. – С. 209-214.
19. Михайлинин Л. Р. Місьцеве самоврядування в конституціях європейських країн : порівняльний аналіз / Л. Р. Михайлинин // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. – Вип. 10. – Львів : ЛІДУ НАДУ, 2006. – С. 470-475.
20. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран [Текст] / А. А. Мишин. – М. : Белые альвы, 1996. – 400 с.
21. Місьцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку [Текст] / В. В. Кравченко, В. А. Негода, М. О. Пухтинський [та ін.]. – К. : [б. в.], 2000. – 304.
22. Муніципальне право зарубіжних країн [Текст] : навч. посіб.: у 2 ч. – Ч. 2 / М. О. Баймуратов, О. В. Баталов, В. М. Кампо, О. А. Музика ; за заг. ред. проф. П. Ф. Мартиненка. – К. : Знання України, 2006. – 120 с. – Серія «Інновац. освіт. технології у муніципал. праві»).
23. Полторак В. Хто асфальтуватиме дороги і прокладатиме газ? Парламент, регіони, інтереси / В. Полторак // День [Електронний ресурс]. – 2003. - № 14. – 25 січ. – Режим доступу : <http://www.day.kiev.ua>.
24. Про адміністративно-територіальний устрій [Електронний ресурс] : проект закону / за ред. А. Матвійчика // Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

25. Про адміністративно-територіальний устрій [Електронний ресурс] : проект закону / за ред. О. Мороза // Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
26. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України // Відомості Верховної Ради [Текст]. – 1997. – № 24. – С. 170.
27. Про статус народного депутата [Електронний ресурс] : Закон України № 2790-ХІІ від 17.11.1992 р. // Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
28. Прошко В. Порівняльний аналіз положень про місцеве самоврядування в конституціях країн Європи [Електронний ресурс] / В. Прошко // Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua>.
29. Соловьев К. Украинская федерация [Электронный ресурс] / К. Соловьев // Режим доступу : www.politklass.ru.
30. Ткаченко Н. М. Податкові системи країн світу та України. Облік і звітність [Текст] / Н. М. Ткаченко. – К. : Алеута, 2004. – 554 с.
31. Ткачук А. Місцеве самоврядування: світовий та зарубіжний досвід [Текст] / А. Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун. – К. : Заповіт, 1997. – 186 с.
32. Финансовая база органов власти западных стран [Текст]. – М. : [б. и.], 1994. – 125 с.
33. Харвей Д. Британское государство [Текст] / Д. Харвей, К. Худ. – М. : [б. и.], 1961. – С. 251-253.
34. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран [Текст] / В. Е. Чиркин; Институт государства и права ВАН. – М. : Юрист, 1997. – 528 с.
35. Штімпфель Г. Комунальне самоврядування [Текст] / Г. Штімпфель, Г. Шоллер. – Мюнхен: Баварська школа управління; Корпорація публічного права; Бонн : Федеральна академія державного управління при Федеральному міністерстві внутрішніх справ, 1978. – 270 с.

Шикеринець В.В. , Козлов М.В., Гуменюк А.І.

**ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ МІСЦЕВОГО
УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ЗАРУБІЖНОГО
ДОСВІДУ**

Віддруковано на поліграфічній дільниці лабораторії технічних засобів центру,
м. Івано-Франківськ, вул. Незалежності, 46, тел. (03422) 77-58-33

