

УДК 35. 316

*I. I. СВІРІДОВ*

## **ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ЕКОНОМІЧНОЇ ОСНОВИ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ**

*Узагальнено досвід країн світу щодо формування та розвитку економічної основи місцевого самоврядування та здійснено огляд моделей місцевих бюджетів.*

**Ключові слова:** місцеві бюджети, доходи і видатки місцевих бюджетів, муніципальні позики, децентралізація.

*In the article summarizes the experience of the world for the formation and development of the economic foundations of local government and carried out a survey of local budgets.*

**Key words:** local budgets, revenues and expenditures of local budgets, municipal loans, decentralization.

На сьогодні актуальним є наукове осмислення досвіду країн світового співтовариства з формування та розвитку економічної основи місцевого самоврядування, а також з урахуванням особливостей української економіки його практичного використання у вітчизняній господарській практиці. Система місцевих бюджетів як основна ланка економічної основи місцевих органів влади існує в усіх країнах світу. Її розвиток і функції зумовлені низкою національних, політичних, економічних чинників.

Формуванню та розвитку економічної основи місцевих органів влади присвячено чимало як вітчизняних, так і зарубіжних наукових робіт. Проблеми вдосконалення формування та використання місцевих бюджетів, збільшення їх дохідної бази знайшли своє відображення в роботах таких вітчизняних і закордонних учених, як Н. Бойцун, В. Іваненко, Ж. Зіллер, Б. Карпінський, К. Кронваль, Л. Миргородська, Н. Мирна, К. Плоккер, Г. Поляка, С. Хагрут, Г. Холліс, І. Януль. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням з цієї проблематики, слід зауважити, що існує потреба в її подальшому дослідженні. Це зумовлено наявністю дискусійних питань, що пов'язані з децентралізацією управління бюджетною системою як в Україні, так і за кордоном, недостатністю досліджень, в яких аналізується потенціал місцевих бюджетів.

Метою даної роботи є узагальнення досвіду країн світу щодо формування та розвитку економічної основи місцевого самоврядування та здійснення огляду закордонних моделей місцевих бюджетів.

Успішне вирішення завдання формування та розвитку економічної основи місцевого самоврядування передбачає вивчення й критичне осмислення досвіду країн світового співтовариства, у першу чергу, держав з високим рівнем розвитку економіки.

Оскільки ключовим елементом економічної основи місцевого самоврядування є бюджет, акцентуємо увагу на правовому регулюванні та організації його формування в цих країнах.

Зауважимо, що головним правовим актом, який встановлює принципи формування місцевих бюджетів для країн – членів Ради Європи, є Європейська хартія місцевого самоврядування, ст. 3 якої передбачає, що органи місцевого самоврядування повинні мати право регулювати діяльність і управляти значною частиною суспільних справ в інтересах місцевого населення. Ст. 9 містить такі принципові положення:

- органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх функцій;

- фінансові кошти органів місцевого самоврядування мають відповідати функціям, передбаченим конституцією або законом повноважень;

- частина фінансових коштів органів місцевого самоврядування повинна надходити за рахунок місцевих податків і зборів, розмір яких органи місцевого самоврядування мають право встановлювати в межах, визначених законом [3].

Виділяють такі основні джерела місцевих бюджетів: місцеві податки, збори, субсидії органам місцевого самоврядування, місцеві позики [8, с. 71].

Крім цього, надходження можуть бути від реалізації комунальної власності, штрафів, доходів від діяльності комунальних підприємств, процентних нарахувань на муніципальні депозити тощо, однак ці джерела не вважаються визначальними і зазвичай проходять під найменуванням “інші” [Там же, с. 72].

Загальним для більшості країн є принцип наділення територіальних громад, які мають виборні органи управління, власними бюджетами. У Великобританії місцеві бюджети існують в округах, графствах і містах, у Швейцарії – в кантонах і громадах, в Німеччині – у громадах та містах, в Італії, Бельгії – в провінціях, комунах, в Данії, Норвегії, Швеції – у сільських і міських комунах тощо.

Основна частина власних доходів місцевих бюджетів формується за рахунок різних податків. Поділ податкових доходів між бюджетами здійснюється в більшості країн світу двома способами: 1) певні види податків закріплюються між бюджетними рівнями; 2) окремі види податків (або один податок) розподіляються між бюджетними рівнями в певних пропорціях шляхом розщеплення ставок податків (регулюючі податки).

При цьому національні бюджетні системи мають відмінності за співвідношенням і особливостям способів поділу податків.

У Німеччині громади збирають “прямі” податки на професійну діяльність, на землю, з розважальних закладів, від продажу алкогольних напоїв, податки на собак тощо. Крім того, до бюджету громад надходить частина федеральних регулюючих податків. Більше 17 % регулюючих податків територіальних громад Німеччини концентрують у місцевих бюджетах. Причому основним є прибутковий податок [1, с. 124].

У Франції, навпаки, прибутковий податок повністю надходить до державного бюджету. Аналогічно формується головна частина доходів федерального бюджету США, де сума індивідуального прибуткового податку і податків та внесків по соціальному страхуванню перевищує 80 % всіх доходів. Франція демонструє найбільш централізовану серед країн Європейського Співтовариства модель міжбюджетних відносин з органами місцевого самоврядування (поряд з Нідерландами та Бельгією).

Система прямих місцевих податків Франції, які формують дохідну частину місцевих бюджетів (житловий податок, професійний податок, земельний податок, транспортний податок, податок на прибирання вулиць тощо), забезпечувала на початку 1990-х рр. лише 35 – 40 % видаткових повноважень. У результаті заходів щодо децентралізації державного управління частка власних (прямих) податків у бюджетах органів місцевого самоврядування зросла вже 2000 р. до 60 – 65 %. Тим не менш, Франція залишається в ряді країн, де поки що домінує централізована модель міжбюджетних відносин [2].

Канада певною мірою є прикладом децентралізованої федеративної держави, що приділяє велику увагу вирівнюванню відмінностей між провінціями. Останні мають широкі повноваження за видатками та, на відміну від інших країн, їм надано також суттєві права на збір податків. До того ж центральні відрахування йдуть на користь провінцій з низькими доходами з тим, щоб усі провінції мали рівний рівень бюджетних ресурсів. Децентралізація в цій ситуації допомагає адаптувати соціальну політику до місцевих потреб, забезпечуючи урядам провінцій доходи, достатні для підтримки єдиних стандартів суспільних послуг при однакових рівнях оподатковування [8, с. 73].

В Японії місцеві податки відіграють суттєву роль. Вони забезпечують майже 35 % усіх податкових надходжень у країні і становлять понад 70 % дохідної частини місцевих бюджетів (прямі податки). Основні види і граничні ставки місцевих податків закріплені законодавчо. До місцевих податків входять такі: префектурний; податок на підприємницьку діяльність; на майно фізичних осіб; з продажів; транспортний податок, акцизи за послуги (проживання в готелях, купання в гарячих джерелах) тощо. Частка податкових надходжень до місцевих бюджетів різного рівня сильно коливається. Найбільшими вони є у великих містах та промислово розвинених муніципалітетах. Так, у бюджеті Токіо питома вага місцевих податків значно перевищує середній по країні, досягає 85 % [5].

Поряд з податками джерелом доходів місцевих органів влади є різні збори з населення, компенсації за послуги. До них, зокрема, належать платежі за каналізацію, паркування, видачу ліцензій, паспортів і водійських документів; благоустрій вулиць; користування будівельними й оздоровчими спорудами, установами культури, громадським транспортом; плата за нотаріальні, ритуальні та інші послуги.

Джерелами муніципальних доходів зарубіжних країн можуть бути і так звані компенсаційні внески, а саме:

– якими обкладається вартість земельної ділянки внаслідок проведення заходів санації;

– які стягуються під час підготовки земельних ділянок до забудови.

Значну частину неподаткових надходжень зазвичай складають штрафи, що накладаються місцевими властями за порушення правил торгівлі, забруднення навколишнього середовища тощо.

Однак доходи місцевих органів влади зарубіжних країн найчастіше недостатні для покриття їх витрат. Як зазначає французький дослідник В. Дюран, за деякими винятками місцева автономія у сфері фінансів є ілюзією в сучасному світі [2].

В Італії, наприклад, за рахунок державного бюджету та коштів спеціальних фондів розвитку покривається близько 85 % поточних витрат місцевих органів влади, в той час як в Ізраїлі за рахунок центральних субсидій покривається 70 % витрат муніципалітету, а в Румунії – 84 % [1].

В Японії місцеві органи влади за рахунок своїх доходів здатні покривати третину витрат. Не випадково тут набуло поширення твердження про те, що місцеві органи влади користуються самоврядуванням лише на одну третину [5, с. 39].

У дещо кращому становищі перебувають муніципалітети США і Канади, які зі своїх доходів покривають відповідно 60 % і 50 % витрат [4].

Багато в чому аналогічна ситуація склалася в Данії, де 40 % місцевих бюджетів складають надходження від місцевих податків, 10 % – з місцевих неподаткових джерел, а 50 % припадають на державні субсидії [7].

У Франції частка місцевих податків у бюджеті комун відповідає 45 – 50 %, а в бюджеті департаментів – близько 38 %, у той час як із зовнішніх джерел фінансується 35 % бюджету комун і 41,5 % бюджету департаментів [8]. Як бачимо, в усіх цих країнах муніципалітети є реципієнтами державної підтримки. Обсяг фінансової допомоги варіюється в діапазоні від 40 % (США) до 70 % (Великобританія).

Зазвичай розрізняють два види державних субсидій: загального та спеціального призначення. Субсидії загального призначення призначаються переважно для покриття дефіцитів місцевих бюджетів та інших видатків загального характеру, що визначаються самими місцевими органами влади. У Франції, наприклад, загальна дотація місцевим органам виплачується за рахунок коштів, що надходять у вигляді податку на додану вартість, і складається з декількох частин, що обчислюються за різними методиками.

Другий вид субсидій називається субвенціями і направляє на покриття витрат, схвалених центральним урядом. Субвенції найчастіше є засобом, а не метою, оскільки їх надання обумовлюється проведеною міністерством політикою, спрямованою на забезпечення відповідних служб або їх діяльності.

У місцевих бюджетах, наприклад, Великобританії і Франції переважають дотації, а в Німеччині та Канаді – субсидії.

Надання субсидій місцевим органам влади в зарубіжних країнах відіграє важливу роль у функціонуванні державного механізму, значною мірою визначаючи межі самостійності місцевого самоврядування і забезпечуючи більшу керованість останнього з боку держави. Крім того, за допомогою субсидій

відбувається перерозподіл загальнонаціонального доходу, вирівнювання умов надання послуг населенню в різних територіальних підрозділах.

Одним з джерел фінансування місцевих органів влади зарубіжних країн можуть бути муніципальні позики. Муніципалітети зазвичай вдаються до них для фінансування довгострокових проєктів, які не можуть бути оплачені з поточних доходів місцевої влади, та за допомогою центральних субсидій.

Важливо відзначити, що центральні органи влади досить суворо регламентують використання місцевих позик. У Німеччині, наприклад, місцеві органи влади зобов'язані погоджувати плани випуску позик з міністерством фінансів і центральним банком, отримавши при цьому від них спеціальний дозвіл на випуск позики. У такому дозволі встановлюється низка показників позики, в тому числі ліміт боргу і термін його погашення. Якщо місцева влада надалі не в змозі розплатитися за позиками, вони звертаються за допомогою до центрального уряду, який не відмовляє у виділенні необхідних сум тим муніципалітетам, які діють відповідно до політики центральної влади.

Слід погодитися з І. Нікітіним, який відзначає обмеженість господарської діяльності муніципалітетів за кордоном. Причому, законодавство різних країн зазвичай включає суттєві обмеження такої діяльності: заборона дій, що призводять до посилення монополій; установлення абсолютної або відносної межі фінансової участі муніципалітетів у бізнесі; запровадження вимоги здійснювати тільки ті види діяльності, які відповідають місцевим громадським інтересам; заборона використання господарської діяльності для розширення власних повноважень. За будь-яких обставин господарська діяльність повинна відповідати муніципальним завданням і не виходити за рамки повноважень місцевих властей [6, с. 59].

У Німеччині та Іспанії прийнято делегувати проведення місцевої політики в частині господарської діяльності на регіональний рівень. В Ірландії місцевим органам надано широкі повноваження щодо здійснення господарської діяльності, але на практиці вони мало використовуються. Навпаки, у Великобританії повноваження щодо здійснення господарської діяльності влади муніципалітетів незначні, але вони намагаються використовувати їх максимально для стимулювання розвитку місцевої економіки.

У тих випадках, коли допускається і практично здійснюється господарська діяльність місцевих органів влади, її основними напрямками є такі:

- проведення протекціоністських заходів, зокрема перешкоджання закриттю підприємств шляхом надання технічної і фінансової допомоги, вдосконалення методів виробництва і збуту;
- комерційна життєздатність може поєднуватися з наданням робочим права участі у прийнятті рішень на підприємствах;
- проведення структурних змін в економіці, в тому числі визначення ключових галузей промисловості, в які слід направляти інвестиції;
- розробка системи обмежень, що дозволяє спрямовувати підприємницьку діяльність в райони, які функціонують в несприятливих умовах.

Для здійснення господарської діяльності місцеві органи влади можуть створювати власні структури, комунальні і міжмуніципальні підприємства,

використовувати форми партнерства та дольової участі в підприємствах приватного сектора [6, с. 60].

Національне законодавство може регламентувати безпосередньо створення комунальних підприємств. Міжмуніципальні підприємства активно створюються місцевими органами влади Бельгії, Кіпру, Данії, Фінляндії, Німеччини, Греції, Нідерландів, Норвегії, Туреччини [Там же, с. 64].

У цілому, економічна політика місцевих органів влади вельми обмежена, територіальні громади є скоріше об'єктами, ніж дійсно суб'єктами економічних відносин. Керівний комітет Ради Європи з місцевим і регіональним органам влади рекомендує уникати економічного розвитку, занадто сильно зосередженого на місцевій ситуації, оскільки в умовах глобалізації економіки різні форми участі в господарській діяльності повинні вписуватися в рамки державної та регіональної політики і не повинні порушувати принцип.

Суттєвим моментом у практиці управління розвитком місцевих громад є оновлення складу індикаторів, що використовуються в плануванні та моніторингу. Цей процес пов'язаний, в першу чергу, з реалізацією в зарубіжних країнах стратегій сталого розвитку, що передбачають у тому числі, збереження високої якості навколишнього середовища.

Узагальнення і систематизація форм та інструментів, за допомогою яких органи влади забезпечують ефективне використання бюджетних коштів, розвиток економічної основи місцевого самоврядування дозволяє визначити такий їх склад.

1. Застосування моделі бюджетування, орієнтованої на результат. Така модель існує в США, Новій Зеландії, Австралії, Великобританії та Швеції. Пізніше на неї перейшли Франція і Німеччина.

2. Різноманітність варіантів кооперації муніципалітетів. У їх числі: купівля дрібними муніципалітетами послуг одного великого (наприклад, надання місць у кризових центрах); створення організацій, в керуючі органи яких входять представники кількох муніципалітетів (наприклад, компаній, які здійснюють транспортні послуги); партнерство між декількома муніципалітетами в реалізації великих проектів (наприклад, будівництво підприємств з переробки відходів).

3. Розвиток міжмуніципальних зв'язків, які в певних випадках призводять до укрупнення муніципалітетів. Таке добровільне об'єднання проходить набагато більш ефективно, ніж примусове укрупнення, спроби якого були зроблені Францією, Фінляндією та багатьма іншими країнами. Надзвичайно цікавий досвід визначення меж округів є в Данії, де на основі досліджень було виявлено сформовані торгові зони (44 зони), зони концентрації трудових ресурсів (123 зони) і інші сфери взаємовпливу. Потім законодавчо були затверджені принципи зміни муніципального поділу, узгоджені з муніципалітетами. У багатьох випадках об'єднання муніципалітетів економічно стимулюється державою [5, с. 78].

4. Процес децентралізації в кожній країні супроводжується обов'язковим закріпленням за органами місцевого самоврядування законодавчо

встановлених бюджетних зобов'язань (мандатів). Зобов'язання встановлюються не на основі двосторонніх угод (договорів), а на базі державних нормативних правових актів, законів.

5. Процес децентралізації міжбюджетних відносин супроводжується збільшенням частки власних (прямих) джерел оподаткування в бюджетах органів місцевого самоврядування. Роль регулюючих податків при формуванні дохідної частини бюджетів місцевого самоврядування має тенденцію до зниження.

6. При формуванні міжбюджетних відносин у ланці “органи державної влади – органи місцевого самоврядування” все більшої ваги набувають загальнодержавні соціальні стандарти бюджетного забезпечення.

7. Фінансова допомога органам місцевого самоврядування з центру здійснюється не на основі середньостатистичного бюджетного вирівнювання, а на базі територіальних програм економічного і соціального розвитку.

Зрозуміло, що ці загальні висновки з практики країн з ринковою економікою не можуть служити як аналогова модель для України. Але, безумовно, цей досвід необхідно враховувати, здійснюючи реформу місцевого самоврядування.

#### Література:

1. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики : [учеб. для вузов] / А. Г. Гранберг. – М. : ИД ГУ ВШЭ, 2004. – 495 с.
2. Дюран В. Э. Местные органы власти во Франции / В. Э. Дюран. – М., 2007. – 211 с.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування. – Режим доступу : <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Ukrainian/122-Ukrainian.pdf>
4. Крилов Л. З. Федеральна допомога провінціям та землям в Канаді / Л. З. Крилов // Фінанси України. – 2009. – № 1. – С. 32.
5. Медведев Н. Л. Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор) / Н. Л. Медведев, А. И. Ракитов. – М. : Юрид. лит-ра, 2010. – 239 с.
6. Никитин И. Е. Хозяйственная деятельность местных органов власти в странах – членах Совета Европы (по материалам Совета Европы) / И. Е. Никитин // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. – 2009. – № 4. – С. 57–67.
7. Фененко Ю. В. Муниципальные системы зарубежных стран: правовые вопросы социальной безопасности / Ю. В. Фененко. – М. : МГИМО-Университет, 2004. – 401 с.
8. Черник І. Д. Платежі та збори як джерело місцевих бюджетів у європейських країнах / І. Д. Черник // Фінанси України. – 2009. – № 7. – С. 71–73.

Надійшла до редколегії 01.06.2011 р.