

УДК 352/354(4)

**С. В. Алфьоров, аспірант**  
*ДВНЗ “Українська академія банківської справи НБУ”*

## **ОСОБЛИВОСТІ УСТРОЮ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД КРАЇН – ЧЛЕНІВ ЄС**

*У статті розглянуто досвід зарубіжних країн – членів ЄС: Німеччини, Франції та Польщі, у сфері функціонування місцевого самоврядування, зокрема досвід функціонування територіальних громад.*

*Ключові слова: територіальна громада, місцеве самоврядування, бюджет, управління.*

**Постановка проблеми.** Оскільки Україна вибрала для себе євроінтеграційний шлях подальшого розвитку, то досвід функціонування місцевого самоврядування країн – членів Європейського Союзу – може бути корисним і для нашої держави. Функціонування територіальних громад Німеччини, Франції та Польщі мають як свої переваги, так і свої недоліки. Але все одно досвід їх функціонування є важливим для України, оскільки дані країни є країнами-членами Європейського Союзу та посідають провідні місця у світовому економічному розвитку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням зарубіжного досвіду територіальних громад країн – членів ЄС займається велика кількість науковців, серед яких В. Е. Дюран, Бернар Дрейфюс, І. Р. Залуцький, В. В. Руденко та багато інших. Також питання щодо функціонування зарубіжних місцевих громад висвітлені в конституції зарубіжних країн та в багатьох нормативних і правових актах.

**Мета статті** – проаналізувати досвід функціонування територіальних громад зарубіжних країн, виявити їх основні функції, обов’язки та фінансові основи їх функціонування.

**Виклад основного матеріалу.** Вибір України в напрямку євроінтеграції зумовлює застосовувати нові підходи до розвитку регіонів, визначення цілей, пріоритетів і механізмів реалізації регіональної політики. І саме досвід країн ЄС у сфері розвитку місцевого самоврядування, зокрема розвитку територіальних громад, на нашу думку, є досить корисним для України. Оскільки існуюча система функціонування територіальних громад в Україні не є досконалою, досвід зарубіжних країн дозволить зробити деякі висновки та використати їх у подальшому їх розвитку та функціонуванню.

Загалом територіальна громада має багато синонімів у державах Європи, що пов’язано з історичними, мовними, культурними та іншими чинниками розвитку. Синонімами територіальної громади є такі поняття, як “муніципалітет”, “комуна”, “гміна” та інше.

Першою країною, до досвіду якої хотілося б звернутися, – це Німеччина. У Німеччині, як і в Україні, територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 28 (п. 2.) Конституції Німеччини 1949 року за громадою закріплене виключне право на вирішення справ локального спрямування в межах загальнодержавного законодавства. Вона визнає громади як “територіальні корпорації” та в загальних рисах регулює питання їх прибутків [13].

Місцеве самоврядування в Німеччині має два рівні (райони та громади). Опис структур самоврядування є нелегким завданням, оскільки комунальний устрій належить до компетенції 16 федеральних земель, а Конституція (федеральний рівень) обмежується тим, що вона гарантує право на місцеве самоврядування. При цьому організація державного управління в різних землях може мати дуже суттєві відмінності. Критеріями при визначенні територіальної основи комунального самоврядування є такі: кількість населення, структура розселення, традиції, особливості історичного, соціального розвитку міст тощо.

Загалом у Німеччині налічується 439 районів, з них 323 райони та 116 міст земельного підпорядкування. Стосовно громад, то їх у Німеччині налічується 12 312, 16 % з них є самостійними громадами, а 77 % належать до двоступеневої спілки громад.

Середня кількість мешканців у районах становить приблизно 250 000 чол., у містах земельного підпорядкування – 200 000 чол., а в громадах – 6 000 чоловік (суттєві відмінності залежно від землі, від 40 000 чол. у Північній Рейн-Вестфалії та 2 400 у Шлезвіг-Гольштайн) [10].

Цікавим є той факт, що для членів територіальних громад Німеччини властивий високий ступінь демократичності форм волевиявлення. Про це свідчать такі факти, як: для підтримання місцевої ініціативи в Німеччині достатньо 1 % громадян громади, а в Україні – не менше 10 тис. жителів громади; скликання зборів громади відбувається на вимогу 2,5 % громадян громади Німеччини, а в Україні – не менше 10 % жителів громади. Розвиток місцевої демократії в Німеччині виражається через появу нових форм волевиявлення, а саме: “права жителя на клопотання”, “побажання громадян”, “рішення громадян” [5].

Органи самоврядування німецьких громад мають певні права:

- у сфері фінансів громади мають право на відповідне фінансове забезпечення, право встановлювати розмір місцевих податків і тарифів;
- у сфері планування громади мають право впорядковувати містобудівний розвиток через плани забудови, розробляти концепції місцевого розвитку;
- у сфері організації громади можуть регулювати свою адміністративну організацію на власний розсуд;

- у кадрових питаннях громади мають право на вільний добір, просування по службі звільнення власних службовців;
- у сфері культури громади мають право засновувати культурні заклади, займатись їх розвитком [4].

До основних функцій територіальних громад належать:

- традиційне управління (впорядкування): зв'язок, реєстрація актів цивільного стану, законодавство про забудову, захист довкілля;
- планування: територіальне планування, планування розвитку, бюджетне та фінансове планування;
- створення та надання в користування суспільних закладів (школи, дитячі садки, догляд за людьми похилого віку, спорт, культура, транспорт, системи життєзабезпечення та утилізації);
- підтримка економічного розвитку, зайнятості, сільського господарства;
- створення умов для господарської діяльності щодо забезпечення населення енергією та водою, а також дороги місцевого значення [10].

На практиці в Німеччині використовуються різні типи управління на рівні територіальної громади, що пов'язано з врегулюванням питань самоврядування в конституціях окремих земель (табл. 1) [4].

**Таблиця 1 – Характеристика типів управління на рівні територіальної громади**

Тип управління	Характерні ознаки
Магістратний тип управління	Громадяни обирають на прямих виборах муніципальні збори, які вибирають виконавчий орган (магістрат), що складається з бургомістра та завідувачів відділів. Бургомістр – голова магістрату, голос якого є вирішальним за рівності голосів при прийнятті рішень. Управління із “сильним” бургомістром. Громадяни обирають міську раду як вищий орган місцевого самоврядування. Рада обирає бургомістра та завідувачів відділів. Бургомістр є головою міської ради та керівником адміністрації
Північнонімецький тип самоврядування	Громадяни обирають муніципальну раду, що із свого складу обирає бургомістра. Бургомістр керує муніципальною радою. Муніципальна рада обирає директора та завідувачів відділів. Директор керує адміністрацією
Південнонімецький тип самоврядування	Громадяни обирають муніципальну раду та прямим голосуванням бургомістра. Бургомістр є головою муніципальної ради та керівником адміністрації. Муніципальна рада обирає завідувачів відділів, які підпорядковуються розпорядженням бургомістра

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]. Доходи місцевих бюджетів у Німеччині складаються з податків. У Німеччині доходи від місцевих податків перевищують 20 % бюджетних доходів; неподаткових надходжень – 6 % ; субсидій і дотацій з центрального бюджету (у Німеччині на державні трансферти припадає 49,7 % бюджетних доходів, у тому числі 32,4 % дотацій, 17,3 % субсидій); запозичень [6].

Особливістю громади є те, що зазвичай вони повинні бути добре заселені і не надто малі в територіальному плані. Автономія німецьких громад ґрунтується на можливості здійснювати владу на визначеній території, займатися організацією громади, ухвалювати норми місцевого права, зокрема статuti громад, ухвалювати місцеві бюджети та локальні податки, планувати власний господарський розвиток тощо.

Стосовно іншої країни ЄС, Франції, то її часто порівнюють з Україною. Схожість держав полягає у розмірі території, кількості населення, структурі державної влади, а також вони мають подібний територіальний устрій. Таким чином, досвід Франції у взаємовідносинах регіонів з центром є важливим для України, оскільки перші багато чого досягли в цьому напрямку.

Для адміністративного устрою Французької республіки характерним є поєднання управління місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, причому із запровадженням ідеї децентралізації у цій країні все більше повноважень поступово переходить від органів державної до органів влади місцевої. Децентралізація також створила у Франції три основні рівні територіальних одиниць з повним набором повноважень для кожного з них. Це комуна, департамент та регіон. Розгляньмо докладніше рівень комуни та функції, які покликані виконувати їхні виконавчі органи.

Так, термін “комуна” у значенні територіальної громади вживається у Франції. Характерною рисою французьких громад є їх кількість – всього їх у Франції на 2010 рік налічувалося 36 682. Із них більше 22 тисяч громад налічують менш ніж 1 000 мешканців. Кількість місцевих громад у Франції наведено в таблиці 2 [2].

У кожній такій громаді є мер і муніципальна рада, повноваження яких не залежать від кількості населення. Не всі французькі комуни є найнижчою ланкою в адміністративно-територіальному устрої – комуни Парижа, Марселя та Ліона поділяються ще на муніципальні округи.

Комунами управляють виборні муніципальні ради, до яких обирають депутатів шляхом загального прямого голосування кожні шість років.

Таблиця 2 – Кількість місцевих громад у Франції

Місцеві громади	Рік	
	1999	2010
Комуни,	36 779	36 682
у тому числі: в метрополії	36 565	36 570
у заморських департаментах	114	112
на заморських територіях	48	48
комуни з окремим статусом	52	52
Департаменти,	100	101
у тому числі: в метрополії	96	96
заморські департаменти (Майотта з 2011 р.)	5	5
Регіони,	26	26
у тому числі: в метрополії	21	21
територіальна громада Корсики	1	1
заморські департаменти	4	4
Заморські громади	–	6
Громади з окремим статусом	–	1

Члени муніципальних рад обирають зі свого складу мера. Мер є керівником комуни, він представляє її інтереси і управляє місцевим бюджетом. Окрім того, мер наймає персонал для управління справами комуни. До сфери його компетенції належать:

- школи;
- благоустрій міста;
- громадська активність;
- мережа доріг;
- шкільний транспорт;
- збір сміття в місті;
- сфера медичного забезпечення.

Водночас мер є представником держави з питання видання актів громадянського стану мешканцям міста, забезпечення громадського порядку, організації виборів і видання місцевих нормативних актів.

У Франції прибутковий податок повністю надходить до державного бюджету. 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 у 2000 р. до 60–65 % [3].

У Франції частка місцевих податків у бюджеті комун становить 45–50 %, а в бюджеті департаментів – близько 38 %, у той час як із зовнішніх джерел фінансується 35 % бюджету комун і 41,5 % бюджету департаментів [9].

У 2010 р. розмір місцевих бюджетів становив понад 200 млрд. євро, тобто більше половини бюджету держави. Видатки територіальних громад і їхніх об'єднань фінансуються переважно за рахунок двох видів коштів: податкових надходжень на суму понад 110 млрд. євро, в тому числі 70 млрд. євро за прямими податками, і фінансової допомоги держави в розмірі понад 57 млрд. євро.

Місцевий державний сектор відіграє важливу роль: територіальні громади та їх об'єднання здійснили в 2009 р. капіталовкладень майже на 55 млрд. євро. Ця цифра становить загалом 73 % цивільних публічних інвестицій [2].

Намагання Франції та дії у напрямку децентралізації зробило певні кроки задля зміни французького суспільства в досягненні більшої демократичності. Маючи спрощений доступ до значної кількості необхідних послуг, повноваження місцевих рад тільки зросли. Місцеві громади пропонують надати їм додаткових повноважень, а отже, можна припустити, що у майбутньому Францію чекає подальша децентралізація.

Також хотілося б звернутися до досвіду Польщі, що входить до складу Європейського Союзу та межує з нашою державою.

Керівництво заходами щодо вирішення місцевих справ в адміністративно-територіальній системі Польщі має декілька аспектів. Одним з них є те, що основною адміністративною одиницею в Польщі є громада. Ці місцеві органи існують як у сільських районах, де вони називаються гмінами, так і в містах. У певних випадках гміни та міста утворили об'єднані одиниці місцевого самоврядування, чия юрисдикція поширюється як на міську, так і на сільську місцевість. Громадами керують ради, обрані місцевим населенням. Кількість членів ради залежить від кількості населення, хоча жодна рада не може мати більше ніж сто членів. Виконавчим органом ради є колегія, що складається з мера, заступника мера і не більше як п'яти інших.

У Польщі 379 повітів і 2 479 гмін, кожна з них об'єднує 10–12 сіл.

На сьогодні власні повноваження уряду гміни включають саме те, що є звичайним для повноважень територіальних органів управління нижнього рівня в об'єднаній Європі: забезпечення водопостачання

та водовідведення; збір і видалення твердих відходів; прибирання та освітлення вулиць; централізоване опалення; газ; утримання та будівництво вулиць і доріг місцевого призначення; міський громадський транспорт; житлово-комунальні послуги; забезпечення освітніх послуг, включаючи початкові школи; культура; соціальне забезпечення громадян похилого віку, інвалідів та безпритульних, житлові питання; фізичне планування, дозволи на будівництво.

Простий за організацією характер територіального поділу Польщі, який є певним орієнтиром для України, сприяв прийняттю закону про те, що жителі гміни мають утворити самоврядне співтовариство. Гміна виконує суспільні завдання від свого імені й під власну відповідальність. Вона є юридичною особою. Устрій гміни визначається її уставом. При створенні, об'єднанні, розподілі, скасуванні гмін і визначенні їх кордонів прагнуть, щоб гміна охоплювала однорідну за поселенським складом і просторовою структурою, а також соціальними й економічними відносинами територію. Гміна може створювати допоміжні адміністративні одиниці: села із сільським старостою, райони, селища, місто, розташоване на її території. Допоміжні одиниці створюються за рішенням гмінної ради після консультації з жителями або з їх ініціативи [11].

Фінанси органів місцевого самоврядування Польщі складаються із власних прибутків, утворюючи так звані незалежні бюджети. Вони складаються з надходжень із встановлених на підставі окремих законів податків, надходжень з оплат, доходів, які отримуються окремими підрозділами гмін, і надходжень від бюджетних підприємств, з майна гміни, спадщини, записів, дарчих, доходів з грошових покарань та штрафів. Окрім того, тут є трансферти з державного бюджету, від інших підрозділів територіального самоврядування або з інших джерел: дотації без зазначення мети призначення, цільові дотації на часткове фінансування власних завдань гміни або на завдання, замовлені від адміністрації, та дотації зі структурних фондів. До державного бюджету з прибуткового податку фізичних осіб, які проживають на території Польщі, надходить: від гміни – 39,34 %, повіту – 10,25 %, воєводства – 1,60 %. З прибуткового податку від юридичних осіб: гміни – 6,71 %, повіту – 1,40 %, воєводства – 14,75 %. Наприклад, у гміні Курнік – адміністративна одиниця Познанського повіту Великопольського воєводства, бюджет становить більше 17, 5 млн. євро, з яких до державного бюджету вилучається трохи більше 350 тис. євро. Основний бюджет польської гміни складається із плати за нерухомість і з прибуткового податку фізичних осіб. За 1 кв. м земельної ділянки, яка використовується в

комерційних цілях, у бюджет громадяни Польщі сплачують приблизно 5 євро на рік.

У бюджет тієї чи іншої територіальної громади України від нормативної грошової оцінки надходить від 3 до 12 % фінансових ресурсів, що значно нижче, ніж у Польщі. Тому готовність вкладати кошти інвесторам в українські землі очевидна. До того ж не секрет, що в нас дешева робоча сила. Ми повинні не тільки створити для роботи іноземного бізнесу в нашій країні всі умови, але й разом з тим максимально, відповідно до чинного законодавства України, отримувати з цього свій заслужений дохід у сільські, селищні, районні та обласні бюджети [8].

Взагалі вважають, що польська адміністративна реформа була успішною. Проте є велика проблема, яка стосується ситуації з розподілом публічних фінансів. Ця системна якість залишається централізованою, тому одиниці самоврядування фінансуються прямими трансфертами з державного бюджету (загальні субвенції та цільові дотації), що обмежує самостійність територіальних громад у вирішенні місцевих проблем, яку вони одержали за Конституцією. Але польський досвід показує, що зробити державне управління ефективним без децентралізації доволі складно [10].

**Висновки.** Економічна політика місцевих органів влади є досить обмеженою. Місцеві громади насправді є більше об'єктами економічних відносин, аніж їх суб'єктами. Досвід реформ країн ЄС є досить важливим для нашої держави, але вона не повинна повністю механічно його використовувати. В умовах глобалізації економіки різні форми участі в господарській діяльності повинні вписуватися в рамки державної та регіональної політики і не повинні порушувати принцип. І тому керівний комітет Ради Європи рекомендує місцевим і регіональним органам влади уникати економічного розвитку, занадто сильно зосередженого на місцевій ситуації.

#### *Список літератури*

1. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики : [учебник для вузов] / А. Г. Гранберг. – М. : ИД ГУ ВШЭ, 2004. – 495 с.
2. Дрейфюс Б. Довідник територіальних громад / Бернар Дрейфюс ; пер. з французької за виданням *Vademecum des collectivités locales et territoriales. Réforme de la TP. 9e édition.* 06.2010.
3. Дюран В. Э. Местные органы власти во Франции / В. Э. Дюран. – М., 2001. – 211 с.
4. Залуцький І. Р. Основи сталого розвитку територіальної громади : [навчальний посібник] / І. Р. Залуцький, Р. Л. Брусак, Б. М. Шевчук та ін. – К. : НАДУ, 2008.



5. Кохалик Х. Організація та функціонування системи комунального самоврядування на прикладі міст Німеччини та України: компаративний аналіз / Х. Кохалик // Ефективність державного управління : збірник наукових праць. – 2010. – Вип. 25.
6. Руденко В. В. Зарубіжний досвід фінансування місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / В. В. Руденко. – Режим доступу : [http://buktoloka.cv.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=115%3A2011-01-12-10-15-12&catid=13%3Apublications&Itemid=16&lang=uk](http://buktoloka.cv.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=115%3A2011-01-12-10-15-12&catid=13%3Apublications&Itemid=16&lang=uk).
7. Сайт Тернопільської районної ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.trrada.te.ua/402>.
8. Свяневич П. Місцеве самоврядування в Польщі. Стисла історія реформи місцевого самоврядування в Польщі (2001) [Електронний ресурс] / П. Свяневич. – Режим доступу : [PS\\_Laws\\_repot\\_2507\\_ucr.doc](PS_Laws_repot_2507_ucr.doc).
9. Черник І. Д. Платежі та збори як джерело місцевих бюджетів у європейських країнах / І. Д. Черник // Фінанси України. – 2009. – № 1. – С. 11–13.
10. Шиманке Д. Проектний документ № 12. Система місцевого самоврядування та її реформи. Досвід деяких європейських країн (Данія, Німеччина, Англія, Франція та Швеція) / Д. Шиманке. – К., 2008. – 28 с.
11. Izdebski H. Samorzadterytorialny. Podstawyustrojuidzialalnosci / H. Izdebski. – Warszawa : Wydawnictwo Prawnicze : Lexis Nexis, 2006. – 314 s.
12. Krakow. Spacer po dzielnicach. – Krakow, 1998. – 28 s.
13. Suwaia A. Status prawny gmin... – S. 40.

Отримано 08.08.2013

### *Summary*

This article reviews the experience of foreign countries, the EU, Germany, France and Poland in the functioning of local government, namely the experience of the local communities.