

П. М. ЛЮБЧЕНКО

**ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД РЕФОРМ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

P. N. LYUBCHENKO

**THE EUROPEAN EXPERIENCE OF
LOCAL GOVERNMENT REFORMS**

В докладе анализируется европейский опыт реформирования местного самоуправления. Главными задачами реформы местного самоуправления являются развитие местной демократии и модернизация управленческой системы на местном уровне посредством повышения ее способности отвечать на ежедневные потребности населения и организовывать социально-экономическое развитие соответствующих территорий. В европейских странах реформы осуществляются с различной интенсивностью, в разнообразных направлениях (системно-структурные, функциональные, процедурно-организационные, финансовые) и с различной последовательностью, что обусловлено многообразными факторами экономического, политического, исторического, демографического и иного характера. В докладе названы важнейшие: 1) поиск оптимальной модели местного самоуправления; 2) институциональные уровни местного самоуправления; 3) избирательные новшества при формировании органов местного самоуправления; 4) определение функций и компетенции местного самоуправления; 5) развитие местной демократии; 6) финансовое обеспечение местного самоуправления. Общими для европейских стран являются следующие тенденции: а) жители стремятся через избранные ими органы решать вопросы местного значения, местное самоуправление должно соответствовать их ожиданиям; б) финансы должны быть адекватными функциям органов местного самоуправления, чтобы гарантировать им способность исполнять свои обязанности эффективно и своевременно; в) местные органы власти должны обладать существенным уровнем автономии, касательно собственной организации.

Lyubchenko, P. The European experience of local government reforms

The report analyzes the European experience of local government reforms. The main tasks of local government reform are the development of local democracy and modernization of management systems at the local level through enhancing its ability to respond to the daily needs of the population and organize social-economic development of the respective areas. In European countries, reforms are carried out with varying intensity in different directions (systematic and structural, functional, procedural, organizational, financial) and different sequence, which is due to various factors of economic, political, historical, demographic, and other information. The report highlighted key: 1) finding an optimal model of local government; 2) institutional local government level; 3) formation of electoral innovations in local government; 4) defining the functions and competences of local self-government; 5) the development of local democracy; 6) financial support for local government. The following trends are common for the European states: a) residents try to decide issues of local importance through their elected bodies, local governments should meet their expectations, b) finance should be adequate functions of local governments to ensure

their ability to perform their duties effectively and in time, c) local authorities should have a significant degree of autonomy for their own organization.

Реформування місцевого самоврядування в європейських країнах здійснюється з різною інтенсивністю, в різних напрямках(системно-структурні, функціональні, процедурно-організаційні, фінансові реформи) та різною послідовністю, що зумовлюється різними чинниками економічного, політичного, історичного, демографічного характеру. Кожна з європейських країн має свій унікальний досвід організації місцевого самоврядування, тому неможливо охопити їх всі, а можна лише зупинитися на загальних тенденціях реформування сфери місцевого самоврядування, які притаманні для більшості країн Європи.

1. Пошук оптимальної моделі місцевого самоврядування.

Головними завданнями реформування місцевого самоврядування є розвиток місцевої демократії та модернізація управлінської системи на місцевому рівні через підвищення її здатності відповідати на щоденні потреби населення і організовувати соціально-економічний розвиток відповідних територій. На виконання рішень III-го Варшавського саміту голів урядів та керівників держав-членів Ради Європи було розроблено Європейську Стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, що здобула підтримку на 15-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління (м. Валенсія, 15-16 жовтня 2007 року) та була затверджена Комітетом Міністрів Ради Європи у 2008 році.

Стратегії має сприяти досягненню наступних результатів:

- громадяни мають бути в центрі усіх найбільш важливих демократичних процесів у суспільстві;
- органи місцевого самоврядування повинні постійно удосконалювати систему управління та надання послуг відповідно до 12-ти принципів, визначених у Європейській Стратегії;
- органи центральної влади мають забезпечити створення і підтримку інституційних передумов для розвитку місцевої демократії та вдосконалення системи місцевого самоврядування у відповідності до Європейської Хартії

місцевого самоврядування та інших правових інструментів Європейських інституцій у галузі місцевого та регіонального розвитку.

Основними принципами Європейської Стратегії є:

- Чесне проведення виборів, представництво та участь, щоб забезпечити реальні можливості для всіх громадян мати свій голос у вирішенні місцевих справ;
- Чутливість – для відповідного реагування органів місцевої влади на законні очікування та потреби громадян;
- Ефективність і результативність і, при цьому, найбільш раціональне використання ресурсів;
- Відкритість і прозорість, щоб забезпечити публічний доступ до інформації та полегшити розуміння щодо ведення суспільних справ;
- Верховенство права, з метою забезпечення справедливості та політичної нейтральності місцевої влади у своїй діяльності;
- Етична поведінка – для переваги суспільних інтересів над приватними;
- Компетентність та спроможність, щоб забезпечити здатність представників та посадових осіб місцевої влади виконувати свої обов'язки;
- Інновації та відкритість до змін – для здобуття користі від нових рішень і кращих практик;
- Надійний фінансовий менеджмент, щоб забезпечити ощадливе та продуктивне використання публічних фінансів та інших матеріальних коштів;
- Сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати, щоб враховувати інтереси майбутніх поколінь у збереженні національної (місцевої) спадщини;
- Права людини, культурна різноманітність та соціальне згуртування, з метою забезпечення захищеності та поваги до усіх громадян;
- Підзвітність – для відповідальності посадових осіб місцевої влади за свої дії.

Протягом останніх років формується новітній напрямок розвитку моделей місцевого самоврядування – смарт-регулювання, аборозумне управління. Смарт-регулювання має призвести до скорочення бюрократії та адміністративного навантаження на громадян, при цьому мова не йде про використання суто кількісних критеріїв у процесі місцевого управління. Європейський досвід свідчить, що на рівні окремих міст є чимало впроваджених інноваційних практик в різних сферах. Міста визначають як «smartcity» (розумні міста), якщо на місцевому рівні інвестиції в людський та соціальний капітал, а також в традиційні (транспорт) та сучасні (ІТ) інфраструктури комунікацій сприяють сталому економічному розвитку і високому рівню життя, пріоритетним для них є раціональне розпорядження природними ресурсами та розвиток управління за широкої участі громадян. Такий підхід є надзвичайно актуальним для громад, які сьогодні знаходяться в пошуку нових підходів до вирішення економічних, соціальних, інфраструктурних проблем, забезпечення розвитку місцевого самоврядування, особливо – в контексті рішень конференції з питань сталого розвитку Ріо+20. При цьому відбувається також активне впровадження органами місцевого самоврядування в своїй роботі сучасних ІТ-технологій.

2. Інституційні рівні організації місцевого самоврядування

Системна організація місцевого самоврядування значною мірою залежить від адміністративно-територіального устрою, але існують і певна варіативність вирішення цих питань. В демократичних державах організація місцевого самоврядування зумовлюється об'єктивними потребами розвитку суспільства, тобто на місцевому рівні «влади» має бути стільки, скільки її необхідно для життєзабезпечення територіальних співтовариств (територіальних колективів, громад, комун, приходів) і вирішення в межах відповідних територій питань місцевого значення. Чим більше функцій і повноважень закріплюється за місцевими органами влади, тим більш складною є системно-структурна організація цього рівня публічної влади.

Європейська практика організації місцевого самоврядування свідчить про наявність трьох інституційних рівнів:

2.1 Первинний суб'єкт місцевого самоврядування територіальні колективи (громади, комуни):

- територіальні колективи у Франції (комуни, департаменти, регіони, колективи зі спеціальним статусом та заморські колективи), їх правовий статус регламентується на конституційному рівні в статтях 72-75 Конституції Французької Республіки (з змінами і доповненнями відповідно до Конституційного закону № 2003-276 від 28.03.2003р);

- самоврядні громади в Польщі – сукупність мешканців одиниць основного територіального поділу (ст. 16). На конституційному рівні базовою одиницею територіального самоврядування визнана гміна, інші одиниці місцевого чи регіонального самоврядування визначаються законом (ст. 164 Конституції Республіки Польща)

- словенці здійснюють місцеву владу з допомогою муніципалітетів та інших місцевих самоврядних організацій (ст. 138 Конституції Республіки Словенії).

- одиницями місцевого самоврядування є місцеві об'єднання громадян, які мають право на самоврядування (ст. 100 Конституції Чеської Республіки).

2.2. Місцеве самоврядування здійснюється через систему органів (ради (асамблеї), бургомістр (мер), виконавчі органи).

Згідно ст. 117 Конституції Австрійської Республіки в якості органів громади повинні у будь-якому випадку діяти: а) рада громади (представницький орган); в) правління громади (а в містах, які мають самостійний статус – міський сенат); в) бургомістр.

Існуючі організаційні моделі «мер-рада», «рада-менеджер», «рада-колегіальний виконавчий орган» часто не відповідають викликам сьогодення, а тому європейські країни постійно здійснюють пошук нових, для цього проводяться експерименти в окремих адміністративно-територіальних одиницях.

2.3. Місцеве самоврядування здійснюється міжмуніципальними об'єднаннями.

Згідно ст. 116а Конституції Австрійської Республіки для виконання окремих завдань в сфері власної компетенції громади можуть об'єднуватися на основі угод в союзи громад. Законодавство землі повинно регулювати організацію союзів громад, причому у будь-якому випадку передбачати в якості їх органів збори союзу, в яких беруть участь представники усіх громад, які входять в союз, і посаду старости союзу. В союзах громад, утворених на основі угоди, повинне бути прийняте положення про вступ і вихід громад, а також про розпуск союзу громад.

Відповідно до ч. 2 ст. 28 Основного Закону Федеративної Республіки Німеччини союзи громад користуються правом самоврядування в рамках своїх повноважень і відповідно до закону.

Стаття 165 Конституції Бельгії встановлює, що згідно закону утворюються агломерації і федерації комун, яким визначається їх організації та компетенція. У кожній агломерації і кожній федерації утворюється рада та виконавча колегія.

У Франції дві категорії об'єднань комун. Перша - включає комуни, які разом виконують одну чи декілька операцій (управління водозабезпеченням тощо). Таких об'єднань нараховується близько 13 тисяч. Такі об'єднання мають відокремлене управління і свій бюджет, який утворюється за рахунок внесків членів-комун. Друга категорія з більш посиленою інтеграцією комун, їх бюджет формується із власної системи податкових надходжень. Таких об'єднань у Франції 2,6 тисяч. Через їх створення намагалися зменшити чисельність комун, цього не відбулося, проте сьогодні біля 95% комун об'єднанні в такі системи. Проте такі об'єднання не мають статусу самостійних суб'єктів місцевого самоврядування.

3. Виборчі новації у формуванні органів місцевого самоврядування.

3.1. Розробка та впровадження європейських виборчих стандартів (політичний плюралізм, свобода слова та ЗМІ, повага до прав осіб, які належать

до національних меншин, недискримінація за ознакою статі, політичної, релігійної та етнічної належності)

Парламентська Асамблея Ради Європи прийняла резолюції «Про кодекс належної практики у виборчих питаннях» (№ 1264, 2001 р.), «Про звіт рекомендованих норм при проведенні виборів» (№ 1320 та 1595, 2003 р.). Основні європейські виборчі стандарти містяться у «Зводі рекомендованих норм при проведенні виборів». Основу цього документа становлять Керівні принципи щодо виборів, прийняті «Радою з демократичних виборів» на її другому засіданні (3.07.2002р)

3.2. Забезпечення рівності прав жінок і чоловіків.

Стандарти щодо рівного ставлення до жінок і чоловіків є частиною як первинного, так і вторинного законодавства ЄС. Вони закріплені статтями Амстердамської угоди 1997 року та містяться у Директивах ЄС. Держави-члени ЄС зобов'язуються прописати ці положення у національному законодавстві. Прямих директив щодо представництва жінок і чоловіків в органах влади у європейському законодавстві немає, проте Амстердамська угода та інші документи заохочують держави-учасниці робити відповідні кроки. Кожна країна вирішує це по-своєму, в тому числі і на законодавчому рівні. У різних країнах може застосовуватися або один із цих різновидів, або відразу кілька у різних комбінаціях. Партійні квоти застосовуються – в 61-й державі, електоральні – в 33-х, а резервування місць у парламенті – в 12-ти країнах.

3.3. Участь іноземців у місцевих виборах

Формування органів місцевого самоврядування в переважній більшості країн здійснюється громадянами відповідної держави. Однак, інтеграційні процеси, що відбуваються в Європі, не лише ведуть до перерозподілу повноважень між органами держав та органами Європейського Союзу, а й впливають на регулювання на національному рівні порядку формування муніципальних органів. Зокрема, в Конституції Франції передбачено можливість реалізації права обирати й бути обраним на муніципальних виборах для громадян Європейського Союзу, що проживають у Франції (ст. 88-3).

Умови надання такого права визначаються органічним законом. У Федеративній Республіці Німеччина на виборах в округах і громадах право обирати й бути обраними мають також особи, які мають громадянство держави – члена Європейського Співтовариства (ст. 28). В Іспанії на основі взаємності у випадках, передбачених договорами чи законами, активне й пасивне право голосу надається іноземцям (ч. 2 ст. 13). Згідно з ч. 3 ст. 9 Конституції Великого Герцогства Люксембург здійснення політичних прав не люксембуржцям може бути даровано законом. Відповідно до ст. 130 Конституції Королівства Нідерландів право брати участь у виборах муніципальних рад і бути обраним до їх складу може бути надано Актом парламенту особам, які не є громадянами Нідерландів, але постійно проживають в муніципалітетах, якщо вони відповідають тим самим виборчим цензам, що й громадяни цієї держави. У Португалії іноземці, які мешкають на її території, за умови взаємності з боку відповідної іноземної держави можуть наділятися законом виборчою правоздатністю на виборах в органи місцевого самоврядування.

Право голосу надається, як правило, громадянам, які постійно проживають на території громади. Разом із тим, наприклад, в Австрії в положенні про вибори може бути визначено, що активне й пасивне виборче право на виборах в громадську раду не надається особам, які проживають на території громади менше одного року, якщо очевидно, що їх перебування в громаді є тільки тимчасовим (ст. 117).

3.2 Впровадження у виборчий процес новітніх технологій

З метою оптимізації процесу волевиявлення все більше в європейських країнах використовуються новітні технології, зокрема, дистанційне електронне голосування. 30 вересня 2004р. Комітет міністрів Ради Європи прийняв «Рекомендацію з правових, організаційних і технічних стандартів електронного голосування». Головним принципом яких є те, що електронне голосування повинно відповідати такому ж рівню надійності і безпеки, як звичайне

голосування. Водночас, електронне голосування розглядається лише як паралельне, додаткова альтернатива до звичайного.

В Норвегії було запроваджено пілотний проект – електронне голосування на місцевих виборах в 10 муніципалітетах, завдяки якому 167 000 виборців мали можливість віддати свій голос з дому до дня голосування з використанням безпечної системи. Окрім цього виборці могли голосувати звичайним способом в день виборів. Запровадження електронного голосування може сприяти підвищенню явки виборців, заощадженню організаційних витрат, коштів які витрачаються на виготовлення бюлетенів

У світовій практиці для вирішення проблем прискорення процесу підрахунку голосів, а також зменшення впливу членів комісій на його результат застосовуються різноманітні пристрої та технології – механічні машини для голосування, перфорація виборчих бюлетенів, зокрема електронні урни для голосування з використанням сканера та інші науково-технічні досягнення. Безперечно, всі ці методи й засоби мають свої переваги та недоліки, але країни постійно намагаються віднайти шляхи вдосконалення технології проведення голосування.

4. Підходи до визначення функцій та компетенції місцевого самоврядування

4.1. Субсидіарність

Для організації місцевого самоврядування пріоритетним є принцип субсидіарності, сутність якого полягає у тому, що муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії. Тобто якщо місцеві органи спроможні компетентно вирішувати питання, вищестоящий орган не вправі втручатися у цю сферу.

Принцип субсидіарності в окремих країнах Європи закріплено на конституційному рівні. Зокрема, в Італії адміністративні функції належать до відання комун, за винятком тих, котрі для забезпечення єдиних підходів

віднесені до провінцій, метрополітенських міст, регіонів і держави при дотриманні принципів субсидіарності, диференційованості й пропорційності (ч. 1 ст. 118) . Окрім цього, субсидіарність закріплюється як основний принцип організації суспільства. Відповідно до ч. 4 ст. 118 Конституції Італійської Республіки держава, регіони, метрополітенські міста, провінції і комуни, ґрунтуючись на принципах субсидіарності сприяють індивідуальній і колективній ініціативі громадян, які діють з метою реалізації загальних інтересів.

Відповідно до ч. 2 ст. 28 Основного Закону Федеративної Республіки Німеччини громадам має бути надано право регулювати в рамках закону під свою відповідальність усі справи місцевої спільноти. У ст. 154 Конституції Естонської Республіки закріплено, що рішенням усіх питань місцевого життя та його устроєм займаються місцеві самоврядування, які діють на підставі закону самостійно. В Польщі публічні завдання, що слугують задоволенню потреб самоврядної спільноти, виконуються одиницею територіального самоврядування як завдання власні (ч. 1 ст. 166).

4.2. Децентралізація

В багатьох країнах Європи функціональна організація місцевого самоврядування вибудовується з дотриманням принципу оптимальної децентралізації влади.

Конституція Французької республіки в ст. 1 встановлює, що її організація є децентралізованою. У Франції реформа закріпила перерозподіл функцій між різними адміністративними рівнями. Однією з головних цілей була модернізація адміністративної системи, зокрема на місцевому рівні, через підвищення її здатності відповідати на щоденні потреби населення і сприяння та підтримки місцевих проектів економічного розвитку. Децентралізацією розширено сферу діяльності адміністративних одиниць, надано їм низку конкретних повноважень (для комун це проблема міського планування), а також передано ресурси, необхідні для виконання ними своїх обов'язків (податки, субсидії).

Частина 2 ст. 162 Конституції Бельгії встановлює, що законом закріплюється застосування принципу децентралізації повноважень на користь провінційних та комунальних установ.

Згідно § 6. Глави 11 Конституції Швеції адміністративні функції можуть бути передоручені комунам. Адміністративні функції можуть бути передані компанії, об'єднанню, товариству, установі, зареєстрованій релігійній громаді або будь-якій схожій організації, або окремій особі. Якщо ці функції включають реалізацію влади, вони здійснюються на основі закону. (в ред. Закону 1998:1700).

Для багатьох європейських країн актуальним є питання підвищення ефективності структур публічного управління, основним способом його розв'язання розглядається децентралізація, в рамках якої регіональне та місцеве самоврядування бачиться більш раціональним та результативним.

5. *Розвиток місцевої демократії*

Активізація громадської активності вже досить тривалий час є пріоритетним напрямком реформування місцевого самоврядування європейських країн. Для цього на найвищому конституційному рівні закріплюються відповідні норми для забезпечення реалізації безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення.

5.1 *Місцеві референдуми*

Згідно ст. 72-1 Конституції Французької Республіки (ред. статті від 28.03.2003р.) при додержанні умов, передбачених органічним законом, обговорюванні проекти чи акти, що належать до компетенції певного територіального колективу, можуть бути, за його ініціативою, шляхом референдуму, прийняті рішенням виборців цього колективу.

Зміна кордонів територіальних колективів може бути приводом для консультування з виборцями з додержанням умов, передбачених законом.

Згідно ч. 5 ст. 41 Конституції Бельгії питання комунального або провінційного характеру можуть бути предметом народної консультації у відповідній комуні чи провінції.

Загальною тенденцією для європейських країн є розширення можливостей громадян для участі у місцевому самоврядуванні, зокрема через місцеві референдуми. Так, починаючи з 1990-го до 2010-го року у ФРН відбулося 269 місцевих референдумів – удесятеро більше, ніж за попередні 43 роки. В деяких федеральних землях ФРН жителі доволі часто використовували механізм відкликання бургомістрів. Найбільш активно він використовувався в землі Бранденбург, де з 1995 по 2006 р. у такий спосіб було відкликано 16 бургомістрів.

5.2. Збори громадян

Місьцеве самоврядування здійснюється населенням на загальних зборах, при цьому органи місцевого самоврядування не утворюються.

Конституція Португальської Республіки встановлює, що відповідно до закону в приходах з невеликим числом жителів асамблея приходу може бути замінена загальними зборами громадян-виборців.

Згідно ст. 28 Основного Закону Федеративної Республіки Німеччини в громадах виборний представницький орган може бути замінений зборами громадян.

5.3. Громадські ініціативи

16 листопада 2009 р. відкрито для підписання Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади. Запровадження права особи на участь у справах місцевої влади відображає довгостроковий суспільний розвиток у європейських державах. Всі країни різними шляхами прийшли до розуміння фундаментальної важливості залучення та участі громадян у суспільному житті. Демократичні інститути не повинні створюватись і не можуть підтримуватись без урахування фундаментальної ролі та місця участі громадян.

Визнані три головні причини цього. По-перше, участь важлива, щоб підтримати легітимність рішень і запровадити підзвітність. Другий ключовий аргумент – це те, що публічна влада має прислухатись і навчатись, щоб реалізовувати кращу політику та послуги. Нарешті, участь має внутрішню

цінність. Вона дає відчуття належності і робить місцеві громади місцем, де люди бажають жити і працювати сьогодні і в майбутньому.

Згідно ст. 72-1 Конституції Французької Республіки закон встановлює умови, за яких виборці кожного територіального колективу можуть шляхом використання права на звернення, вимагати внесення до порядку денного асамблеї цього колективу певного питання, віднесеного до його компетенції.

5.4. Самоорганізація населення

Прикладом доволі успішної самоорганізації населення є центри місцевих співтовариств, які створюються з метою задоволення потреб членів відповідних територіальних мікрогромад, використовуючи механізм благодійництва. Сусідські асоціації беруть участь у вирішенні питань захисту своєї території, організації дозвілля громадян, покращенні якості соціальних послуг, стану довкілля та інфраструктури. Усі згадані форми самоорганізації є механізмом компенсації бездіяльності органів місцевого самоврядування або ж альтернативою їх політико-управлінських рішень.

Для ефективного виконання публічних завдань, в Польщі гміни можуть створювати допоміжні одиниці управління – солецтва (у так званих сільських гмінах), селища (у гмінах змішаного міського і сільського характеру), райони (у містах). Потреба у функціонуванні цих ланок управління пояснюється переважаючим – великим - типом гмін: у середньому, навіть, сільська гміна у Польщі нараховує 7-8 тис. жителів, і складається, як правило, з 10-11 населених пунктів. Сolecтва є традиційною для Польщі формою самоуправління громадян. У їх середовищі основні рішення приймаються зборами, а функції виконавчого органу виконує солтис, якому допомагає солецька рада. У зборах солецтва мають право брати участь усі громадяни. Статут солецтва схвалюється радою гміни, і у цьому документі визначаються питання його організації, ліквідації та сфера діяльності відповідного допоміжного органу. Обов'язковим елементом створення допоміжних одиниць є думка жителів певної території, зокрема вони можуть пропонувати створення допоміжної одиниці, або ж висловлювати свою позицію щодо подібної ініціативи органу

місцевого самоврядування. Так, наприклад, у м. Краків із 750 тис. населенням, за рішенням ради міста було створено 18 допоміжних ділянок.

6. Реформа фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

6.1. Адекватність фінансових ресурсів

В країнах західної демократії владні структури, робота яких здійснюється збалансовано й в рамках потужних систем контролю є центральною ланкою продуктивного управління, що сприяє укріпленню благополуччя громадян. Через механізми матеріального і фінансового забезпечення місцевого самоврядування, трансфертну політику провідні зарубіжні країни визначають напрямки економічного розвитку, створюють умови для досягнення соціальної справедливості, особливо по відношенню бідних верств населення та інших знедолених груп суспільства.

Гостра проблема обмеженості ресурсів і зростаючих потреб у публічних послугах вимагає підвищення ефективності діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Система публічних фінансів в усьому світі стоїть на порозі кардинальних змін. Одна з головних тенденцій полягає в тому, що методи управління державними й приватними фінансами поступово, але неухильно зближуються. Зміни не в останню чергу обумовлюються перманентними кризами, які породжують ефект «ножиців» між доходами й видатками бюджету, і навантаження на державний та місцеві бюджети постійно зростає. Все це приводить до виникнення комплексу проблем практично у всіх сферах життєдіяльності громад. Із цього замкнутого кола дуже складно вибратися, оскільки підвищувати податки вже не можна, адже темпи економічного зростання й так суттєво уповільнилися, а для вирішення суспільних проблем необхідно все більше коштів. Така ситуація є типовою для більшості країн. Імовірно, саме тому сьогодні так багато уваги приділяється темі побудови нової, більш ефективної, розумної системи управління суспільними фінансами.

Питання матеріально-фінансового забезпечення місцевого самоврядування досить часто є предметом конституційного регулювання.

28.03.2003р Конституція Французької республіки була доповнена ст. 72-2, присвячена питанням формування фінансової основи місцевого самоврядування. Насамперед слід звернути увагу на закріплення порядку пропорційного оподаткування, який покликаний сприяти рівності між територіальними громадами. Також в цій статті закріплені вимоги щодо адекватності фінансових ресурсів компетенції територіальних колективів. Будь-яка передача компетенції між Державою і територіальними колективами супроводжується наданням ресурсів, еквівалентних тим, котрі необхідні для здійснення цієї компетенції. Будь-яке надання чи розширення компетенції, що має наслідком зростання видатків територіальних колективів, має супроводжуватися наданням ресурсів, визначених законом.

Але як показала практика ця норма виявилася непосильною для держави, й вона не може компенсувати всі втрати місцевих бюджетів, які виникають у зв'язку з прийнятими рішеннями парламенту. У зв'язку з цим було прийняте рішення перейти від прямих компенсацій до субсидій. Однак ці асигнування лише знизили податкову незалежність органів місцевого самоврядування. Це реальна фінансова проблема, яку Франція сьогодні намагається вирішити.

Відповідно до ст. 167 Конституції Республіки Польща одиницям територіального самоврядування гарантується частка в публічних доходах відповідно до виконуваних ними завдань. Зміни в завданнях і компетенції одиниць територіального самоврядування відбуваються одночасно із відповідними змінами у розподілі публічних ресурсів.

Згідно ст. 142 Конституції Королівства Іспанії місцеві бюджети повинні мати достатні кошти для виконання функцій, які покладаються законом на відповідні представницькі органи самоврядування, і формуються в основному із місцевих податків, а також відрахувань від податків, які встановлюються державою і автономними співтовариствами.

В Італії на конституційному рівні досить детально визначається матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування (ст. 119 Конституції Італійської Республіки).

6.2. Підвищення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування Зміна механізму субсидування.

Донедавна в європейських країнах були поширеними у сфері місцевого самоврядування наступні характеристики: а) високий рівень державних субсидій; б) велика кількість цільових субсидій; в) детальна регламентація і контроль за використанням грошей; г) проблеми в стосунках між різними рівнями місцевого самоврядування. З метою посилення фінансової самостійності місцевого самоврядування були започатковані реформи.

Наприклад, в Швеції більша частина функцій соціальної держави реалізується на рівні комун або ленів. Комунальні видатки і видатки ленів співвідносяться 70 до 30. В 2005 році в Швеції було змінено механізм субсидування. Державні асигнування тепер розраховуються таким чином, щоб нівелювати різницю в розмірі податкової бази між різними муніципалітетами із розрахунку на 1 жителя. Метою таких асигнувань є вирівнювання обсягу та якості послуг, які надаються муніципалітетами своїм жителям, щоб їх якість не залежала від територіальної приналежності. Бюджет приймається в листопаді на рік, а на 3 роки складається й затверджується фінансовий план, що дає змогу планувати діяльність у середньостроковій перспективі.

Результатом реформи в Данії є: а) високий рівень самофінансування; б) зменшення кількості цільових субсидій; в) більше економічних обов'язків і більш тісний зв'язок між компетенцією і економічною відповідальністю; г) зростання самостійності щодо вибору органами місцевого самоврядування тієї чи іншої діяльності

У Франції основною метою реформи було надання децентралізованим рівням управління високого ступеню автономії в управлінні власними справами. Скасування правових норм щодо асигнування конкретних ресурсів на капіталовкладення розширило фінансову автономію місцевих громад. Адміністративна опіка зникла, її замінено на “апостеріорний правовий контроль”.

6.3. Перехід від системи «управління витратами» до систему «управління результатами» (впровадження програмно-цільового методу при складанні та виконанні бюджетів всіх рівнів)

Останнім часом посилюється тенденція наближення практики функціонування органів місцевого самоврядування до діяльності приватних підприємств. Таким чином, регулювання управління фінансами отримує форму проекту, що супроводжується модернізацією всього сектору публічного управління. В цьому контексті органи місцевого самоврядування почали використовувати методи запозичені в приватному менеджменті, пробуючи знайти моделі раціонального публічного управління.

Брак фінансів підштовхує до ліквідації малоефективних структур місцевого управління, на локальному рівні йде постійний пошук більш сучасних шляхів задоволення потреб громад. Приміром, з 1990-х рр. в Швеції набув поширення аутсорсінг, тобто місцеві та регіональні органи влади, замість того щоб організувати надання певних послуг населенню, все частіше стали купувати їх у приватних компаній. Таким чином, стала розвиватися конкуренція між приватними і комунальними підприємствами щодо надання послуг населенню. Насамперед, це стосується транспортних послуг, прибирання сміття, утримання дітей в дошкільних закладах.

6.4. Забезпечення доступу до ринку запозичень

Відповідно до ч. 8 ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу в межах закону органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу.

Забезпечення реалізації цього правового припису неможливе без добре функціонуючого фінансового ринку і кредитоспроможних органів місцевого самоврядування. В Західній Європі в організації місцевих запозичень допомагають автономні агентства, які діють на комерційні основі. Організація Фінанси муніципалітетів Фінляндії, яка належить асоціації місцевих органів влади, забезпечує консолідацію боргів муніципальних органів. В Швеції «Комман Інцест», яка належить асоціації місцевих органів влади, але

управляється (функціонує) на основі приватної власності і займається кредитуванням органів місцевого самоврядування. «Кредит Комуналь де Бельжик» знаходиться у спільному володінні бельгійського уряду і місцевих органів влади, а головним джерелом фінансування є депозити. Французька «Дексія» знаходиться у приватному управлінні і залучає фінансування виключно через випуск облігацій. «Банко де КредитоЛокаль» в Іспанії також управляється на приватній основі й здійснює розміщення боргових зобов'язань. В Данії місцеві органи влади спільно заснували кооперативний муніципальний банк. У Великобританії «Рада по кредитуванню громадських робіт» направляє фінансування з центру на виконання громадських робіт на місцевому рівні.

Досвід розвинутих країн свідчить, що муніципальні фінансові корпорації працюють добре, коли вони управляються на комерційних принципах і конкурують за капітал і позичальників. В такій ситуації агентства забезпечують покриття ризиків, краще використовують ефект економії на масштабах і застосовують свої знання місцевих органів влади та їх фінансового потенціалу для отримання доступу до комерційного кредиту на більш вигідних умовах .

Не снує єдиної моделі місцевого самоврядування за структурою, ієрархією взаємовідносин, переліком функцій, рівнем децентралізації влади. В різних країнах населенні пункти, які схожі за чисельністю населення та іншими параметрами, мають різну організацію місцевого самоврядування. Разом з тим чітко простежуються загальні тенденції. По-перше, більшість країн визнають, що фінанси повинні бути адекватними функціям органів місцевого самоврядування, щоб гарантувати їм спроможність виконувати свої обов'язки ефективно й своєчасно. По-друге, жителі населених пунктів потребують певних послуг, прагнуть через обрані ними органи вирішувати питання місцевого значення, місцеве самоврядування має відповідати їх сподіванням. По-третє, місцеві органи влади повинні мати суттєвий рівень автономії, щодо власної організації, прийому, звільнення та визначення умов роботи посадових осіб, встановлення місцевих податків тощо.