

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ МАТЕРІАЛЬНО-ФІНАНСОВОЇ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Корнева О.В.,
к.держ.упр., доцент

Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара

Стаття присвячена питанням децентралізації бюджетних систем держав-членів Європейського Союзу. Досліджено шляхи формування ефективних матеріально-фінансових основ місцевого самоврядування. Розглянуто позитивний європейський досвід щодо становлення сучасних самостійних територіальних громад у західноєвропейських країнах.

Ключові слова: Європейський Союз, територіальна громада, бюджетна децентралізація, комунальна власність.

Корнева О. В. / ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ МАТЕРИАЛЬНО-ФИНАНСОВОЙ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ / Днепропетровский национальный университет имени Олеся Гончара, Украина

Статья посвящена вопросам децентрализации бюджетных систем государств-членов Европейского Союза. Исследованы пути формирования эффективных материально-финансовых основ местного самоуправления. Рассмотрен позитивный опыт относительно становления современных самостоятельных территориальных громад в западноевропейских государствах.

Ключевые слова: Европейский Союз, территориальная громада, бюджетная децентрализация, коммунальная собственность.

Kornieva O.V. / EUROPEAN EXPERIENCE FORMATION MATERIAL AND FINANCIAL BASIS OF LOCAL GOVERNMENT / Dnipropetrovsk national university names O. Honchar, Ukraine

The article is devoted decentralized budget systems of the Member States of the European Union. Research by developing effective material and financial foundations of local government. The author examines the positive European experience of establishing a modern independent of communities in Western countries.

Today, decentralization of the budgetary system Ukraine come to the fore, because this process is a fundamental condition for independence and viability of local governments. Fiscal decentralization promotes the effective provision of public services through closer coordination of government expenditure to local needs and preferences. In EU countries the main actors of financial relations in local finances are municipalities, communes, regions, departments, provinces, regions, districts and other administrative-territorial units. The main subjects of these relations in Ukraine are local community and local authorities, the legal status of which is enshrined in the Constitution of Ukraine, but the process of determining the competence of these subjects in the field of local finance is still ongoing.

The experience of developed European countries convinces us that a characteristic feature of grassroots units is the availability of sufficiently developed system of local taxation with a high level of legal independence for the introduction of local taxes and fees, to determine their charges and penalties. This emphasizes the need to expand the list of local taxes, fees and powers of local governments to implement them. Thus the basis of local taxation should be property tax and tax on vehicles. As a kind of local taxes should be considered income tax. Subject to such taxes local status they will play a significant role in the formation of local government revenue.

Key words: European Union, local community, fiscal decentralization, community property.

Сьогодні питання децентралізації бюджетної системи України виходять на перший план, адже такий процес є фундаментальною умовою незалежності та життєздатності органів місцевої влади. Фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з місцевими потребами і уподобаннями.

Зрозуміло, що самостійність адміністративно-територіального утворення неможлива без наявності у самоврядних структур власного бюджету і прав на його складання, затвердження і виконання без втручання ззовні. А це означає, що кожен орган місцевого самоврядування повинен володіти своїми фінансовими джерелами, достатніми для організації управління економікою і соціальною сферою на власній території. До того ж він має володіти відносною податковою самостійністю. Тому місцевим бюджетам як основній фінансовій базі органів місцевого самоврядування, належить особливе місце в бюджетній системі України, оскільки вони забезпечують «реальну здатність» територіальної громади вирішувати справи місцевого значення.

На жаль, в цій ланці бюджетної системи зберігається безнадійно застарілий механізм централізованого регулювання доходів місцевих бюджетів вищестоящими органами. Це позбавляє органи місцевого самоврядування фінансової самостійності, закріплює залежність розвитку місцевої економіки і соціальної сфери від можливостей і бажання вищестоящих органів влади. У зв'язку з цим постає проблема вироблення такого механізму, який визначав би нові принципи формування місцевих бюджетів, розмежування функцій і повноважень усіх рівнів влади, і розподіл доходів між різними ланками бюджетної системи.

У зв'язку з цим, європейський досвід формування матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування є велими корисним для України, тим більше що в юридичній літературі цьому питанню присвячується сьогодні недостатньо уваги.

В державах Європейського Союзу головними суб'єктами фінансових відносин у сфері місцевих фінансів є муніципалітети, комуни, регіони, департаменти, провінції, області, округи та інші адміністративно-територіальні утворення. Головними суб'єктами таких відносин в Україні є територіальна громада та органи місцевого самоврядування, правовий статус яких закріплено в Конституції України [1], але процес визначення компетенції подібних суб'єктів у сфері місцевих фінансів ще триває.

На наш погляд, необхідно було б виділити основні форми впливу фінансів органів місцевого самоврядування на економіку та соціальну сферу держави взагалі.

По-перше, до фінансових систем органів місцевого самоврядування влади мобілізують значну частину валового внутрішнього продукту та здійснюють її розподіл і перерозподіл. Таким чином, місцеві фінанси є інструментом муніципального регулювання економічного й соціального розвитку держави.

По-друге, місцеві фінанси є фіскальним інструментом, який забезпечує ресурсами органи місцевого самоврядування.

По-третє, фінанси місцевого самоврядування є інструментом забезпечення громадських послуг [2, с. 364]. Державні видатки на житлово-комунальне господарство майже повністю фінансуються з місцевих бюджетів.

По-четверте, місцеві фінанси є інструментом забезпечення економічного зростання, однією з форм соціально-

економічного регулювання. Вплив фінансів органів місцевого самоврядування на економічне зростання в Європі здійснюється через капітальні витрати, через діяльність на ринках позичкового капіталу, нерухомості, землі, завдяки чому ці органи є значними інвесторами [3, с. 617].

По-п'яте, форми впливу на економіку та соціальну сферу пов'язані з виконанням делегованих повноважень центральної влади. Отже, фінанси органів місцевого самоврядування є інструментом забезпечення частини функцій, які виконує держава, впливу на всі процеси в економіці та соціальній сфері держави. До того ж децентралізація державного управління в більшості розвинутих держав Європи значно підсилює фінансову самостійність органів місцевого самоврядування, основою підсилення яких стали місцеві бюджети.

Для більшості європейських держав у фінансовій системі місцевого самоврядування характерні такі тенденції:

- приріст бюджетних об'єктів;
- збалансованість доходної і видаткової частин бюджету, іноді взагалі не допускається бюджетний дефіцит (Франція, ФРН);
- збільшення сум, що надходять до місцевих бюджетів у вигляді субсидій, дотацій, кредитів з державних і регіональних бюджетів (спостерігається переважно у нових членів Європейського Союзу);
- розширення фінансової підтримки місцевого підприємства і виконання зовнішніх джерел фінансування.

Рівень доходів від податків у різних державах різний: в Італії, Ірландії, Нідерландах він найнижчий і становить менше 10% ресурсів місцевих бюджетів. У Бельгії, Франції, Німеччині, Великобританії доходи від місцевих податків перевищують 20% бюджетних доходів. У Данії та Франції ця стаття доходів перевищує 40%. Система ж місцевих податків у країнах Заходу різноманітна. Так, в Італії нараховується близько 30 місцевих податків, у Франції більше 50, у Бельгії близько 100, у Великобританії лише 2.

Оскільки однією з передумов стабільного розвитку ринкових відносин є наявність фінансових ресурсів і право розпоряджатися ними на території адміністративно-територіальних одиниць, органи місцевої влади повинні вирішувати проблеми, пов'язані з розвитком інфраструктури. Взагалі, досвід розвинутих європейських країн свідчить, що характерна особливість низових територіальних одиниць полягає в наявності досить розвинутої системи місцевого оподаткування з високим ступенем юридичної відповідальності щодо введення місцевих податків і зборів, установлення порядку їх нарахування та стягнення.

Наприкінці 90-х рр. XX ст. за рахунок місцевих податків формувалися 61% комунальних доходів у Швеції, 51 – у Данії, 46 – у Швейцарії, 43 – у Норвегії, 36 – у Франції, 34 – у Фінляндії, 31 – в Іспанії, 37 – у Великобританії, 46 – у Німеччині [4, с. 168].

У різних європейських державах неоднакова кількість місцевих податків і зборів. У Франції, наприклад, запроваджено понад 50 видів місцевих податків і зборів, тому близько 40% ресурсів місцевих фінансів формується за рахунок податкових надходжень. Основу бюджетних надходжень складають прями податки (так звані «чотири старі»): поземельний податок на незабудовану землю, поземельний податок на будівлі, житловий податок та податок на професію. Серед місцевих податків Франції чільне місце займає пропорційний прибутковий податок з осіб – зареєстрованих постійних мешканців громади, який встановлюють представницькі органи місцевої влади. Важливі й побічні податки (20% загальних фінансових надходжень), до яких віднесено податок на електроенергію, додатковий збір за перехід власності, збір за перевищення «коефіцієнта використання земель», податок на продаж напоїв, збір за видачу мисливських ліцензій, податок на казино та ін.

Типовим джерелом доходів для громад у ФРН є податки, збори, внески, часткові відрахування, державні

асигнування, доходи від власності та з продажів, а також кредити. Виходячи з рекомендацій Комітету місцевих і регіональних влад Європи, ФРН будує податкову систему, щоб відновити стійку систему збору податків і удосконалити механізми субсидій для передачі ресурсів місцевим органам самоврядування на обов'язкові витрати, пов'язані з реалізацією федерального й регіонального законодавства. Власні податки громади збирають у формі промислового, поземельного, споживчого і ряду інших податків. Крім того, громади одержують частку від державних податків, прибуткового податку та податку з обороту. Основним місцевим податком у ФРН є промисловий. Ним обкладаються не результати діяльності фізичних осіб, а капітал і дохід підприємства як суб'єкта господарювання, що функціонує на даній території.

Нині до розпорядження німецьких громад направляється приблизно 85% від суми надходжень промислового податку, який стягується під час розподілу прибутку. Ним обкладені всі підприємства даної місцевості, за винятком сільськогосподарських і ремісничих. Цей вид податків є дуже ефективним стимулятором для місцевої влади і місцевих підприємств.

Поземельний податок у ФРН є доходною статтею бюджету громад. Цим податком обкладаються земельні ділянки підприємств, лісове господарство і сільськогосподарські угіддя. Поземельні податки стягуються роздільно: податок «А» – за сільськогосподарські і лісові підприємства, податок «В» – за інші земельні ділянки. За перехід ділянки землі від одного власника до іншого сплачується внесок у розмірі 2% від покупної ціни.

Згідно з абз.6 ст.106 Основного Закону ФРН «громадам варто надати право встановлювати ставки прямих податків». Тому громади наділені правом самостійно, у рамках закону, визначати податкові ставки, що забезпечує громадам можливість самоуправління в сфері фінансів і відображає саму сутність їхньої фінансової автономії [5].

Сьогодні органи місцевого самоврядування Європи можуть встановлювати майновий податок на нерухомість і землю; комунальні податки на ділянки землі або будинки, що знаходяться у власності або оренді громадян; податок на туризм; прибуткові податки на комерційну діяльність. Муніципальні органи влади можуть обирати джерела оподаткування, але суб'єкти можуть сплачувати податок тільки один раз. Крім того, значна частина прибутків – це прибутковий податок з громадян, 40% якого на даний час перераховується місцевому самоврядуванню. Так, у Швеції муніципалітетам надано право збирати більшість податків. Основний податок – прибутковий – майже повністю надходить до місцевого бюджету. Притому податкова база органів місцевого самоврядування повинна відповідати двом вимогам:

1) надходження з місцевої податкової бази мають розумно співвідноситися з обов'язками, покладеними на ради муніципалітетів та ленів. Саме тому на відміну від інших європейських країн у Швеції більше половини доходів місцевого самоврядування складає власна податкова база;

2) визначення податків повинно відбуватися таким чином, щоб населення, яке користується послугами, що фінансуються органами місцевої влади, було суб'єктом оподаткування [6, с. 155].

Також Україна має звертатися до досвіду розвинутих країн ЄС з приводу формування власних доходів місцевих бюджетів. Вони становлять у Швеції та Швейцарії понад 70%, в Іспанії – 50%, у Норвегії – 56%. Враховуючи вказаний досвід, нагадаємо, що у федеративних державах місцеві бюджети визначаються на основі законодавства кожного суб'єкта федерації. В унітарних – ця система встановлюється на основі єдиного загальнодержавного законодавства. Притому в Європі немає єдиної бюджетної системи та єдиної бюджетної класифікації, а, отже, там

послугуються поняттям «система бюджетів», оскільки кожен рівень влади має власний, самостійний і відокремлений від інших бюджет. Цей бюджет він формує і виконує самостійно на підставі визначених законодавством функцій. Бюджети адміністративних одиниць нижчого рівня зарубіжних країн не включають до бюджетів адміністративних одиниць вищого рівня, тому там відсутні зведені бюджети адміністративно-територіальних утворень, натомість діють місцеві поточні бюджети та місцеві бюджети розвитку. Кожен із цих бюджетів має власні видатки і власні доходи.

Для європейських країн характерна, як правило, три- або чотирирівнева система бюджетів. Так, у Швеції функціонує трирівнева система бюджетів – центрального уряду, бюджети губерній (ленів) та бюджети комун. Трирівневу систему бюджетів сформовано в Норвегії, Фінляндії та інших країнах. Чотирирівнева система бюджетів функціонує у Франції: бюджети центрального уряду, регіонів і департаментів та комун. Чотири рівні – у системі бюджетів ФРН: федерації, землі, округу і общини. У країнах Східної Європи, наприклад Польщі, три бюджетні рівні: центрального уряду, воєводств і гмін.

У більшості держав Західної Європи складниками бюджетних доходів органів місцевого самоврядування є чотири основні частини: місцеві податки, неподаткові доходи, субсидії і дотації з державних бюджетів, позики. Для України найбільш цікавим є питання місцевих податків і зборів. Їх перелік має складатися з тих, обсяги надходжень від яких залежать від результатів діяльності конкретної території, а також тих, які можуть сформувати їх стабільну доходну базу. Притому необхідно значно зменшити частку загальнодержавних податків і збільшити частку місцевих та регіональних. Подальший розвиток податкової системи України має передбачати розширення повноважень органів самоврядування у сфері запровадження місцевих та регіональних податків, які не можуть враховуватися у випадку визначення нормативів відрахувань від загальнодержавних податків до місцевих бюджетів. Водночас слід установити, що місцеві податки і збори використовують виключно на видатки розвитку, щоб заохочувати представницькі органи місцевого самоврядування до розширення власної доходної бази.

Важливими джерелами фінансування місцевих бюджетів усіх країн Заходу є також державні субсидії та дотації. Так, в Італії за рахунок перерозподілу коштів з державного бюджету комуни отримують близько 80% доходів. У Нідерландах місцеві бюджети на 80% формуються за рахунок державних трансфертів. У Бельгії, Великобританії на державні субсидії припадає близько 60% бюджетних доходів, у Німеччині та Данії – 45%, у Франції – 30%. Державні трансферти органам місцевого самоврядування Європи надають у трьох формах: через перерозподіл податкових надходжень, шляхом спеціальних цільових субсидій (субвенцій) і дотацій загального значення. Їх види і цільове призначення різноманітні. Так, в Італії впроваджено близько 100 субсидій, у Великобританії – близько 50. Цільові субсидії виділяють під чітко визначені проекти і програми. Субвенції переважають в Італії та Німеччині, де їх використовують на фінансування поліції, виправних установ, економічної і соціальної інфраструктур. У скандинавських країнах вони передбачені програмою підтримки у сфері освіти та охорони здоров'я.

Муніципалітети, які намагаються зменшити фінансову залежність від державних органів, використовують субсидії загального призначення або дотації, які надають здебільшого для покриття дефіциту місцевого бюджету. Подібна система переважає у Франції, Великобританії, Бельгії та Німеччині.

Так, у Франції надходження до місцевих бюджетів із зовнішніх джерел (для бюджетів комун – 35%, департаментів – 42%) забезпечують державні дотації двох ви-

дів – загальні, що складаються з базової, вирівнювальної, компенсаційної й специфічної допомоги, та спеціальні. Крім того, центральний уряд виділяє місцевим бюджетам субвенції для поточних соціальних видатків і капітального будівництва. До того ж, якщо раніше державні субсидії видавали виключно під конкретні цілі, нині – у вигляді загальних сум залежно від об'єктивних критеріїв, які характеризують становище будь-якої адміністративно-територіальної одиниці.

Так, у Нідерландах взагалі 85% місцевих бюджетів складають державні субсидії. У Данії після значного скорочення кількості муніципалітетів змінилися також і фінансові основи їх діяльності. Раніше держава прямо компенсувала місцевим органам значну частину видатків, нині ж діє система міжурядових грантів, спрямована на вирівнювання фінансового стану муніципалітетів, які отримали більшу свободу у виконанні власних функцій. Значним є також досвід ФРН, де доходи від платежів, внесків і податків недостатні для фінансування виконання комунальних задач. З цієї причини громади одержують від відповідної федеральної землі державні дотації в рамках розподілу доходів державного бюджету. У процесі розподілу доходів державного бюджету обов'язково дбають про те, щоб крім загального поліпшення фінансового стану громад вирівняти занадто великі розходження в податкових надходженнях комун і щоб центральні громади, що надають послуги периферії, могли нести особливий тягар витрат. При цьому дотації виступають як компенсація недостатньої кількості податкових надходжень, а субвенції, у більшій частині, використовують на фінансування капіталовкладень.

Як бачимо, саме через спеціальні цільові субсидії органам місцевого самоврядування Європи вдається вирішувати деякі проблеми, хоча ці субсидії значною мірою обмежують їх свободу. Тому в Європейській хартії місцевого самоврядування [7] надається перевага загальним або генеральним субсидіям, хоч і цільові субсидії мають діяти, оскільки йдеться про питання рівноваги й пропорційності в загальному бюджеті місцевих влад.

Для України цікавий також позитивний європейський досвід розвитку комунального кредиту. У частині країн Європи доступ органів місцевого самоврядування до ринку позичкового капіталу вільний, не обмежений державою (Данія, Фінляндія, Німеччина, Італія, Нідерланди, Португалія, Швеція, Швейцарія). У Франції цей доступ майже вільний, в Австрії, Бельгії, Великобританії, Греції, Ірландії, Норвегії та Іспанії він найбільш вільний з дозволу держави. За рахунок позичок в європейських країнах формуються значний обсяг доходів місцевих бюджетів. Найвищий показник у Сан-Марино – 69% муніципальних доходів, Нідерландах – 19%, Бельгії – 13%, на Кіпрі – 12%, у Чехії – 11%, Іспанії, Франції – 10%.

Система комунального кредиту пов'язана з різноманітними формами запозичення ресурсів. Найбільш поширеним є облігаційний комунальний кредит. Органи місцевого самоврядування зарубіжних країн мають право випускати облігації муніципальної позики, які можна розподілити на три групи. Це генеральні боргові зобов'язання (або бездохідні облігації), які гарантуються бюджетними доходами та майном органу місцевого самоврядування, доходні облігації, необхідні для фінансування будівництва об'єктів інфраструктури, і облігації змішаного характеру, що не приносять доходів (погашення їх здійснюється за рахунок прибутків від діяльності підприємств, створених шляхом запозичення ресурсів). Існує, крім того, значна кількість безоблігаційних форм муніципальних позик.

Різновидом комунального кредиту є комунальний банківський кредит, до якого входять: кредити комунальних банків, державних комунальних банків, комунальні кредити комерційних банків, взаємний комунальний кредит, а також жирооборот і кредити жиробанків.

Отже, комунальний кредит є важливим інститутом у системі місцевих фінансів, тому його наявність – це закономірність для локальних фінансових систем. Комунальний кредит, на відміну від державного, має виключно цільове призначення і виступає основним джерелом фінансування муніципальних та комунальних інвестиційних програм.

Окремої уваги заслуговують фінанси муніципальних підприємств та організація муніципальних платежів, тому європейський досвід функціонування даного виду фінансів нам буде корисним. Фінанси муніципальних підприємств в Європі є складовою частиною місцевих фінансових систем країн. Муніципальними підприємствами в зарубіжних країнах вважаються підприємства, які повністю належать органам місцевого самоврядування, і такі господарські товариства, частка в капіталі органів місцевого самоврядування яких перевищує 50% (корпоративна муніципальна власність). В Австрії муніципальні підприємства, які повністю перебувають у власності общин, функціонують у системі громадського транспорту, постачання води й електроенергії, каналізації та прибирання сміття, освоєння території та в інших сферах. У Данії, крім названих сфер, комунальні підприємства займаються продажем деревини з муніципальних лісів.

Основними формами тамтешніх комунальних підприємств є товариства з обмеженою відповідальністю, акціонерні товариства, асоціації та фонди, поділені на два види. Одні безпосередньо засновані муніципалітетами, інші являють собою дочірні підприємства, засновані комунальними фірмами і компаніями. Для них передбачено дві основні форми організації фінансів комунальних підприємств. Перша група підприємств веде власні фінансові баланси, має відокремлені від місцевого бюджету рахунки. Друга група підприємств не веде самостійних балансів, її рахунки об'єднано з рахунками місцевих бюджетів. Фінансове господарство таких підприємств виділено в так звані «приєднані бюджети».

У багатьох державах Західної Європи формування належної матеріальної основи місцевого самоврядування відбувається шляхом співробітництва між окремими комунами (кооперативний підхід); через укладання контрактних угод щодо надання послуг та спільної діяльності в певних галузях між різними органами і рівнями влади. У Франції формами такого співробітництва є синдикати комун, які можуть мати однопрофільний (прибирання сміття та його переробка, водозабезпечення тощо) чи поліпрофільний характер, та дистрикти. Останні здійснюють певний мінімум обов'язкових повноважень (управління житловими службами, протипожежними центрами тощо). Французьке законодавство передбачає також можливість формування міських об'єднань, які наділяються великим обсягом обов'язкових повноважень [8, с. 363].

Функціонування муніципального господарства забезпечують такі методи, як: пряме управління; муніципально-підрядна система; муніципально-орендна система; муніципальна концесія.

Підприємства прямого управління переважно не є юридичними особами і не можуть самостійно вирішувати питання найму або звільнення. Вони не мають власного бюджету (поточні видатки фіксуються в бюджеті органів місцевого самоврядування). Такі підприємства широко представлені у Франції, Бельгії, Нідерландах, Великобританії, Данії, Італії та інших країнах Західної Європи. Однак їх роль значно обмежено в ФРН, де вони можуть діяти лише у сфері експлуатації міських шляхів сполучення та дорожньому господарстві.

Муніципальні підприємства прямого управління зі статусом юридичної особи в останні роки поширилися у Франції, Португалії, Нідерландах, Іспанії, Італії у таких сферах, як водо-, газо- та електропостачання, прибирання побутового сміття, опалення, дорожні роботи та ін.

Підприємства муніципально-підрядної та муніципально-орендної систем існують у всіх країнах Західної Європи, де їх іменують підприємствами із делегованими повноваженнями. Делеговане управління передбачає передачу функцій управління муніципальними підприємствами фізичним та юридичним особам, що представляють як державні, так і приватні заклади. Воно може відбуватися у формі контракту і створення змішаних компаній, асоціацій або міжкомунальних утворень.

В умовах обмеженості ресурсів окремих органів місцевого самоврядування зростає значення змішаних компаній, що об'єднують муніципальний та приватний капітал. Це уможливило контроль муніципальної влади над послугами громадського користування та забезпечує більш якісне та ефективне їх виконання. У Франції змішані компанії утворюються для благоустрою території, виконання промислових і торгових послуг. Муніципальна влада має незначну долю в капіталові такої компанії, але надає гарантії стосовно фінансування виконуваних нею робіт, що сприяє контролю за діяльністю компанії. В Бельгії акціонерами змішаних компаній є комуни та приватні підприємства, які займаються газо-, водо- та електропостачанням, переробкою побутових відходів, санітарним контролем.

У Західній Європі існує досконала практика передачі муніципальних підприємств асоціаціям споживачів. Ці асоціації підпорядковуються приватному праву, а тому їх фінансова діяльність не регламентується державними органами. Проте вони одержують субсидії муніципальної влади і тому контролюються регіональною рахунковою палатою.

Органи місцевого самоврядування Європи одного чи різних рівнів мають право на створення об'єднаних муніципальних підприємств. У Франції вони підпорядковані державному праву, мають статус юридичної особи, їх бюджети відділені від місцевих бюджетів. Такі об'єднання створюються для благоустрою території, активізації урбанізації, організації роботи суспільного транспорту, водо-, газо- і електропостачання. Вони поширені в Бельгії, Іспанії, Португалії, Люксембурзі.

Житлово-комунальне господарство в Західній Європі взагалі займає особливе місце і є прибутковим бізнесом. У ФРН діяльність комунальних служб дотована, до того ж населення в основному повністю сплачує за комунальні послуги. У Великобританії реформування житлово-комунальної сфери відбувалося в руслі квазіринкової реформи, спрямованої на зміну механізму надання місцевою владою послуг та активізацію конкуренції в цій сфері. Держава, продовжуючи субсидіювати квартиронаймачів муніципального житла, надала їм можливість обирати собі домовласника з числа конкуруючих організацій. Великого поширення набула добровільна передача місцевими органами влади свого житлового фонду спеціально створюваним житловим асоціаціям (Housing Assosiations).

У закордонній практиці набула значного поширення в різних формах міжмуніципальна господарська кооперація. Спільне будівництво й експлуатація господарських об'єктів, створення керуючих компаній особливо ефективно впроваджується в сферах, що вимагають великих інвестицій. Водночас практика використання міжмуніципальної господарської кооперації за кордоном має і переваги, і недоліки. З одного боку, вона дозволяє ефективно і гнучко вирішувати визначені договором задачі. З іншого боку, виникають проблеми компетенції і відповідальності. Так, місцеві ради, що беруть участь у кооперації, мають менші можливості в управлінні спільним підприємством, ніж у випадку, якщо б підприємством керував сам муніципалітет [9, с. 371].

У країнах ЄС основним напрямком міжмуніципальної кооперації є спільне будівництво і утримання об'єктів, що обслуговують кілька сусідніх муніципалітетів. У цьому випадку створюються спеціальні округи

по утриманню відповідних об'єктів, межі яких можуть не збігатися з межами муніципалітетів (шкільні, водогосподарські й інші). В Україні правова база для міжмуніципальної господарської кооперації відсутня, тому створення об'єднань на зразок Франції або Іспанії – ідея, варта уваги.

Отже, підсумовуючи, необхідно зазначити: досвід розвинутих європейських держав впевнює, що характерною особливістю низових територіальних одиниць є наявність достатньо розвинутої системи місцевого оподаткування з високим рівнем юридичної самостійності щодо введення

місцевих податків і зборів, визначення порядку їх нарахування та стягнення. Це підкреслює необхідність розширення переліку місцевих податків, зборів і повноважень органів місцевого самоврядування щодо їх запровадження і справляння. При цьому основу місцевого оподаткування повинні складати податок на майно і податок на транспортні засоби. Як різновид місцевих податків доцільно розглядати податок на прибуток підприємств. За умови надання таким податкам статусу місцевих вони почнуть відігравати суттєву роль у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua/zakon/skl4
2. Сунцова, О. О. Місцеві фінанси : навч. посіб. / О. О. Сунцова. – К. : Центр навч. л-ри, 2005. – 560 с.
3. Watt P. A. Financing local government / P. A. Watt // Local government studies. – 2004. – Vol. 30. – № 4. – Р. 617.
4. Дмитренко Г. Проблеми та перспективи пристосування місцевих податків в Україні до вимог Європейського Союзу / Г. Дмитренко // Управління сучасним містом. – 2003 – № 10-12. – С. 168.
5. Конституция Федеративной Республики Германия // ФРГ : Конституция и законодательные акты / под ред. Ю. П. Урьяса. – М. : Прогресс, 1992. – 236 с.
6. Воронкова, В. Г. Муніципальний менеджмент : навч. посіб. / В. Г. Воронкова. – К. : ВД «Професіонал», 2004. – С. 155.
7. Європейська хартія «Про місцеве самоврядування» : Прийнята в Страсбурзі 15 жовтня 1985 року // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 1-2.
8. Кравченко В. В. Муніципальне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – С. 363.
9. Система муніципального управління : учеб. для вузов. 3-е изд. / под общ. ред. В. Б. Зотова. – СПб : Питер, 2007. – С. 371.

УДК 342.5

ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ЛЕГІТИМАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ»: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Кравцова З.С.,

к.ю.н., асистент кафедри конституційного права

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

У статті аналізуються погляди вітчизняних та зарубіжних правників-державознавців та основні підходи в науковій літературі до поняття легітимації державної влади. З'ясується зміст і сутність легітимації державної влади як комплексного конституційно-правового явища через розкриття складових системних елементів.

Робиться висновок про те, що легітимація – це первісна (базова) категорія, яка включає в себе «легітимацію державної влади», тобто є похідною від поняття легітимації в цілому, які співвідносяться між собою як частина й ціле.

Запропоновано авторське визначення легітимації державної влади з конституційно-правової точки зору, під яким розуміється триваюча в часі складна комплексна двостороння процедура, яка врегульована нормами конституційного права, характеризує положення органу чи посадової особи серед інших суб'єктів, обумовлене політико-правовими чинниками (зокрема, формою державного правління, місцем та роллю зазначеного органу чи особи в системі органів державної влади, взаємовідносинами з іншими суб'єктами конституційного права тощо) і включає в себе такі елементи: набуття легітимності як офіційно, так і не офіційно; підтвердження легітимності перед державою та громадянським суспільством; правосуб'єктність, конституційно-правова відповідальність.

Ключові слова: легітимація, легалізація, легітимність, державна влада.

Кравцова З.С. / К ВОПРОСУ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ «ЛЕГИТИМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ»: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ / Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Украина

В статье анализируются взгляды отечественных и зарубежных юристов-государствоведов и основные подходы в научной литературе к понятию легитимации государственной власти. Выясняется содержание и сущность легитимации государственной власти как комплексного конституционно-правового явления через раскрытие составляющих системных элементов.

Делается вывод о том, что легитимация – это первоначальная (базовая) категория, которая включает в себя «легитимацию государственной власти», то есть является производным понятием от понятия легитимации в целом, которые соотносятся между собой как часть и целое.

Предложено авторское определение легитимации государственной власти с конституционно-правовой точки зрения, под которым понимается продолжающаяся во времени сложная комплексная двусторонняя процедура, которая урегулирована нормами конституционного права, характеризует положение органа или должностного лица среди других субъектов, обусловленное политико-правовыми факторами (в частности, формой государственного правления, местом и ролью данного органа или лица в системе органов государственной власти, взаимоотношениями с другими субъектами конституционного права и т.д.) и включает в себя следующие элементы: приобретение легитимности как официально, так и неофициально; подтверждение легитимности перед государством и гражданским обществом; правосубъектность, конституционно-правовая ответственность.

Ключевые слова: легитимация, легализация, легитимность, государственная власть.

Kravtsova Z.S. / DEFINITION OF «LEGITIMATION OF STATE POWER»: THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS / Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ukraine

This article analyzes the main approaches in the literature and the views of domestic and foreign lawyers, the concept of legitimation of state power. We explain the meaning and essence of legitimation of state power as an integrated state-legal phenomena through the disclosure system component elements.