

Бібліографічні посилання:

1. Кодекс законів про працю України, глава 4 «Робочий час», ст. 51.
2. Конституція України зі змінами і доповненнями. — Весна-, 2007 — Ст. 45;
3. Венедиктова В. М. Регулювання нормованого робочого часу в умовах ринкової економіки. // Право України № 7. — 1999. С - 105.
4. Прокопенко В. І. Трудове право. - Х. 2004. — С. 342.

УДК 342. 25 (4)

Л. В. Зібарев

Дніпропетровський регіональний інститут Академії державного управління при Президентіві України

ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПРО МАТЕРІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ САМОВРЯДНИХ ІНСТИТУЦІЙ

Проаналізовано основні положення європейської Хартії місцевого самоврядування, які визначають матеріальну основу територіальних громад. **Ключові слова:** Європейська хартія місцевого самоврядування, територіальна громада, матеріальна основа самоврядування.

Анализируются основные положения европейской Хартии местного самоуправления, определяющие материальную основу развития территориальных общин. **Ключевые слова:** Европейская хартия местного самоуправления, территориальная община, материальная основа самоуправления.

This article takes a scientific approaching to different points of view on problem of the substantive provisions of European Charter of local self-government, determining the material basis of development of territorial communities. Keywords: European Charter of local self-government, territorial community, material basis of self-government.

У сучасному світі помітного поширення набувають багаторівневі системи державного управління. Основою відносин між рівнями влади в будь-якій державі є питання про розподіл повноважень, відповідальності і гарантії їх діяльності. У даний час принципом формування компетенції кожного рівня влади є найбільша ефективність виконання на відповідному рівні певних функцій і задач та узгодження діяльності публічної влади з місцевим самоврядуванням. Істотного розвитку самоврядування в Європі одержало тільки після закінчення Другої світової війни. В останні

десятиріччя на фоні процесу загальноєвропейської інтеграції у всіх державах Європейського Союзу виявилася тенденція до збільшення його ролі. Як федеральні, так і унітарні держави все активніше використовують місцеві органи влади в процесі державного управління. Слід зауважити, що під час створення Європейського Союзу в його установчих актах для всієї об'єднаної Європи було вказано, що місцеві співтовариства мають право на власні достатні ресурси, без яких не можна сподіватися на сталий прогресивний розвиток економіки будь-якої країни. У хартії підкреслено, що місцеві співтовариства мають вільно розпоряджатися такими ресурсами при здійсненні своїх повноважень. До того ж фінансові ресурси місцевих співтовариств мають бути домірні тим повноваженням, які передбачені для них конституцією або спеціальним законодавством.

Як бачимо, узгоджена державна політика різних країн Європи була обумовлена вживанням нового принципу інституційної організації держави і суспільства – принципу субсидіарності. Саме він закладений в основу функціонування державних і самоврядних інституцій ЄС. У преамбулі Маастрихтського договору підкреслено, що цей акт знаменує новий етап у процесі створення більш тісного союзу між народами Європи, у якому рішення приймаються на якомога близькому до громадян рівні. Зрештою, це було закріплено Європейською хартією місцевого самоврядування [1, с. 48]. У Хартії детально описуються джерела фінансування органів місцевого самоврядування. Останні мають право на володіння достатніми власними фінансовими коштами, збільшення яких має бути забезпечене національною економічною політикою країн об'єднаної Європи. Ці кошти мають відповідати повноваженням, наданим самоврядним інституціям конституцією або законом. Частина фінансових коштів місцевого самоврядування повинна надходити за рахунок місцевих зборів і податків, ставки яких встановлюють органи територіальних громад у межах, визначених законом. Фінансові системи, на яких ґрунтуються засоби місцевих органів самоврядування, повинні бути різноманітними і гнучкими, щоб слідкувати, наскільки це можливо, за зміною витрат, що виникають при здійсненні компетенції місцевих органів. За Хартією для захисту слабких у

фінансовому плані органів місцевого самоврядування потрібне введення процедур фінансового вирівнювання або еквівалентних заходів, призначених для коректування результатів нерівномірного розподілу потенційних джерел фінансування витрат указаних структур. Проте такі заходи не повинні обмежувати свободу вибору органів самоврядування в межах їх компетенції. Порядок надання коштів, що перерозподіляються, необхідно погоджувати з органами самоврядування. У Хартії також передбачається, що органи самоврядування мають право при здійсненні власних повноважень взаємодіяти й об'єднуватися з подібними структурами для виконання завдань, що являють собою загальний інтерес.

У всіх державах, що підписали вказаний акт, визнано право місцевих органів самоврядування вступати в об'єднання для захисту і просування загальних інтересів аж до створення міжнародних об'єднань і співробітництва з органами публічної влади інших держав. Важливо, що органи самоврядування мають право на судовий захист для забезпечення вільного здійснення ними власних повноважень на засадах постійного додержання закріплених конституцією і законодавством власної країни принципів вирішення проблем місцевих співтовариств самими громадянами та їхніми органами. Під зверненням до засобів судового захисту розуміється доступ місцевого самоврядного органу до належним чином сформованого суду або рівноцінного, незалежного і законного органу з правом винесення ухвал і надання рекомендацій на основі ухвали, що була сформульована стосовно відповідності закону будь-якої дії бездіяльності органів і посадовців адміністративної влади держави.

В ЄС територіальні громади аж ніяк не є нахлібниками. Справа в тім, що там у кожній країні є прямі і зворотні зв'язки між самою державою і самоврядуванням, а це визначило помітний вплив органів територіальних громад, їхніх фінансів на економіку та соціальну сферу держави взагалі [2, с. 166]. Звернемо увагу на те, що, по-перше, фінансові системи органів місцевого самоврядування використовують значну частку валового внутрішнього продукту будь-якої держави. Через ці системи здійснюється розподіл і перерозподіл ВВП, тому місцеві фінанси є інструментом

регулювання економічного й соціального розвитку держави. По-друге, місцеві фінанси завжди виконують роль фіскального інструменту, наявність якого є необхідною умовою для забезпечення ресурсами завдань, покладених на органи місцевого самоврядування. По-третє, фінанси місцевого самоврядування є інструментом забезпечення громадських послуг. Причому закономірним явищем для більшості розвинених країн став такий розподіл функцій між державою і самоврядуванням, коли місцеві органи виступають у ролі головного відповідача за надання послуг соціального характеру. По-четверте, місцеві фінанси є інструментом забезпечення економічного зростання, яке вже стало однією з форм соціально-економічного регулювання. Вплив фінансів органів самоврядування на економічне зростання здійснюється через капітальні витрати, через діяльність на ринках позичкового капіталу, нерухомості, землі.

Звичайно, вживання принципу субсидіарності в Хартії має на увазі обов'язкове врахування всіх інших принципів, що визначають основи організації держави: єдність дії і вживання, ефективність управління і солідарність [3, с. 15] Це і закріплено в конституційному законодавстві майже всіх країн ЄС. Так, Основний закон Німеччини містить норму, згідно з якою громадам гарантовано право регулювати справи місцевого значення під власну відповідальність. 1956 р. в Основний закон були включені гарантії прямих податків і муніципального фінансового вирівнювання. Істотною гарантією місцевого самоврядування в Німеччині є забезпечення фінансової самостійності, тобто права муніципалітетів на власні доходи. В Основному законі встановлюється, що муніципалітети можуть стягувати власні податки: поземельні податки на власність громадян і підприємств на землю і промислові податки на промислово-підприємницький дохід підприємств, податки на споживання напоїв і на утримання собак. При цьому значна частина промислового податку перераховується муніципалітетами до земельного фонду для подальшого перерозподілу цих надходжень між общинами. Муніципалітетам належить також певна частка відрахованого громадянами прибуткового податку і частка податку з обороту. Крім того,

муніципалітети мають право стягувати із своїх громадян і підприємств цільові збори і внески [5, с. 232].

Збори стягуються як відшкодування за конкретні послуги муніципалітету. Розрізняються адміністративні збори за конкретні офіційні дії общини, наприклад за видачу дозволу на будівництво, і збори за користування, наприклад квитки на суспільні заходи, збори за прибирання сміття і т.д. Внески є одноразовою грошовою платнею, за допомогою якої муніципалітет покриває інвестиційні витрати на створення, ремонт або модернізацію установ і об'єктів соціальної інфраструктури. Муніципальні платежі можна стягувати тільки на основі нормативного акту громади, який повинен відповідати закону федеральної землі про муніципальні платежі.

У Франції 1982 р. був прийнятий закон про права і свободи комун, департаментів і регіонів. Децентралізація, проведена в 1983 р., істотно збільшила повноваження територіальних співтовариств, надавши їм велику самостійність, у той же час зберігши на місцевому рівні достатньо сильні позиції представників центральних органів влади. Але для Франції залишається досить гострою проблема фінансових гарантій, яка є предметом численних суперечок між урядом і членами виборних органів місцевого рівня. Майже 90 % від усіх доходів адміністративно-територіальних утворень складаються з місцевого оподаткування, дотації держави і місцевих позик. У Франції дотації від держави в даний час свідомо обмежуються. Фінансування витрат, пов'язаних з передачею повноважень, забезпечувалося зростанням податкових надходжень місцевих адміністративно-територіальних утворень і бюджетними трансфертами від держави.

Для місцевих бюджетів більшості країн Європи в останні два десятиріччя характерне постійне збільшення витрат. Підходи до організації місцевих фінансів, структури доходів і витрат також дуже різні і залежать від історичних, географічних, культурних та інших особливостей країни [4, с. 98]. Можна виділити чотири основні джерела муніципального фінансування: місцеві податки, збори і платежі, фінансові відрахування, нарешті, позики. Додатковими джерелами фінансування є штрафи і неустойки, доходи муніципальних підприємств і відсоткові прибутки від розміщення тимчасово

вільних коштів у банках і цінних паперах. Нарешті, додатковими доходами є кошти, що були одержані в результаті продажу муніципальної власності. Особливий інтерес представляє проблема пошуку підходів до визначення оптимального розміру муніципального майна в співвідношенні з приватним і державним. Основним критерієм ефективності, який існує в європейських країнах, є ступінь відповідності майнового комплексу муніципалітету запитам населення, що пред'являються на послуги муніципального сектора. Наприклад, у Франції муніципальне майно може бути придбано у приватних осіб шляхом викупу або, якщо діяльність приватної особи завдає збитку муніципалітету, через суд. Джерелом фінансування такого придбання є бюджет місцевого самоврядування. Рішення про придбання або відчуження муніципального майна ухвалюється за узгодженням з дорадчим органом місцевого самоврядування. Це торкається і здачі об'єктів муніципальної власності в оренду. У цілому муніципальне майно у Франції займає меншу питому вагу в загальному майновому комплексі міст у порівнянні з Німеччиною, але це лише тому, що у П'ятій Республіці багато комунальних підприємств є приватними або діючими на правах концесії чи державними.

Досить цікаві факти вирішення проблем фінансового стану територіальних громад надає Італія, де важливі області користуються фінансовою автономією (ст. 119 Конституції Італії), що дозволяє здійснювати соціальний розвиток регіону на більш високому соціально-економічному рівні [6, с. 551]. У фінансовому відношенні вони почувають себе вельми «самостійно», оскільки спираються на надходження місцевих податків та частки від державних податків, яка визначається залежно від потреб області. Значною мірою сучасний стан фінансових і матеріальних справ у країнах Європейського Союзу протягом останнього десятиріччя був поліпшений завдяки проведенню до життя принципу субсидіарності, що набув поширення при розмежуванні компетенції між державою і регіонами. І це означає, що положення, які закріплені в європейській Хартії про місцеве самоврядування, відображають очевидне намагання європейських держав прямувати до тих орієнтирів, які прописані там відносно ідей субсидіарності, оскільки вони містять у собі істотний методологічний потенціал щодо кращої

організації багаторівневих систем публічного управління. Для України такі зрушення в об'єднаній Європі мають стати орієнтиром у справі розвитку місцевого самоврядування.

Бібліографічні посилання

1. Агранофф Р. Огляд європейських традицій місцевого самоврядування (вступна стаття) / Р. Агранофф // Саєнко Ю., Ткачук В., Привалов Ю. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози / Ю. Саєнко, В. Ткачук, Ю. Привалов. – К, 1997. – С.6-16.
2. Баймуратов М. А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине / М. А. Баймуратов. – Х, 2000.
3. Декларація щодо регіоналізму в Європі, прийнята асамблеєю Європейських регіонів // Управління сучасним містом. – 2001. – № 7-9 (3). – С. 162-170.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування // Віче. – 2000. – № 3. – С. 43-50.
5. Калашников В. М. Організаційно-правові засади місцевого управління і самоврядування в зарубіжних країнах / В. М. Калашников. –Д., 2009.
6. Конституционное право зарубежных стран / отв. ред. М. В. Баглай. – М., 1999.

УДК 342. 33

В. М. Калашников

Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара

ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК КОНЦЕПЦІЇ РОЗПОДІЛУ ВЛАДИ

В статті аналізуються особливості історичного розвитку концепції розподілу властей в політико-правовій думці людства. Ключові слова: політико-правові думки, законодавча влада, виконавча влада, судові гілки влади, розподіл властей

У статті проаналізовано особливості історичного розвитку концепції розподілу влади в політико-правовій думці. Ключові слова: політико-правова думка, законодавча влада, виконавча влада, судова влада, розподіл влади

This article takes a scientific approaching to different points of view on problem of divided political power. Keywords: political thought, divided democracy, legislature, executive power, judicial power.

Одна з найважливіших проблем конституційного регулювання життя суспільства і держави – здійснення владних повноважень у різних сферах управління. Протягом останніх двохсот років у цивілізованих країнах розв'язувалося питання про те, якими повинні бути співвідношення й прерогативи законодавчої, виконавчої та судової гілок влади. В основі ж