

УДК 352.07:342.553(4ЄС)(477)

С. Снісаренко

## ПРИНЦИПИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ГОСПОДАРЮВАННЯ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Досліджено деякі принципи муніципального господарювання в країнах ЄС як основи для подальшого розвитку локальної демократії та їхній можливий вплив на розвиток самоврядування в Україні.

**Ключові слова:** Європейський Союз, локальна демократія, муніципальне законодавство, муніципальні підприємства, принципи муніципального господарювання.

Побудова української держави на основі демократичних принципів являється моделлю локальної демократії, тому її втілення в життя має забезпечувати права, свободи та матеріальні інтереси громадян, об'єднаних у територіальні спільноти. Лише місцеве самоврядування може забезпечити найбільш повне виявлення і реалізацію інтересів такої спільноти. За цього забезпечення спільних інтересів територіальної громади можливе за рахунок сталого розвитку місцевого господарювання, а саме – діяльності підприємств комунальної форми власності.

Але, на жаль, система надання соціальних послуг на місцевому рівні не відповідає вимогам громадян, оскільки комунальний сектор економіки на сьогодні відіграє вторинну роль, на відміну від приватного та державного секторів. Проте успіх у галузі побудови локальної демократії може бути досягнутий за умови використання провідного зарубіжного досвіду, а оскільки Україна заявила про прагнення вступу до Європейського Союзу (далі – ЄС), то досвід має бути європейським.

Тому завданням статті є вивчення деяких принципів муніципального господарювання в країнах ЄС.

Як відомо, у сучасних демократичних країнах значну частину соціальних потреб місцевого населення забезпечують муніципальні підприємства, які керуються органами місцевого управління. Місцевим (або муніципальним) управлінням називають управління справами місцевого значення [1]. Щоправда, все багатство місцевих справ у країнах Європейського Союзу, чий досвід є взірцем для нашої держави, зведене до надання територіальними громадами “належного рівня послуг” населенню. Зрозуміло, що надання послуг має бути забезпечено шляхом розвитку місцевого господарства. Таким господарством в праві України називають сукупність підприємств, установ, організацій, які здійснюють на території села, селища, міста господарську діяльність, спрямовану на задоволення громадських інтересів і потреб місцевих жителів. Елементами місцевого господарства є комунальні підприємства, діяльність яких підпорядкована інтересам територіальних громад. Відносини органів самоврядування з підприємствами, що перебувають у власності територіальних громад, будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності самоврядним інституціям [2].

Необхідно зазначити, що проблема розвитку основних принципів муніципального господарювання знайшла певне відображення у дослідженнях європейських фахівців із проблеми (Д. Віталь, К. Волш, С. Ліч, І. Мартін,

Х.-Г. Мауер, Дж. Стюарт). Однак в українській науці ці принципи висвітлені лише побіжно (М. Салій, О. Сунцова), що змушує приділити особливу увагу розробці згаданої дослідницької проблеми. Базуючись на висновках стосовно цієї проблематики, які є результатами досліджень вітчизняних та європейських учених, можна стверджувати, що правовий статус українських комунальних підприємств наближається до юридичного статусу європейських об'єктів муніципальної форми власності. Останні ж перебувають у підпорядкуванні виборних муніципальних органів та їхнього адміністративного апарату. На сучасному етапі управління місцевими справами, яке здійснюється публічною владою і водночас органами місцевого самоврядування, є складною системою [3]. Запорукою нормального функціонування цих складних систем є правильне вирішення проблеми відносин між рівнями влади в будь-якій державі. Це проблема у країнах ЄС пов'язана з вирішенням питань про розподіл повноважень й гарантії діяльності різних владних структур. Неодмінним принципом формування компетенції кожного рівня влади є найбільша ефективність виконання певних функцій і завдань на відповідному рівні управління територіальними справами.

Оптимальне співвідношення між державним управлінням і місцевим самоврядуванням у різних країнах світу досягається методами спроб [4]. Досвід реформування муніципального господарства ряду країн Європи в 90-х рр. ХХ ст. доводить переваги інституціонального підходу, за дії якого особлива увага урядів держав-учасниць об'єднаної Європи зосереджена на взаємозв'язку економічних, соціологічних, соціально-психологічних, морально-етичних, екологічних та інших гуманітарних аспектів суспільного розвитку. Тому європейський ринок поширюється не як самоціль. Він стає провідним інститутом суспільного буття поряд із державою, законодавством, культурними традиціями, корпораціями та іншими формами організації спільної діяльності людей [5]. За цього здійснюється перехід від прямого управління муніципальними підприємствами до довірчого управління (трасту), що притаманно всьому європейському простору. Внаслідок цього муніципальне підприємство як суб'єкт підприємницької діяльності одержує право юридичної особи, переводиться на самооплатність і конкурує на рівноправній основі із приватними фірмами, що діють у тій же галузі економіки.

Інститути місцевого управління в Європі класифікуються по декількох видах: континентальному, який закріплено на правовому рівні у Франції, Італії, Бельгії, Голландії, Іспанії, Португалії; англосаксонському, який застосовується у Великобританії та Ірландії; змішаному, що переважає у Німеччині та Італії [6]. Проте у всіх країнах ЄС муніципальні органи користуються однотипними фінансово-економічними повноваженнями, тобто сукупністю прав і обов'язків органів і посадових осіб місцевого самоврядування, закріплених за ними відповідно до національного законодавства.

Загальноприйнято, що головними з повноважень, відповідно до змісту норм муніципального законодавства країн ЄС, у всьому європейському просторі є самостійне формування, затвердження й виконання місцевого бюджету, регулювання господарської діяльності та комунальне обслуговування населення за допомогою підприємств муніципальної форми власності, які спроможні надавати членам будь-яких територіальних громад широкий спектр соціальних послуг. Проте великий обсяг різноманітних соціальних потреб населення європейських країн, задоволення яких іноді доручено муніципалітетам урядами держав ЄС, вимагає від органів локальної демократії робити вибір між обов'язковими справами і

факультативними (добровільними) на безумовну користь перших, але після виконання доручень державної влади [7].

Обов'язковими справами муніципальне законодавство країн ЄС визнає питання, яким надається загальнодержавне значення і які повинні здійснюватися в обов'язковому порядку (розвиток і утримання в порядку водопостачання, транспорту, охорони здоров'я, збір сміття тощо). Обсяг обов'язкових функцій залежить від чисельності населення, а також економічних можливостей певної територіальної спільноти громадян [8].

Факультативні справи встановлюються й реалізуються місцевою владою європейських країн за власним розсудом і після того, як виконані обов'язкові доручення уряду.

В умовах світової фінансово-економічної кризи у багатьох країнах ЄС спостерігається тенденція скорочення факультативних справ і розширення обсягу обов'язкових і доручених державою. Такий стан справ в Німеччині становить 80 – 90% від загального обсягу завдань, які вирішують органи локальної демократії [9]. У Фінляндії встановлені законом обов'язки муніципальних органів становлять 3/4 усього обсягу справ комун.

Англосаксонський підхід розглядає місцеве самоврядування (local government, local self-government) насамперед як управління соціальними справами місцевого населення, тобто здійснення публічної влади на місцевому рівні [10]. Англосаксонському типу властивий характерний набір принципів організації влади на місцях: 1) принцип позитивного регулювання діяльності муніципальних органів влади, за яким обсяг їхніх повноважень устанавлюється шляхом докладного перерахування прав і обов'язків; 2) принцип формування системи місцевих органів влади з організаційних осередків різних типів, оскільки законодавчо встановлені більш-менш чіткі критерії розмежування компетенції для міської й сільської місцевості; 3) принцип відсутності прямого підпорядкування органів нижнього рівня місцевої влади вищестоящим органам, зі встановленням якого місцева влада отримала формально-юридичний статус автономних суб'єктів, які діють у межах наданих їм повноважень; 4) принцип обрання місцевим населенням, окрім представницьких органів й деяких посадові осіб, відповідальних за розвиток муніципального господарства; 5) принцип контролю за діяльністю місцевих органів непрямим шляхом, тобто через центральні міністерства і судові органи [11].

Континентальний (французький) тип управління місцевими справами діє у більшості країн ЄС. Він відрізняється від інших форм тим, що при визначенні компетенції й умов функціонування органів місцевого самоврядування зважаючи на так звану "природно-правову доктрину" [12]. Вона ґрунтується на проголошенні безумовних розходжень між "штучно" створеними органами центральної влади й органами, які "природно" сформовані громадами і визнані центральною владою. Принципи континентальної організації муніципальної влади інші, ніж при функціонуванні англосаксонської системи. По-перше, при континентальній моделі використовується "принцип негативного регулювання", внаслідок дії якого місцеві органи вправі здійснювати всі правочини, прямо не заборонені законом, а обсяг і зміст повноважень місцевих органів обумовлюється залишковим вільним простором, що за законом не наданий державним органам. По-друге, типово однакова побудова системи органів влади місцевого самоврядування на низовому рівні призводить до того, що правами муніципалітетів користуються як міські, так і сільські громади.

Так, у Франції низовим територіальним утворенням є комуна, статус якої можуть мати будь-які населені пункти, незалежно від кількості населення.

По-третє, за континентальної моделі переважає сполучення прямого державного управління на місцях і в місцевому самоврядуванні. У наявності співвідпорядкованість нижчестоящих ланок вищестоящим, але передбачене право здійснювати загальний і спеціальний контроль за законністю актів місцевих органів влади. Крім цього, на місцях діють уповноважені центрального уряду, яких називають “комісари”. По-четверте, представницькі органи створюються не на всіх рівнях системи поділу влади (так, їх немає в округах і кантонах Франції).

Основними формами комунальних підприємств у зарубіжних країнах є товариства з обмеженою відповідальністю, акціонерні товариства, асоціації та фонди. Використовуючи майно підприємств задля вирішення проблем місцевого населення, муніципальні органи країн ЄС застосовують на практиці чотири методи ведення господарства територіальних громад: пряме управління, муніципально-підрядну систему, муніципально-орендну систему і муніципальну концесію [13]. Муніципальні підприємства мають бути інструментом ефективної соціально-економічної політики органів місцевого самоврядування. Саме тому в розвинених країнах ЄС введено муніципальну монополію на надання послуг і поставку товарів місцевому населенню. Законодавство цих країн наполягає лише на тому, щоб послуги і товари, надані муніципальними підприємствами, були більш якісними і дешевшими за те, що надають приватні підприємства [14].

Зрозуміло, що розвиток муніципального підприємництва в країнах ЄС іноді призводить до монополізації ринку послуг муніципальними підприємствами. Але така модель господарювання завжди відображає суто матеріальні інтереси громадян місцевого спрямування, і це створює умови для стабільного розвитку господарства муніципалітетів [15].

Зрозуміло, що муніципальні підприємства теж повинні давати прибуток, розпорядження яким здійснюють засновники цих об'єктів муніципальної власності. І в об'єднаній Європі чинні дві форми організації фінансів комунальних підприємств. Перша група підприємств веде власні фінансові баланси, і тому вони мають відокремлені від місцевого бюджету рахунки. Друга група підприємств не веде самостійних балансів, оскільки не в змозі господарювати одноосібно. Їх рахунки об'єднані з рахунками місцевих бюджетів, а фінансове господарство таких підприємств виділено в так звані приєднані бюджети.

За наявності муніципально-підрядної системи в капітальному будівництві певні функції господарювання виконують не служби муніципалітетів, а підрядчики, найняті тимчасово на конкурсних засадах. Неодмінним принципом функціонування такої системи є постійний облік і контроль за роботою підрядчиків, чия діяльність спрямована на отримання прибутку. Такій підхід до виконання угоди з муніципалітетами викликає у підрядчиків намагання спростити договірні відносини [16]. Проте європейська система господарювання значною мірою виключає такі протиправні діяння.

В умовах світової фінансової і економічної кризи держави ЄС змушені застосовувати муніципально-орендну систему господарювання, оскільки самі муніципалітети не в змозі самостійно розпоряджатися майном територіальних громад із позитивними наслідками від його використання під час вироблення товарів і соціальних послуг для місцевих жителів. За таких умов вони вважають за доцільне передати приватним особам громадське майно в оренду на певний термін і

отримувати регулярні фіксовані платежі [17]. Широко використовують і такий спосіб господарювання, як муніципальні концесії. За часів Непу і в нашій країні був накопичений подібний досвід, але в незалежній Україні немає достатніх інструментів контролю за приватним капіталом, який згоден виконувати муніципальні замовлення. Тому поки що не зовсім доцільно передавати в оренду комунальне майно українських територіальних громад [18].

На сьогодні велику роль у розвитку фінансово-економічної основи самоврядування має відігравати правовий інститут комунального кредиту. Досвід цього інституту був нагромаджений за часів царизму і розвинутий в період Непу в СРСР [19]. В Україні теж відроджується комунальний кредит, який є системою відносин між двома юридичними особами з поворотної, платної і строкової передачі фінансових ресурсів, одна з яких – орган місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування, відповідно до законодавства України, можуть брати участь у фінансово-кредитних відносинах.

У країнах ЄС, розвиток локальної демократії яких є взірцем для України, цивільне законодавство вказує на те, що матеріальну основу розвитку територіальної громади становить економічний комплекс. Велику роль відіграє й ресурсний підкомплекс, тобто власність і ті права на неї, які залучили для вирішення місцевих завдань територіальні громади й комунальні органи. Поряд з економічним комплексом у країнах ЄС розвивається соціальний комплекс, головним призначенням якого законодавство розвинених країн об'єднаної Європи визнає забезпечення добробуту. Соціально-побутове забезпечення у країнах ЄС, курс яких спрямований на розбудову держави “загального добробуту”, включає житло, комунальне господарство, торгівлю, побутове обслуговування і благоустрій населених пунктів.

Таким чином, у країнах ЄС муніципальна форма власності сприяє розвитку економічної основи самоврядування, впорядковує муніципальне господарювання, яке базується на певних принципах, закріплених у правових системах країн Європейського Союзу. Але такий стан речей є наслідком тривалого історичного розвитку європейських моделей самоврядування. Тому досвід країн ЄС у вказаній галузі вирішення соціально-економічних проблем через функціонування органів локальної демократії є прийнятним для України. З огляду на це, завданням українських законотворців є використання європейського досвіду муніципального господарювання, але на основі вітчизняних традицій державотворення.

### Література

1. Audit Commission. Act 1998 [Electronic resources]. — Access mode : [www.hmso.gov.uk/acts/acts1998/00984.htm](http://www.hmso.gov.uk/acts/acts1998/00984.htm).
2. Великий енциклопедичний юридичний словник [Текст] / за ред Ю. С. Шемшученка. — К. : Вид-во “Юридична думка”, 2007. — 990 с.
3. Виталь Д. Э. Местные органы власти во Франции [Текст] / Д. Э. Виталь. — М. : Юристь, 1996. — 220 с.
4. Игнатов В. Г. Государственное и муниципальное управление: Введение в специальность / В. Г. Игнатов. — М. ; Ростов-на-Дону : Изд. центр “МарТ”, 2000. — 306 с.
5. Ковальчук Я. Адміністративна реформа у Польщі в контексті інтеграції до Європейського Союзу / Я. Ковальчук // Узагальнення польського досвіду місцевого

самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні. — К. : Агентство “Україна”, 2001. — С. 21—28.

6. Ландсберг Г. Ресурси США в будущем [Текст] / Ландсберг Г., Фишман Л., Фишер Д. — М. : Статистика, 1995. — 256 с.

7. Leach S. The Changing Organisation and Management of Local Government [Text] / Leach S., Stewart J., Walsh K. — London : Macmillan, 1994. — 271 p.

8. Малиновський В. Я. Державне управління [Текст] / В. Я. Малиновський. — Луцьк : Вежа, 2000. — С. 250.

9. Martin I.L. Legality and Locality: The Role of Law in Central-Local Government Relations [Text] / I.L. Martin. — Oxford : Clarendon Press, 1996. — P. 350—370.

10. Мауер Х.-Г. Система финансового выравнивания между Федерацией и Землями в Германии / Х.-Г. Мауер // Финансы [Текст]. — 1995. — № 5. — С. 47—58.

11. Местное финансирование в Европе [Текст]. — М. : Изд. Совета Европы, 1997. — 158 с.

12. Муниципальное хозяйство: пути формирования [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [//www.studzona.com/referats/view/3857](http://www.studzona.com/referats/view/3857).

13. Никифоров С. М. Муниципальное кредитование в России / С. М. Никифоров // Управа. Местное самоуправление в России [Текст]. — 2006. — № 5. — С. 56—64; 185.

14. Николаева Е. Г. Муниципальное право [Текст] : учебн.-метод. компл. / Е. Г. Николаева. — Новосибирск : СибАГС, 2001. — 68 с.

15. Performance Contracting for Public Enterprises [Text]. — New Vorli: Brown Co. Ltd., 1995. — 220 p.

16. Салій М. Ресурсна модель міста і проблеми розробки та прийняття Нового Земельного Кодексу України [Електронний ресурс] / М. Салій. — Режим доступу : [www.saliy.kiev.ua/pub\\_zem\\_kod.html](http://www.saliy.kiev.ua/pub_zem_kod.html).

17. Сунцова О. О. Місцеві фінанси [Текст] : навч. посіб. / О. О. Сунцова. — К. : Центр навч. літ-ри, 2005. — 555 с.

18. Сунцова О. О. Реструктуризація місцевої економіки у Великобританії та перспективи її використання в Україні / О. О. Сунцова // Стратегія економічного розвитку України [Текст] : наук. зб. — Вип. 2(9). — К. : КНЕУ, 2002. — С. 469—474.

19. Stewart J. Local Authorities as Community Government / J. Stewart // Local Government In the 1990 s. [Text]. — London : Macmillan Press Ltd, 1995. — P. 250—257.

**S. Snisarenko**

## **PRINCIPLES OF MUNICIPAL MANAGEMENT IN THE EUROPEAN UNION: EXPERIENCE FOR UKRAINE**

**Some of the principles of municipal management in the EU as a basis for further development of local democracy are investigated and their possible impact on the development of self-government in Ukraine.**

**Key words: European Union, local democracy, municipal law, municipal enterprises, the principles of municipal management.**