

## МУНІЦИПАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ ЯК ОСНОВА КОМУНАЛЬНОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

*У статті досліджено деякі аспекти зміцнення комунальної форми власності в країнах Європейського Союзу як основи для подальшого розвитку локальної демократії.*

**Ключові слова:** Європейський Союз, локальна демократія, самоврядні інституції, муніципальна власність, муніципальні підприємства.

### I. Вступ

Європейські здобутки в галузі розвитку муніципального підприємництва є важливими для України, адже вона перебуває в пошуках шляхів створення системи комунального права, яке б впорядковувало та розвивало процес використання матеріальної бази територіальних громад. Це є цілком обґрунтованим, оскільки в нас відсутні традиції побудови матеріального підґрунтя локальної демократії подібних до європейських традицій, пов'язаних із суб'єктами права, якими стали муніципальні органи. А оскільки Україна оголосила курс на вступ до Європейського Союзу, то досвід має бути європейським. Це й підкреслює актуальність цього дослідження, присвяченого вивченню зарубіжного досвіду в галузі розвитку локальної демократії та її основи – муніципального господарювання.

### II. Постановка завдання:

- дослідити аспекти зміцнення підприємств комунальної власності в країнах ЄС;
- обґрунтувати необхідність вирішення проблем екстраполювання відповідного зарубіжного досвіду до сучасних реалій української держави щодо розвитку муніципального господарювання.

### III. Результати

Місцеве самоврядування в науковій літературі незалежно від світоглядних позицій учених розглядається як соціальний інститут. Значна роль місцевого самоврядування свідчить про багатоаспектність цього суспільного явища, що змусило депутатів Верховної Ради у 1996 р. майже одностайно включити до Конституції України ст. 7 про державне визнання і гарантії місцевого самоврядування, яке було відсутнє в УРСР, та Розділ XI, який визначає правові засади функціонування цієї соціальної якості. Правова база новонародженого українського місцевого самоврядування розвивалася через ратифікацію європейської Хартії місцевого

самоврядування і прийняття Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” та інших законодавчих актів.

Про органічний зв'язок місцевого самоврядування з механізмом здійснення державної влади в Україні свідчать положення ч. 1 ст. 140 Основного Закону, згідно з яким воно є правом територіальної громади “самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України”, а також ч. 2 ст. 19 Конституції, де на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб разом з органами державної влади покладається конституційний обов'язок “діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України”. Тому на органи місцевого самоврядування поширюється правовий режим органів державної влади, зафіксований у відповідних нормах Конституції та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Зрозуміло, що українські фахівці з проблем розвитку місцевого самоврядування слідом за відомими європейськими дослідниками (Д. Бейкер, Ф. фон Бенда-Бекман, М. Гердеген, Д. Гол та ін.) намагаються вирішити проблему екстраполювання відповідного зарубіжного досвіду до сучасних реалій українського державотворення в галузі розвитку локальної демократії на міцній основі муніципального господарювання. Українські правознавці сформулювали правову основу існування самоврядних інституцій таким чином: “Муніципальне (комунальне) право – система норм, якою регулюються суспільні відноси в питаннях функціонування системи місцевого самоврядування. Є комплексною галуззю права, до якої входять норми конституційного, адміністративного, фінансового, господарського, земельного та інших галузей права. Існують різні концепції муніципального (комунального) права. В одних випадках воно розглядається як підгалузь конституційного (конституційне локальне право), в інших – адміністративного права. Набуло широкого розвитку в зарубіжних

країнах. В Україні ця галузь – у стадії формування” [1, с. 488]. З урахуванням здобутків вітчизняного правознавства значення місцевого самоврядування для нашої країни особливо рельєфно виглядає на тлі європейського досвіду. Зрозуміло, причина в тому, що у країнах ЄС муніципальні органи влади мають відповідати за налагодження всіх сторін життя місцевих співтовариств. Функції цих органів з виконання основних власних завдань є багатограними, але їх можна звести до двох груп: 1) надання послуг; 2) представницькі функції. Отже, законодавство відносить до компетенції органів місцевого управління справи, пов'язані, переважно, зі сферою обслуговування й охороною порядку. З кінця XIX ст. обсяг діяльності цих органів виріс в основному за рахунок розширення їхніх функцій у галузі освіти, дорожнього будівництва й частково – житлово-комунального господарства [2, с. 332–333]. Зміст і межі функцій органів місцевого управління визначаються в більшості випадків поєднанням інтересів приватного підприємництва та центральної влади. Внаслідок цього на місцях виникає дисбаланс відцентрових і доцентрових тенденцій в організації тамтешнього управління. Наслідком таких негативних факторів є слабкість матеріально-фінансової бази місцевого управління [3, с. 272–273].

Основні напрями надання послуг європейськими муніципальними органами, закріплені муніципальним правом, такі: 1) розвиток громади через вирішення економічних проблем та підтримку місцевої спільноти і забезпечення її єдності; 2) послуги з розвитку навколишнього середовища (планування землекористування, планування розвитку транспорту, захист навколишнього середовища, підтримка і розвиток місцевих шляхів сполучення, збирання сміття та його переробка); 3) освітянські, оздоровчі та соціальні послуги (школи, медичні й оздоровчі заклади, соціальне забезпечення і надання муніципального житла для бідних); 4) захисні функції (поліція, пожежна служба і захист інтересів споживачів); 5) комунальні послуги (електрика, газ, водопостачання і каналізація); 6) дозвілля (культурні послуги, спортивні споруди, туризм і бібліотеки).

Для того, щоб органи місцевого самоврядування країн ЄС виконували свої функції належним чином, у більшості з них протягом останніх десятиріч здійснюється реформування основ локальної демократії в галузі зміцнення муніципальної форми власності. Велике значення для поповнення доходів муніципалітетів мають місцеві джерела фінансових надходжень, такі як компенсації за надані муніципалітетам послуги. До того ж велику роль у поповненні місцевих бюджетів відіграють так звані “домашні

муніципальні господарства”, що сьогодні поступово перетворюються на суб'єкти ринкових відносин. Однак такі форми господарювання звичайні в країнах, що становлять простір об'єднаної Європи, взагалі не існують на всьому пострадянському просторі. І це тому, що до краху СРСР там не існувало приватної власності.

Локальна демократія та її інститути, серед яких не останнє місце посідають комунальна власність і підприємництво, виступають як відкрита соціальна система [4, с. 80]. У країнах ЄС вона складається з певних структурних елементів, до яких належать територіальні, організаційно-правові та матеріально-фінансові складові. У свою чергу, кожний з указаних елементів являє собою підсистему, яка складається з багатьох простих елементів. Тому, коли науковець аналізує особливості муніципального підприємництва країн ЄС та характер правового закріплення цієї системної якості, він має досліджувати матеріально-фінансовий блок розвитку локальної демократії у взаємозв'язку і взаємозумовленості його з іншими підсистемами, факторами і потребами населення, що проживає на певній території та виступає суб'єктом місцевого самоврядування. Якщо населення країн ЄС вирішує самостійно і під власну відповідальність місцеві проблеми, воно очікує від держави загальних “правил гри” стосовно господарювання у муніципальній сфері соціальних відносин і допомоги в поповненні місцевих ресурсів, необхідних для забезпечення населенню певних соціальних стандартів. Правовий простір, у якому нормально функціонує європейське місцеве самоврядування, формувався в західних країнах протягом століть, створюючи сприятливі правові умови для життєдіяльності місцевих співтовариств.

Тривалий еволюційний шлях розвитку самоврядування відбувався під впливом національних традицій державотворення, тому крім загальних рис локальної демократії європейського зразка в кожній країні ЄС можна знайти певні особливості щодо системного забезпечення матеріальних потреб місцевого населення. Аналіз цього процесу є потрібним для України, адже вона здійснює перехід від радянської моделі розвитку до іншої моделі, притаманної для країн з ринковою економікою та розвинутою локальною демократією. За такої моделі всі елементи системи матеріально-фінансового забезпечення (муніципальна власність, податки, субсидії, дотації, субвенції, позики, місцеве господарство) мають у різних країнах ЄС неоднакове значення і різну питому вагу, що визначає особливості впливу певної системи на якість життя людей.

Усі елементи вказаної системи особливим чином впливають на якість життя людей і на ступінь самостійності органів самоврядування в галузі управління муніципальним господарством. У цій системі особливу роль відіграють муніципальні підприємства. Роль європейських муніципальних підприємств у суспільному житті країн – учасників ЄС можна встановити через аналіз розміру витрат місцевих бюджетів. Залежно від частки цих витрат у національному ВВП, європейські країни можна поділити на три групи. До першої групи слід віднести ті країни, у яких витрати місцевих бюджетів становлять 20–30% ВВП (Данія, Норвегія, Швеція). Другу групу становлять країни, у яких ці витрати коливаються в діапазоні від 14 до 20% (Нідерланди, Великобританія, Італія, Ірландія). Що ж стосується держав, які мають бути включені до третьої групи, то в них ці витрати нижче 10% ВВП (Бельгія, Німеччина, Франція, Португалія, Іспанія) [5; 6]. Саме наведені дані впевнюють у тому, що переважна кількість життєвих проблем виникає на місцевому рівні. А це означає, що успішне вирішення цих проблем залежить від матеріально-фінансової бази, яка в Європі є власністю територіальних спільнот громадян.

Слід вважати, що найважливішим з елементів економічної основи локальної демократії є муніципальна власність, оскільки лише її наявність у територіальних спільнот громадян є запорукою самостійності місцевого самоврядування. Вона є одним із чотирьох елементів, що характеризують самоврядування як “напівдержавний” суб’єкт економічних відносин. До складу муніципальної власності входять кошти місцевого бюджету, муніципальні позабюджетні фонди, майно муніципальних органів, землі та інші природні об’єкти, підприємства, банки та фінансово-кредитні організації, муніципальний житловий фонд і нежитлові приміщення, муніципальні установи освіти, охорони здоров’я, культури, спорту, інше рухоме й нерухоме майно. Зрозуміло, що на цю велику системну якість, без наявності якої не можна вирішити місцеві проблеми споживацького характеру, поширюються загальні правила цивільного законодавства англосаксонської або романської правової системи. Від імені муніципальних утворень права власності здійснюють відповідні органи місцевого самоврядування.

Таким чином, муніципальні органи країн ЄС вступають у відносини муніципальної власності як правочинні представники своїх утворень. Однак муніципальне майно має фактичного власника і тому, відповідно до цивільно-правового законодавства країн ЄС, презюмується, що органи локальної демократії або сукупність виборців, які мають право участі в місцевому референдумі з

будь-якого питання життєзабезпечення громадян, здійснюють від імені населення муніципального утворення правочини володіння, користування та розпорядження муніципальним майном за своїм розсудом і в інтересах місцевого населення.

Зрозуміло, що муніципальне майно, у складі якого помітне місце посідають підприємства, які надають соціальні послуги і виробляють товари для місцевого населення, формально-юридично перебуває в муніципальній скарбниці поряд з коштами місцевих бюджетів. Муніципальні підприємства, за якими закріплюється певне майно, здійснюють стосовно нього правочини володіння, користування й розпорядження. Але вони не вважаються власниками муніципального майна, оскільки право цих підприємств на використання довіреного майна обмежено впливом органів локальної демократії. Тому є підстави вважати, що у низці країн ЄС муніципальні підприємства є аналогами державних підприємств із правом господарського відання, а муніципальні установи діють на праві оперативного управління ними.

Для нових членів ЄС започаткування господарчої системи локальної демократії є досить складним питанням, оскільки вони мають докорінно змінити законодавство стосовно розвитку ресурсної бази економіки та перейти від загальнонародної власності до муніципальної [7, с. 51]. Спочатку парламенти та уряди Литви, Латвії, Естонії, Польщі, Угорщині, Словаччині, минулих суб’єктів Соціалістичної Югославії після перетворення їх на країни з ринковою системою економічних відносин намагалися використати для розвитку муніципального підприємництва ресурсні моделі забезпечення місцевого господарства, запозичені в Америці [8]. У цій країні є унікальний досвід оригінального вирішення такої економічної та суспільно-політичної проблеми, як реалізація права населення на ресурси надр. Цей досвід належить муніципальним органам Аляски, де на підприємствах з видобутку нафти й газу зайнятий кожний десятий житель штату. З коштів, що надходять у скарбницю штату, 85% становлять відрахування від продажу нафти. Влада штату утворила за рахунок відрахувань від видобутку нафти спеціальний фонд, величина якого становить 18,5 млрд дол. Але запозичення досвіду США виявилось для нових членів ЄС шкідливими, адже в більшості країн колишнього соціалістичного табору немає природних ресурсів, необхідних для розвитку економічних відносин ринкового характеру. Ці ресурси залишилися в Росії, і всі спроби наших сусідів вирішити власними зусиллями проблему ресурсного забезпечення муніципального господарства звелися до переходу на європейську модель вирішення проблеми, яка значною мірою залежить від

ресурсів тої таки Росії. На превеликий жаль, багато наших політиків не хочуть усвідомлювати це, і досвід муніципального господарювання нових членів ЄС не має користі для нашої держави.

Для того, щоб органи місцевого самоврядування країн ЄС виконували свої функції належним чином, у більшості з них протягом останніх десятиріч структури управління місцевими справами реформують за такими напрямками: 1) зміцнюють конституційно-правові гарантії функціонування органів місцевого самоврядування та удосконалення їхньої нормативно-правової бази; 2) посилюється державна підтримка місцевого самоврядування організаційними засобами та фінансовими коштами; 3) у більшості країн ЄС зміцнюється корпоративний менеджмент; 4) проводиться приватизація муніципальних служб і розвивається система контрактації між органами самоврядування і приватними корпораціями та підприємствами; 5) населення муніципальних утворень ширше залучається до прийняття управлінських рішень та їх реалізації.

Основний обсяг повноважень органів місцевого самоврядування визначається національним законодавством. Він може розрізнятися навіть у межах однієї країни, якщо йдеться про федеративну державу (ФРН) або складну унітарну державу (Великобританія). Загальне правило, що стосується повноважень органів локальної демократії європейського зразка, полягає в тому, що вони мають бути цілісними та всеосяжними у всьому, що стосується місцевих справ.

Прибуток від ведення міського господарства у промисловій формі на теренах країн ЄС поки ще є меншим ніж 20%, але сталий розвиток муніципальних підприємств, призначених для надання соціальних послуг населенню, є характерним майже для всіх країн – членів цієї спільноти. Тому законодавство різних європейських держав навіть за умови дії національних традицій державотворення спрямоване на одноманітний правовий захист муніципальної власності. У результаті органи місцевого самоврядування різних країн ЄС майже одноманітно створюють муніципальні підприємства шляхом затвердження їхніх уставів, визначають предмет і мету діяльності промислових об'єктів, вирішують питання призначення або звільнення керівників промислового сектору муніципальної діяльності.

У жодній європейській країні муніципальні підприємства не вправі продавати належне їм на праві господарського ведення нерухоме майно, здавати його в оренду, віддавати в заставу, вносити як внесок у статутний (складовий) капітал господарчих товариств і товариств або іншим способом розпоряджатися цим майном без згоди відпові-

дних органів місцевого самоврядування. Щоправда, за загальним правилом, іншим своїм майном муніципальні підприємства розпоряджаються самостійно. У багатьох державах ЄС формування належної матеріальної основи самоврядування відбувається шляхом співробітництва між окремими комунами (кооперативний підхід), який закріплено на конституційному рівні організації влади.

Слід пам'ятати, що органи місцевого самоврядування розвинутих країн ЄС орієнтовані на споживацьку модель розвитку народного господарства. До того ж вони виходять з примату приватної форми власності перед іншими формами. Ось чому муніципалітети Великобританії, Франції, Німеччини націлені на передачу різних видів муніципального майна в оренду. Крім оренди, майно може відчужуватися законодавчо встановленими способами, зокрема, шляхом його приватизації. Доходи від приватизації об'єктів муніципальної власності надходять у місцевий бюджет. Одним з важливих засобів розвитку муніципального підприємства у всіх країнах ЄС виступає муніципальний кредит. Відносини в галузі муніципального кредиту складаються з приводу утворення, розподілу й використання відповідних фінансових ресурсів і мають майновий характер. Цим відносинам притаманний владний характер, оскільки саме органи самоврядування мають право в однобічному порядку встановлювати умови позики, до яких цивільне законодавство країн ЄС відносить тимчасові межі дії правовідносин, платність, види і підстави їх припинення й зміни. Інакше кажучи, муніципальний кредит виходить з принципів права, заснованого на диспозитивних нормах.

Отже, комунальний кредит є важливим інститутом у системі місцевих фінансів, який може вирішувати проблеми пов'язані з пошуком грошей, потрібних для утворення комунальних підприємств. На початку 1990-х рр. інститут комунального кредиту став виникати в Україні, причому у двох формах: облигаційні міські позики і комерційний комунальний банківський кредит. Однак вони, на відміну від країн ЄС, діють епізодично, не мають належної правової бази та певних соціально-економічних умов для підтримки й розвитку муніципального господарювання. До того ж у нашій державі, на відміну від більшості країн ЄС (за винятком "нових членів цієї спільноти – минулих соціалістичних країн), недостатня нормативна база з проблем комунального господарювання.

#### **IV. Висновки**

У результаті цього дослідження можна констатувати таке.

Локальна демократія та її інститути, серед яких не останнє місце посідають кому-

нальні власність і підприємництво, виступають як відкрита соціальна система. У країнах ЄС вона складається з певних структурних елементів, до яких належать територіальні, організаційно-правові та матеріально-фінансові ресурси.

Усі елементи вказаної системи особливим чином впливають на якість життя людей і на ступінь самостійності органів самоврядування в галузі управління муніципальним господарством. У цій системі особливу роль відіграють муніципальні підприємства. Роль європейських муніципальних підприємств у суспільному житті країн – учасників ЄС можна встановити шляхом аналізу розміру витрат місцевих бюджетів. Залежно від частки цих витрат у національному ВВП, європейські країни можна поділити на три групи. До першої групи слід віднести ті країни, в яких витрати місцевих бюджетів становлять 20–30% ВВП (Данія, Норвегія, Швеція). Другу групу становлять країни, в яких ці витрати коливаються в діапазоні від 14 до 20% (Нідерланди, Великобританія, Італія, Ірландія). Що ж стосується держав які мають бути включені до третьої групи, то в них ці витрати нижче ніж 10% ВВП (Бельгія, Німеччина, Франція, Португалія, Іспанія). Саме наведені дані впевнюють у тому, що більшість життєвих проблем виникає на місцевому рівні. А це означає, що успішне вирішення цих проблем залежить від матеріально-фінансової бази комунальних підприємств.

Аналіз цього процесу є потрібним для України, адже вона здійснює перехід від ра-

дянської моделі розвитку до іншої моделі, притаманної для країн з ринковою економікою і розвинутою локальною демократією.

#### Список використаної літератури

1. Алексеев В. Спільна комунальна власність: історія і реалії / В. Алексеев // Управління сучасним містом. – 2002. – № 7–9. – С. 131–136.
2. Benda-Beckmann F. von. Anthropological approaches to property law and economics / F. von Benda-Beckmann // European Journal of Law and Economics. – 1995. – № 2 (4). – P. 309–336.
3. Бутко М.П. Територіальна організація державної виконавчої влади і місцевого самоврядування / М.П. Бутко // Юридичний вісник. – 1996. – № 1. – С. 93–94.
4. Григорьев В.А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика / В.А. Григорьев. – К. : Истина, 2005. – 424 с.
5. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування / В.С. Куйбіда. – К. : МАУП, 2004. – 432 с.
6. Мишина Н.В. Местное самоуправление: понятийно-терминологический состав в теории и законодательстве / Н.В. Мишина, Е.А. Фельдман // Юридический вестник. – 1999. – № 4. – С. 99–101.
7. Налоговые системы зарубежных стран : учебник для вузов / [под ред. В.Г. Князева, Д.Г. Черника]. – М. : ЮНИТИ, 1997.
8. Разумнова И. Мелкие фирмы в США: экономика и управление / И. Разумнова. – М. : Наука, 1989. – 180 с.

Стаття надійшла до редакції 10 квітня 2012 р.

#### Снисаренко С.Г. Муниципальная собственность как основа коммунального предпринимательства в странах Европейского Союза

*В статье исследуются некоторые аспекты укрепления муниципальной формы собственности в странах Европейского Союза как основы для дальнейшего развития локальной демократии.*

**Ключевые слова:** Европейский Союз, локальная демократия, муниципальные институты, муниципальная собственность, муниципальные предприятия.

#### Snisarenko S. Municipal property as a foundation of utility enterpreneurship in the countries of European Union

*This article is devoted to the analysis of the developing of the municipal property as a basis of local democracy*

**Key words:** European Union, local democracy, municipal institutions, municipal property, municipal enterprises.