

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЗАКОРДОННОГО ДОСВІДУ У СФЕРІ МУНІЦИПАЛЬНИХ ВІДНОСИН

Проаналізовано досвід формування фінансових ресурсів муніципальної влади в зарубіжних країнах. Розглянуто основні засади взаємодії органів муніципальної влади за кордоном. Запропоновано шляхи вдосконалення вітчизняної системи муніципальних відносин.

Рівень розвитку країн заходу завжди був і залишається еталоном рівня розвитку суспільно-політичних та соціально-економічних процесів. Майже 20 років незалежна Україна прагне досягти такого рівня. Політичні діячі визначають як мету, лише досягнення того конкретного стану економіки, соціальної сфери, сфери публічно-політичних відносин, властивого західним країнам, при цьому не враховуючи механізмів, за допомогою якого таке становище було досягнуто. На нашу думку, доцільніше було б не копіювати модель побудови соціально-економічних та публічно-політичних відносин, а взяти за зразок механізм їх реалізації на практиці та його співвідношення із задекларованими цінностями, що їх проголосила держава. Особливе місце в рамках цього механізму посідає муніципальна вада та рівень муніципальних відносин, оскільки останнім часом саме на рівні регіонів вирішуються більшість соціальних чи економічних проблем та реалізуються відповідні програми. Західна управлінська думка відходить від концепції централізації держави в бік регіоналізації та збільшення ваги муніципальної влади в процесі прийняття рішень на рівні регіону. З огляду на це цілком доцільною є імплементація найкращих напрацювань західної юридичної науки в даній сфері.

Слід зазначити, що серед вітчизняних вчених відповідну проблематику досліджували М. Баймуратов, О. Батанов, І. Бутко, І. Грицяк, О. Ігнатенко, В. Князев, В. Куйбіда, О. Лазор, О. Лебединська, В. Мамонова, М. Пухтинський, Н. Нижник, С. Телешун, А. Чемерис, Ю. Шаров, Ю. Шемшученко, О. Яцунська тощо. Деякі аспекти муніципального управління розглядалися В. Баранчиковим, І. Вайль, Н. Козловою, Б. Криловим, А. Мішиним, В. Смірновим.

Метою даної статті є пошук дієвих механізмів регулювання муніципальних правовідносин у практиці закордонних країн, які б можна

було імплементувати до вітчизняного законодавства за умов певної кореляції та з урахуванням національних, ментальних особливостей України.

Досліджуючи проблематику вдосконалення муніципальних правовідносин з точки зору застосування закордонного досвіду у вітчизняній практиці, необхідно визначити сутність муніципальних правовідносин в Україні та в інших країнах. Зауважимо, що, зокрема, в Європі муніципальні відносини стосуються реалізації публічно-політичних інтересів регіональних органів влади. При цьому до таких органів відносять усі недержавні органи влади, тобто сформовані на рівні територіальною громадою, і чим більша така громада, тим впливовіші органи муніципальної влади вони формують. Однак останнім часом європейська практика звично відносить до муніципальної влади лише найменші муніципальні органи, створені в межах однієї муніципії (міста, комуни, муніципалітету тощо).

Що ж до вітчизняної практики, то в найбільш загальному вигляді муніципально-правові відносини можна визначити як урегульовані нормами муніципального права і гарантовані державою суспільні відносини в галузі місцевого самоврядування, учасники яких вважаються носіями юридичних прав і обов'язків. Їх змістом є організація та здійснення місцевої публічної влади в межах прав і обов'язків суб'єктів таких відносин у передбачених Конституцією, законами та іншими нормативно-правовими актами формам.

Науковці вказують, що муніципально-правові відносини переважно мають спільні риси з іншими правовідносинами і насамперед із конституційно-правовими, адміністративно-правовими, фінансово-правовими, оскільки муніципальне право є комплексною галуззю публічного права й інститутом конституційного права. Разом із тим муніципально-правові відносини

мають низку особливостей, зокрема щодо територіальної сфери, щодо їх суб'єктів і об'єктів, значне коло яких не характерне для інших правовідносин, а також щодо прав і обов'язків суб'єктів указаних відносин та їх форм [3].

Так, муніципально-правові відносини є відносинами влади (публічної політичної влади), як і відносини щодо організації й діяльності органів державної влади (законодавчої, виконавчої, судової), але суб'єкти даних відносин, насамперед територіальні громади (сіл, селищ, міст), мають визнані державою природні права, на відміну від органів державної влади, які мають надані їм народом і державою повноваження. Муніципально-правовим відносинам притаманний локальний (місцевий) характер. Відповідно права і обов'язки суб'єктів указаних відносин обмежуються зазвичай певними адміністративно-територіальними одиницями.

З огляду на це ми можемо стверджувати, що саме через локальність їх дії, а також певну підпорядкованість щодо державно-правових відносин і існують проблеми у сфері муніципальних правовідносин, вирішення яких ускладнюється у зв'язку з обмеженістю ресурсів та умов їх реалізації.

Перш ніж здійснювати аналіз закордонного досвіду у сфері муніципальних правовідносин доцільно розглянути недоліки в системі формування фінансової бази муніципальної влади в Україні. Саме бюджетування та процедура розподілу фінансових потоків між бюджетами різних рівнів в Україні є визначальною з точки зору вдосконалення функціонування органів муніципальної влади. Це пояснюється тим, що в будь-якому випадку реформування муніципальної влади вимагає суттєвих фінансових ресурсів, причому не лише з державного бюджету, а й із місцевих. На сьогодні навіть прийняття Податкового кодексу України та реформування податкової системи не вирішує проблеми забезпечення фінансовими ресурсами муніципальну владу. Проблема навіть не стільки і не тільки в обсягах податків, скільки в механізмі їх адміністрування, тобто в тому, яким чином кошти від податків акумулюються в бюджетах різних рівнів і чи відповідає той обсяг фінансових ресурсів, яким можуть розпоряджатися органи муніципальної влади тим обсягам фактичних повноважень, які закріплені з ними законодавством або делеговані органами державної влади.

Показовим у цьому аспекті є той факт, що певний час в Україні регіони які мають найвищі показники промислового розвитку (Донбас, Запоріжжя тощо), були, так би мовити, дотаційними. Отже, проблема полягає не в браку

бюджетних надходжень у виді податків, а в небажанні держави децентралізувати фінансові потоки і таким чином децентралізувати владу.

Податкові системи місцевих органів влади в країнах з розвинутою ринковою економікою відзначаються великим різноманіттям. Це пояснюється як історичними причинами, так і прагненням місцевих органів влади підвищити ступінь фінансової автономії за рахунок пошуку нових джерел доходів. У розвинутих країнах місцеві податки та збори мають досить високу питому вагу в загальній сумі грошових надходжень органів регіонального і місцевого самоврядування. Наприклад, у середині 90-х років за рахунок місцевих податків формувався 61 % комунальних доходів у Швеції, 51 % – у Данії, 46 % – у Швейцарії, 43 % – у Норвегії [2, с. 104]. Разом із тим, слід зазначити, що ступінь податкової автономії у різних країнах суттєво відрізняється.

Для більшості розвинутих країн характерна множинність місцевих податків та зборів. Наприклад, у Бельгії, Італії, Франції їх близько 100. Найважливішими на місцевому рівні в країнах із ринковою економікою є такі податки: група прямих реальних податків; група прямих податків на доходи; непрямі податки на продаж; збори і мита.

Цікавим є досвід місцевого оподаткування у Франції. Основним принципом формування місцевих бюджетів тут виступає принцип самофінансування і бездефіцитності. Починаючи з 1982 р., Франція активно проводить політику децентралізації фінансової системи. Остання складається з бюджетів трьох рівнів: урядового, місцевого та бюджету соціального захисту. Кожний рівень самостійно визначає свій бюджет. «Центральний» бюджет готується урядом, опрацьовується і приймається парламентом. Місцевий бюджет складається з бюджетів провінцій, департаментів та комун, причому кожна територіальна одиниця має створену шляхом виборів асамблею. Вона визначає бюджет даної територіальної одиниці. Бюджет соціального захисту визначає спеціальна, незалежна від уряду організація, яка складається на паритетній основі з представників робітників та роботодавців. Даний бюджет парламентом не затверджується. Досвід Франції в цьому плані, на нашу думку, є цікавим для України, якщо брати до уваги дискусійні питання адміністративно-територіальної реформи. Джерела податкових надходжень у Франції можуть бути як однаковими для місцевих бюджетів усіх рівнів, так і специфічними для кожного.

Найвагомим серед податків виступає податок на підприємства; суттєвим та диференці-

йованим є земельний податок. Від наведеного вище податку звільнено об'єкти державної власності. Він не стягується з фізичних осіб, старших 75-ти років, а також з осіб, які одержують спеціальну допомогу із громадських фондів або допомогу у зв'язку з інвалідністю. Місцевим органам управління надається право вводити й інші податки та збори (на установку електроосвітлення, на освоєння родовищ тощо).

Таким чином, муніципальна влада в розвинутих країнах бере на себе велику кількість зобов'язань з утримання та забезпечення перш за все соціальної сфери держави. По друге, муніципальна влада за рахунок податків може регулювати, точніше, стимулювати підприємницький сектор, і при цьому відбувається підвищення ефективності функціонування соціально-економічної системи держави в цілому, що в результаті впливає на критеріальний підхід щодо віднесення такої країни до категорії розвинутих/нерозвинутих. Отже, органи державної влади на загальнодержавному рівні встановлюють лише певні обмеження щодо встановлення та адміністрування податків, при цьому не забираючи надходження від цих податків в той спосіб, як це робиться в Україні.

Іншим цікавим досвідом реалізації муніципальної влади в зарубіжних країнах є застосування місцевих управлінських програм. Ідеться про розроблення, реалізацію та контроль за дотриманням програм соціально-економічного розвитку певних територій. Н. М. Гринчук влучно зауважує, що у державах світу планування розвитку міст як механізм управління ними викликає дедалі більший інтерес. Так, фізичним плануванням (тобто складанням містобудівної проектно-планувальної документації) в містах США стали інтенсивно займатися ще на початку ХХ ст. Після Другої світової війни в країнах із розвинутою ринковою економікою неодноразово виявлявся інтерес і до економічного планування на рівні міст, регіонів і навіть на національному рівні (наприклад у Великобританії). Поступово утверджувалась думка про необхідність поєднання фізичного і економічного планування, а також про необхідність розроблення документів у рамках стратегічного планування [1, с. 389].

Як зазначає Л. Ю. Паділья Сароса поняття «західного» підходу до планування на місцевому рівні є значною мірою умовним, а в різних ринково розвинутих країнах сформувалися свої погляди на планування і моделі планування, часто різні, а деколи протилежні за низкою позицій. Узагальнюючи відповідні тенденції, вказаний експерт зазначає, що комплексні планові документи розвитку муніципальних утво-

рень формуються в умовах стабільного нормативного й організаційного середовища і сталих «правил гри» і спрямовані, перш за все, на підвищення інвестиційної привабливості муніципалітету шляхом активізації його конкурентних переваг. Плани часто орієнтуються на реалізацію конкретних проектів, здатних вивести міську економіку якісно інший рівень; пошук таких проектів найчастіше лежить в основі стратегій місцевого розвитку [4, с. 17–18].

Дослідники виокремлюють три рівні такого програмування. Найпростішою його формою є проектне планування. Тут муніципальна одиниця «зав'язана» на реалізацію конкретного проекту, він стає центральною ланкою в розвитку міста на середньострокову перспективу. Наступним рівнем є розроблення муніципальних програм або програмне планування, яке охоплює сектор міської економіки або певний район міста, тобто реалізує галузевий та територіальний підходи). Найбільш типовим прикладом реалізації територіального підходу є популярні в містах США програми відродження центру міста або відновлення старих промислових територій з метою надання їм нової економічної якості. Цей процес має назву перетворення «бурих територій» на так звані «зелені території» нового зростання. Останнім рівнем є комплексне планування, яке передбачає розроблення комплексної програми, розрахованої на середньо- або довгостроковий період. Найвищою формою планування визнається стратегічне планування, яке вимагає істотних витрат [4, с. 17–18].

Таким чином, ми доходимо висновку, що запровадження стратегічного планування в рамках реалізації повноважень муніципальними органами влади в поєднанні з удосконаленням механізмів розподілу фінансових ресурсів на регіональному та загальнодержавному рівнях приведе до розширення можливостей розвитку територіальної громади та спроможності муніципальної влади ефективно та оперативно вирішувати нагальні соціально економічні проблеми конкретної території.

Останній аспект закордонного досвіду, який доцільно було б імплементувати у вітчизняну сферу муніципальних правовідносин, стосується взаємодії муніципалітетів у рамках реалізації певних соціально-економічних програм. Один муніципалітет досить часто не має фінансових чи інших ресурсів для вирішення конкретної проблеми. Іноді виникає ситуація, коли певна проблема стосується двох і більше муніципалітетів. Через це зарубіжна практика муніципальних відносин виробила досить ефективний механізм вирішення таких проблем –

муниципальні або міжмуниципальні угоди. Міжмуниципальні угоди як інструмент запобігання кризових явищ та забезпечення поступового соціально-економічного розвитку територій досить ефективно використовується в Канаді. Щодо України, то необхідно зауважити, що будь-яка спроба укладання таких угод буде неефективною без усвідомлення кінцевої мети реалізації даної угоди для тих муніципальних утворень, які її укладають. При цьому така мета повинна мати різні кількісні та якісні характеристики для різних муніципалітетів, оскільки початкові умови їх різні. Через це ключовою проблемою ефективності таких угод є прозорий механізм розподілу повноважень, витрат та результатів обумовлених такою угодою. Зауважимо, що з точки зору нашої ментальності укладання таких угод перш за все матиме на меті зрівняння різних муніципальних утворень між собою в аспекті ресурсної бази, можливостей розвитку тощо. Це неприпустимо, оскільки сутність таких угод з огляду на досвід муніципальних утворень Канади полягає не в приведенні до єдиного знаменника всіх муніципалітетів, а для активізації та оптимізації всіх наявних ресурсів найслабших із них.

М. Кеттлін вважає, що кінцевою метою муніципальних угод взагалі має бути реалізація очікувань певних груп, які зацікавлені в укладенні такої угоди (бути територіальна громада, підприємницький сектор даної території тощо). Однак він наголошує, що в жодному разі це не має бути муніципальна влада, оскільки дана угода є певним видом соціальної послуги, яка надається територіальній громаді [7, с. 15].

Стратегічну необхідність укладання таких угод Україні обумовлено тим, що останнім часом через брак фінансування адміністративних важелів та інші недоліки конкретні органи муніципальної влади не спроможні вирішити проблеми своєї територіальної громади. Через це за умови акумуляції ресурсів, перш за все фінансових та інтелектуальних, а також адмі-

ністративних, вбачається можливим оперативне вирішення проблем територіальних громад без втручання органів державної влади. Оскільки в Україні органи державної влади так бюрократизовані, що вирішення навіть дрібних проблем потребує великого часового проміжку, то саме в муніципальних угодах можна побачити дієву альтернативу розвитку територій.

Висновки. Проаналізувавши закордонний досвід у сфері муніципальних правовідносин, можемо стверджувати, що рівнем соціально-економічного та публічно-політичного розвитку так звані розвинені країни завдячують перш за все тим механізмам реалізації владних повноважень та регулювання соціально-економічних процесів, які виробилися на регіональному рівні в процесі функціонування органів муніципальної влади.

Таким чином, з точки зору української дійсності функціонування органів муніципальної влади найбільш доцільним та ефективним вбачаємо запровадження реформування бюджетних засад функціонування муніципальної влади в аспекті оптимізації доходної частини бюджетів за рахунок вдосконаленого механізму перерозподілу податкових надходжень. Також доцільним є запровадження сучасних інструментів планування, в тому числі стратегічного програмного планування на рівні муніципалітетів, що сприятиме оптимізації використання наявних фінансових та адміністративних ресурсів муніципальної влади. Крім того, пропонуємо використати зарубіжний досвід вирішення проблем, які виходять за рамки та можливості одного муніципального утворення шляхом укладання муніципальних угод. Це сприятиме подальшому розвитку територіальних громад, підвищенню ефективності функціонування муніципальної влади, що в свою чергу сприятиме становленню сильних регіонів в країні, які стануть запорукою високого рівня соціально-економічного розвитку України.

Список використаної літератури

1. Гринчук Н. М. Систематизація проблем та тенденцій у розвитку міст / Н. М. Гринчук, В. І. Ярошук // Університетські наукові записки. – 2006. – № 3–4. – С. 383–391.
2. Кульчицький М. І. Місцеві бюджети і механізм їх формування / М. І. Кульчицький // Фінанси України. – 2008. – № 9. – С. 102–105.
3. Муніципальне право України : навч. посіб. / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 590 с.
4. Падиля Сароса Л. Ю. Планирование экономического развития муниципальных образований. Постановка проблемы в современных условиях / Л. Ю. Падиля Сароса // Управление развитием территории. – 2008. – № 1 – С. 10–16; – № 2. – С. 13–18.
5. Старостенко Н. В. Розподіл бюджетних ресурсів між рівнями влади / Н. В. Старостенко // Фінанси України. – 2004. – № 6. – С. 38–40.
6. Удовенко К. В. Зарубіжний досвід правового забезпечення використання муніципальних програм [Електронний ресурс] / К. В. Удовенко // Науковий вісник Академії муніципального управління. – 2009. – № 2. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_pr/2009_2/12.pdf.

7. Kathleen M. Local Government Resource Handbook / M. Kathleen. – Halifax : Service Nova Scotia and Municipal Relations, 2010. – 31 p.

8. White W. Potential For Regional Cooperation For Commercial Development / W. White. – Madison, Wisconsin : Michael Best & Friedrich LLP, 2010. – 117 p.

Надійшла до редколегії 25.11.2011

**ПАСТЕРНАК Е. Н. ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА В СФЕРЕ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ**

Проанализирован опыт формирования финансовых ресурсов муниципальной власти в зарубежных странах. Рассмотрены основные принципы взаимодействия органов муниципальной власти за рубежом. Предложены пути совершенствования отечественной системы муниципальных отношений.

**PASTERNAK O. INTRODUCTION OF FOREIGN EXPERIENCE IN THE FIELD OF
MUNICIPAL LEGAL RELATIONSHIPS**

The experience of forming of financial resources of municipal authority in foreign countries is analyzed. Basic principles of cooperation of municipal authority abroad are reviewed. The ways of perfection of the domestic system of municipal relations are offered.