



С. Г. Снісаренко
*здобувач кафедри права та європейського інтеграції
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України*

УДК 352:061.1

ЗАКОНОТВОРЧИСТЬ ДЕРЖАВ–УЧАСНИЦЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В ГАЛУЗІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КОМУНАЛЬНОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА

*Досліджуються деякі аспекти законотворчості у країнах
Європейського Союзу в галузі муніципального права як основи для
подальшого розвитку муніципального підприємництва.*

Ключові слова: Європейський Союз, локальна демократія, самоврядні інституції, муніципальне законодавство, муніципальні підприємства.

Діяльність органів місцевого самоврядування на тлі процесу розвитку демократії та руху до громадського суспільства повинна бути спрямована на розширення обсягу публічних послуг і підвищення їх якості. При цьому одним із механізмів місцевої влади на прагнення громад щодо отримання цих послуг є ефективна діяльність підприємств комунальної форми власності. Але на сьогодні залишаються юридично не врегульовані проблеми діяльності комунальних підприємств. А з огляду на те, що Україна проголосила вступ до Європейського Союзу, необхідно вивчати досвід законотворчості країн Європи щодо правового регулювання комунальних підприємств.

Якщо вирішення будь-яких завдань місцевого характеру є необхідним для населення країн ЄС, об'єднаного у місцеві спільноти, воно повинно спиратися на міцну матеріальну базу. Відносини з використання цієї основи повинні бути закріплені на рівні конституційного і цивільного законодавства. Однак у випадку з муніципальним підприємництвом у Європі діють норми муніципального права, зосереджені на регулюванні суспільних справ, пов'язаних зі сферою обслуговування [1, с. 488]. Проте муніципальне законодавство країн–учасниць ЄС не виключає впливу норм європейського права на регулювання суспільних відносин із забезпечення членів територіальних спільнот суспільними послугами.

Вказана проблема відображена у низці наукових досліджень англійських, голландських, шведських, німецьких фахівців (Ф. ван Тонгерен, С. Жакке, В. Кернз, І. Мартін, Н. Ордуей, О. Оффердал, Дж. Фрідман та ін.), але вона лише побіжно згадується у лекційних курсах з конституційного права та державного управління. Саме це і надає цьому дослідженню великого значення, оскільки проблеми вдосконалення муніципального законодавства є важливими і для нашої держави.

Першим багатобічним правовим актом, що визначив і захистив принципи місцевої автономії, стала Європейська хартія місцевого самоврядування, підписана країнами–членами Ради Європи в жовтні 1985 р. Країни, які визнали Хартію, погодилися з тим, що межі повноважень місцевої влади стягувати податки встановлюються законами центральних або регіональних органів влади, але вони не можуть перешкоджати ефективному функціонуванню місцевої фінансової системи,



яка повинна бути різноманітною. Це означає, що муніципальні органи отримали можливість вибору прийнятної для них моделі фінансової системи.

Європейська хартія визначила основні стандарти формування матеріальної основи функціонування місцевих органів влади. Свою позитивну роль у цьому процесі відіграла й Всесвітня декларація місцевого самоврядування (вересень 1985 р.), схвалена Всесвітньою асоціацією місцевого самоврядування й Інтернаціональним союзом місцевих урядів [2]. Ст. 8 Декларації “Кошти місцевих органів влади”, що регулює проблему, складається з 7 пунктів. Значна частина положень декларації повторює основні принципи Європейської хартії про місцеве самоврядування. Разом з тим є положення, які розвивають ці принципи, особливо планування економічної діяльності муніципальних органів у галузі налагодження роботи муніципальних підприємств.

Окремі положення про стандарти побудови матеріально-фінансової основи функціонування місцевих органів влади містять також Європейська хартія міст і Європейська декларація прав міст, схвалені в березні 1992 р.

Таким чином, у європейському праві сформувалася окрема галузь, що визначає міжнародні стандарти організації матеріального забезпечення місцевого самоврядування, у тому числі — організації роботи муніципальних підприємств, які надають соціальні послуги населенню, об’єднаному в територіальні спільноти. Ці стандарти є обов’язковими для всіх країн, парламенти яких ратифікували зазначені акти.

За рахунок великих інвестицій у розвиток муніципального господарювання обсяг діяльності муніципальних органів виріс у галузі освіти, дорожнього будівництва й житлово-комунального господарства. Зрозуміло, що виконувати відповідні завдання з економічного розвитку територіальних спільнот громадян країн ЄС можна лише за умови існування у муніципалітетів мережі власних підприємств, робота яких забезпечує надання найбільш важливих соціальних послуг. Відповідно до законодавства будь-яких країн ЄС муніципальними підприємствами у них вважаються ті, які повністю належать органам місцевого самоврядування, або господарські товариства, коли частка органів місцевого самоврядування в капіталі об’єднань перевищує 50 %.

У чималій кількості країн ЄС муніципалітети володіють великими сучасними промисловими підприємствами. Особливо це притаманно для господарського життя у ФРН та Австрії, що пов’язано з історичними традиціями розвитку міського муніципального господарства, яке виникло ще за часів пізнього Середньовіччя [3, с. 237].

Європейські здобутки у галузі розвитку муніципального підприємництва є важливими для незалежної України, яка поки що перебуває у пошуках шляхів створення сучасної системи комунального права й управління, яка впорядкувала б і розвила б процес використання матеріальної бази територіальних громад. Це є цілком обґрунтованим, оскільки у нас відсутні традиції побудови матеріального підґрунтя самоврядування, подібні до європейських і пов’язані з “атомізацією” суб’єктів цивільного права, якими були як приватні підприємці, так і муніципальні органи врядування на певній території.

Роль органів місцевого самоврядування будь-якої європейської країни у сфері утворення муніципальних підприємств та управління ними визначається тим, що громадяни ЄС постійно відчують як позитивні, так і негативні наслідки діяльності цих органів [4, с. 306]. Головна ж особливість такої діяльності — самостійне вирішення широкого кола практичних питань, які належать до їхнього відання [5, с. 11]. Але “ринко вість” економічних відносин у країнах ЄС не слід переоцінювати. Справа в тому, що забезпечення матеріальних інтересів місцевого населення у країнах ЄС призводить до того, що муніципальна власність під час використання за своїм режимом наближається до державної, а в деяких випадках її правовий режим нагадує щось подібне до колективної власності.



Сутність принципів і зміст методів діяльності органів місцевого самоврядування будь-якої демократичної країни ЄС, до якого повинна прямувати наша держава, можуть висвітлитися лише на тлі активної розбудови демократичного суспільства [6, с. 3–4]. Це є справедливим, але слід пам'ятати, що цей процес є досить суворо керованим органами політичної влади з урахуванням європейського досвіду, відображеного у правових джерелах первинного (акти про утворення ЄС) і вторинного характеру [7]. Європейські правові приписи, які формують дві підгалузі європейського права — право внутрішнього ринку Європейського Союзу і конкурентне право Європейського Союзу — не є обов'язковими правилами поведінки для органів місцевого самоврядування. Справа в тому, що у кожній з країн ЄС вітчизняні органи локальної демократії здійснюють володіння та управління муніципальною власністю лише на основі національних традицій державотворення [8, с. 201].

Серед базових свобод спільного європейського ринку велику роль відіграє свобода надання соціально значущих послуг, яка разом із свободою переміщення осіб, товарів і капіталу становить основу процесу європейської інтеграції. Згідно зі ст. 49 Договору обмеження свободи надання послуг мали бути ліквідовані стосовно громадян країн-членів ЄС незалежно від їхньої національної приналежності. Європейське законодавство спрямовувалося на утворення таких умов господарювання на всій території співтовариства, які повинні б забезпечити надання всього спектру необхідних для населення певних територій суспільно значущих послуг. Цей курс проводився таким чином, щоб послуги надавалися суб'єктами господарювання незалежно від форми власності, а це означало, що власне законодавство Європейського Союзу ставало взірцем для законодавства окремих країн-членів об'єднаної Європи у галузі налагодження процесу муніципального господарювання. Ведення господарчої діяльності повинно б підкорятися загальному процесу лібералізації ринкового господарства всієї Європи на підставі дії принципів первинних і вторинних джерел європейського права.

Згідно зі ст. 50 (другий абзац) Договору Європейського Співтовариства в якості діяльності, яка може розцінюватися як надання послуг, визнані промислова, торговельна і ремісничая діяльність, будівництво, весь об'єм фінансових послуг, рекламна діяльність, а також послуги лікарів, інженерів, архітекторів та юристів. Окрім фізичних осіб, послуги в ЄС надають і товариства, до яких застосовують положення ст. 49 Договору у зв'язку зі ст.ст. 48 та 55. У цьому випадку товариство повинні утворюватися згідно із законодавством країни-члена ЄС, і це може бути розцінено як вимога стосовно таких умов муніципального господарювання, які з часом можуть бути стандартними для всієї об'єднаної Європи [9, с. 283].

Важливою ознакою лібералізації ринку ЄС, на якому самостійними суб'єктами господарювання виступають і муніципальні органи зі своїми підприємствами, є практика видання нормативно-правових актів, якими встановлюються особливі вимоги щодо права на працю. Вони є обов'язковими для виконання всіма державними і муніципальними органами, а також приватними підприємствами, що проживають у будь-якій країні-члені ЄС. За таких умов забезпечується однотипне вирішення проблем працевлаштування робітників на муніципальних підприємствах.

Європейське право і національні правові норми, якими здійснюється правовий вплив на функціонування муніципальних підприємств країн-членів ЄС, повинні бути надійним орієнтиром щодо визначення загального курсу розвитку українського комунального господарства. За допомогою актів місцевого самоврядування в Україні, подібно до країн ЄС, встановлюються правові норми, обов'язкові для населення, органів, посадових осіб, підприємств, установ та організацій, що здійснюють власну господарську діяльність у межах відповідної території.

Українські фахівці з муніципального права, яке знаходиться у стадії формування, вказують, що юридична сила правових актів самоврядування залежить від ролі, яку відіграє локальна демократія країн ЄС в єдиному механізмі



народовладдя. З цього можна зробити висновок, що пріоритетним видом правових актів самоврядування є такі, які приймаються населенням на місцевих референдумах майже на всьому просторі об'єднаної Європи. Формою закріплення публічно-владних рішень населення можуть бути акти, статuti і положення, які сприяють процесу управління розвитком муніципального господарства з боку органів місцевого самоврядування. Єдиної системи правового регулювання господарських відносин в ЄС не існує і не може існувати. Справа в тому, що там історично склалися три системи регулювання соціальних відносин на різних рівнях влади. Інститути місцевого управління в Європі та взагалі у країнах європейської традиції класифікуються за трьома категоріями: континентальній, яка закріплена на правовому рівні у Франції, Італії, Бельгії, Голландії, Іспанії, Португалії, англосаксонській, яка застосовується у Великобританії та Ірландії, й змішаній, що переважає у Німеччині та Італії.

Акти місцевого самоврядування країн ЄС є управлінськими за своєю природою, і тому вони мають директивно-обов'язковий та публічно-владний характер. Серед основних проблем правового закріплення стану локальної демократії країн ЄС є питання, у чому розрізняється місцева нормотворчість в унітарних і федеративних державах. Відповідь на це надана у звичайних підручниках з конституційного права. Якщо у федерації місцева нормотворчість належить до відання суб'єктів такого утворення, то у країнах з унітарною системою організації держави нормотворчість місцевого рівня належить до діяльності органів влади автономних одиниць. Не порушуючи унітарної суті держави, територіальна автономія забезпечує відносно самостійну реалізацію функцій виконавчої влади, а також окремих повноважень законодавчої влади.

Проблеми нормотворчості місцевих органів влади країн ЄС ускладнюються тим, що взагалі на сутність правових доктрин щодо проблем організації різних рівнів політичної влади і самоврядування впливає дія принципу розподілу влади, який ніде у світі не працює, навіть у США, де його сформулювали уперше у світі. Цей принцип суперечить сутності самої влади, яка є неподільною. А втім, якщо неухильно слідувати постулатам теорії розподілу влад, за якої створення правових норм в унітарній державі є виключною прерогативою парламенту, можна дійти висновку, що в державному механізмі такої країни, як наша, не повинно існувати органів, до повноважень яких належать видання місцевих правових актів. Однак реалії державно-правового життя інші. Парламенти країн ЄС не в змозі охопити законодавчим регулюванням усі сфери суспільного життя [10, с. 19]. Тому, скажімо, в Італії області уповноважені в межах основних принципів, встановлених законами держави, на видання законодавчих норм за умови, що вони не суперечитимуть національним інтересам та інтересам інших областей. Подібна практика вирішення проблем місцевої нормотворчості притаманна й Іспанії.

Для вирішення проблем місцевої нормотворчості, спрямованої на розвиток муніципального господарювання, можна використати досвід ФРН, де передбачається обов'язкове прийняття статуту муніципального утворення, який містить приписи стосовно функціонування комунальних підприємств ("Положення про громади вільної землі Баварія") [11]. Можна врахувати й досвід іспанської нормотворчості у галузі муніципального законодавства. В Іспанії кожна область з адміністративною автономією розробляє проект власного статуту та вносить його в якості законодавчої ініціативи до Генеральних Кортесів. Проект статуту, де обов'язково відображено правові засади розвитку регіональної економіки, проходить передбачені для будь-якого законопроекту процедури і схвалюється обома палатами парламенту у вигляді органічного закону про автономію відповідної області. Схвалений статут є складовою частиною іспанського законодавства та основним правовим актом автономної області, який містить приписи щодо розвитку муніципального господарювання.



Протягом останніх десятиріч на тлі процесу загальноєвропейської інтеграції у всіх європейських державах спостерігається тенденція до сталого збільшення ролі самоврядування. Як федеративні, так і унітарні держави ЄС активно використовують потенціал муніципальних органів у процесі управління місцевими справами завдяки застосуванню такого принципу інституціональної організації держави, як принцип субсидіарності. Він закладений в основу створення і розвитку ЄС. У преамбулі Маастрихтського договору з цього приводу вказано: “Цей договір знаменує новий етап у процесі створення ще більш тісного союзу між народами Європи, у кому рішення приймаються, можливо, на більш близькому до громадян рівні” [12]. Принцип субсидіарності має на увазі гнучкий підхід, що надає більшій можливості для забезпечення участі місцевої й регіональної влади у визначенні обсягу їхніх повноважень, у тому числі і для вирішення складних проблем муніципального господарювання. У низці країн ЄС, як федеративних, так і унітарних, проблеми відносин між державою і суб’єктами муніципального господарювання вирішуються завдяки використанню адміністративних договорів. Зрозуміло, що повної рівноправності сторін у таких договорах не спостерігається. Однак це не лякає прихильників локальної демократії, адже спроби політичної влади здійснити наступ на самостійність органів самоврядування у всіх європейських країнах, які становлять співтовариство, стримуються завдяки повсякденній дії принципу субсидіарності. Застосування цього принципу обов’язково відображається у правових і адміністративних системах майже всіх держав, які представлені в Раді Європи.

Таким чином, законотворчість держав-учасниць Європейського Союзу в галузі правового регулювання комунальних підприємств направлена на захист прав власності цих підприємств та укріплення матеріальної основи локальної демократії. Для України необхідно вивчати цей досвід, тому що залишаються неврегульованими питання суспільних відносин з приводу володіння, користування та розпорядження комунальним майном та деякі інші. Тому вирішувати цю проблему можливо завдяки використанню Європейського досвіду.

Список використаних джерел

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні [Текст] : [монограф.] / за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. — К. : Атіка, 2007. — 864 с.
2. Василенко, И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия [Текст] : [учеб. пособ.] / И. А. Василенко. — [изд. 2-е, перераб. и доп.]. — М. : Логос, 2001. — 200 с.
3. Великий енциклопедичний юридичний словник [Текст] / за ред. Ю. С. Шемшученка. — К. : Юридична думка, 2007. — 990 с.
4. Всесвітня декларація місцевого самоврядування [Текст] // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1994. — Вип. 1-2 (6-7). — С. 65-69.
5. Григорьев, В. А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика [Текст] / В. А. Григорьев. — К. : Истина, 2005. — 424 с.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування [Текст] // Віче. — 2000. — № 3. — С. 43-50.
7. Жакке, Ж.-П. Конституционное право и политические институты [Текст] / Ж.-П. Жакке. — М. : Юристъ, 2002. — 340 с.
8. Кернз, В. Вступ до права Європейського Союзу [Текст] : [навч. посіб.] / В. Кернз. — К. : Знання; КОО, 2002. — 381 с.
9. Конституция Испании [Текст] // Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л. А. Окунькова. — М. : Норма-Инфра, 1999. — С. 273-312.
10. Прошко, В. Принцип субсидіарності — інструмент розподілу повноважень [Текст] / В. Прошко // Аспекти самоврядування. — 2000. — № 1. — С. 2-7.
11. Tongeren, F. W. van. Microsimulation modeling of the corporation: exploring, mikro-makro economic relations [Text] / F. W. van Tongeren. — Berlin — New York, 1995. — 286 p.



12. Фридман, Дж. Анализ и оценка недвижимости, которая приносит доход [Текст] / Дж. Фридман, Н. Ордуэй. — пер. с англ. — М. : Дело, 1995. — 480 с.

*Рекомендовано до друку права та європейської інтеграції
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 13 від 6 березня 2012 року)*

Надійшла до редакції 04.05.2012

Снисаренко С. Г. Законотворчество государств-участников Европейского Союза в области правового регулирования коммунального предпринимательства

Исследуются некоторые аспекты законотворчества в странах Европейского Союза как основы для дальнейшего развития коммунального предпринимательства.

Ключевые слова: Европейский Союз, локальная демократия, муниципальные институты, муниципальное законодательство, муниципальные предприятия.

Snisarenko, S. H. Legislation of Members of the European Union in the Area of Law of Municipal Business

This article is devoted to the analysis of the developing of municipal economy law as a basis of european local democracy

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

