

РОЗДІЛ II. КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.553 (477+4)

ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАКОРДОННОГО ДОСВІДУ У СФЕРУ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН УКРАЇНИ (НА ПРИКЛАДІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРОГРАМ)

Пастернак О.М., к.ю.н., доцент

Таврійський національний університет ім. В.І. Вернадського

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

Ключові слова: муніципальна влада, муніципальні правовідносини, муніципальна угода, фінансові ресурси.

Пастернак Е.Н. ВНЕДРЕНИЕ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА В СФЕРУ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ (НА ПРИМЕРЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОГРАММ) / Таври́йский национальный университет им. В.И. Вернадский, Украина

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

Ключевые слова: муниципальная власть, муниципальные правоотношения, муниципальное соглашение, финансовые ресурсы.

Pasternak E.N. INTRODUCTION OF FOREIGN EXPERIENCE IN THE FIELD OF MUNICIPAL LEGAL RELATIONSHIPS IN UKRAINE (ON EXAMPLE SOCIAL-ECONOMIC PROGRAMS) / Tavriyskiy national university of the name V.I. Vernadskiy, Ukraine

The experience of forming of financial resources of municipal authority in foreign countries was analyzed. Basic principles of co-operation of municipal authority abroad were analyzed. The ways of perfection of the domestic system of municipal relations were offered.

Key words: municipal authority, municipal legal relationships, municipal agreement, financial resources.

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 розвитку, однак це ще й досі залишається «пріоритетним» напрямком розвитку країни. Політичні діячі бачать на меті лише досягнення того конкретного стану економіки, соціальної сфери, сфери публічно-політичних відносин, який мають західні країни. При цьому з поля зору зникають механізми, за рахунок яких цей стан досягався в країнах Європи та Америки. 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 влада 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 цьому аспекті.

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

Метою 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 визначитись із розумінням муніципальних правовідносин в Україні та в закордонних країнах. Зауважимо, що зокрема в Європі муніципальні відносини стосуються реалізації публічно-політичних інтересів регіональних органів влади. При цьому до цих органів відносяться всі недержавні органи влади, тобто сформовані на рівні територіальної громади, 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 стосується 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 і здійснення місцевої публічної влади в межах прав і обов'язків суб'єктів цих відносин у передбачених Конституцією, законами та іншими нормативно-правовими актами формах.

Погорілко В.Ф. та інші науковці визначають, що муніципально-правові відносини мають у переважній більшості 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 ряд особливостей, зокрема щодо територіальної сфери цих відносин, щодо їх суб'єктів і об'єктів, значне коло яких не характерне для інших правовідносин, а також щодо прав і обов'язків суб'єктів цих відносин та їх форм [3].

Зокрема, муніципально-правові відносини є відносинами влади (публічної політичної влади), як і відносини щодо організації і діяльності органів державної влади (законодавчої, виконавчої, судової), але суб'єкти цих 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 цих відносин обмежуються, зазвичай, певними адміністративно-територіальними одиницями.

Тому ми можемо стверджувати, що саме з огляду на локальність їх дії, а також на певну підпорядкованість щодо державно-правових відносин і існують проблеми у сфері муніципальних правовідносин, вирішення яких ускладнюється за рахунок обмеженості ресурсів та умов їх реалізації.

Починаючи аналіз закордонного досвіду в сфері муніципальних правовідносин, доцільним важаться аналіз недоліків у системі формування фінансової бази муніципальної влади в Україні. Саме бюджетування та процедура розподілу фінансових потоків між бюджетами різних рівнів в Україні є наріжною 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 також. На сьогоднішній день 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 яким чином кошти від податків акумулюються в бюджетах різних рівнів і чи відповідає той обсяг фінансових ресурсів, якими можуть розпоряджатися органи муніципальної влади, тим обсягам фактичних повноважень, які закріплені за 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. Тобто проблема не в браку бюджетних надходжень у виді податків, а проблема в небажанні держави децентралізувати фінансові потоки і таким чином децентралізувати владу.

Податкові системи місцевих органів влади в країнах із 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 займають досить високу питому вагу в загальній сумі грошових надходжень органів регіонального і місцевого самоврядування. Наприклад, у середині 90-х років за рахунок місцевих податків формувалася 61% комунальних доходів у Швеції, 51% – у Данії, 46% – у Швейцарії, 43% – у Норвегії [2, 104]. Разом із тим слід зазначити, що ступінь податкової автономії по країнах суттєво різниться.

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. Це пов'язано з історичним розвитком політичної системи та економіки країни. На відміну від інших країн, у Франції існує суровий поділ податків, що надходять до центрального бюджету і до місцевих бюджетів. Основним принципом формування місцевих бюджетів виступає принцип самофінансування і бездефіцитності. Починаючи з 1982 року, 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 свою 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. Цей 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 бувають як однаковими для місцевих бюджетів усіх рівнів, так і специфічними для кожного.

Найвагомішим серед податків виступає податок на підприємства; суттєвим та диференційованим є земельний податок. Від приведеного вище податку звільнено об'єкти державної власності. Він не стягується з фізичних осіб, старших 75 років, а також з осіб, які одержують спеціальну допомогу із громадських фондів, або допомогу по інвалідності. 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 по утриманню та забезпеченню 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 кінцевому результаті впливає на критеріальний підхід по віднесенню цієї країни до категорії розвинутих, нерозвинутих, тощо. Тобто бачимо, що органи державної влади на загальнодержавному рівні встановлюють лише певні обмеження щодо встановлення та адміністрування податків, при цьому не забираючи надходження від цих податків у той спосіб, у який це робиться в Україні.

Іншим цікавим досвідом реалізації муніципальної влади в зарубіжних країнах є застосування місцевих управлінських програм. Мається на увазі розробка, реалізація та контроль за дотриманням програм соціально-економічного розвитку певних територій. Гринчук Н.М. влучно зауважує, що в державах світу планування розвитку міст як механізм управління ними викликає все зростаючий 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 (як це було у Великобританії). Усе більш зміцнювалася думка про

необхідність поєднання фізичного і економічного планування, а також про необхідність розробки документів у рамках стратегічного планування [1, 389].

Як зазначає Паділья Сароса Л.Ю., 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 утворень формуються в умовах стабільного нормативного і організаційного середовища і сталих «правил гри» і націлені, перш за все, на підвищення інвестиційної привабливості муніципалітету шляхом активізації його конкурентних переваг. Плани часто орієнтуються на реалізацію конкретних проектів, здатних вивести міську економіку на якісно інший рівень; пошук таких проектів найчастіше лежить в основі стратегій місцевого розвитку [4, 17-18].

Дослідники виокремлюють три рівні такого програмування, найпростішою його формою при цьому виступає проектне планування. При цьому муніципальна одиниця є «зав'язаною» на реалізацію конкретного проекту, він стає центральною ланкою в розвитку міста на середньострокову перспективу. Наступним рівнем є розробка 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 додання їм нової економічної якості. Цей процес має назву перетворення «бурих територій» на так звані «зелені території» нового зростання. Ще одним рівнем стає комплексне планування, яке передбачає розробку комплексної програми, розрахованої на середньо- або довгостроковий період. Найвищою формою планування визнається стратегічне планування, яке вимагає істотних витрат [4, 17-18].

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

Закордонний досвід, який би 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 – муніципальні або міжмуніципальні угоди. Міжмуніципальні угоди як інструмент запобігання кризових явищ та забезпечення поступового соціально-економічного розвитку територій досить ефективно використовується в Канаді. Що стосується 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 ця 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 буде перш за все переслідувати мету зрівняння різних муніципальних утворень між собою в аспекті ресурсної бази, можливостей розвитку тощо. Це неприпустимо, оскільки сутність таких угод, виходячи з досвіду муніципальних утворень Канади, полягає не в приведенні до єдиного знаменника всіх муніципалітетів, а для активізації та оптимізації всіх наявних ресурсів, найслабших із них.

М. Кетлін вважає, що кінцевою метою муніципальних угод взагалі має бути реалізація очікувань певних груп, які зацікавлені в укладенні такої угоди, тобто це може бути територіальна громада, підприємницький сектор даної території тощо. Однак він наголошує,

що жодним чином це не має бути муніципальна влада, оскільки ця угода є певним видом соціальної послуги яку вона надає територіальній громаді [7, 15].

Стратегічну необхідність укладання таких угод в рамках України вбачаємо у тому, що останнім часом через брак фінансування, адміністративних важелів тощо конкретні органи муніципальної влади не спроможні вирішити проблеми своєї територіальній громаді. Через це, за умови акумуляції ресурсів, перш за все фінансових та інтелектуальних, а також адміністративних, вбачається можливим оперативне вирішення проблем територіальних громад без втручання органів державної влади. І оскільки в Україні органи державної влади бюрократизовані до такого ступеня, що вирішення навіть дрібних проблем потребує великого часового проміжку, то саме в муніципальних угодах можна побачити дієву альтернативу розвитку територій.

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 вбачається 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, у тому числі стратегічного програмного планування на рівні муніципалітетів, що сприятиме оптимізації використання наявних фінансових та адміністративних ресурсів муніципальної влади. Крім того, пропонується використання зарубіжного досвіду вирішення проблем, які виходять за рамки та можливості одного муніципального утворення шляхом укладання муніципальних угод.

Таким чином, усе це сприятиме подальшому розвитку територіальних громад, підвищенню ефективності функціонування муніципальної влади, що у свою чергу сприятиме становленню сильних регіонів в країні, які в подальшому будуть запорукою високого рівня соціально-економічного розвитку України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гринчук Н.М. Систематизація проблем та тенденцій у розвитку міст / Н.М. Гринчук, В.І. Ярощук // 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. посібник / За редакцією 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 / К.В. Удовенко // Науковий вісник Академії муніципального управління. – 2009. – № 2 / [Електронний ресурс]. – 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. – 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.