

Жуковська Галина Володимирівна
головний спеціаліст організаційного відділу
Золочівської районної ради Львівської області

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД УПРАВЛІННЯ ВЛАСНІСТЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Досліджуючи проблему впливу територіальних громад на процеси управління об'єктами права власності, слід розглянути досвід вирішення цих питань в інших державах. Необхідність такого дослідження обумовлена як потребою вивчення напрацювань зарубіжних вчених у сфері місцевого самоврядування, що були апробовані та знайшли своє втілення в діяльності муніципальних органів, так і необхідністю врахування реальної практики розв'язання місцевих проблем членами територіальних громад. Це дозволить з'ясувати сучасні методи та технології забезпечення процесів розвитку і ефективного використання різних об'єктів муніципальної власності, дасть змогу порівняти діяльність територіальних громад в Україні з активністю локальних спільнот інших держав, з'ясувати чинники, які впливають на рівень цієї активності, та виробити відповідні рекомендації [1, с. 508].

У США найбільш розповсюджені форми участі територіальних спільнот в управлінні, в тому числі майном, включають: громадські слухання, письмові громадські відгуки на проекти та стратегії місцевого розвитку, участь жителів у радах директорів громадських агенцій, наділених квазісудовою владою або квазізаконодавчою владою, громадські комісії, робочі групи, дорадчі комітети. Взаємодія органів місцевого самоврядування та територіальних громад у сфері управління об'єктами права власності реалізується у формах консультації представників влади і громадськості, незалежної експертизи проектів нормативно-правових актів органів влади, інформаційного супроводження діяльності муніципалітетів. Крім того, проводяться засідання громадських журі, громадські форуми, різні види опитувань мешканців, зустрічі жителів з посадовими особами місцевого самоврядування. Учасі територіальних громад у розв'язанні місцевих проблем зазвичай передують широка інформаційна кампанія, яка проводиться муніципалітетами, з роз'ясненням сутності питань, що будуть вирішуватись. При цьому населенню пропонуються проекти планів, рішень тощо. Також досить часто створюються різноманітні громадські органи, які проводять публічні слухання. Таким чином, жителі можуть надавати свої відгуки та

пропозиції муніципалітетам щодо місцевих проблем як безпосередньо, так і через громадські органи [2, с. 120].

З метою забезпечення відкритості та прозорості рішень, що приймаються, у багатьох штатах законодавством встановлені вимоги так званої «відкритої зустрічі». Наприклад, у Каліфорнії Актом Брауна для місцевих органів влади та Актом Беглій-Кіна для органів влади штату закріплено, що закриті або приватні зустрічі державних службовців з метою обговорення громадських питань є незаконними [3, с. 65]. Органи влади зобов'язані завчасно публікувати переліки питань, які виносяться на порядок денний.

Подібна практика існує і в інших країнах. Наприклад, у Баварії (ФРН) Будівельним кодексом визначено, що члени громади інформуються про загальні цілі і потреби планування, різноманітні рішення та очікувані результати. При цьому «проекти планів будівництва протягом одного місяця мають бути публічно розтлумачені у вигляді повідомлення-коментаря чи обґрунтування».

Крім зафіксованих у нормативно-правових актах передумов участі населення в управлінні власністю, слід відзначити особисту зацікавленість членів територіальних громад у такій діяльності, яка проявляється у відповідальному ставленні населення до питань місцевого значення та в активному розв'язанні проблем життєзабезпечення відповідного населеного пункту. У США, наприклад, мешканці майже 94 % міст беруть участь у процесах зонування та планування, 87 % - у вирішенні питань щодо парків та рекреаційних зон, 37,4 % - у розв'язання проблем, пов'язаних з транспортом та благоустроєм вулиць, 30 % - у вирішенні питань збору сміття та побутових відходів. Крім того, 46,2 % органів влади залучають мешканців для обговорення місцевих бюджетів [4, с. 88].

В Англії членами територіальних громад вирішується широке коло питань: надання послуг молоді – 25% опитаних; відновлення – 20%; житлові питання – 19%; боротьба зі злочинністю – 17%; освіта – 14%; охорона здоров'я – 9%; участь у прийнятті рішень з інших питань – 31%. Крім того, члени територіальних громад беруть участь у шкільному правлінні – 12% опитаних, здійснюють свою діяльність у якості члена місцевої ради – 5%, члена магістрату – 2%, працюють на посаді спеціального констебля – особи, призначеної мировим суддею для виконання особливого доручення – 1%. [5, с. 42].

У Німеччині жителі і громадяни (тобто жителі, які також володіють активним та пасивним виборчим правом) мають нормативно закріплені

можливості брати участь в житті громади і ухваленні рішень у сфері управління комунальним майном. Вони, наприклад, мають право відвідувати відкриті засідання ради, на яких вирішуються відповідні питання. Рада, з свого боку, зобов'язана організовувати збори жителів, проводити слухання, виділяти години питань і відповідей, інформувати населення про найважливіші проблеми громади. Право на участь в ухваленні рішень жителі здійснюють шляхом спеціальних заявок, а громадяни – у вигляді громадянських вимог і рішень. Підписана 5% жителів заявка зобов'язує раду розглядати порушені в ній питання і ухвалювати відповідне рішення. Громадянська вимога передбачає, що громадяни мають намір самі замість ради вирішити певне питання. Як правило, для ухвалення рішення, вимогу повинні підписати від 10 до 100 громадян [6, с. 600].

У межах територіальної громади можна виокремити індивідуальних (окремі члени громади) та колективних (громадські організації, асоціації, сусідські групи тощо) суб'єктів, які на місцевому рівні здійснюють вплив на процеси управління майном. Незважаючи на наявність значних відмінностей (статус, кількість членів, обсяг повноважень тощо), колективні суб'єкти виступають певною проміжною ланкою, опосередковують зв'язки окремих членів територіальної громади з усією спільнотою. Такі колективні суб'єкти репрезентують інтереси своїх членів, функціонують як своєрідні центри громадської активності, через систему безпосередніх контактів забезпечують включення мешканців у широку мережу різноманітних соціальних відносин та, загалом, чинять більш потужний вплив на муніципальне господарство.

Якщо раніше органи місцевого самоврядування діяли самостійно, то тепер вони все більше опираються на співпрацю з неприбутковими і комерційними організаціями. На місцевому рівні спостерігається процес об'єднання ресурсів держави, органів місцевого самоврядування, приватного сектора, добровільних організацій і різних фондів для поліпшення якості життя населення. В американських містах, наприклад, широкого поширення набуло укладання контрактів на надання місцевих послуг (починаючи з утилізації твердих побутових відходів і закінчуючи консультаціями по проектах зонування і містобудування) з приватними і неприбутковими організаціями. Ще в 70-ті рр. минулого століття такі контракти мали 13% муніципалітетів. У 2007 р. вже 99% міст уклали контракти з приватними фірмами на надання муніципальних послуг [7, с. 187]. В окремих містах контракти з приватними фірмами охоплюють не

менше 20 % таких послуг. Контрактна діяльність дозволяє органам місцевого самоврядування заощаджувати 24% тієї суми, яку довелося б витратити на забезпечення послуг безпосередньо муніципальними службами [7, с. 187].

Крім того, в межах міських співтовариств важливу роль мають корпорації з розвитку громад. Будучи приватними і, як правило, неприбутковими організаціями, вони забезпечують реконструкцію житлових кварталів і економічне відродження міських районів, що знаходяться в занепаді. Не менш активними в розв'язанні комунальних проблем є об'єднання місцевих домовласників. Вони мають стабільну фінансову базу, яка формується за рахунок зборів з власників житла в даному місті. Цими коштами оплачуються контракти на утримання вулиць, рекреаційних зон, систем водопостачання і каналізації. В останні роки число подібних об'єднань збільшилося з 25 тис. до 150 тис. і наразі вони обслуговують кожного восьмого американця [8, с. 125].

У багатьох країнах Західної Європи існує практика створення муніципальних господарських організацій з делегованим управлінням. Таке делегування передбачає передачу функцій управління фізичним або юридичним особам. Воно здійснюється в різних формах: концесії, трастове управління, створення міжмуніципальних підприємств, передача муніципальних організацій асоціаціям споживачів. Так, у Франції апробована практика надання в концесію шкільних їдалень асоціаціям батьків відповідних навчальних закладів.

У більшості європейських країн члени територіальної громади мають право контролювати чи здійснювати аудит реалізації органами місцевого самоврядування повноважень у сфері управління об'єктами права комунальної власності. Наприклад, у Латвії місцеві ради формують аудиторські (ревізійні) комісії шляхом обрання членів комісії з числа виборців відповідної адміністративно-територіальної одиниці [9, с. 95]. Такі комісії мають право: контролювати витрачання муніципальних ресурсів; перевіряти законність та доцільність дій менеджерів і посадових осіб комунальних підприємств і установ; здійснювати контроль за відповідністю використання фінансових ресурсів, рухомого і нерухомого майна рішенням ради та інтересам місцевих жителів; брати участь в аудиторських перевірках муніципальної власності і фінансових ресурсів, організованих державними контролюючими органами. Важливим елементом контролю населення за діяльністю органів місцевого самоврядування є відкритість останніх.

Необхідно звернути увагу на деякі негативні моменти, які можуть виникнути під час участі членів територіальної громади в управлінських процесах: а) численні нові ідеї, альтернативи, пропозиції можуть призвести до інформаційного «перевантаження» органів влади; б) проблеми, викликані недостатньою підготовкою чи кваліфікацією деяких учасників такого процесу; в) збільшення тривалості процесу ухвалення рішення; г) підвищення витрат.

У країнах з розвинутою ринковою економікою і зрілим громадянським суспільством ефективність функціонування комунальної інфраструктури все більшою мірою визначається інтенсивністю і масштабами участі у вирішенні місцевих проблем окремих членів територіальної громади або їх об'єднань – неприбуткових організацій, просвітницьких асоціацій, сусідських общин, рад громадян. У цих країнах участь членів територіальної громади в управлінні комунальною (муніципальною) власністю здійснюється на етапах підготовки, прийняття та реалізації відповідних управлінських рішень, а також контролю за їх виконанням [10, с. 180]. Методи, інструменти та ступінь впливу територіальних громад на управлінські процеси, моделі, технології та форми взаємодії локальних спільнот з органами місцевого самоврядування широко варіюються в різних державах та можуть бути впроваджені в Україні за умови їх адаптації до вітчизняних умов.

Світовий досвід засвідчує, що децентралізація та розвиток сучасної системи місцевого самоврядування стали основними компонентами сучасного періоду, зокрема, у країнах Центральної та Східної Європи. Якість і темпи реформування місцевих влад у Центральній Європі залишаються визначальною позицією стратегії європейської інтеграції, яка тісно пов'язана з процесом гармонізації законодавчої бази країн та правової системи ЄС. Реалізація заходів щодо інтеграції України до Європейського Союзу та проведення відповідних реформ є суспільно-політичною базою для комплексного залучення всіх рівнів владних структур, органів місцевого самоврядування і широких верств населення до процесу державного будівництва [11, с. 10].

На відміну від практики більшості зарубіжних розвинутих країн, в Україні майно комунальної власності сформовано шляхом його безоплатної передачі із загальнодержавної до комунальної власності. В зарубіжних країнах майно муніципальної (комунальної) власності сформовано, як правило шляхом викупу об'єктів приватної власності до власності територіальних колективів, а також шляхом створення об'єктів

комунальної власності за рахунок коштів органів місцевого самоврядування.

Отже, в зарубіжних країнах, на відміну від України майно комунальної (муніципальної) власності не зараховується до складу державної власності і є самостійною формою власності – власністю територіальних колективів. Суб'єктом права комунальної власності є не адміністративно-територіальна одиниця, а територіальний колектив, як носій місцевого самоврядування і, відповідно, там немає різновидів комунальної власності. На відміну від України, де було запроваджено обласну, районну, міську, районну в містах, сільську та селищну різновиди комунальної власності, в зарубіжних країнах право комунальної власності реалізується лише на рівні первинної адміністративно-територіальної одиниці, що утворюється на базі територіального колективу як суб'єкта місцевого самоврядування. Економічною основою зарубіжних регіональних органів влади, котрі також мають певні самоврядні права, є кошти і майно, що перебувають у власності населення регіонів.

Література:

1. Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку: Збірник матеріалів та документів / Заг. ред. М. Пухтинського, О. Власенка. К.: Вид-во Академії муніципального управління, 2009. 508 с.
2. Кеннеді М. Історична спадщина та громадське суспільство: альтернативи нації в Східній Європі / М. Кеннеді. Україна модерна. 2006. Ч.1. С. 114 – 131.
3. Губені Ю. Розвиток сільських територій: деякі аспекти європейської теорії і практики. *Економіка України*. 2007. № 4. С. 62 – 70.
4. Шкільняк М. Зарубіжний досвід управління муніципальною (комунальною) власністю. *Рада: Інформ.-метод. вісн. Терноп. обл. ради*. 2009. № 7 (12). С. 87 – 88.
5. К'ючуков С. Основна інформація про місцеве врядування в Болгарії. Місцеве самоврядування в країнах Східної Європи та Співдружності Незалежних Держав у 1994 році: антологія описових документів / Пер. з англ. В. Триліс. Будапешт: Ін-т місцев. врядування та держ. Служби, 1994. С. 39 – 57.
6. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2010. 600 с.

7. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід: посібн. 2-е вид. К.: Заповіт, 1998. 187 с.
8. Кеннеді М. Історична спадщина та громадське суспільство: альтернативи нації в Східній Європі / М. Кеннеді. Україна модерна. 2006. Ч.1. С. 114 – 131.
9. Шаповал В. Територіальні автономії в постсоціалістичних країнах. *Місцеве самоврядування*. 2009. № 1-2. С. 93 – 99.
10. Новікова Т. В. Розвиток місцевого самоврядування в Україні та Польщі. *Вісн. госп. судочинства*. 2003. № 2. С. 178 – 185.
11. Туровський Б. Якість в місцевому уряді. Польський досвід. *Оцінка та стандартизація якості муніципальних послуг: проблеми та перспективи*: матеріали міжнар. конф. (м. Київ, 14–16 лип. 2004 р.). К., 2004. С. 1 – 12.

Карлін Микола Іванович

*д.е.н., професор, професор кафедри фінансів,
банківської справи та страхування*

Східноєвропейського національного університету ім. Л. Українки

Стащук Олена Володимирівна

д.е.н., доцент, професор кафедри фінансів та кредиту

Східноєвропейського національного університету ім. Л. Українки

Борисюк Олена Володимирівна

*к.е.н., доцент, доцент кафедри фінансів,
банківської справи та страхування*

Східноєвропейського національного університету ім. Л. Українки

ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ КЛІМАТИЧНИХ ФІНАНСІВ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Глобальне потепління клімату, яке спостерігається нині у світі, змушує міжнародні організації шукати шляхи його подолання, в тому числі й за допомогою використання фінансових важелів та інструментів, перелік яких частково розроблено в Кіотському протоколі та в його доповненнях. Це стосується насамперед фінансових важелів впливу на збереження екології в цілому, а також фінансових інструментів боротьби з потеплінням клімату на планеті, фінансових стимулів та штрафів за дотримання законодавчо встановлених норм використання природних ресурсів, водокористування, землекористування, утилізації сміття тощо.