

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Перманентні експерименти щодо реформування інститутів територіальної організації влади на місцях, які здійснювалися протягом останнього двадцятирічного періоду без достатнього наукового обґрунтування, здебільшого на основі емпіричного досвіду, а тому бажаних результатів не дали. Наслідком такої політики стала «консервація» доволі громіздкої й неефективної системи влади, що є однією з основних причин незадовільного стану соціально-економічного розвитку регіонів України.

Дослідження проблем правового регулювання співробітництва набуває особливого значення в контексті пошуку найбільш оптимальних шляхів реформування місцевого самоврядування. Це зумовлено недоліками адміністративно-територіального устрою, недосконалість якого стримує соціально-економічний розвиток територіальних громад, особливостями організації й діяльності системи органів місцевого самоврядування, яким для ефективної реалізації власних повноважень дуже часто бракує необхідних матеріальних та фінансових ресурсів. Перед органами місцевого самоврядування стоять виклики, які неможливо вирішити без об'єднання їх зусиль, а тому одним із варіантів розв'язання завдань, які стоять перед ними є повсюдне впровадження практики співробітництва територіальних громад.

Розглядаючи проблеми міжмуніципальної співпраці їх умовно можна поділити на дві частини: правові й організаційні. Аналізуючи

правову основу співробітництва у сфері місцевого самоврядування слід, насамперед, звернутись до Конституції України (ч. 2 ст. 142), яка надає право сільським, селищним, міським територіальним громадам об'єднувати об'єкти комунальної власності і кошти місцевих бюджетів. Конституційно закріплюються і умови такого об'єднання. По-перше, зазначена процедура може здійснюватися тільки на договірних засадах. По-друге, чітко визначена мета об'єднання цих об'єктів: виконання спільних для кількох територіальних громад проектів чи спільне фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ, організацій. При цьому, реалізуючи право на таке об'єднання, територіальні громади можуть створювати для цього відповідні органи і служби. Проте ефективного організаційно-правового механізму такої взаємодії територіальних громад на сьогоднішній день не створено.

Зазвичай розвиток співробітництва територіальних громад значною мірою залежить від рівня децентралізації публічної влади, органи місцевого самоврядування більше потребують співпраці у децентралізованій системі. У централізованій державі повноваження і ресурси органів місцевого самоврядування обмеженні, а тому потреба у співпраці незначна.

Організаційні аспекти співробітництва територіальних громад залежать від різноманітних чинників: географічних, демографічних, політичних, економічних, культурних, історичних та інших. До організаційних проблем, які можуть стояти на шляху співробітництва громад можна віднести: а) політичні розбіжності між місцевими радами, більшість у яких складають представники різних партій; б) складність юридичних процедур та бюрократизм; в) неефективність використання фінансових ресурсів, корупція; г) прагнення до незалежності та абсолютизація автономії; д) відсутність досвіду.

Організаційно-правові форми співробітництва територіальних громад та їх органів можна поділити на такі види: а) неформальне (без ухвалення рішень і укладення угод – зустрічі голів, службовців, проведення конференцій, семінарів інших заходів); б) формалізоване (на основі рішень і угод, направлене на реалізацію окремого проекту (однофункціональне) або на спільну діяльність в рамках певних програм (багатофункціональне)); в) союз громад (з високим ступенем інтегрованого територіального співробітництва щодо вирішення практично усіх питань місцевого значення, однак при цьому громади, які об'єдналися у союз не втрачають свого правового статусу). Третій вид співробітництва може бути запроваджено лише частково, а повністю лише після внесення змін до Конституції України.

Для позитивних зрушень у сфері співробітництва

територіальних громад необхідно прийняти окремий закон, та внести зміни до Бюджетного, Господарського, Цивільного кодексів, Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Вважаємо доцільним передбачити форми співробітництва в залежності від рівня інтеграції, можливості реалізації владних повноважень, та особливостей фінансування діяльності. Умовно їх можна поділити на дві великі групи.

1. Комунальні корпоративні підприємства (міжмуніципальні проекти), як асоціативні форми співпраці, які дають можливість територіальним громадам, органам місцевого самоврядування спільно реалізовувати проекти або надавати послуги. Вони можуть бути одноцільовими (об'єкт їхньої діяльності обмежений реалізацією однієї задачі або наданням однієї послуги місцевого значення: наприклад, збір побутових відходів) і багатоцільовими. Основна ознака такої форми співпраці невідчужуваний характер діяльності. Рішення про утворення таких структур мають приймати відповідні місцеві ради, порядок прийняття рішень про таке співробітництво не повинен бути надмірно складним. Територіальна громада повинна мати право взаємодіяти з різними територіальними громадами в рамках різних міжмуніципальних проектів.

2. Публічно-правові структури співробітництва територіальних громад. Це форма міжмуніципального співробітництва з більшим ступенем інтегрованості територіальних громад і жорсткішими умовами функціонування. Обов'язково слід передбачити територіальну єдність таких утворень (територіальні громади повинні знаходитися на суміжній території) і відсутність анклавів. Територіальна громада може бути учасником тільки одного такого міжмуніципального співробітництва. Публічно-правові структури співробітництва територіальних громад можуть утворюватися у формі органу управління для виконання владних повноважень на відповідній території. Це може бути один чи система органів управління. Керувати їх діяльністю має колегіальний орган (бюро, комітет), до складу якого повинні входити представники відповідних територіальних громад, їх органів.

Слід детально врегулювати питання щодо витрат на реалізацію переданих повноважень, розрахунок кількості переданих коштів (можливо інші форми матеріальної участі); вибір механізму фінансування витрат (пряме фінансування з місцевого бюджету, державні субвенції, самооподаткування; кошти міжнародної технічної та фінансової допомоги, кредитні ресурси або передача частини місцевих податків і зборів); вибір єдиного механізму управління послугами; узгодження фінансових

механізмів (тарифів або зборів) і рівня надання послуги (уніфікація якості послуг) тощо.

Важливу роль у розвитку співробітництва територіальних громад відіграє держава. Доцільно закріпити конкурсний підхід до державного стимулювання співробітництва територіальних громад. Державна підтримка співробітництва може здійснюватися через надання субвенцій місцевим бюджетам, прямого державного фінансування проектів, які реалізуються в рамках співробітництва, передачею об'єктів державної форми власності в управління суб'єктам співробітництва, закріплення надходжень по окремим державним податкам і зборам за бюджетом співробітництва.

Співробітництво територіальних громад є важливим інструментом посилення ефективності реалізації повноважень місцевого самоврядування, покращення якості, економічності послуг, що надаються органами й посадовими особами, а також концентрації матеріально-фінансових, організаційних, кадрових та інших ресурсів з метою забезпечення сталого, збалансованого розвитку населених пунктів, районів, регіонів країни, реалізації відповідних програм і проектів, а також оптимізації бюджетних витрат. Співробітництво вимагає від територіальних громад добровільного обмеження власної автономії заради підвищення якості життя громадян на відповідній території, воно має ґрунтуватися на чітких цілях і бажанні через посилення солідарності і партнерства досягти необхідного результату.