

ЛЮБЧЕНКО П. М.

Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого,
професор кафедри державного будівництва, доктор юридичних наук

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

Питання міжмуніципального співробітництва набуває особливого значення в контексті пошуку найбільш оптимальних шляхів реформування місцевого самоврядування. Це стосується системи органів місцевого самоврядування, які повинні бути достатньо ефективними в реалізації власних повноважень і мати достатні ресурси для їх здійснення, а також адміністративно-територіального устрою, удосконалення якого має сприяти покращенню роботи місцевих органів влади в цілому. Перед органами місцевого самоврядування стоять виклики,

які неможливо вирішити без об'єднання їх зусиль, а тому альтернатив міжмуніципальному співробітництву не так уже й багато. Разом з тим перепон на цьому шляху також немало, це: а) політичні розбіжності між місцевими радами, більшість у яких складають представники різних партій; б) складність юридичних процедур та форм міжмуніципальної співпраці; в) брак фінансових ресурсів; г) прагнення до незалежності та абсолютизація автономії; д) відсутність досвіду.

Розглядаючи проблеми міжмуніципальної співпраці їх умовно можна поділити на дві частини: правові й організаційні. Аналізуючи правову основу міжмуніципального співробітництва 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 проєктів 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.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» фактично відтворює зазначені конституційні положення, закріплюючи, що об'єднання на договірних засадах об'єктів права комунальної власності чи коштів місцевих бюджетів може здійснюватися не тільки територіальними громадами сіл, селищ, міст, а й територіальними громадами районів у містах. До того ж зазначається, що вирішувати це питання територіальна громада може як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування (ч. 3 ст. 60). Аналіз компетенції місцевих рад свідчить, що в ст.ст. 26 і 43 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначені повноваження не закріплені. А от до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад відносяться питання щодо об'єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій, вирішення інших питань, що стосуються спільних інтересів територіальних громад (п. 6, ч. 1 ст. 28 Закон «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Вказану прогалину в компетенції місцевих рад ліквідує Бюджетний кодекс України, який регулює порядок передачі коштів між місцевими бюджетами на здійснення видатків місцевих бюджетів, що не враховуються (ст. 92), а також враховуються (ст. 93) при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Передача коштів між місцевими бюджетами здійснюється на підставі рішень відповідних місцевих рад, прийнятих

кожною із сторін, і укладання договору. Усі договори про передачу коштів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, укладаються до 1 жовтня, а ті що враховуються — до 1 серпня року, що передує плановому. Розмір переданих коштів на здійснення видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, якщо інше не визначено договором, має бути пропорційний частці користувачів гарантованими послугами в повній вартості цих послуг, розрахованих за фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості для органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, який передає ці кошти. Отже, Бюджетний кодекс України регулює лише процес передачі певних ресурсів для виконання спільних завдань, однак порядок створення для їх реалізації відповідні органів і служб не визначено. Це питання необхідно врегулювати Законом «Про місцеве самоврядування в Україні».

Організаційні аспекти міжмуніципальної співпраці залежать від різноманітних чинників: географічних, демографічних, політичних, економічних, культурних, історичних та інших. Наприклад, чим вищий рівень децентралізації публічної влади, тим більше органи місцевого самоврядування потребують співпраці. У централізованій державі повноваження і ресурси органів місцевого самоврядування обмежені, а тому потреба у співпраці незначна.

Організаційно-правові форми міжмуніципального співробітництва пропонуємо поділяти 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).

Міжмуніципальне співробітництво — це відносини між двома і більше громадами, які регулюються угодою про співпрацю, укладеною уповноваженими органами на добровільній основі, з метою об'єднання зусиль для вирішення окремих (більшості) питань місцевого значення. Міжмуніципальне співробітництво вимагає від 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.