

УДК 342.25(4-672ЄС)

К. О. Закоморна, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

Міжмуніципальне співробітництво як напрям конституційної реформи в постсоціалістичних державах – членах Європейського Союзу

Розглянуто розвиток міжмуніципального співробітництва в контексті конституційних реформ у постсоціалістичних державах – членах Європейського Союзу. Визначено вплив співпраці муніципалітетів на процес подолання територіальної фрагментації та модернізації системи місцевого управління. Висвітлено риси конституційно-правових моделей міжмуніципального співробітництва в Республіці Польща та Республіці Словенія. Розкрито сучасні тенденції розвитку форм міжмуніципальної кооперації в Республіці Польща та Республіці Словенія.

Ключові слова: конституційна реформа, міжмуніципальне співробітництво, постсоціалістичні держави – члени Європейського Союзу, форми міжмуніципальної кооперації.

Ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2014) стало новим поштовхом для подальшої децентралізації публічного

управління. З метою реалізації положень цієї Концепції протягом останніх двох років Верховна Рада України прийняла низку таких важливих законів, як: «Про засади державної регіональної політики», «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» тощо. У перспективі, втілення в життя даних нормативно-правових актів дозволить створити муніципалітети з потужними людськими та фінансово-економічними ресурсами. Разом з тим на сьогодні проведення визначених у конституційному законодавстві структурно-функціональних змін у сфері місцевого управління характеризується низкою проблем.

По-перше, відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст має відбуватися на добровільній основі із затвердженням Перспективного плану їх розвитку. Незважаючи на вражаючу кількість об'єднаних територіальних громад (на кінець 2016 р. – 367), процес злиття муніципалітетів зачіпає інтереси багатьох сторін – як представників держави, так і громади і, закономірно, супроводжується розбіжностями позицій [1]. Зокрема, аналіз судових рішень надає можливості виокремити дві основні причини конфлікту інтересів – порушення процедури громадських обговорень об'єднання муніципалітетів та розробки і затвердження Перспективного плану формування територій громад [2].

По-друге, Конституція України (ст. 142) встановлює право територіальної громади сіл, селищ і міст об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби. Дана конституційна норма стала основою для міжмуніципального співробітництва за підтримки міжнародних організацій в окремих областях України. Новий Закон України «Про співробітництво територіальних громад», конкретизувавши форми співробітництва (делегування виконання завдань, реалізація спільного проекту і спільного фінансування інфраструктурного об'єкта,

утворення спільного комунального підприємства та спільного органу управління), надав потужний імпульс для розвитку між-муніципального співробітництва в межах усїєї держави. Співробітництво муніципалітетів – це інноваційна форма діяльності громад, яка є логічним рішенням для нейтралізації наслідків нераціонального розподілу функцій та ресурсів між різними рівнями публічної влади, недосконалої організації територіальної влади, і тому у різноманітних варіаціях використовується в зарубіжних країнах [3, с. 5–6].

Як свідчить аналіз вітчизняної доктрини конституційного та муніципального права, проблемні питання територіальної організації влади та шляхи їх вирішення у світлі проведення конституційної реформи всебічно окреслено та обґрунтовано в працях І. І. Бодрової, П. М. Любченка, О. Ю. Лялюка, С. Г. Серьогіної та ін. В основному, в дослідженнях українських науковців означено переваги та недоліки об'єднання територіальних громад [3; 4]. Разом з тим у постсоціалістичних державах – членах ЄС об'єднання громад не стало основним структурно-функціональним методом подолання територіальної фрагментації громад та оптимізації системи місцевого самоврядування.

У зв'язку з вищевикладеним метою статті є розкриття альтернативних форм міжмуніципального співробітництва як на пряму конституційного реформування місцевого управління в постсоціалістичних державах – членах ЄС та виокремлення спільних рис та особливостей існуючих правових моделей співпраці громад у цих країнах.

В європейській правовій теорії жваво обговорюються шляхи формування, так би мовити, «муніципалітету ідеального розміру», який зміг би одночасно гарантувати збереження місцевої демократії і ідентичності муніципалітетів та економічну ефективність надання послуг місцевому населенню [5]. Зважаючи на критичну оцінку наслідків практики проведення об'єднання громад у державах – членах ЄС, на сучасному етапі існує розуміння можливості досягнення «муніципалітету ідеального розміру» через інші варіанти міжмуніципальної співпраці: створення «квазірегіональних» урядів у вигляді ради та її виконавчого

органу, що складаються з делегатів від муніципалітетів, які звітують перед відповідними місцевими радами; проведення міжмуніципальних форумів у сферах соціально-економічного розвитку, житлового й екологічного планування; формування спільних організацій з надання публічних послуг, які на постійній основі виконують функцію агентів певного муніципалітету в різних сферах; укладання договорів щодо надання публічних послуг, яке характеризується співпрацею без утворення спільної організації, але передбачає право муніципалітетів продавати свої послуги приватним компаніям. За думкою Р. Халста і А. Монтфорта, впровадження цих типів міжмуніципальної співпраці сприяє економії ресурсів у різних секторах і налагодженню взаємин громад на регулярній основі, є способом подолання громадських проблем і задоволення зростаючих очікувань громадян. Не можна не погодитися із точкою зору вказаних науковців про те, що політика планування і координації зусиль дозволяє врахувати взаємні потреби муніципалітетів і наростити потенціал для вирішення спільних проблем місцевого управління. Зважаючи на важливість розвитку місцевого самоврядування ключовим елементом національного інституційного контексту стає розробка правової основи, яка має стимулювати міжмуніципальне співробітництво та визначити права і обмеження у співпраці [6].

Після розпаду соціалістичної системи у Республіці Польща (далі – РП) розпочалась конституційна реформа, внаслідок якої гміни отримали значну автономію в управлінні місцевими справами (Конституція РП, Розділ VII). Ці конституційні положення надали можливості гмінам самостійно обирати варіанти міжмуніципальної співпраці. У польській правовій доктрині виокремлюють декілька факторів, які дозволили без об'єднання громад розвинути фінансово-економічний потенціал гмін. По-перше, порівняно з іншими європейськими муніципалітетами низового рівня, польські гміни не є малочисельними за кількістю населення. По-друге, об'єднання (злиття) муніципалітетів є достатньо тривалим і складним процесом, у той час як вступ РП до ЄС відкрив муніципалітетам доступ до структурних та

інвестиційних фондів ЄС, фінансування з яких вимагає термінового вирішення проблем місцевого управління. По-третє, враховуючи функціональну різноманітність польських гмін, об'єднання муніципалітетів не забезпечує реального зростання їх фінансово-економічної потужності [7]. У РП відпрацьовано такі форми співробітництва муніципалітетів: утворення синдикатів (корпорацій) громад, укладення міжмуніципальних договорів і формування асоціацій гмін.

I. Відповідно до ст. 64 Закону РП «Про самоврядування гмін» для виконання спільних завдань формуються синдикати або корпорації (*związek*) муніципальних утворень. Даний вид співпраці гмін вважається найбільш ефективною формою взаємодії в таких сферах, як: водопостачання і газопостачання, охорона здоров'я і навколишнього середовища, публічний транспорт, телекомунікаційні послуги тощо. Синдикати діють на основі статутів, які реєструються в Міністерстві внутрішніх справ і публічної адміністрації, та мають статус юридичної особи (статті 65–67 вказаного Закону). Фінансовою основою діяльності синдикатів є внески їх членів, гранти, кредити, а також доходи від їх роботи. Асамблея є органом управління синдикатів (корпорацій) і складається із мерів відповідних муніципальних утворень, які формують виконавчий орган синдикату – правління (статті 59–73 зазначеного Закону) [8]. Вже на початку ХХІ ст. у РП функціонувало 280 синдикатів муніципалітетів і 1 синдикат повіту. Наприклад, синдикат регіону *Ostródzko-Itawski* «Чисте довкілля» включає в себе 19 муніципальних утворень. Правовою основою діяльності цього синдикату є законодавство ЄС, Конституція РП, закони «Про самоврядування гмін», «Про охорону навколишнього середовища» тощо. Основними завданнями синдикату «Чисте довкілля» є: мінімізація екологічної небезпеки; утилізація побутових відходів 19 муніципалітетів; оптимальне управління відходами; усунення потенційних джерел забруднення поверхневих вод; екологічна освіта місцевої громади. Зокрема, результатом співпраці 19 гмін в синдикаті «Чисте довкілля» стало будівництво заводу з муніципальної утилізації відходів у селищі Рудно, гміни Оструди [9].

II. Підписання муніципалітетами договорів про співробітництво. На відміну від попереднього виду взаємин гмін, такі угоди не розраховані на довгострокову співпрацю та не передбачають утворення окремої юридичної особи. Згідно з положеннями міжмуніципальної угоди одна із гмін довіряє іншій здійснення певних публічних завдань і передає відповідальність за їх виконання. Даний вид співробітництва є досить популярним на практиці, оскільки дозволяє у спрощеному вигляді створювати партнерські відносини з чіткими правилами звітності, фінансування та розподілу повноважень [10]. Приміром такого виду взаємин є Договір, укладений між гмінами Торунь і Любич про спільне фінансування будівництва дороги, яка з'єднає ці муніципалітети [10].

III. Відповідно до ст. 84 Закону «Про самоврядування гмін» з метою просування ідеї місцевого самоврядування та захисту спільних інтересів муніципалітети можуть створювати асоціації (*stowarzyszenia*), діяльність яких дозволяє польським громадянам реалізовувати конституційне право на свободу громадських об'єднань [8]. Яскравим прикладом даного виду співпраці муніципалітетів є функціонування Асоціації курортних гмін РП. Ця Асоціація є загальнонаціональною організацією, що представляє інтереси муніципалітетів на національному та міжнародному рівні, на території яких розташовано курортні або спа-захисні зони й установи курортного профілю. Асоціація надає консультації і сприяє процесам отримання гмінами статусу курорту, підтримує усі зусилля по розробці польських курортів, налагоджує зв'язки із аналогічними зарубіжними організаціями та просуває інтереси польських курортів за кордоном тощо [11].

Не менш корисне вивчення досвіду проведення конституційно-правового реформування місцевого управління і в іншій постсоціалістичній державі – члені ЄС – в Республіці Словенія (далі – РС). Згідно із Конституцією РС (статті 9, 139) в країні гарантується місцеве самоврядування, яке здійснюється через громади та інші організації, створені місцевою спільнотою. Причому тільки населення певної території шляхом голосування на

референдумі має вирішувати питання про утворення муніципалітетів. Хоча Закон РС «Про референдум і народну ініціативу» встановлює консультативний характер подібних референдумів, а Закон РС «Про місцеве самоврядування» фіксує мінімальну кількість населення громади – п'ять тисяч, вказані конституційні положення вплинули на існуючу територіальну фрагментацію словенських муніципалітетів та відсутність практики об'єднання громад. Так, на сьогодні в РС функціонують 212 громад, в половині з яких проживає менше 5000 осіб, зокрема в Ходосі – 367, Кобилі – 591, Костелі – 646 тощо [12]. Безумовно, значна кількість невеликих громад негативно позначається на гармонійному розвитку регіонів. Тому в словенських наукових і політичних колах існує розуміння необхідності пошуків шляхів економії державних витрат, забезпечення професійної й ефективної роботи адміністрації громад, поліпшення якості надання публічних послуг муніципалітетами та покращення їх соціального іміджу. Одним із найбільш результативних варіантів вирішення цих завдань вбачається посилення міжмуніципального співробітництва [13].

Відповідно до Закону РС «Про місцеве самоврядування» (ст. 6) міжмуніципальне співробітництво може існувати через створення: публічних агентств, фондів, інститутів і компаній; спільних муніципальних адміністративних органів, які виконують окремі завдання муніципальної адміністрації; спільних органів, за допомогою яких муніципалітети засновують публічні інститути та компанії; спільних органів для юридичного захисту муніципалітетів та юридичних осіб в судах і органах державної влади; груп інтересів для спільного управління, виконання окремих адміністративних завдань та забезпечення спільного розвитку й інвестиційних програм; організацій, які представляють та координують спільні інтереси у сфері місцевого самоврядування [14].

Незважаючи на багатоманітність видів співпраці громад, переважаючою формою стало створення муніципалітетами спільних адміністративних органів (далі – САО), які виконують окремі завдання муніципальної адміністрації. Більшість муні-

ципалітетів співпрацюють у сфері комунальної інфраструктури, медичних послуг, дорожньої мережі, початкової та дошкільної освіти. За даними досліджень, наразі понад 90% словенських муніципалітетів є учасниками САО. Зважаючи на право муніципальної ради за спільною пропозицією мерів муніципальних утворень прийняти рішення про створення одного або декількох САО (Закон «Про місцеве самоврядування», ст. 49а), 195 громад заснували 48 САО, з них 51 бере участь у роботі декількох САО. Даний вид міжмуніципального співробітництва оцінюється в словенській правовій доктрині позитивно. Так, М. Насек і І. Васіліа підкреслюють, що через САО муніципалітети відмінних розмірів і кваліфікації можуть надавати допомогу один одному різними способами, наприклад, шляхом виконання завдань у тих сферах, де персоналу одного муніципального утворення не вистачає [13]. За думкою Ф. Зохара, мета діяльності САО полягає в підвищенні професіоналізму адміністрації, забезпеченні повної зайнятості персоналу та скороченні витрат на адміністрування [15]. Словенські вчені також до сильних сторін САО відносять: можливість обміну передовим досвідом, підвищення професійної спеціалізації, забезпечення належних стандартів якості надання послуг, налагодження координації спільних зусиль. Одночасно науковці вказують і на такі негативні риси САО, як: відсутність прямої демократичної легітимності, зниження ступеня участі місцевого населення у процесі прийняття рішень, виникнення конфлікту інтересів між членами САО, дублювання компетенції САО і громад, які їх створили [16].

Крім того, дослідники акцентують увагу і на недостатньому використанні всіх резервів міжмуніципального співробітництва. Зокрема, на сьогодні популярна форма взаємин – САО – почала активний розвиток лише з 2005 р., коли набула чинності ст. 26 Закону РС «Про фінансування муніципалітетів». У даній статті містився стимул для співпраці громад у вигляді бюджетного гранту в розмірі 50 відсотків від витрат муніципального бюджету за минулий рік, спрямованих на виконання САО завдань у сфері місцевого управління [15]. Небажання муніципалітетів інтегруватися у більш тісний союз обмежує їх можливості ско-

ристання фінансовими ресурсами, які пропонують фонди ЄС. Територіальна фрагментація заважає виходу громад на рівень ЄС, минаючи державу, адже однією з переваг ЄС є право муніципалітетів безпосередньо впливати на рішення інститутів ЄС щодо розвитку місцевого управління [13]. Зважаючи на це, у своїй доповіді Організація економічного співробітництва і розвитку пропонує полегшити агрегацію муніципалітетів шляхом втілення в РС нових форм міжмуніципального співробітництва та додаткових фінансових стимулів [16].

Отже, на підставі вищевикладеного можна дійти таких висновків. У постсоціалістичних державах – членах ЄС одним із пріоритетних напрямів конституційно-правової реформи є проведення структурно-функціональних реформ, спрямованих на подолання територіальної фрагментації громад та оптимізацію системи місцевого самоврядування. Конституційне законодавство цих країн встановлює дві основні форми утворення громад з потужними фінансово-економічними і людськими ресурсами – об'єднання (інтеграція, злиття) громад та міжмуніципальне співробітництво. У РП та РС практика об'єднання муніципалітетів не отримала поширення. Натомість у цих постсоціалістичних державах – членах ЄС застосовуються різноманітні види міжмуніципальної співпраці. У РП утворення синдикатів (корпорацій) громад, укладення міжмуніципальних договорів і формування асоціацій гмін, з одного боку, сприяє економічному зростанню та підвищенню якості надання послуг місцевому населенню, а з другого, дозволяє зберегти власну людську та функціональну ідентичність. У той же час у РС правові та соціально-економічні резерви муніципального співробітництва повністю не реалізовано. Наразі у цій країні муніципалітети співпрацюють лише через створення спільних адміністративних органів, діяльність яких зорієнтована на координацію спільних зусиль та зменшення витрат на адміністрування. Тому держава розробляє нові фінансові стимули для подальшого розвитку потенційних форм міжмуніципального співробітництва, які забезпечать гідні стандарти життєдіяльності громад та їх участь у прийнятті рішень ЄС.

Список використаних джерел

1. 367 ОТГ: оприлюднено карту процесу формування об'єднаних громад в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/3494>.
2. Перший рік добровільного об'єднання громад: судова практика [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://blog.liga.net/user/mdzyuryn/article/21728.aspx>.
3. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС) : навч.-практ. посіб. / за заг. ред. В. В. Толкованова, Т. В. Журавля. – Київ, 2016. – 154 с.
4. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / за заг. ред. В. В. Толкованова. – Київ : Крамар, 2011. – 261 с.
5. Council of European Municipalities and Regions Changes in local and regional structures across Europe, 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ccre.org/docs/changes_in_local_and_regional_structures_web_EN.pdf.
6. Hulst R. Institutional features of inter-municipal cooperation: Cooperative arrangements and their national contexts [Електронний ресурс] / R. Hulst, A. Montfort. – Режим доступу: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.924.9373&rep=rep1&type>.
7. Local and regional democracy in Poland [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2295157&Site=COE&direct=true>.
8. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095>.
9. Związek Gmin Regionu Ostródzko – Pawskiego «Czyste Środowisko» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.czystesrodowisko.eu/page/27/o-nas>.
10. Związki i porozumienia międzygminne – korzyści ze współpracy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://samorząd.infor.pl/temat_dnia/387816,Zwiazki-i-porozumienia-miedzygminne-korzysci-ze-wspolpracy.html.
11. Stowarzyszenie Gmin Uzdrawiskowych RP [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sgurp.pl/o-sgu-rp/o-sgu-rp.html>.
12. Общине [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://skupnostobcin.si/obcine/>.
13. Haček M. The Administrative Capacity of Slovenian Municipalities [Електронний ресурс] / M. Haček, I. Vačlija. – Режим доступу: <https://pub.lex-localis.info/index.php/LexLocalis/article/.../88/53>.
14. The law on local self-government [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parliament.am/library/Tim/slovenia.pdf>.
15. Žohar F. Possibilities to reform the system of municipalities in Slovenia [Електронний ресурс] / F. Žohar. – Режим доступу: http://www.fos.unm.si/media/pdf/RUO_2014_33_Zohar.pdf.

16. Rakar I. Inter-municipal cooperation: challenges in Europe and in Slovenia [Електронний ресурс] / I. Rakar, B. Tičar, M. Klun. – Режим доступу: <http://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/viewFile/445/434>.
17. Porozumienie zawarte w dniu 15 grudnia 2005 r. w Toruniu pomiędzy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.lubicz.pl/plik,7230,zalacznik-do-uchwaly-nr-xli>.

Е. А. Закоморная

Межмуниципальное сотрудничество как направление конституционной реформы в постсоциалистических государствах – членах Европейского Союза

Рассмотрено развитие межмуниципального сотрудничества в контексте конституционных реформ в постсоциалистических государствах – членах Европейского Союза. Определено влияние сотрудничества муниципалитетов на процесс преодоления территориальной фрагментации и модернизации системы местного управления. Освещены черты конституционно-правовых моделей межмуниципального сотрудничества в Республике Польша и Республике Словения. Раскрыты современные тенденции развития форм межмуниципальной кооперации в Республике Польша и Республике Словения.

Ключевые слова: конституционная реформа, межмуниципальное сотрудничество, постсоциалистические государства – члены Европейского Союза, формы межмуниципальной кооперации.

К. Zakomorna

Inter-municipal cooperation as the direction of the constitutional reform in post-socialist states of the European Union

The priority of the modern constitutional reform in Ukraine is the decentralization of the power. The purpose of the decentralization is to create municipalities with strong human, financial and economic resources. Amalgamation local communities and intensification inter-municipal cooperation are main ways of providing decentralization. In Ukraine formed the legal framework (Constitution of Ukraine, Laws of Ukraine «On principles of the regional policy», «On cooperation of local communities», «On a voluntary association of local communities»), which helps to overcome the territorial fragmentation of communities and optimization of the local self-government. However, in practice, while in Ukraine the potential of different forms of inter-municipal cooperation is not realized.

The problem of the territorial organization of the power and solutions in the light of the constitutional reform to fully and comprehensively discovered in publications I. Bodrova, P. Lubchenko, A. Lyalyuk, S. Seregina and others. Basically, in studies of Ukrainian scientists are defined strengths and weaknesses of the amalgamation of local communities.

The purpose of the article is to revealing of alternative forms of inter-municipal cooperation as the direction of the constitutional reform of the local government in post-socialist states of the European Union and find out features of existing legal models of cooperation of communities in these countries.

The constitutional law of states of the European Union establishes the following options inter-municipal cooperation: – creating «quasi-regional» governments as the council and its executive body, composed of delegates from municipalities that responsible to these local councils; – carrying out of inter-municipal forums in the social and economic development, the housing and environmental planning; – formation of joint body with public services as agents of municipality in different sectors; – making agreements for the provision of public services without the formation of a joint body, but with the right of municipalities to sell their services.

In Poland and the Republic of Slovenia the practice of the municipal amalgamation has not been widespread. Instead, in these post-socialist states of the European Union apply various types of inter-municipal cooperation.

In Poland the established of syndicates (corporations) communities, making inter-municipal agreements and the modeling of associations of communes, on the one hand, promote economic growth and improve the quality of services to local population, on the other, guarantees their own human and functional identity. At the same time, the Republic of Slovenia legal and socio-economic reserves of the municipal cooperation is not fully realized. Currently in the Republic of Slovenia municipalities cooperate is in the form of the establishment of joint administrative bodies, through which coordinate joint efforts and reduce administration costs. In the Republic of Slovenia the new financial incentives for the further development of potential forms of inter-municipal cooperation will designed and decent standards of the life of communities and their participation in EU decision-making can will ensured.

Keywords: *constitutional reform, decentralization of the power, inter-municipal cooperation, local self-government, municipal amalgamation, Poland, post-socialist states of the European Union, the Republic of Slovenia.*