

УДК 342.553:352.075

В. Полтавець

ФОРМИ ДОБРОВІЛЬНОГО ОБ’ЄДНАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОСНОВА МІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

Досліджено форми добровільного об’єднання органів місцевого самоврядування міжмуніципального співробітництва, на яких ґрунтується впровадження міжмуніципального співробітництва в Україні.

Ключові слова: міжмуніципальне співробітництво, місцеве самоврядування, регіональний розвиток, місцевий розвиток, форми співробітництва, муніципальні послуги, асоціація.

В Україні вже більше п’ятнадцяти років діють об’єднання органів місцевого самоврядування, як на місцевому, так і на загальнонаціональному рівні. Асоціації органів місцевого самоврядування сприяють більш ефективному виконанню органами місцевого самоврядування їх функцій та повноважень, тісно взаємодіють з органами державної влади, відстоюючи та захищаючи права місцевого самоврядування, домагаючись врахування інтересів територіальних громад, органів місцевого самоврядування при проведенні державної політики в різних сферах суспільного життя. Також асоціації беруть участь у розробці і реалізації державних програм підтримки місцевого самоврядування в Україні, у розробці і обговоренні проєктів законів, що стосуються інтересів місцевого самоврядування. Асоціації також узагальнюють і пропагують кращий досвід організації діяльності місцевого самоврядування, надають методичну, організаційно-технічну допомогу у вирішенні питань місцевого значення.

Важливо зазначити, що дана співпраця органів місцевого самоврядування не розглядалась як форма міжмуніципального співробітництва територіальних громад. Аналіз засвідчує, що міжмуніципальне співробітництво застосовується частіше, ніж можна припустити, тому що багато муніципалітетів насправді співпрацюють між собою дуже прагматично і не привертають до цього надмірної уваги. Вони не залучають додаткові ресурси та навіть не називають таку взаємодію, як міжмуніципальне співробітництво. Але зрозуміло, що ця діяльність стосується дуже важливих питань, тому існує потреба у виробленні національної політики стосовно міжмуніципального співробітництва, оснащеної спеціальними юридичними інструментами та засобами сприяння її розширенню.

Вагомий вклад у дослідження форм міжмуніципального співробітництва зробили О. Ігнатенко, Г. Борщ, В. Толкованов, Е. Рахімкулов, А. Гук, В. Купрій.

Водночас наукові дослідження форм міжмуніципального співробітництва не стосувались аналізу діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування. Характер співпраці органів місцевого самоврядування у формі асоціації доводить, що така діяльність є підґрунтям для розвитку міжмуніципального співробітництва в Україні.

Мета статті – аналіз діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування як основи для розвитку міжмуніципального співробітництва в Україні.

Одним із способів організації співробітництва між органів місцевого самоврядування для вирішення спільних проблем є їх об'єднання в асоціацію. Відповідно до ст. 15 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації та інші форми добровільних об'єднань [1]. А з 2009 р. об'єднання органів місцевого самоврядування регулюється спеціальним Законом “Про асоціації органів місцевого самоврядування” [2].

Можливість здійснення міжмуніципального співробітництва у формі асоціації органів місцевого самоврядування передбачена в Європейській хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія). Так, у ст. 10 Хартії визначено, що органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону, вступати в асоціації з іншими органами місцевого самоврядування для здійснення завдань, що становлять спільний інтерес, а також співпрацювати з органами місцевого самоврядування інших держав на умовах, встановлених законом [3].

На сьогодні в Україні створені та діють на загальнодержавному рівні: Асоціація міст України; Українська асоціація районних та обласних рад; Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад України. Крім того, діють асоціації органів місцевого самоврядування, що створені на регіональному та місцевому рівнях, та об'єднують органи місцевого самоврядування, розташовані в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць або населених пунктів.

Характерною рисою їх діяльності є те, що органи місцевого самоврядування не передають владні повноваження асоціаціям, як і передбачено ч. 3 ст. 15 закону. А відтак, асоціації та інші об'єднання не виконують безпосередньо та не перебирають на себе функції місцевого самоврядування, а лише сприяють більш ефективному виконанню органами місцевого самоврядування їх функцій та повноважень.

Асоціації та інші форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування тісно взаємодіють з органами державної влади в Україні, відстоюючи та захищаючи права місцевого самоврядування, домагаючись врахування інтересів територіальних громад, органів місцевого самоврядування при проведенні державної політики в різних сферах суспільного життя. Вони беруть участь у розробці і реалізації державних програм підтримки місцевого самоврядування в Україні, у розробці і обговоренні проектів законів, що стосуються інтересів місцевого самоврядування, у парламентських слуханнях.

Асоціації також узагальнюють і пропагують кращий досвід організації діяльності місцевого самоврядування, надають методичну, організаційно-технічну допомогу самоврядним утворенням у вирішенні питань місцевого значення, здійсненні зовнішньоекономічної діяльності.

Основними принципами утворення та діяльності асоціацій є добровільність, рівноправність членів-учасників, законність і гласність. Рішення про об'єднання в асоціацію або вступ до асоціацій, інших форм добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування та про вихід із них відповідно до чинного законодавства приймається винятково на сесіях сільських, селищних, міських, районних, обласних рад [4].

Асоціації мають свої статuti, органи управління – президентів, голів асоціацій, правління, ради тощо. Права асоціацій визначаються в межах повноважень, делегованих їм засновниками. Вони мають права юридичної особи, керівництво асоціацій від імені

засновників представляють їх інтереси в державних та інших органах у межах делегованих їм повноважень. Вид діяльності, частка участі і право користування кінцевим результатом в межах асоціації встановлюються статутами, положеннями, у яких також визначається порядок і процедура прийняття рішень із усіх питань роботи асоціації.

Реєстрація асоціацій та інших форм добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування здійснюється Міністерством юстиції України або управліннями юстиції за місцем знаходження керівного органу відповідного об'єднання. Асоціації та інші форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування потрібно відрізнити від об'єднань, які утворюються громадянами [5].

Аналіз статистичних даних показує, що переважна більшість зареєстрованих на сьогодні асоціацій та інших форм добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування становлять асоціації міст. Основна причина цієї тенденції, очевидно, пояснюється спільністю міських проблем. Але активність почали проявляти і сільські громади, маючи на сьогодні численні проблеми, які важко вирішувати поодиночі.

Завдяки ряду міжнародних програм та проєктів, асоціації органів місцевого самоврядування реалізують різноманітні проєкти з навчальними заходами, методичними та експертними послугами в різних сферах, таких як: стратегічне планування та сталий розвиток територій, енергозбереження, поводження з відходами тощо. До участі в таких проєктах залучається певна кількість органів місцевого самоврядування, які впродовж терміну реалізації проєкту співпрацюють в межах проєктних дій та між собою. Така діяльність асоціацій демонструє успішні приклади міжмуніципального співробітництва.

Аналіз статутних документів і практики існуючих регіональних та місцевих асоціацій свідчить про те, що окремі з них орієнтовані переважно на вирішення конкретних економічних чи екологічних завдань. Це, зокрема, Асоціація енергоефективних міст, Асоціація міст і районів Придніпров'я, Асоціація електронних міст, Асоціація шахтарських міст Донбасу тощо.

Виконавчі органи асоціацій наділяються функціями представляти органи місцевого самоврядування в центральних органах виконавчої та законодавчої влади. Ці функції виконують загальнонаціональні асоціації органів місцевого самоврядування, до яких направляються проєкти законодавчих актів для узгодження та врахування пропозицій органів місцевого самоврядування. Закон України "Про асоціації органів місцевого самоврядування" встановлює нормативні вимоги для центральних органів державної влади направляти законопроєкти, що стосуються місцевого самоврядування на погодження до загальнонаціональних асоціацій органів місцевого самоврядування. Щорічно асоціації органів місцевого самоврядування беруть участь в обговоренні проєкту державного бюджету на наступний рік, подають свої зауваження та пропозиції, представляючи таким чином інтереси органів місцевого самоврядування-членів їх асоціацій.

Асоціації органів місцевого самоврядування усвідомлюють слабкість багатьох муніципалітетів та їх неефективність у наданні відповідних послуг. Вони можуть допомогти в інформуванні муніципалітетів про переваги міжмуніципального співробітництва. Виконавчі органи асоціацій органів місцевого самоврядування можуть надавати міжмуніципальному співробітництву пріоритети, які відрізняються від пріоритетів її членів. Також можуть підтримувати міжмуніципальне співробітництво настільки активно, наскільки це дозволяє більшість мерів-членів асоціацій.

Роль асоціацій у підтримці міжмуніципального співробітництва може бути дуже значущою, але їх досвід зазвичай є досить обмеженим. Асоціація користується більшою

довірою з боку муніципалітетів, оскільки вона представляє їх інтереси та може пропонувати найкращий успішний досвід. Асоціація має власні канали комунікації з урядом та парламентом, а також власні мережі прихильників. Підтримка з боку асоціації є зазвичай дешевшою за послуги приватних консультантів.

Існують три умови для належного функціонування асоціації:

– чітке розуміння переваг міжмуніципального співробітництва для муніципалітетів;

– політична користь для політики міжмуніципального співробітництва з боку керівництва асоціації;

– достатні фінансові ресурси та кваліфікована кадри.

Якщо міжмуніципальне співробітництво не є пріоритетом для мерів, воно навряд чи стане пріоритетом для асоціації. Можливо, спочатку необхідно організувати інформаційні кампанії.

Європейський досвід передбачає таку роль для асоціації у пропагуванні міжмуніципального співробітництва:

1. Асоціації повинні бути активними партнерами уряду та парламенту у розробці політики міжмуніципального співробітництва, правових та фінансових рамок умов. Вони можуть розробляти стратегію пропагування міжмуніципального співробітництва та лобювати розгляд питань міжмуніципального співробітництва у відповідних парламентських комітетах та міністерствах.

2. Асоціації повинні:

– збирати інформацію для міжмуніципального співробітництва;

– розробляти вебсайт та базу даних із питань міжмуніципального співробітництва (наприклад, реєстр ініціатив із міжмуніципального співробітництва, кейс-аналіз, юридичні та фінансові документи);

– розповсюджувати корисну інформацію про міжмуніципальне співробітництво серед муніципалітетів (наприклад, приклади переваг міжмуніципального співробітництва, успішний практичний досвід, інформація про закордонний досвід, досвід пілотних проєктів).

3. Асоціації повинні надавати муніципалітетам підтримку через:

– проведення тренінгів із питань міжмуніципального співробітництва;

– організацію мереж контактів для учасників міжмуніципального співробітництва;

– заохочення більш прогресивних муніципалітетів до виконання ролі взірцевих учасників міжмуніципального співробітництва та пропагування міжмуніципального співробітництва спільно з іншими муніципалітетами;

– обґрунтування ідеї міжмуніципального співробітництва через семінари та конференції;

– акредитацію експертів, здатних надавати підтримку муніципалітетам, зокрема у розробці проєктів міжмуніципального співробітництва та створення оптимальних правових рамок умов;

– надання консультацій з юридичних, фінансових, адміністративних та технічних питань;

– вплив на ЗМІ та привернення їх уваги до ролі міжмуніципального співробітництва та успішного досвіду міжмуніципального співробітництва.

Отже, досвід створення і функціонування асоціацій, напрями їх діяльності становлять значну цінність не тільки з погляду збагачення і вдосконалення правових та

організаційних засад їх утворення, а й з погляду поширення успішних практик міжмуніципального співробітництва.

Враховуючи аналіз діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування, можна засвідчити, що їх функціонування є вдалою формою міжмуніципального співробітництва, хоча вони навіть не називають таку взаємодію міжмуніципальним співробітництвом. Але всі розуміють, що вона може стосуватися дуже важливих питань, тому існує потреба у виробленні національної політики стосовно міжмуніципального співробітництва, оснащеної спеціальними юридичними інструментами та засобами сприяння її розширенню.

Таким чином, ситуація з правовим регулюванням міжмуніципального співробітництва в Україні потребує вирішення спеціальним Законом “Про міжмуніципальне співробітництво” відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Подальші дослідження у цьому напрямі повинні стосуватись вивчення ефективних форм міжмуніципального співробітництва в країнах Європи.

Література

1. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України № 280/97 від 21.05.1997 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
2. Про асоціації органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Закон України № 1275-VI від 16.04.2009 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
4. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід [Текст] : зб. матер. та док. / наук. ред. М. О. Пухтинський. — К. : Атіка, 2006. — 744 с.
5. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід [Текст] / [В. В. Толкованов, Р. Герцог, А. К. Гук та ін.]. — К. : Крамар, 2011. — 261 с.

V. Poltavets

FORMS OF VOLUNTARY ASSOCIATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES AS A BASIS OF INTERMUNICIPAL COOPERATION

The forms of voluntary association of local self-government bodies of intermunicipal cooperation are researched, on which the implementation of intermunicipal cooperation in Ukraine is grounded.

Key words: intermunicipal cooperation, local self-government, regional development, local development, forms of cooperation, community service, association.