

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ІНСТИТУТ ПРОБЛЕМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

04050, м. Київ, вул. Пугачова, 12/2; тел. +38 (044) 482-30-98; +38 (044) 484-19-36;
факс: +38 (044) 481-21-55; e-mail: ndi_2011@ukr.net

Проект
(за станом на
10.02.2014 р.)

ЕКСПЕРТНИЙ ВИСНОВОК

до проектів законів України

“Про співробітництво територіальних громад” (реєстр. № 3617) та

“Про право територіальних громад на об’єднання” (реєстр. № 3849)

Вступ

До Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентові України (далі – Інститут) надійшов запит від Комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування Верховної Ради України (листи № 04-16/13-3850 та 04-16/14-142) з проханням здійснити аналіз проектів Законів України “Про співробітництво територіальних громад” (реєстр. № 3617 від 13.11.2013 р.) та “Про право територіальних громад на об’єднання” (реєстр. № 3849 від 08.01.2014 р.).

Експертизу було підготовлено відділом місцевого самоврядування та регіональної політики Інституту (І.В.Козюра, Ю.Г.Іванченко, А.О.Краснейчук) під загальним керівництвом Директора Інституту В.В.Толкованова.

Проект експертного висновку було розглянуто та схвалено на засіданні Вченої Ради Інституту (протокол № 1/2014-5 від 12 лютого 2014 р.).

Загальний опис проблеми

Як вбачається з пояснювальної записки до вище згаданих проектів законів, необхідність розроблення законодавчих актів обумовлена необхідністю створення дієздатних територіальних громад на усій території України. Так, існуюча система органів місцевого самоврядування з урахуванням сучасного адміністративно-територіального устрою України не завжди дозволяє сформувати самодостатні територіальні громади, які б володіли відповідними матеріальними і фінансовими ресурсами, територією та об’єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на зазначені органи завдань та функцій. За попередніми даними, 10278 сільських рад представляють інтереси 284451 сільських населених пунктів, 64 міста обласного значення включають більше 200

населених пунктів. На практиці в Україні консервується стара (радянська) система адміністративно-територіального устрою, коли не кожне село, селище, місто на практиці є самостійною адміністративно-територіальною одиницею, а його жителі – самостійною територіальною громадою. Так, близько 1 тис. населених пунктів приєднані до міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення і разом з ними становлять єдині територіальні громади, водночас зберігаючи за собою права територіальних громад сіл, селищ, міст. Отже, питання добровільного об'єднання територіальних громад є досить актуальним на сьогодні в Україні, воно також відповідає практиці більшості європейських країн у цій галузі (де воно отримало назву міжмуніципального співробітництва – ММС).

Муніципалітети (громади) можуть об'єднувати свої ресурси, якщо це допомагає їм покращити ефективність власної діяльності. У деяких європейських країнах (наприклад, у Франції) навіть існують законодавчі вимоги щодо надання певних муніципальних послуг (наприклад, утилізація відходів, водопостачання, транспорт тощо) саме у форматі ММС. ММС пропонує можливості для значного прогресу у вирішенні актуальних проблем місцевого розвитку. Слід зазначити, що ММС не є легким вибором, адже містить також певні ризики. Разом з тим, у ММС великий потенціал, який може бути дуже корисним для забезпечення сталого розвитку усіх громад.

Добрий приклад в цьому аспекті демонструє Франція. В цій країні існує 36,8 тисяч коммун, і всі спроби держави до їх злиття закінчилися невдало. Після прийняття у 1990-х роках відповідних законів сформовано на добровільній основі 2573 об'єднання комун, в які увійшли 90 % їх загальної кількості (85 % населення Франції).

Законодавство Угорщини також передбачає створення об'єднань муніципалітетів. Міжмуніципальне співробітництво активно розвивається у Вірменії, Польщі, Португалії, Македонії, Узбекистані. В Іспанії до об'єднань (синдикатів) комун входить половина їх загальної кількості. Цим синдикатам держава гарантує більш сприятливий режим надання інвестицій ніж іншим комунам. Широко розповсюджені добровільні об'єднання низки ланок

адміністративно-територіального устрою у приміських зонах столиць та інших мегаполісів (ФРН, Іспанія тощо). Договірні відносини забезпечують баланс інтересів усіх зацікавлених громад.

У 1990-х рр. в Угорщині, а згодом й у Чехії та Словаччині, деякі невеликі муніципалітети створили “спільні бюро” для надання адміністративних послуг. Спільне надання адміністративних послуг може бути гарним прикладом заощадження коштів завдяки масштабу діяльності. Можна також виділити інші позитивні результати ММС:

- ММС може здійснювати позитивний вплив на організацію роботи у відповідних органах місцевого самоврядування та впровадження кращих практик муніципального менеджменту;
- ММС може сприяти розвитку нової політичної культури, заснованої на співробітництві, що є важливим елементом для розбудови громадянського суспільства та забезпечення стандартів доброго врядування;
- процес подачі спільних заявок до ЄС, Світового Банку та міжнародних організацій підвищує шанси для отримання додаткових ресурсів для забезпечення розвитку відповідних громад;
- ММС може дати керівникам відповідних органів місцевого самоврядування більше часу для того, щоб зосередитися на стратегічних завданнях місцевого розвитку;
- ММС може сприяти зниженню рівня корупції та підвищенню прозорості у діяльності відповідних органів місцевого самоврядування;
- ММС може впливати на розвиток відчуття солідарності, що сприяє покращенню соціального клімату в суспільстві;
- ММС може створювати додаткові можливості для залучення громадських організацій та окремих громадян до вирішення проблем місцевого значення і розвитку партисипативної демократії;
- ММС може створювати додаткові можливості для участі громад у міжнародному (транскордонному) співробітництві.

Отже, можна зробити висновок про те, що ММС як інноваційний інструмент реалізації політики місцевого і регіонального розвитку останнім часом набуває все більшого поширення в європейських країнах (у тому числі й в Україні), насамперед в контексті підготовки до здійснення широкомасштабної реформи місцевого самоврядування, яка, зокрема, передбачає оптимізацію системи адміністративно-територіального устрою, покращення комунальних послуг, які надаються громадянам.

Запропонований шлях вирішення проблеми

Необхідність розроблення проекту Закону “Про право територіальних громад на об’єднання” зумовлена суперечливістю положень статті 6 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, відсутністю процедури об’єднання територіальних громад сіл, селищ, міст.

Передбачений чинним законодавством порядок об’єднання територіальних громад є недостатньо дієвим через його ускладненість. На думку розробників згаданого законопроекту, для реалізації права на об’єднання громад має бути відкоригована стаття 6 базового Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” та прийнятий спеціальний закон, який встановлює процедури такого об’єднання та фіксацію факту створення нової громади.

Проте вбачається, що удосконалення організаційної процедури утворення нових територіальних громад є лише одним із питань, які обумовлюють утворення дієздатних територіальних громад. Ухвалення згаданого законопроекту має обов’язково супроводжуватись низкою інших важливих кроків. Насамперед, Уряд та Парламент мають виробити чітку та послідовну політику щодо міжмуніципального співробітництва (права територіальних громад на об’єднання), кінцевим завданням якої має стати утворення дієздатних територіальних громад, спроможних надавати якісні муніципальні послуги громадянам. Отже, має бути визначено чи ухвалення та впровадження згаданого законопроекту є

підготовчим етапом в реалізації широкомасштабної адміністративно-територіальної реформи (АТР) (з чітко заданими параметрами та завданнями), чи заміною АТР політикою міжмуніципального співробітництва.

Зауваження до окремих статей проекту Закону України “Про співробітництво територіальних громад”

1. До перелічених основних принципів співробітництва здійснення місцевого самоврядування (ст. 2) варто додати принципи: організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; підзвітності і відповідальності перед громадами органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

2. В статті про пропозицію щодо ініціювання співробітництва (ст. 5, п. 2) фразу “очікувані фінансові результати” пропонується викласти у редакції “очікувані соціально-економічні та матеріально-фінансові результати”.

3. Подана у законопроекті загальна процедура щодо організації співробітництва територіальних громад є дуже затягнутою у часовому просторі: $90+60+15+30=195$ днів, або 6,5 місяців, до цього ще додається часовий проміжок для підписання договору сільськими, селищними, міськими головами та 10 днів, виділених на введення в дію договору.

Тому:

ст. 6, п. 2 – доцільно скоротити з 90 до 30 днів з дати надходження пропозиції про початок переговорів з питань організації співробітництва термін забезпечення сільським, селищним, міським голова за рішенням сільської, селищної, міської ради вивчення, оцінки виконавчими органами сільської, селищної, міської ради щодо відповідності потребам територіальної громади, а також проведення громадського обговорення такої пропозиції;

ст. 7, п. 5 – доцільно скоротити з 60 до 15-20 днів термін, протягом якого спільна комісія готує з дати її утворення проект договору про співробітництво;

ст. 8, п. 3 – доцільно обмежити до 15 днів термін, протягом якого приймається рішення про схвалення договору про співробітництво сільськими, селищними, міськими радами з дати проведення громадського обговорення його проекту в територіальних громадах.

4. У п. 1 ст. 8 законопроекту потребує конкретизації з чітким визначенням форми, змісту, основних процедурних питань положення про “проведення громадського обговорення” проекту договору в територіальних громадах – потенційних суб’єктах співробітництва.

5. Державна підтримка спіробітництва територіальних громад (ст. 14) має ґрунтуватися на забезпеченні стимулів фінансового і нефінансового характеру, зокрема через програми заохочення розвитку кооперації між територіальними громадами, що надають одноразову фінансову допомогу новим та інноваційним проектам партнерства територіальних громад, спільного утримання комунальних служб. Пропонується врахувати положення проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, передбачивши 3 роки надання державної підтримки новоутвореним об’єднаним громадам для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності

6. Органам державної влади слід надавати увагу не примусовому впровадженню форм міжмуніципальної кооперації, а сприяти і заохочувати поглиблення співробітництва, що відповідало б змісту Європейської хартії місцевого самоврядування та проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. У цьому напрямі доцільно використовувати такі засоби:

- допомога в організації на низовому рівні обговорень щодо необхідності і суті співробітництва між територіальними громадами;

- усунення перешкод на шляху зміцнення співпраці між територіальними громадами, органами місцевого самоврядування, зокрема, щодо нормативно-законодавчого забезпечення, розподілу витрат;

- впровадження фінансових і нефінансових стимулів для розвитку міжмуніципальної співпраці, залучення до неї якомога більшої кількості учасників.

7. Зростання загальної ефективності і результативності домовленостей про співробітництво можна досягти за умов їх поширення по всій території держави, а не лише в окремих регіонах, та надійного захисту відповідним законодавством.

Загальні зауваження та рекомендації

Розробка згаданих законопроектів є важливим кроком в удосконаленні (організаційної) процедури співробітництва та об'єднання територіальних громад. Разом з тим, це є недостатнім кроком для утворення дієздатних територіальних громад.

Насамперед, слід визначитись із основними завданнями реформи адміністративно-територіального устрою, підготовчим етапом до проведення якої може розглядатись добровільне об'єднання територіальних громад.

Водночас утворення дієздатних територіальних громад є невід'ємною частиною широкомасштабної реформи місцевого самоврядування. Останнім часом в усіх без виключення країнах Європи, зокрема й в Україні, спостерігається розширення повноважень органів місцевого самоврядування. Все вищезгадане, а також розширення кола обов'язків органів місцевого самоврядування щодо надання комунальних (муніципальних) послуг населенню обумовлює розвиток міжмуніципального співробітництва.

Слід наголосити, що ММС є характерним для децентралізованої системи публічної влади. Чим вищим є ступінь автономії громад, тим більше вони потребують співпраці і взаємодії. У централізованій державі, в якій повноваження та ресурси громад є обмеженими, потреба у спільній діяльності є незначною. Більшість завдань, які виникають на

місцевому рівні, вирішуються безпосередньо центральним урядом. Коли ж громади отримують більший обсяг повноважень, вони зможуть співпрацювати більш ефективно. Отже, важливим питанням залишається співвідношення власних та делегованих повноважень, які мають або будуть мати територіальні громади після об'єднання, а також достатності ресурсів (людських, матеріальних тощо) для їх виконання.

Таким чином, потребує вирішення проблема заохочення та фінансової підтримки процесу об'єднання територіальних громад. Як свідчить зарубіжний досвід, може бути утворений спеціальний державний фонд підтримки добровільного об'єднання територіальних громад, а також визначений перелік державних субвенцій, які можуть бути лише за умови утворення нових територіальних громад.

Одночасно з ухваленням нових законопроектів є доцільним переглянути окремі положення бюджетного Кодексу України, який на сьогодні передбачає лише передачу певних ресурсів для виконання спільних повноважень органів місцевого самоврядування без утворення (нових) органів їх управління. Процедура контролю над виконанням цих повноважень також на сьогодні не є чітко визначеною у законодавстві.

Питання кадрового забезпечення є кардинально важливим для процесу добровільного об'єднання територіальних громад. Воно може бути вирішено шляхом підготовки спеціалізованих навчальних модулів, проведення навчальних семінарів, реалізації відповідних навчальних програм для державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Серйозну увагу слід приділити питанням підвищення обізнаності широких верств населення з перевагами добровільного об'єднання територіальних громад (зокрема, у наданні якісних комунальних послуг, удосконаленні муніципального менеджменту, розв'язанні актуальних проблем розвитку місцевого самоврядування тощо). Реалізація інформаційних кампаній, спрямованих на поширення інформації з цього питання серед широких верств населення виглядає не просто логічним, але й просто необхідним завданням.