



*C. Garneț*

№ 12-04/01-Ex  
Від 12 березня 2014 року

Голові Комітету з питань  
державного будівництва та  
місцевого самоврядування  
Верховної Ради України  
Жванії Д.В.

**Шановний Давиде Важаєвичу,**

Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO висловлює Вам свою повагу та у відповідь на Ваш лист від 12 грудня 2013 № 04-16/13-3850 надсилаємо експертний аналіз до проекту Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (реєстр. № 3617 від 13.11.2013 року), підготовлений одним із провідних швейцарських експертів.

Стосовно Вашого запиту від 17 січня 2014 року № 04-16/14-142 маємо честь повідомити, що на даний момент завершується опрацювання проекту закону України «Про право територіальних громад на об'єднання» (реєстр. № 3849), тому упродовж декількох днів рекомендації до даного законопроекту будуть надіслані Комітету.

Водночас були б вдячні за надану інформацію стосовно орієнтовних дат проведення засідань Вашого Комітету, на яких заплановані обговорення цих двох законопроектів. Проект DESPRO планує запросити експертів, які опрацьовують дані законопроекти, для презентації рекомендацій.

Користуючись нагодою, дозвольте поновити Вам запевнення у своїй високій повазі.

З повагою

Керівник проекту DESPRO в Україні

Оксана Гарнець

Додаток: згадане на 10 арк



## Коментарі до проєкту Закону України «Про співробітництво територіальних громад»

Цей коментар був підготовлений за дуже короткий проміжок часу. Він базується виключно на тексті законопроекту в англійському перекладі. Законопроект був проаналізований без урахування інших законів, що регулюють питання місцевих громад в Україні, та без дослідження конкретного контексту. Це, звичайно, накладає обмеження на подані висновки. Вони відокремлені від загального контексту і не ґрунтуються на системному аналізі. Це також є причиною того, чому в багатьох випадках піднімаються «лише» питання, замість надання конкретних рекомендацій. У будь-якому випадку, читач повинен розглядати питання, коментарі та рекомендації із застереженням.

### Співробітництво в Україні, що базується на проєкті закону

У більшості країн центральні або вищі шаблі уряду забезпечують законодавчі рамки для співпраці між місцевими органами влади: або у вигляді окремого закону, або як частину більш загального закону про місцеві органи влади. Україна вибрала для себе варіант окремого закону. Цей Закон уточнює, що йдеться про територіальні місцеві громади (села, селища, великі та малі міста) (стаття 3). Він не встановлює жодних обмежень у категорії територіальних місцевих громад стосовно того, хто з ким може співпрацювати; інакше кажучи, співпраця можлива, незалежно від статусу – село, мале місто, селище чи місто, та незалежно від того, чи територіальні місцеві громади межують між собою, чи розташовані у одному і тому ж районі чи області<sup>1</sup>. Обмеження зазначені лише побічно - у принципах і цілях співробітництва. Наприклад, співпраця повинна приносити взаємну вигоду (ст. 2). Міжнародне співробітництво між місцевими громадами в законі не розглядається.

Стимулювання співробітництва між місцевими органами влади, як правило, здійснюється з метою підвищення ефективності та результативності надання послуг; об'єднання зусиль для сприяння розвитку або надання можливості виражати індивідуальну ідентичність. Україна також має аналогічну мету. У законі вказано, що

<sup>1</sup> Якщо тільки принцип «рівності учасників» у ст. 2 про принципи не тлумачиться як обмеження вибору партнера для співробітництва.

співробітництво між територіальними громадами спрямоване на забезпечення «соціально-економічного та культурного розвитку територій (областей), підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень» (ст. 1.1.2).

У багатьох випадках співробітництво – це більш гнучкий і менш рішучий крок для вирішення питань обмеженого потенціалу місцевих органів, розглядаючи альтернативи злиття місцевих органів влади або надання повноважень вищим рівням врядування. Право налагодження співпраці може бути вираженням місцевої автономії. Для місцевих органів влади, як і для центральних органів, співробітництво може бути стратегією для кращого обслуговування громадян. Таким чином, ряд країн користується не лише формами добровільної співпраці, але й формами обов'язкового співробітництва, або принаймні вони створюють сильні стимули для співробітництва. Україна вибрала для себе варіант добровільної співпраці. Закон встановлює принцип, за яким жодна місцева громада не може бути примушена до співробітництва. Це є допустимим варіантом, який не порушує поняття місцевої автономії. Закон висуває цілий набір принципів щодо співробітництва. Це: (1) верховенство права, (2) добровільна участь, (3) взаємна вигода, (4) прозорість і відкритість, (5) рівноправність учасників (ст. 2). Здається, що ст. 14 щодо державної підтримки співробітництва відчиняє двері для створення стимулів до співпраці (кошти, передача майна, методична, організаційна та інша підтримка). Проте дане положення лише визначає, з яких джерел ці кошти надходять. У ньому не уточнюється, в яких випадках чи з якою метою будуть доступні кошти або інші форми підтримки. Такий підхід обмежує можливість використання державної підтримки як прозорої форми стимулювання.

Співробітництво може поліпшити ефективність і результативність надання послуг, але частіше воно все-таки зменшує повноваження щодо прийняття рішень законодавчою владою або громадянами відповідних органів місцевого самоврядування. У багатьох випадках договори підписуються і реалізуються керівниками або спільними органами у кулуарах, окремо від законодавчих та демократичних процедур прийняття рішень, як тільки договір набуває чинності. Співробітництво може спровокувати дефіцит демократії. Тому у процесі прийняття договору і в ході його реалізації величезне значення відіграють як законодавча влада, так і громадяни. Чим ширшим і більш довгостроковим є співробітництво, тим важливішим є процес узгодження та реалізації співпраці, а також можливість демократичного прийняття рішень про припинення цього співробітництва.

Закон визначає процес налагодження співробітництва. Процес є однаковим для всіх типів і форм співробітництва. Він розділений на декілька фаз: (1) ініціювання співробітництва, (2) ведення переговорів про організацію співробітництва, (3) створення спільної комісії для розробки проекту договору і, нарешті, (4) громадське обговорення та схвалення проекту договору. Процес схвалення договорів про співробітництво в Україні включає законодавчі органи відповідних місцевих громад (рад) і передбачає проведення громадських обговорень. Законодавчі органи приймають остаточне рішення про те, чи матиме місце співробітництво, не дивлячись на те, що підписують договір керівники (голови/мери).

Деякі країни перераховують форми співробітництва. Інші країни приймають більш відкритий підхід, і місцеві громади можуть вступати в договірні відносини, як і будь-яка інша організація зі статусом юридичної особи. В Україні закон визначає деякі форми або сфери співробітництва: (1) перерозподіл окремих повноважень (влади) та

власних бюджетних коштів між сторонами – суб'єктами співробітництва; (2) реалізація спільних проектів; (3) спільне фінансування підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – об'єктів інфраструктури; а також (4) утворення спільних (комунальних) підприємств, установ та організацій. Найбільш розповсюдженою формою співробітництва, передбаченою в законі є перерозподіл повноважень. Проте в рамках даної форми співробітництва слід взяти до уваги впливи на демократичність процесу прийняття рішень та звітності.

Закон практично не торкається питань реалізації співробітництва. Він регулює те, з яких джерел може надходити фінансування (стаття 15), включаючи можливість фінансування співробітництва за рахунок коштів міжнародної технічної та фінансової допомоги. Побічно він стосується деяких додаткових питань впровадження співробітництва, перераховуючи потрібні для договорів про співробітництво елементи, наприклад, необхідність забезпечення механізмів врегулювання спорів. Але він не включає жодних положень про роль рад під час реалізації договору або про інші форми звітності.

Закон містить положення про моніторинг співробітництва з боку центрального органу (ст. 16). Моніторинг має здійснюватись для того, щоб аналізувати й поширювати передовий досвід.

Припинення співробітництва регулюється декількома статтями (ст. 4.3, ст. 17-19). Проте у законі немає положень щодо продовження або зміни договору про співробітництво.

Нижче розглянемо більш детально процедуру прийняття договору про співробітництво та форми співпраці, а також процес припинення договору.

#### **Деякі питання, на які слід звернути увагу:**

- *Було б доцільним включити до даного закону, або будь-якого іншого законодавчого документа, питання, що регулюватимуть міжнародне співробітництво;*
- *Доцільно було б детальніше прописати методи стимулювання для здійснення координації, особливо що стосується умов надання фінансової або іншої допомоги місцевим органам врядування;*
- *Слід запровадити правила реалізації співробітництва з метою забезпечення звітності та прозорості.*

#### **Процес налагодження співробітництва:**

У процес налагодження співробітництва залучається ціла низка суб'єктів з різними ролями. Населення/громадяни місцевих громад можуть ініціювати процес співробітництва, з ними проводяться консультації, ради приймають основні рішення, а керівники (голови/мери) представляють місцеву громаду перед іншими і підписують договір, виконавчі органи оцінюють пропозицію, а спільна комісія готує проект. Крім цього, залучається, хоч і опосередковано, центральний виконавчий орган, відповідальний за реалізацію національної політики з питань розвитку місцевого самоврядування, лише в рамках того, що він отримує примірник прийнятого і підписаного договору для реєстру, який все-таки попередньо має бути створений зазначеним центральним органом виконавчої влади.

Закон передбачає процес, у якому одна місцева громада бере на себе ініціативу і розробляє досить детальну пропозицію та вступає у переговори з однією або декількома іншими місцевими громадами. Інші ж реагують на пропозицію і, в позитивному випадку, вони вступають у переговори для укладання договору про співробітництво. У кожній місцевій громаді рада бере участь декілька разів - на ранньому етапі вона приймає рішення про співробітництво на основі пропозиції та її оцінки, а потім, на заключному етапі, затверджує проект договору. У цьому сенсі є певний паралелізм процесу, незалежно від того, який саме ініціює місцева громада.

<b>Місцева громада А (ініціювання)</b>	<b>Місцева громада В (реагування)</b>
<p><b>Ініціювання співпраці</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• За ініціативи керівника (голови/мера), членів ради, або як місцева ініціатива</li> <li>• Виконавчі органи оцінюють пропозицію з огляду на дотримання інтересів і потреб територіальної громади</li> <li>• На основі цих попередніх висновків рада приймає рішення, чи варто схвалити організацію співробітництва. У разі позитивного рішення:</li> </ul>	
<p><b>Переговори про організацію співпраці</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Керівник надсилає до керівника іншої громади пропозицію про початок переговорів</li> </ul>	<p><b>Переговори про організацію співпраці</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Виконавчі органи, яким надходить пропозиція про початок переговорів, за рішенням ради, оцінюють пропозицію на предмет відповідності інтересів і потреб територіальної громади протягом 90 днів</li> <li>• Проводяться громадські обговорення</li> <li>• Рада приймає рішення про затвердження організації співпраці та делегує представника</li> </ul>
<p><b>Спільна комісія</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Рівне представництво у Спільній комісії</li> <li>• Спільна комісія затверджується спільним наказом керівників</li> <li>• Засідання Спільної комісії, підтримка з боку органів виконавчої влади, почергове головування</li> <li>• 60 днів на підготовку проекту договору про співробітництво</li> </ul>	
<p><b>Громадське обговорення та ухвалення</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Протягом 15 днів проводиться громадське обговорення проекту договору, організоване головами/мерами</li> </ul>	<p><b>Громадське обговорення та ухвалення</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Протягом 15 днів проводиться громадське обговорення проекту договору, організоване головами/мерами</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Презентація перед Радами для затвердження. Рішення має бути прийняте протягом 30 днів</li> <li>• Укладається головами/мерами у письмовій формі після затвердження проекту договору радами</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Презентація перед Радами для затвердження. Рішення має бути прийняте протягом 30 днів</li> <li>• Укладається головами/мерами у письмовій формі після затвердження проекту договору радами</li> </ul>
<p><b>Договір про співробітництво</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Рада однієї із залучених місцевих громад відповідає за звітність про виконання договору перед центральним органом виконавчої влади, відповідальним за здійснення державної політики з питань розвитку місцевого самоврядування</li> <li>• Один примірник повинен бути включений у (національний) реєстр договорів про співробітництво</li> </ul>	

При більш докладному вивченні етапів процедури можна побачити деякі відмінності і певну відсутність чіткості (що, частково, може бути пов'язано з перекладом).

**Деякі питання, на які слід звернути увагу:**

- Процес може бути розпочатий головою/мером, членами рад або членами територіальної громади – у порядку ініціативи. Ініціатор готує пропозицію (ст. 5.1./5.2). Наступні кроки прописані не до кінця, і таким чином залишається деякий простір для інтерпретації: ст. 5.1. передбачає, що пропозицію подають на розгляд ради місцевої громади: «Ініціатор співробітництва забезпечує підготовку пропозиції щодо ініціювання співробітництва, яка подається на розгляд сільської, селищної, міської ради». Рішення щодо затвердження чи відхилення регулюється ст. 5.3.: «Рішення про надання згоди на організацію співробітництва приймається сільською, селищною, міською радою на підставі попередніх висновків її виконавчих органів стосовно відповідності...» Це говорить про те, що процедура виглядатиме наступним чином: ініціатор розробляє пропозицію і подає її до ради, рада розглядає (*але не приймає рішення?*) (*і доручає виконавчим органам провести оцінку?*), виконавчі органи проводять оцінку, рада приймає рішення про затвердження початку переговорів.

Порівнюємо процес з іншої сторони, зі сторони суб'єкта співробітництва. Щойно голова/мер територіальної громади отримує пропозицію про початок переговорів щодо співробітництва, процес виглядає наступним чином: (голова/мер виносить пропозицію на обговорення у раді – при це сказано нечітко), рада приймає рішення про те, чи продовжувати роботу з пропозицією, і на основі цього рішення голова/мер ставить завдання перед виконавчими органами підготувати оцінку і організує громадське обговорення, рада приймає рішення про вступ у переговори (ст. 6). Описаний тут процес є зрозумілішим і здається логічним. Рада спочатку приймає попереднє рішення про те, чи слід вступати по суті, потім приймає більш обґрунтоване рішення про те, чи продовжувати процес, виходячи з результатів оцінки та громадського обговорення. Закон передбачає проведення обов'язкового громадського обговорення у відповідній територіальній громаді, але проведення такого обговорення не вимагається в місцевій громаді, яка ініціює процес. *Чи потрібні ці відмінності? У багатьох випадках місцеві громади можуть провести неформальне обговорення ще до того, як одна з них розпочне офіційно ініціювати пропозицію про співробітництво, щоб інша могла відреагувати на неї. Можна припустити, що це виправдано, щоб мати, за великим рахунком, ту саму процедуру як з боку місцевої громади, що ініціює пропозицію, так і з боку тієї, що реагує на неї.*

- Ініціатор розробляє пропозицію, включаючи мету, обґрунтування доцільності співробітництва, інформацію про сферу його застосування, форми співробітництва та очікувані фінансові результати, а також інші необхідні для організації співробітництва умови (ст. 5.2). Рада місцевої громади-ініціатора може переглянути пропозицію (ст. 5.1). Таким чином, на цьому етапі місцева громада-ініціатор має великий вплив на попереднє визначення основних рис співробітництва. *У тексті закону нечітко визначено, якою мірою інші місцеві громади або спільний комітет можуть пропонувати зміни, наприклад, щодо форми співробітництва. Оскільки остаточне рішення знову залишається за радами, у спільного комітету має бути можливість пропонувати зміни.*
- Після того, як рада місцевої громади-ініціатора схвалить пропозицію і поставить перед мером/головою завдання розпочати переговори з іншою місцевою громадою, в силу вступають кінцеві терміни. Місцева громада, що отримує пропозицію, має 90 днів для прийняття рішення щодо неї. Після цього спільний комітет має лише 60 днів, щоб обговорити деталі. *Чи означає це, що процедура прийняття рішення місцевою громадою – отримувачем пропозиції є більш відповідальною, ніж переговори в спільній комісії? Зокрема, у випадку складного співробітництва, шістдесят днів може бути занадто коротким строком.*
- Спільна комісія утворюється на основі паритету, і очолюють її по черзі представники відповідних місцевих громад. Виконавчі органи залучених місцевих громад забезпечують організаційну підтримку. В тексті закону не містяться деталі щодо принципів функціонування. *Можливо, було б корисно включити положення про те, що спільна комісія організовується самостійно.*
- Стаття 9 змішує декілька тем: вона стосується договору про співробітництво і необхідної кількості примірників, реєстрації примірників у реєстрі, створення реєстру центральним органом влади, звітності про виконання співробітництва та, крім того, вона визначає, коли починається фінансування співробітництва. *Можливо, це положення слід реструктуризувати.*
- Відносно подання звітів про виконання співробітництва, у ст. 9.2. зазначено: «у договорі про співробітництво, зокрема, зазначається сільська, селищна, міська рада одного із суб'єктів співробітництва, відповідальна за подання звітів про виконання договору центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань розвитку місцевого самоврядування». *Це положення викликає деякі запитання. Чи відповідає принципу рівності учасників те, що, як видається, одна рада є у більш привілейованому становищі щодо звітності (і відповідно щодо вимірювання результативності)? Яким чином можна гарантувати участь всіх рад у моніторингу результативності?*
- Чи адекватним є те, що процедура однакова, незалежно від форми та сфери застосування договору?

**Для порівняння:** Закон про співробітництво органів місцевого самоврядування в кантоні Аргау, Швейцарія, передбачає різні процедури, залежно від форми співробітництва, але також в залежності від тривалості співробітництва та фінансових зобов'язань з боку місцевих органів влади.

Наприклад, у випадку передачі повноважень, якщо це стосується лише незначних завдань, то рішення – за виконавчою владою. У випадку, коли йдеться про більш важливі фінансові наслідки, тривалий термін, та/або коли передача повноважень не призводить до скорочення персоналу в органі місцевого самоврядування, що їх передає, то така угода має бути вирішена в законодавчому органі або на зборах усіх громадян.

У разі корпорації місцевого самоврядування остаточне рішення має бути прийняте на зборах усіх громадян (або законодавчими органами – для великих органів місцевого самоврядування), але воно повинно бути додатково затверджене регіональними властями

## Форми співробітництва

Закон розрізняє чотири різні форми співробітництва. Для кожної з чотирьох форм він встановлює, які елементи повинні регулюватися в договорі. Це допомагає окреслити основні риси кожної форми договору:

- 1) **Перерозподіл (делегування?) окремих повноважень та власних бюджетних коштів між суб'єктами співробітництва (стаття 10).** У цьому випадку, наприклад, одна місцева громада може делегувати певні повноваження (і відповідні ресурси) іншій місцевій громаді (напр., первинна охорона здоров'я). Це найбільш широка, далекосяжна форма співробітництва. Вона забирає одне питання з (демократичного) процесу прийняття рішень однією територіальною громадою і передає його для прийняття рішень та виконання іншою громадою. У договорі має бути визначено, які саме повноваження делегуються, які органи місцевого самоврядування передають повноваження, і які органи місцевого самоврядування отримують ці повноваження. Окрім того, у договорі можуть бути визначені «вимоги до виконання повноважень» та форма і порядок звітності про хід реалізації та фінансування. В якості гарантії закон передбачає, що договором встановлюється тривалість повноважень – проте у ньому не встановлено максимальну тривалість або можливість проведення періодичної перевірки. В якості додаткової гарантії договір має включати положення про форму і порядок припинення дії договору та вирішення спорів під час виконання договору.
- 2) **Реалізація спільних проектів (стаття 11).** Ця форма може включати будь-яку співпрацю, що веде до спільної діяльності. З огляду на зміст договору, у законі, в основному, висвітлені аспекти, що визначають спрямування співробітництва або що необхідні для нормального функціонування спільних проектів, наприклад: мета, умови і стан реалізації, заплановані заходи, обов'язки сторін, фінансування, форми участі органів місцевого самоврядування, координація між органами місцевого самоврядування, порядок припинення дії договору та вирішення спорів.
- 3) **Спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності (ст. 12).** У текстовому формулюванні законодавець підкреслює, що *спільне фінансування* «з метою ефективного використання ресурсів територіальних громад на основі спільного використання наявних (у одного із суб'єктів співробітництва) об'єктів права комунальної форми власності...». Тут, однак, мається на увазі, що населення територіальної громади, що бере участь у фінансуванні, отримує вигоду від цих об'єктів, наприклад отримує послуги/товари або доходи. Таким чином, договір про співробітництво має містити перелік підприємств, установ та організацій, які спільно фінансуються, обсяг фінансових ресурсів, умови надання послуг або товарів, розподіл доходів, форму щодо процедури звітності про ресурси, а також процедуру припинення дії договору. Договір необов'язково має включати положення про роль і вплив територіальної громади, що бере участь у спільному фінансуванні, у стратегічному та оперативному управлінні підприємства, установи чи організації.
- 4) **Утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій (ст. 13).** У випадку спільного фінансування територіальна громада сприяє розвитку існуючого підприємства, у даному випадку вона спільно утворює його і утримує його разом із партнером по співробітництву – з метою реалізації спільних



інфраструктурних проектів або для інших функцій, що становлять спільний інтерес. Договір про співробітництво має включати в себе сферу діяльності спільного підприємства, найменування і місцезнаходження, організаційно-правову форму, структуру органів і служб управління, обсяг коштів (майна), етапи/завдання/критерії їх виконання, покриття дефіциту коштів, порядок припинення дії договору або виходу одного із суб'єктів, статут підприємства.

#### **Деякі питання, на які слід звернути увагу:**

- У багатьох країнах значна частина співробітництва полягає у «купівлі послуг або доступі до послуг» іншим органом місцевого самоврядування (договори про надання послуг). До якої з категорій можливо було б віднести наступне: перерозподіл повноважень видається більш широким, опис спільного фінансування, ймовірно, занадто конкретизований, він може охоплювати послуги лікарні або театру комунальної форми власності, але як щодо інших послуг, які надаються місцевими органами самоврядування? Чи можна вважати орган місцевого самоврядування закладом комунальної форми власності? Можливо, було б доцільно розширити форму 1 або 3?
- Форма 1 є дуже широкою. Можливо, було б добре надати радам можливість проводити періодичну перевірку співробітництва і припиняти його дію, зокрема, якщо договір про співробітництво передбачає тривалий період часу, наприклад, довший, ніж мандат законодавчого органу.
- У багатьох випадках співробітництво може містити елементи різних форм, наприклад, поводження відходами може включати спільні заходи (спільний проект), а також спільну інфраструктуру.
- Лише у випадку форми 2 договір має включати мету співробітництва.
- Лише у випадку форми 4 договір має регулювати вихід однієї зі сторін. У цьому випадку доцільно мати спеціальне положення, оскільки суб'єкт, що виходить, зажадає компенсації своїх вкладень і частки підприємства. Тим не менше, і в інших формах співробітництва було б корисно розглянути ситуацію, коли один з декількох суб'єктів співробітництва бажає вийти.
- Ці положення написані з точки зору адміністрування, а не з позиції сторін, що налагоджують співробітництво, чи з позиції громадян.

**Для порівняння:** Закон про співробітництво органів місцевого самоврядування в кантоні Аргау, Швейцарія, передбачає наступні форми співробітництва: (1) Спільне здійснення повноважень або передача повноважень одному органу місцевого самоврядування (ця категорія є і ширшою, і вузкою, ніж в українському законодавстві. Вона ширша в тому сенсі, що в рамках такого договору органи місцевого самоврядування можуть мати спільну інфраструктуру. І вузка, оскільки в ній зазначено, що всі зацікавлені органи місцевого самоврядування зберігають за собою повноваження приймати політичні рішення, а передача повноважень обмежується технічною реалізацією існуючої політики); (2) Корпорації органів місцевого самоврядування (у такому разі органи місцевого самоврядування утворюють корпорацію, в якій органи місцевої влади виступають в якості членів, але яка також володіє правосуб'єктністю. Для цього типу співробітництва закон дуже детально регламентує методи роботи в ході співробітництва для того, щоб гарантувати демократичну підзвітність і політичні права громадян в цілому. Тоді саме корпорація приймає політичні рішення і здійснює політику, а не окремі органи місцевої влади); (3) громадські фонди та спеціальна акціонерна корпорація (в основному, для (економічної) діяльності місцевих органів влади, в якій вони мають монополію або де є значний державний інтерес); (4) органи місцевої влади можуть використовувати всі інші форми, передбачені у приватному праві, напр., акціонерні

корпорації, корпорації з обмеженою відповідальністю, фонди (в основному, для економічної діяльності, в якій створені підприємства та організації конкурують з іншими на вільному ринку).

Наприклад, місцева влада комуни Біберштайн уклала угоду з містом Аарау, згідно з якою пожежна частина міста Аарау також охоплюватиме територію комуни Біберштайн. Угода регулює умови співпраці, включаючи фінансові аспекти. Біберштайн надає свою протипожежну інфраструктуру в розпорядження пожежної частини міста Аарау. Біберштайн має одне місце в пожежній інспекції міста Аарау. Угода може бути розірвана в односторонньому порядку за попереднім повідомленням за 2 роки до дати розірвання угоди.

Іще один приклад, корпорація місцевого самоврядування – південна частина Аргау – включає дванадцять органів місцевого самоврядування. Її метою є сприяння регіональному економічному розвитку. Корпорація має власні загальні збори. Кожен орган місцевого самоврядування має принаймні два місця у цих зборах. Представники обираються прямим голосуванням, а органи місцевого самоврядування формують виборчі округи.

## **Припинення співробітництва**

Є кілька положень, що стосуються припинення співробітництва (ст. 4.3, ст. 17-19). Крім того, підписані договори про співробітництво по кожній з форм співробітництва повинні включати порядок припинення дії договору. У ст. 4.3 вказано, що співробітництво може бути припинене за умови попереднього повідомлення та компенсації. У ст. 17 визначено причини припинення, включаючи закінчення строку дії, досягнення цілей, невиконання зобов'язань одним із суб'єктів, відмова від співробітництва однієї із сторін, банкрутство, рішення суду або нездійснення співробітництва протягом року з дня набрання чинності договором. Проте не включені такі причини, які, наприклад, ґрунтуються на зміні політичних пріоритетів однієї з територіальних громад чи на зміні інтересів і потреб або можливостей, наприклад: краща можливість для співробітництва з іншою територіальною громадою. Уточнюється, що припинення не повинно призводити до скорочення послуг. Крім того, ст. 17 передбачає можливість призупинити співробітництво.

Ст. 18 регламентує процедуру припинення співробітництва. Якщо виникає причина для припинення, сторони повинні розпочати переговори про припинення співробітництва. Необхідно повідомити громадськість через місцеві ЗМІ. Сторони мають 30 днів для того, щоб почати переговори. Якщо одна із сторін не відповідає, то це вважається згодою на припинення.

### **Деякі питання, на які слід звернути увагу:**

- *Наскільки учасники співробітництва можуть відхилитися від статей 4 і 17 - 19 у своїх договорах про співробітництво?*
- *У ст. 18 викладений порядок припинення співробітництва. У цьому випадку, чи не доцільно прописати саме методи, а не процедури, припинення, що регулюються договорами?*
- *Чи можуть учасники співробітництва також почати переговори про припинення співробітництва, ґрунтуючись на інших причинах, окрім тих, які перелічені в ст. 17?*
- *Коли суд приймає рішення про припинення співробітництва?*
- *Чи потрібно дотримуватися процедури, описаної у ст. 18, у разі закінчення строку дії договору?*
- *Деякі з цих причин є відносними, напр.: суб'єкти не виконують своїх зобов'язань. Можливі випадки, коли зміна договору про співробітництво є більш адекватною, ніж*

*його припинення. Немає жодної процедури для внесення поправок/розширення договорів про співробітництво.*

**Для порівняння:** Закон про співробітництво органів місцевого самоврядування в кантоні Аргау, Швейцарія, включає положення про різні умови і процедури припинення співробітництва, залежно від його форми. Якщо йдеться про корпорацію місцевого самоврядування, то правила дуже строгі, і органи місцевої влади не можуть так просто вирішити вийти з корпорації. Для цього потрібно мати вагомі причини, причому фінансовий тягар не вважається достатньою підставою. Якщо ж йдеться про спільну реалізацію або передачу повноважень, то тут органи місцевого самоврядування можуть домовитися про умови припинення контрактів. Тим не менш, у будь-якому випадку, органи місцевого самоврядування та їх законодавчі органи повинні зберегти за собою право припинити співробітництво, виходячи зі свого політичного рішення.

Швейцарсько-український проект  
Підприємства генералізації в Україні

ДЕСПРО

вул. Б. Гринченка 2, оф. 2

м. Київ 01001

Україна