

СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ЗАКАРПАТСЬКІЙ ОБЛАСТІ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

INTER-MUNICIPAL COOPERATION IN ZAKARPATTYA OBLAST: PROBLEMS OF LEGAL REGULATION

Сюсько М.М., викладач

кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права

Ужгородський національний університет

У статті досліджується правове регулювання співробітництва територіальних громад, надаються практичні пропозиції з удосконалення правового регулювання даної сфери суспільних відносин на обласному рівні. Аналіз співробітництва територіальних громад здійснено в контексті продовження реформи та децентралізації. Співробітництво територіальних громад набуває популярності як дієвий інструмент підвищення якості надання публічних послуг та підвищення ефективності витрат місцевих бюджетів, проте кількість зареєстрованих договорів про співробітництво територіальних громад свідчить про те, що даний інструмент має різний рівень поширення в різних областях, дуже часто значну роль відіграє політика обласної ради та наявність окремих обласних цільових програм, що підтримують розвиток співробітництва громад. Проведено дослідження наявних обласних цільових програм підтримки співробітництва територіальних громад у Закарпатській області. Здійснено аналіз обласних цільових програм у всіх областях України, детально проаналізовано відповідні програми у Львівській та Полтавській областях. Досліджено зареєстровані договори про співробітництво в Закарпатській області. Виявлено проблеми правового регулювання укладення договорів про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільних проєктів та запропоновано механізм удосконалення законодавства.

У результаті проведеного аналізу цільових програм Закарпатської області зроблено висновки, що на обласному рівні немає окремих програм підтримки співробітництва територіальних громад, крім того, немає програм, у яких були б визначені окремі заходи щодо підтримки даної сфери. Запропоновано розробити й ухвалити окрему цільову програму Закарпатської обласної ради – «Програму підтримки співробітництва територіальних громад у Закарпатській області на 2022–2025 роки».

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, співробітництво територіальних громад, реформа децентралізації, обласні цільові програми, рішення місцевих рад.

The article examines the legal regulation of inter-municipal cooperation, provides practical proposals for improving the legal regulation of this area of public relations at the regional level. The analysis of inter-municipal cooperation was carried out in the context of continuing the reform and decentralization. Inter-municipal cooperation is gaining popularity as an effective tool to improve the quality of public services and increase the efficiency of local budgets, however, the number of registered agreements on cooperation of territorial communities indicates that this tool has different levels of distribution in different oblasts. The policy of the oblast council and the availability of separate oblast target programs that support the development of community cooperation have a significant impact. A study of existing regional targeted programs to support inter-municipal cooperation in the Zakarpattia oblast. The analysis of oblast target programs in all oblasts of Ukraine was carried out and the respective programs in Lviv and Poltava oblasts were analyzed in detail. Registered agreements on cooperation in the Zakarpattia oblast have been studied. Problems of legal regulation of concluding agreements on inter-municipal cooperation in the form of realization of joint projects are revealed and the mechanism of improvement of the legislation is offered.

After analyzing the target programs of the Zakarpattia oblast, it was concluded that at the regional level there are no separate programs to support inter-municipal cooperation, in addition, there are no programs that have separate measures to support this area. It is proposed to develop and adopt a separate target program of the Zakarpattia oblast council – "Program to support the inter-municipal cooperation in Zakarpattia oblast for 2022–2025".

Key words: local self-government bodies, inter-municipal cooperation, decentralization reform, regional target programs, decisions of local councils.

Постановка проблеми. Незважаючи на те, що вибори в територіальних громадах відбулися у 2020 р. і територіальні громади покривають всю територію України, робота над формуванням ефективного місцевого самоврядування й оптимальної системи територіальної організації влади триває. Саме тому нині Кабінет Міністрів України спільно з комітетами Верховної Ради України розробляють низку законодавчих ініціатив із метою успішного завершення реформи децентралізації. Одним із напрямів такої роботи є вдосконалення нормативного регулювання співробітництва громад, адже, незважаючи на наявність законодавчої бази в багатьох областях, даний інструмент не використовується активно. Крім того, важливу роль у питанні розвитку співробітництва громад відіграють обласні цільові програми, які діють в окремих областях України.

Останні дослідження і публікації. Маємо чимало публікацій закордонних учених, присвячених дослідженню проблемних аспектів розвитку співробітництва територіальних громад. Це праці таких науковців, як: С. Болгеріні, Л. Гулст, А. ван Монфорт, П. Св'яневич, П. Сілва, Д. Попов, Р. Герцог та інші. Дану тематику також досліджували українські науковці, а саме: А. Ткачук, О. Врублевський, В. Толкованов, В. Купрій, М. Баймуратов та інші. Проте питання нормативно-правового

регулювання розвитку співробітництва громад в Україні в сучасних умовах євроінтеграції та проведення реформи децентралізації потребують подальшого дослідження.

Мета статті – визначити основні проблемні питання, що характеризують сучасний стан нормативно-правового регулювання розвитку співробітництва громад на обласному рівні, та запропонувати відповідні напрями його вдосконалення.

Викладення основного матеріалу. Співробітництво територіальних громад – це відносини між двома або більше територіальними громадами; відносини здійснюються на договірних засадах у визначених законом формах; метою співробітництва є забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективне виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень [1, ст. 28–29].

Співробітництво територіальних громад регулюється Законом «Про співробітництво територіальних громад» та низкою підзаконних нормативно-правових актів. У результаті проведеного аналізу правового регулювання започаткування співробітництва громад можна зазначити, що інститут співробітництва територіальних громад активно почав працювати після 2014 р., а саме після

ухвалення Закону «Про співробітництво територіальних громад», який став законодавчою основою для розвитку співробітництва територіальних громад в Україні. Закон «Про співробітництво територіальних громад» визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю, є ключовим нормативно-правовим актом, що регулює дану сферу суспільних відносин.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад», співробітництво територіальних громад здійснюється у формі:

- 1) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань із передачею йому відповідних ресурсів;
- 2) реалізації спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва й акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;
- 3) спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів;
- 4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів;
- 5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень [2].

Форми співробітництва територіальних громад, які закріплені в законодавстві України, дозволяють налагоджувати ефективну співпрацю між територіальними громадами, активно використовуються територіальними громадами. За інформацією Міністерства розвитку громад та територій України, станом на 13 липня 2021 р. до Реєстру договорів про співробітництво територіальних громад внесено 723 таких договорів [3]. Проте громади Закарпатської області зареєстрували всього 7 договорів про співробітництво громад. Серед яких Договір № 46 про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проєкту «Капітальний ремонт автодороги Верхні Ворота – Лази, км 0 + 000 – км 3 + 213, у Воловецькому районі (вул. Л. Українки в с. Верхні Ворота, довжиною 2,134 км, вул. Центральна в с. Лази, довжиною 1,079 км)», Договір № 66 про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проєкту «Капітальний ремонт автодороги місцевого значення», договір про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проєкту «Створення Центру надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) у селі Горонда з організацією віддалених робочих місць (далі – ВРМ) у селах Страбичово, Жнятино і Чомонин», договір про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проєкту «Створення Центру надання адміністративних послуг населенню (ЦНАП) в селі Кам'яниця з організацією віддалених робочих місць (ВРМ) у селі Невицьке», закінчився строк дії відповідних договорів. Тобто кількість договорів про співробітництво в Закарпатській області є досить низькою, натеper ми маємо всього три чинні договори про співробітництво територіальних громад.

У Закарпатській області два чинні договори (договір про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проєкту з будівництва та розміщення сміттєсортувального заводу на території Полянської сільської ради (15 суб'єктів співробітництва) та договір про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проєкту щодо розвитку туризму «ГУЦУЛ ЕТНОС» (14 суб'єктів співробітництва)), укладені у формі реалізації спільних проєктів. Укладення даної форми договору можливе з дотриманням спрощеної процедури. Цікавими особливостями цих договорів є велика кількість суб'єктів співробітництва, що свідчить про актуальність обраних

тем співробітництва, крім того, договір про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проєкту щодо розвитку туризму «ГУЦУЛ ЕТНОС» передбачає залучення суб'єктів співробітництва із трьох різних областей (Закарпатська, Івано-Франківська та Чернівецька області). Третім чинним договором є договір про співробітництво територіальних громад у частині делегування виконання завдань (у сфері первинної медичної допомоги), учасниками якого є Ужгородська ТГ і Оноківська ТГ. Оноківській громаді не доведеться створювати власний центр надання первинної медичної допомоги, адже, за договором співробітництва територіальних громад, дана громада передає частину цих повноважень Ужгородській громаді.

Важливою проблемою, яка була виявлена у процесі укладення відповідних договорів у Закарпатській області, є відсутність можливостей, передбачених чинним законодавством, щодо приєднання інших громад до діючих проєктів співробітництва територіальних громад. Зокрема, 31 травня 2021 р. зареєстровано та внесено в Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад [3] договір про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проєкту щодо розвитку туризму «ГУЦУЛ ЕТНОС». Після реєстрації даного договору ініціатор проєкту Ясінянська селищна рада отримала пропозиції від територіальних громад, які не є сторонами даного договору, щодо приєднання до нього, однак, відповідно до чинного законодавства, такої процедури не передбачено. Така ситуація знижує мотивацію громад до збільшення кількості суб'єктів співробітництва у зв'язку з тим, що процедура укладання такого договору є досить складною, адже потрібно знову перезатвердити відповідний договір на пленарних засіданнях сесій усіма учасниками співробітництва територіальних громад, що забере багато часу. Видається за доцільне розробити спрощену процедуру долучення до договору співробітництва територіальних громад додаткових суб'єктів співробітництва.

Одним із лідерів щодо кількості укладених договорів про співробітництво територіальних громад в Україні є Полтавська область, у якій протягом 2014–2019 рр. було укладено 111 договорів [4, ст. 3]. Відповідні дані свідчать про те, що співробітництво територіальних громад у Закарпатській області перебуває на зародковому етапі і потребує активізації, адже після завершення фундаментальної частини реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади – укрупнення територіальних громад питання співробітництва громад стає все більш актуальним, адже це є хороша можливість підвищити якість надання публічних послуг на місцях та раціональніше використовувати наявні ресурси.

Натеper українське законодавство не містить дієвих механізмів стимулювання співробітництва громад, хоча Закон «Про співробітництво територіальних громад» визначає, що державне стимулювання співробітництва здійснюється шляхом:

- 1) надання субвенцій місцевим бюджетам суб'єктів співробітництва у пріоритетних сферах державної політики;
- 2) передачі об'єктів державної власності в комунальну власність суб'єктів співробітництва;
- 3) методичної, організаційної та іншої підтримки діяльності суб'єктів співробітництва [2].

Пріоритетні напрями державної регіональної політики закріплені в Державній стратегії регіонального розвитку на період 2021–2027 рр. Зокрема, у даному документі міститься завдання за напрямом «Підтримка програм міжрегіональної кооперації та обмінів між регіонами України», яке передбачає забезпечення розвитку транскордонної, міжмуніципальної та макрорегіональної співпраці у сфері розроблення та реалізації спільних проєктів сталого розвитку та створення умов для стимулювання регіонів і територіальних громад до співробітництва та реалізації спільних міжрегіональних проєктів [5].

Проте натеper в Україні так і не запроваджено ефективні механізми стимулювання співробітництва територіальних громад на державному рівні, адже в державному бюджеті не передбачено коштів для підтримки проєктів, які реалізуються в рамках співробітництва територіальних громад. Досвід інших областей показує, що значний внесок у стимулювання співробітництва територіальних громад зробили програми міжнародної технічної допомоги, які діяли протягом останніх років на території окремих областей та надавали методологічну підтримку і фінансове стимулювання. Крім того, ефективні механізми стимулювання можуть бути запроваджені обласними радами у вигляді окремих обласних цільових програм.

У ст. 16 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» передбачено, що фінансування співробітництва здійснюється з:

- 1) місцевих бюджетів суб'єктів співробітництва;
- 2) самооподаткування;

3) інших не заборонених законодавством джерел, зокрема державного бюджету, міжнародної технічної та фінансової допомоги, кредитних ресурсів [2].

Аналіз обласних цільових програм (далі – ОЦП) у всіх областях України засвідчив, що спеціальних програм, орієнтованих на розвиток ММС, станом на 2018 р. не було, за винятком Сумської області, де у 2018 р. стартувала «Обласна програма підтримки співробітництва об'єднаних територіальних громад у Сумській області на 2018–2019 рр.». Серед ОЦП, які максимально наближені до інтересів громад і серед пріоритетів яких декларується підтримка ММС, у більшості областей України є програми підтримки ініціатив громад, які зазвичай реалізуються на конкурсній основі.

Тематичний напрям «Міжмуніципальне співробітництво» закріпився в обласних цільових програмах, що підтримували розвиток територіальних громад у 7 областях – Вінницькій, Дніпропетровській, Івано-Франківській, Полтавській, Харківській, Сумській та Херсонській. Ще 2 області (Тернопільська та Рівненська) офіційно заявили про започаткування цього напрямку у 2019 р. Аналіз тематики проєктів, що були підтримані в рамках напрямку «Міжмуніципальне співробітництво», засвідчив, що в основному підтримані проєкти торкалися розвитку місцевих пожежних частин, вуличного освітлення, енергозбереження, розвитку сільського туризму, запровадження сучасної системи поводження із твердими побутовими відходами. Кількість партнерів, що подавали спільний проєкт, коливалася від 2-х до 16-ти [6, ст. 6].

У результаті проведеного аналізу цільових програм Закарпатської області можемо зазначити, що на обласному рівні немає окремих програм підтримки співробітництва територіальних громад, крім того, немає програм, у яких є окремі заходи щодо підтримки даної сфери. Стратегія розвитку Закарпатської області на період 2021–2027 рр. також не передбачає напрямів підтримки розвитку співробітництва територіальних громад на території Закарпатської області.

Видається цікавим досвід Львівської області, де обласна рада у 2018 р. ухвалила «Програму підтримки співробітництва територіальних громад у Львівській області на 2019–2020 рр.».

Метою даної програми є забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад Львівської області із застосуванням механізму співробітництва сільських, селищних, міських рад та об'єднаних територіальних громад шляхом проведення щорічного Конкурсу проєктів міжмуніципального співробітництва та навчально-консультаційних заходів з їх дофінансуванням за допомогою субвенції обласного бюджету місцевим бюджетам.

Завдання Програми такі:

– розвиток співпраці органів місцевого самоврядування в реалізації проєктів місцевого розвитку;

– підвищення професійного рівня представників органів місцевого самоврядування, громадськості з питань управління проєктами й активізації їхньої участі в національних і міжнародних програмах [7].

Дана програма передбачала, що співфінансування з боку територіальних громад / суб'єктів співробітництва громад має становити не менше 50% від коштів обласного бюджету, що є досить хорошим фінансовим стимулом. Крім того, важливим завданням регіональної влади є методологічна підтримка розвитку співробітництва територіальних громад. Натепер у Закарпатській області така підтримка органами обласної влади не надається, єдиною структурою, яка підтримує громади в цьому напрямі, є Закарпатський регіональний офіс програми «U-LEAD з Європою».

Найбільша кількість договорів про співробітництво територіальних громад зареєстрована в Полтавській області. Полтавська обласна рада не має окремої цільової програми, яка стосується розвитку співробітництва громад, проте протягом останніх років у Полтавській області діє обласний конкурс проєктів розвитку територіальних громад Полтавської області, у рамках якого передбачено дві категорії учасників: перша категорія – проєкти сільських, селищних, міських рад, друга категорія – спільні проєкти, що реалізуються органами місцевого самоврядування – суб'єктами співробітництва. Основні завдання Конкурсу, відповідно до рішення Полтавської обласної ради № 159 «Про затвердження нової редакції Положення про обласний конкурс проєктів розвитку територіальних громад Полтавської області» від 9 квітня 2021 р., такі:

– поліпшення співпраці обласної ради з територіальними громадами з метою вивчення проблем розвитку територій та визначення шляхів їх вирішення;

– розвиток співпраці органів місцевого самоврядування, громадських організацій, суб'єктів підприємницької діяльності в реалізації перспективних проєктів розвитку територій;

– узагальнення та поширення позитивного досвіду громад щодо розв'язання проблем місцевого розвитку, набутого у процесі реалізації проєктів;

– підвищення рівня професійної компетентності представників органів місцевого самоврядування із проєктної діяльності [8].

Досвід Полтавської області дозволяє зробити висновок, що наявність обласних цільових програм щодо підтримки розвитку співробітництва громад є надзвичайно ефективним механізмом активізації та популяризації співробітництва громад, що є особливо актуальним для тих областей, у яких міжмуніципальне співробітництво не є широковикористовуваним.

Як свідчить досвід деяких європейських країн (зокрема, Німеччини, Бельгії та інших), корисним може бути надання методологічної підтримки громадам щодо співробітництва територіальних громад шляхом утворення ресурсних центрів («центри компетенцій») з питань ММС на регіональному і місцевому рівнях. Так, у федеральній землі Гессен (Федеративна Республіка Німеччина) у 2004 р. ухвалили директиву про сприяння міжмуніципальному співробітництву (Рамкова угода), де викладено цілі та процедури сприяння ММС. У 2009 р. в Міністерстві внутрішніх справ та спорту землі Гессен створено відділ із питань ММС, а також Центр компетенцій із питань ММС, створений асоціацією міст та громад і Міністерством внутрішніх справ та спорту федеральної землі Гессен.

До основних сфер відповідальності Центру компетенцій належать стратегія та визначення змісту міжмуніципальної співпраці в Гессені, консультування громад, підготовка та проведення інформаційних заходів із метою залучення громадян та органів місцевого самоврядування, розроблення відповідних методичних рекомендацій, брошур та публікацій, розроблення та збір інформаційних

матеріалів про можливості міжмуніципальної співпраці [9, ст. 90–91].

Висновки. У результаті проведеного аналізу цільових програм Закарпатської області можемо зазначити, що на обласному рівні немає окремих програм підтримки співробітництва територіальних громад, крім того, немає програм, у яких були б визначені окремі заходи щодо підтримки даної сфери. Уважаємо за доцільне розробити й ухвалити окрему цільову програму Закарпатської обласної ради – «Програму підтримки співробітництва територіальних громад у Закарпатській області на

2022–2025 рр.». Крім того, видається за доцільне внести зміни у стратегію розвитку Закарпатської області на період 2021–2027 рр. і передбачити окремі напрями підтримки розвитку співробітництва територіальних громад на території Закарпатської області. Зважаючи на малу кількість наявних договорів співробітництва територіальних громад у Закарпатській області, рекомендуємо утворити ресурсний центр із розвитку співробітництва територіальних громад, провести активну інформаційну кампанію та навчальні семінари щодо переваг співробітництва та форм, змісту і процедур укладення договорів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Костіна Н. Розвиток співробітництва територіальних громад в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. наук з держ. упр. 25.00.04. Запоріжжя, 2017. 227 с.
2. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508–VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (дата звернення: 12.07.2021).
3. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад станом на 13 липня 2021 р. *Офіційний сайт Міністерства розвитку громад та територій України*. URL: <http://www.minregion.gov.ua/~napryamki-diyalnosti/-regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reustr> (дата звернення: 13.07.2021).
4. Лозинська Т., Аранчій Г. Напрями вдосконалення співробітництва територіальних громад в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток* : електронне видання. 2021. № 1. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/1_2021/8.pdf (дата звернення: 13.07.2021).
5. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 рр. : постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t50820> (дата звернення: 13.07.2021).
6. Аналітична записка Програми підтримки міжмуніципального співробітництва в Україні. *Офіційний сайт ГО «Європейський діалог»*. URL: <http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2018/11/Analitichna-zapiska.-SHablon.pdf> (дата звернення: 03.07.2021).
7. Про затвердження Програми підтримки співробітництва територіальних громад у Львівській області на 2019–2020 рр. : рішення Львівської обласної ради від 11 грудня 2018 р. № 769. URL: https://archive.lvivoblrada.gov.ua/document.php?doc_id/1900 (дата звернення: 06.07.2021).
8. Про затвердження нової редакції Положення про обласний конкурс проєктів розвитку територіальних громад Полтавської області : рішення Полтавської обласної ради від 9 квітня 2021 р. № 159. URL: <https://oblrada-pl.gov.ua/doc/doc/67> (дата звернення: 06.07.2021).
9. Міжмуніципальне співробітництво: вітчизняний та зарубіжний досвід : навчально-практичний посібник / за заг. ред. В. Толкованова, Т. Журавля. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, проєкт «Реформа управління на сході України». Київ, 2017. 202 с.