

## ОКРЕМІ ПРАВОВІ АСПЕКТИ СПІВРОБІТНИЦТВА ГРОМАД

### SOME LEGAL ASPECTS OF THE COOPERATION BETWEEN COMMUNITIES

Сюсько М.М.,

*аспірант юридичного факультету  
Ужгородського національного університету*

Статтю присвячено аналізу чинного законодавства у сфері співробітництва громад, а також перспективам його удосконалення. Проаналізовано механізми та форми співробітництва громад, а також надано рекомендації, щодо удосконалення правового регулювання.

**Ключові слова:** співробітництво громад, форми співробітництва громад, об'єднані територіальні громади, асоціації органів місцевого самоврядування, міська агломерація.

Статья посвящена анализу действующего законодательства в сфере сотрудничества общин, а также перспектив его совершенствования. Проанализированы механизмы и формы сотрудничества общин, а также даны рекомендации относительно усовершенствования правового регулирования.

**Ключевые слова:** сотрудничество общин, формы сотрудничества общин, объединенные территориальные общины, ассоциации органов местного самоуправления, городская агломерация.

The article is devoted to the analysis of the current legislation in the field of cooperation of communities, as well as prospects for its improvement. The mechanisms and forms of cooperation of communities are analyzed, as well as recommendations are given on improving the legal regulation.

**Key words:** cooperation of communities, forms of cooperation of communities, amalgamated territorial communities, associations of local self-government bodies, urban agglomeration.

**Постановка проблеми.** Сьогодні в Україні проходить активна фаза реформи місцевого самоврядування і створення спроможних суб'єктів місцевого самоврядування – об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). Спроможність означає те, що ОТГ можуть ефективно вирішувати проблеми свого територіального розвитку за рахунок власних ресурсів із мінімізацією залучення додаткового фінансування з Державного бюджету України. У зв'язку з тим, що у громад з'явилися ресурси, ми можемо побачити реалізацію важливих та великих проектів на місцях, проте інколи такі проекти доцільніше та економічно ефективніше реалізовувати у співпраці з іншими органами місцевого самоврядування, а тому все більшої ваги набуває співробітництво територіальних громад. Крім того, досвід багатьох країн засвідчує, що органи місцевого самоврядування (територіальні громади базового рівня) ніколи не є абсолютно самодостатніми, незалежно від площі та чисельності населення. Тому співробітництво територіальних громад є актуальною та інноваційною формою діяльності багатьох органів місцевого самоврядування. Таке співробітництво є логічним рішенням для нейтралізації наслідків нераціонального розподілу функцій та ресурсів між органами місцевого самоврядування, недосконалої організації територіальної влади [1]. Питання правового забезпечення співробітництва громад має вагоме значення та потребує особливої уваги науковців та законодавців.

**Метою статті** є аналіз форм та механізмів співробітництва громад в Україні та пошук можливостей удосконалення правового регулювання співробітництва територіальних громад як інструменту територіального розвитку на підставі аналізу законодавчої бази та наявного вітчизняного досвіду.

**Стан дослідження.** Теоретичні питання реформування місцевого самоврядування в Україні досліджували такі відомі вчені, як В. Авер'янов, О. Андрійко, М. Баймуратов, В. Білоус, О. Батанов, А. Берлач, І. Голосніченко, І. Дробуш, А. Колодій, А. Онупрієнко, М. Орзіх, В. Погорілко, М. Пухтинський, М. Робінович, М. Савчин, Ю. Тодика, О. Фрицький, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, М. Якімчук та інші. Окремим питанням розвитку співробітництва територіальних громад приділяли увагу такі науковці: О. Врублевський, Р. Герцог, Т. Журавель, Ж. Марку, Н. Осипенко, Д. Попеску, А. Ткачук, В. Толкованов, М. Фурсенко, М. Шкільняк та ін. Водночас активна реформа місцевого самоврядування в Україні потребує нових наукових розробок та досліджень розвитку співробітництва громад, зокрема з позиції науки права.

**Виклад основного матеріалу.** Міжмуніципальне співробітництво широко розповсюджене в більшості європейських країнах, зокрема у Франції існує понад 36 тис. комун, а всі спроби держави до їх злиття закінчилися невдачею. Після прийняття відповідних законів сформовано на добровільній основі 2 573 об'єднання комун, в які увійшли 90% їх загальної кількості. У цих комунах проживає 85% населення Франції. В Угорщині законодавчо також передбачено створення об'єднань муніципалітетів. Міжмуніципальне співробітництво налагоджене у Вірменії, Польщі, Португалії, Македонії, Узбекистані. В Іспанії в об'єднання (синдикати) комун уходить половина їх загальної кількості. Цим синдикатам держава гарантує більш сприятливий режим надання інвестицій, ніж окремим комунам. Широко розповсюджені добровільні об'єднання низових ланок адміністративно територіального

устрою у приміських зонах столиць та інших мегаполісів (ФРН, Іспанія тощо). Договірні відносини обмежують тутдиктат центру і забезпечують баланс інтересів усіх громад.

У 1990х 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 хорошим прикладом заощадження коштів завдяки масштабу діяльності. У невеликих муніципалітетах витрати на надання адміністративних послуг є дуже високими. Висока частка бюджету витрачається на адміністративні цілі. Це має серйозні наслідки для країн, у яких значною є кількість невеликих за розмірами громад (муніципалітетів) [2].

Із практики європейських держав, де свого часу відбувалися процеси децентралізації, відомо, що для забезпечення ефективного виконання повноважень місцевого самоврядування використовувалися два підходи, зокрема розвиток міжмуніципального співробітництва (наприклад, Франція) та злиття невеликих територіальних громад [3]. В Україні зараз активно проходить об'єднання територіальних громад лише на основі добровільності, проте, як свідчить уже наявний вітчизняний досвід, це призводить до такої ситуації, коли поруч із новоствореними спроможними територіальними громадами залишається значна кількість невеликих територіальних громад, які не мають належного ресурсного забезпечення, тобто жодних перспектив соціально-економічного та культурного розвитку. Територія району, в якому формування спроможних територіальних громад на добровільній основі відбулося лише частково, опиняється фактично розірваною внаслідок конкуренції компетенцій районних органів та органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, що, у свою чергу, ставить під загрозу керованість процесу соціально-економічного та культурного розвитку території району [4]. Отож, допоки триває добровільне об'єднання громад та у зв'язку з необхідністю підтримки розвитку тих громад, які не об'єдналися і не мають достатніх ресурсів, щоб самостійно реалізовувати дорогі проекти, співробітництво територіальних громад є надзвичайно актуальним.

Можливість залучати до територіальних утворень ресурси інших територіальних утворень закладено у Ст. 10 Європейської хартії місцевого самоврядування, де наголошується, що органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес. А також зазначається, що право органів місцевого самоврядування бути членом асоціації з метою захисту і заохочення спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування визнається кожною державою [5].

Конституція України закріпила положення, відповідно до якого територіальні громади сіл, селищ

і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби (ч. 3 ст. 142).

Вищезазначене право закріплене і в Законі України «Про співробітництво територіальних громад» (далі – ЗпСТГ), у якому визначено, що співробітництво територіальних громад – відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим Законом формах із метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень [6].

ЗпСТГ передбачає п'ять форм співробітництва. Це делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань із переданням йому відповідних ресурсів; реалізація спільних проектів; спільне фінансування (утримання) інфраструктурних об'єктів – підприємств, установ та організацій комунальної форми власності; утворення спільних інфраструктурних об'єктів – комунальних підприємств, установ та організацій; утворення спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

Суб'єктами співробітництва є територіальні громади сіл, селищ, міст. Територіальні громади здійснюють співробітництво через сільські, селищні та міські ради. Ініціаторами співробітництва можуть бути сільський, селищний, міський голова, депутати сільської, селищної, міської ради, члени територіальної громади у порядку місцевої ініціативи.

Співробітництво здійснюється відповідно до договорів про співробітництво, укладених згідно з цим та іншими законами сільськими, селищними, міськими головами від імені сільської, селищної, міської ради після схвалення їх проектів сільськими, селищними, міськими радами [6].

Станом на 26.09.2018, на порталі Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України в реєстрі договорів про співробітництво територіальних громад налічувався 258 договорів [7].

На жаль, зважаючи на кількість спроможних громад в Україні та створені передумови для співробітництва громад, це право реалізується не достатньо активно про що свідчить і невелика кількість укладених договорів у масштабах країни. Є області, де укладено десятки таких договорів про співробітництво, а в інших областях це право реалізується не настільки активно. На наше переконання, причин не надто активної співпраці громад є декілька, а саме: активна фаза децентралізаційної реформи й утворення об'єднаних територіальних громад, недостатня поінформованість представників територіальних громад про наявну можливість укладати

договори та переваги такого укладення договорів, відсутність достатньої підтримки з боку державного та обласного бюджету для громад, які вирішили укласти договір.

Наприклад, у Закарпатській області укладено два договори про співробітництво громад: договір про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проекту «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)» та договір про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проекту «Капітальний ремонт автодороги місцевого значення» між Скотарською сільською радою та Гуклівською сільською радою Воловецького району [7].

Уважаємо, що було б доцільно облдержадміністраціям активніше підтримувати розвиток міжмуниципального співробітництва, надаючи роз'яснення та консультативну допомогу громадам області щодо укладення таких договорів. Крім того, з метою активізації цієї форми співпраці Закарпатська облдержадміністрація могла б надавати співфінансування проектів співробітництва територіальних громад із бюджету області.

Ще один механізм співпраці закріплений у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», де в ст. 15 вказано, що органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації органів місцевого самоврядування та добровільні об'єднання, які підлягають реєстрації відповідно до законодавства в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань [8]. Відповідно до Закону «Про асоціації органів місцевого самоврядування»<sup>1</sup> (далі – ЗпАОМС), асоціації створюються з усеукраїнським та місцевим статусом. Всеукраїнськими є асоціації, що об'єднують більше половини органів місцевого самоврядування відповідних територіальних рівнів.

У ЗпАОМС [9] закріплені повноваження асоціацій. Наприклад, з аналізу ЗпАОМС випливає, що асоціація дуже часто здійснює координаційну функцію й об'єднує зусилля ОМС із метою ефективнішої реалізації повноважень, захисту прав і законних інтересів відповідних територіальних громад, розв'язання спільних для територіальних громад проблем, обміну досвідом, створення умов для більш ефективного здійснення повноважень місцевого самоврядування. Крім того, важливою є функція розроблення та подання державним органам пропозицій щодо розвитку місцевого самоврядування, які підлягають обов'язковому розгляду. Це важлива функція, яка дозволяє впливати на державну полі-

тику, яка зачіпає інтереси ОМС, останні приклади свідчать, що за допомогою такого об'єднання зусиль асоціації здатні ефективно лобювати питання внесення змін у законодавство.

В умовах активної фази реформи децентралізації важливим є також методична, правова та інформаційна допомога органам місцевого самоврядування у здійсненні ними своїх повноважень.

Важливим механізмом в умовах євроатлантичної інтеграції України є транскордонне співробітництво. Відповідно до Закону «Про транскордонне співробітництво» (далі – ЗпТС), транскордонне співробітництво – спільні дії, спрямовані на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами, відповідними органами влади інших держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством. Відповідно до ЗпТС, суб'єктами транскордонного співробітництва є територіальні громади, їх представницькі органи, місцеві органи виконавчої влади України, що взаємодіють із територіальними громадами та відповідними органами влади інших держав у межах своєї компетенції, встановленої чинним законодавством та угодами про транскордонне співробітництво [10].

Питання транскордонної співпраці є надзвичайно актуальним для прикордонних областей і цей механізм дозволяє залучати їм значні ресурси на реалізацію спільних проектів. Однією з найбільших проблем є відсутність закріпленого в ЗпТС механізму державного фінансування спільних проектів, а норми Закону про державне фінансування носять швидше декларативний характер. Цю та декілька інших проблем покликаний вирішити законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо транскордонного співробітництва» № 6085, який був проголосований Верховною Радою України в другому читанні, наразі його направлено на підпис Президентом.

Натепер в експертному середовищі та серед народних депутатів активно йдуть дискусії про необхідність прийняття Закону про міські агломерації.

Поняття «агломерація», «міська агломерація» є достатньо глибоко вивчені як українськими, так і зарубіжними вченими. Перші роботи українських учених, що аналізують процеси урбанізації, концентрації населення і продуктивних сил в містах та прилеглих приміських територіях, датуються ще першою третьою двадцятого століття (В. Кубійович, 1927 р.) [11].

Проте натепер в Україні поняття «агломерація», «міська агломерація» залишаються майже суто теоретичними. Агломерація в Україні не є ні адміністративною одиницею, ні суб'єктом державного управління, тобто майже віртуальним із точки зору

<sup>1</sup> Цим Законом асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання визнаються як добровільні неприбуткові об'єднання, створені органами місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, узгодження дій органів місцевого самоврядування щодо захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку

практики. Це терміни, категорії сфери економічної географії, державного управління, урбаністики та теорії містобудування, а також реалія повсякденного не завжди комфортного життя мешканців великих міст і невеликих населених пунктів, що їх оточують. Названі поняття відображені в Державних будівельних нормах практично застосовуються лише при розробці генпланів міст [12].

Проект Закону «Про міські агломерації» зареєстровано під номером 6743 від 17.07.2017. Цей законопроект визначає організаційно-правові засади формування міських агломерацій територіальними громадами сіл, селищ і міст, зокрема об'єднаними територіальними громадами, принципи і механізми взаємодії територіальних громад у межах міських агломерацій, гарантії і відповідальність учасників міської агломерації, а також форми підтримки державою міських агломерацій.

Міська агломерація (відповідно до цього проекту) є формою багатоцільового співробітництва територіальної громади міста-центру агломерації та територіальних громад сіл, селищ, міст, що розташовані в зоні впливу міста-центру агломерації та мають інтенсивні господарські, трудові, культурно- побутові зв'язки з містом-центром агломерації з метою спільної реалізації окремих функцій місцевого самоврядування [13].

Незважаючи на те, що поняття «агломерації» широко використовуються у сфері економічної гео-

графії, державного управління, урбаністики та теорії містобудування, агломерація не є ні адміністративною одиницею, ні суб'єктом державного управління, тобто майже віртуальним із точки зору практики. Уважаємо за доцільне прийняти спеціальний Закон, який буде регулювати цю сферу суспільних відносин та надасть новий поштовх для розвитку міст та прилеглих населених пунктів.

**Висновки.** Правові засади співробітництва територіальних громад визначаються низкою нормативно-правових актів, які достатньо унормовують суспільні відносини в частині, що стосуються організації та розвитку співробітництва територіальних громад. Проте у державній політиці щодо співробітництва територіальних громад спостерігається певне недооцінювання цього виду відносин між громадами, про що свідчить відсутність дієвих заходів стимулювання з боку держави. Держава повністю не використовує заходи стимулювання, що визначені Законом України «Про співробітництво територіальних громад» (частиною 2 статті 15), крім того, доцільно закріпити додаткові заходи стимулювання співробітництва територіальних громад. Також є необхідність передбачити достатнє співфінансування проектів співробітництва територіальних громад із бюджету області та почати активніше підтримувати розвиток міжмуніципального співробітництва, надаючи роз'яснення та консультативну допомогу громадам щодо укладення таких договорів.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Записний Д. Надання адміністративних послуг в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04 – місцеве самоврядування. Запоріжжя : КПУ, 2016. 213 с.
2. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС): Навчально-практичний посібник/ За заг. редакцією Толкованова В., Журавля Т. Київ. 2016. 154 с. URL: <http://www.imsukraine.org/sites/default/files/IMC.pdf>.
3. Забейворота Т. Зарубіжний досвід упровадження адміністративно-територіальної реформи в умовах проведення децентралізації влади. URL: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:M8pJXo18r2AJ:dunrda.gov.ua/wrcontent/uploads/2015>.
4. Кравченко В. Окремі правові аспекти формування спроможних (об'єднаних) територіальних громад. URL: [https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk\\_2\\_2017-78-80.pdf](https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_2_2017-78-80.pdf).
5. Європейська хартія місцевого самоврядування: м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року: Офіційний переклад: ратифікована Законом України від 15.07.1997 року за № 452/97ВР. Офіційний вісник України. 2013. № 39. С. 181–185.
6. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508 VII. Голос України. 2014. № 138. С. 10–11.
7. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад. URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/rejestr/>.
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/ 97ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. С. 379–432.
9. Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1275-17>.
10. Закон України «Про транс.кордонне співробітництво». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-15>.
11. Кубійович В. З антропогеографії Нового Санча. Наукові праці. Том 1. Париж Львів, 1996. С. 286–506.
12. Парасюк І. Економічно правові аспекти понять «агломерація» та «міська Агломерація» в Українському законодавстві. URL: [http://www.economy.in.ua/pdf/9\\_2010/5.pdf](http://www.economy.in.ua/pdf/9_2010/5.pdf).
13. Проект Закону «Про міські агломерації». URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62318](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62318).