

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32782/LST/2021-3-6>

### **Микола СЮСЬКО**

викладач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права, Ужгородський національний університет, вул. Капітульна, 26, м. Ужгород, Україна, 88000

ORCID: 0000-0002-7767-0518

**Бібліографічний опис статті:** Сюсько, М. (2021). Окремі аспекти ініціювання співробітництва територіальних громад. *Law. State. Technology*, 3, 38–43, doi: <https://doi.org/10.32782/LST/2021-3-6>

## **ОКРЕМІ АСПЕКТИ ІНІЦІЮВАННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

Співробітництво територіальних громад із кожним роком стає все більше використовуваним, адже громади на практиці починають розуміти ефективність цього інструменту та можливість із його допомогою організувати надання якісніших публічних послуг. Важливим складником співробітництва територіальних громад є дотримання всіх основних етапів процедури організації співробітництва територіальних громад.

**Метою** статті є визначення основних етапів ініціювання співробітництва територіальних громад, детальний аналіз механізму ініціювання та надання пропозицій щодо напрямів удосконалення цієї процедури.

**Наукова новизна.** У статті запропоновано передбачити в законодавстві обов'язковість наявності статуту територіальної громади, в якому буде чітко визначено порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради, що дасть змогу дотримуватися всіх основних етапів процедури організації співробітництва територіальних громад.

**Висновки.** Законодавство України чітко визначає послідовні етапи процедури організації співробітництва територіальних громад та суб'єктів ініціювання такого співробітництва. На жаль, члени територіальної громади, які мають можливість ініціювати співробітництво територіальних громад у порядку місцевої ініціативи, інколи не можуть реалізувати своє право у зв'язку з тим, що на місцевому рівні не завжди врегульовано питання внесення місцевої ініціативи на розгляд ради, яке відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування» регулюється нормативно-правовими актами місцевого самоврядування. Пропонуємо у цьому Законі передбачити, що статут територіальної громади буде обов'язковим документом для всіх територіальних громад, а порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради буде чітко визначено в даному документі.

**Ключові слова:** співробітництво територіальних громад, ініціювання співробітництва, місцева ініціатива.

### **Mykola SIUSKO**

Lecturer at the Department of Administrative, Financial and Information Law, Uzhhorod National University, 26 Kapitulna Avenue, Uzhhorod, Ukraine, 88000

ORCID: 0000-0002-7767-0518

**To cite this article:** Siusko, M. (2021). Okremi aspekty initsiyuwannya spivrobitnytstva terytorialnyh hromad [Some aspects of initiating inter-municipal cooperation]. *Law. State. Technology*, 3, 38–43, doi: <https://doi.org/10.32782/LST/2021-3-6>

## **SOME ASPECTS OF INITIATING INTER-MUNICIPAL COOPERATION**

The inter-municipal cooperation is becoming more and more used every year, as communities in practice begin to understand the effectiveness of this tool and the ability to use it to organize the provision of better public services to their residents. An important component of inter-municipal cooperation is compliance with all the main stages of the procedure for organizing cooperation of territorial communities.

**The aim** of this article is to determine the main stages of initiating the inter-municipal cooperation, a detailed analysis of the mechanism of initiation and providing suggestions for improving this procedure.

**Scientific novelty.** The article proposes to include in the legislation the statute of the territorial community, which will clearly define the procedure for submitting a local initiative to the council, which will allow to follow all the main stages of the procedure for organizing inter-municipal cooperation.

**Conclusions.** The legislation of Ukraine clearly defines the successive stages of the procedure for organizing inter-municipal cooperation and the subjects of initiating such cooperation. Unfortunately, members of the territorial community who have the opportunity to initiate inter-municipal cooperation as a local initiative may not always exercise their right due to the fact that the issue of submitting a local initiative to the council is not always regulated by normative legal acts of local self-government. We propose in Law on local self-government to provide that the charter of the territorial community will be a mandatory document for all territorial communities, and the procedure for submitting a local initiative to the council will be clearly defined in this document.

**Key words:** inter-municipal cooperation, initiation of cooperation, local initiative.

**Актуальність проблеми.** Історія становлення та розвитку співробітництва територіальних громад в Україні не є тривалою, проте українські територіальні громади останніми роками починають усе активніше використовувати даний інструмент. Значною проблемою є питання, яке стосується організації співробітництва і його ініціювання зокрема, адже ЗУ «Про співробітництво територіальних громад» містить чіткий перелік процедурних кроків, які мають бути дотримані громадами, проте останні дуже часто мають проблеми з реалізацією даних приписів законодавства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Існує чимало публікацій закордонних учених, присвячених дослідженню співробітництва територіальних громад. Це праці таких науковців, як: R. Hulst, A. Van Montfort, S. Parrado Díez, J. Griffith, O. Kurti, E. Lame, G. Bel and M. Warner, L. Grešová та ін. Окремі питання з даної тематики також досліджували українські вчені, а саме: В. Толкованов, Н. Костіна, А. Ткачук, Т. Журавель, О. Врублевський та ін. Проте питання ініціювання співробітництва громад у сучасних умовах євроінтеграції та проведення реформи децентралізації в Україні недостатньо вивчені та потребують подальшого дослідження.

**Мета статті.** Визначення основних етапів ініціювання співробітництва територіальних громад, детальний аналіз механізму ініціювання та надання пропозицій щодо напрямів удосконалення даної процедури.

**Виклад основного матеріалу.** Співробітництво територіальних громад із кожним роком стає все більше використовуваним, адже громади на практиці починають розуміти ефективність цього інструменту та можливість з його допомогою організувати надання якісніших публічних послуг. За інформацією Міністерства розвитку громад та територій України, станом на 13 липня 2021 р. до реєстру договорів про співробітництво територіальних громад внесено 723 таких договори.

Більшість науковців та дослідників зазначає, що кожен проєкт співробітництва територіальних громад можна охарактеризувати чотирма життєвими етапами (або фазами): ініціювання, стратегія, реалізація, оцінка (Журавель, 2015: 22).

Ініціювання співробітництва територіальних громад передбачає власне позиціонування до співробітництва та знаходження відповідей на такі питання: визначення рамкових умов (політичних, фінансових, просторових тощо), визначення форми співпраці, з'ясування основних цілей співпраці (заощадження, підвищення

якості, збереження пропозиції тощо), ідентифікація партнерів, формулювання вимог до партнерів, визначення меж співпраці (визначається, де проходить «червона лінія», з якими умовами можна погодитися або змиритися, а з якими в жодному разі, передбачається та промірковується у загальних рисах стратегія виходу, якщо стане зрозуміло, що проєкт співробітництва територіальних громад не приведе до успіху).

Стратегія передбачає конкретне визначення цілей, перебігу, архітектури співпраці, розроблення проєктного менеджменту, а також аналіз і вибір можливих сфер співпраці та використання наявних ресурсів (матеріальних, фінансових, людських тощо).

Співробітництво територіальних громад передбачає підготовку договорів і власне реалізацію заходів співпраці на практиці, кризовий та конфліктний менеджмент, розроблення та реалізацію поточного оцінювання результатів реалізації (моніторинг).

Оцінка полягає у порівнянні поточних результатів співпраці з вихідною ситуацією, зважаючи на попередньо визначені цілі та попередні оцінки. За доцільності відбувається подальший розвиток співпраці, за потреби визначаються та плануються завершальні заходи (Костіна, 2017: 106).

Проаналізувавши практику ініціювання співробітництва територіальних громад в європейських країнах, можемо виділити два види ініціювання:

- 1) ініціювання співробітництва центральним урядом;
- 2) ініціювання співробітництва територіальними громадами.

Співробітництво територіальних громад ініціюється центральним урядом у Франції, Італії, Швеції, Словаччині, Чехії, Іспанії, Португалії та Люксембурзі. Подібна система співробітництва також зустрічається і в інших європейських країнах. Співробітництво територіальних громад також може бути ініційоване на локальному рівні і врегульоване центральною владою на рівні законодавства. Подібні ситуації можна спостерігати в Болгарії та Литві, де ініціатива співробітництва зазвичай іде від органів місцевого самоврядування (далі – ОМС), але регулюється законодавством (4: 14).

Порядок формування співробітництва територіальних громад за своєю суттю не може містити в собі виключно норми процесуального права. Волевиявлення місцевої громади про участь (неучасть) у співробітництві з метою спільного вирішення питань, що становлять спільний інтерес, є наслідком реалізації консти-

туційного права громадян на самостійне вирішення питань місцевого значення. Процедура організації співробітництва територіальних громад є не просто процесуальним рішенням сільських, селищних, міських рад. Це повинна бути сукупність логічно послідовних етапів з висунення відповідної ініціативи, прогнозною оцінкою соціально-економічного ефекту від передбачуваної співпраці, громадське обговорення, укладення угоди співпраці на підставі волевиявлення населення та державна реєстрація договору про співробітництво територіальних громад.

Закон про співробітництво територіальних громад (5) визначає декілька послідовних та взаємодоповнюючих етапів процедури організації співробітництва територіальних громад, зокрема:

- ініціювання співробітництва;
- надання згоди на організацію співробітництва;
- розгляд отриманої пропозиції від ініціатора співробітництва про початок переговорів;
- утворення комісії;
- підготовка проєкту договору про співробітництво;
- громадське обговорення проєкту договору про співробітництво;
- схвалення проєкту договору про співробітництво;
- укладення договору про співробітництво;
- практичне виконання договору про співробітництво.

Прийнято вважати, що ініціювання співробітництва – це активна дія законодавчо уповноваженого суб'єкта, яка полягає у тому, що на розгляд місцевої ради (сільської, селищної чи міської) виноситься пропозиція щодо ініціювання співробітництва з іншими територіальними громадами (Толкованов, 2016: 21).

У ст. 5 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» передбачається, що ініціаторами співробітництва можуть бути сільський, селищний, міський голова, депутати сільської, селищної, міської ради, члени територіальної громади у порядку місцевої ініціативи.

У більшості європейських країн мери найактивніше ініціюють співробітництво територіальних громад. Інші місцеві актори (депутати місцевих рад, адміністрації рад, комунальні підприємства тощо) зазвичай відіграють незначну роль, хоча між країнами існують помітні відмінності. Найбільш вражаючим винятком є Ісландія, де депутати працюють практично на тому ж рівні, що й мери. Роль депутатів також відзначається тим, що вона перевищує середній рівень

у Словенії та Німеччині. Місцева адміністрація найактивніше бере участь у ініціюванні співробітництва громад у Словенії, але вона також відіграє важливу роль в Ісландії та Словаччині. Ці результати для Словенії (і певною мірою Словаччини) можуть бути пояснені типовим характером співпраці в досліджуваних інституціях, що часто пов'язане зі спільним виконанням адміністративних завдань. Керівників комунальних підприємств рідко можна зустріти серед ініціаторів співробітництва громад (Teles, 2018: 48–49).

В Україні, так само як і у європейських країнах, найчастіше ініціатором співробітництва територіальних громад виступають сільські, селищні, міські голови, що пов'язано з тим, що саме сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідного села, селища, міста і саме він найчастіше виступає з новими пропозиціями та бере відповідальність на себе за їх реалізацію. На відміну від окремих європейських країн службовці органу місцевого самоврядування не мають права ініціювати співробітництво територіальних громад, проте на практиці службовці ОМС часто пропонують започаткувати співробітництво територіальних громад, але офіційно ініціатором виступає голова громади.

Ще одним суб'єктом ініціативи започаткування співробітництва територіальних громад можуть бути депутати міської, селищної чи сільської ради. Відповідно до наших спостережень, депутати не надто активно реалізують це право на відміну від окремих європейських країн, що пов'язано насамперед із тим, що необхідно підготувати пропозицію щодо ініціювання співробітництва, яка подається на розгляд сільської, селищної, міської ради, окрім того, потрібно здійснити ще значний перелік дій, щоб підписати договір. Своєю чергою, депутати, як правило, не працюють в ОМС та мають інше місце роботи, а тому не можуть достатньо часу приділяти даному питанню.

Варто звернути увагу на те, що законодавство України містить виключний перелік суб'єктів ініціювання співробітництва. У багатьох громадах є активні громадські організації чи благодійні фонди, приватні підприємства, які можуть виступати драйверами започаткування співробітництва, але вони не можуть виступати ініціаторами співробітництва територіальних громад, проте члени громадської організації чи благодійного фонду можуть ініціювати таке співробітництво як дієздатні мешканці громади у порядку місцевої ініціативи.

Члени територіальної громади можуть ініціювати співробітництво виключно в порядку міс-

цевої ініціативи. Місцева ініціатива – це форма безпосередньої участі мешканців територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення шляхом внесення письмової пропозиції у визначеному законодавством порядку в сільську, селищну чи міську раду для розгляду та прийняття відповідного рішення в межах їхньої компетенції (Журавель, 2015: 36).

Змістом конституційно-правового інституту місцевої (громадської) ініціативи є сукупність конституційно-правових норм, які регулюють порядок здійснення у вигляді обов'язкової для розгляду у встановленому законом порядку громадської ініціативи, спрямованої на прийняття представницьким органом місцевого самоврядування в межах встановленої компетенції нормативно-правового акту (відповідно до Конституції та законів) або на вирішення ним в іншій формі важливих питань, що містяться в пропозиціях громадян. Слід зауважити, що в Україні місцева ініціатива не є прямою нормотворчістю громадян, яка практикується у Швейцарії, низці штатів США та деяких інших країнах, і означає прийняття правових актів голосуванням членів місцевої громади. У цих країнах пряма нормотворчість практикується чимало років та має свої традиції. Водночас вона в жодному разі не замінює представницьких форм правотворчості та фактично є доповненням до них, іноді вступаючи в конфлікти з представницькими органами, які відстоюють іншу позицію, ніж певна частина місцевої спільноти (Толкованов, 2017: 80).

Відповідно до ЗУ «Про місцеве самоврядування», порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи (9).

Зважаючи на те, що порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради регулюється нормативно-правовими актами місцевого самоврядування, у деяких випадках можуть виникати проблеми, якщо таке регулювання не передбачено на місцевому рівні. Відповідно до чинного законодавства, наявність статуту територіальної громади не є обов'язковим, а норма ст. 19 Закону «Про місцеве самоврядування», відповідно до якої «представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону може

прийняти статут територіальної громади села, селища, міста», носить рекомендаційний характер. Окрім того, багато рад не прийняли окремі порядки внесення та розгляду місцевих ініціатив. У зв'язку із цим може виникнути проблема, коли члени територіальної громад захочуть скористатися своїм правом ініціювати співробітництво територіальних громад у порядку місцевої ініціативи, проте на практиці не зможуть реалізувати таку ініціативу у зв'язку з відсутністю нормативно-правових актів місцевого самоврядування, що регулюють дану сферу суспільних відносин. Вирішити дане питання, на наше переконання, можна шляхом внесення змін у ч. 1 ст. 19 Закону про місцеве самоврядування, де варто передбачити, що «з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону **приймає** статут територіальної громади села, селища, міста». Таким чином, статут територіальної громади буде обов'язковим документом для всіх територіальних громад, а порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради буде чітко визначено.

Іншим можливим варіантом вирішення цієї проблеми може бути прийняття окремого закону, який відрегулює дану сферу суспільних відносин. Така спроба завершилася невдало, і проєкт закону «Про місцеві ініціативи» (реєстр. № 2296а від 06.07.2015) не було підтримано. На наше переконання, низка питань функціонування місцевої демократії, зокрема питання внесення і розгляду місцевих ініціатив, відповідно до Закону про місцеве самоврядування має регулюватися нормативно-правовими актами місцевого самоврядування, і не варто звужувати повноваження ОМС у цій сфері, адже питання внесення на розгляд відповідної ради місцевих ініціатив може мати низку особливостей, які неможливо передбачити на рівні закону, проте ці особливості можуть бути відображені в нормативно-правових актах органів місцевого самоврядування.

Місцева ініціатива оформлюється як проєкт рішення місцевої ради з пояснювальною запискою. Вимоги до оформлення змісту та структури документа тотожні вимогам до діловодства у цій раді. Якщо здійснення предмета ініціативи потребує додаткового бюджетного фінансування, то до документа повинен додаватися проєкт рішення ради про внесення необхідних змін чи доповнень до відповідного бюджету та кошторис витрат. У разі коли реалізація

місцевої ініціативи передбачає зменшення чи збільшення надходжень до місцевого бюджету, повинні бути надані необхідні розрахунки.

У Законі про місцеве самоврядування закріплено правило, згідно з яким місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на засіданні ради, яке відбувається у відкритій формі за участю членів ініціативної групи. Цим самим Закон не лише забезпечує гласність і відкритість роботи органів місцевого самоврядування, а й захищає права членів територіальної громади.

Ініціатор співробітництва забезпечує підготовку пропозиції щодо ініціювання співробітництва, яка подається на розгляд сільської, селищної, міської ради. Пропозиція щодо ініціювання співробітництва – це письмовий документ, який окрім таких звичних реквізитів (елементів), як назва, дата подачі та підпис ініціатора, обов'язково повинен містити мету, обґрунтування доцільності співробітництва, інформацію про сферу його здійснення, форму та очікувані фінансові результати, а також інші необхідні для організації співробітництва умови.

Ініціатор співробітництва у пропозиції може сформулювати й інші необхідні для організації співробітництва умови в контексті запропонованої форми співробітництва та обсягу передбачуваних спільних дій, спрямованих на досягнення мети співробітництва (Толкованов, 2017: 34).

**Висновки.** Законодавство України чітко визначає послідовні етапи процедури організації співробітництва територіальних громад та суб'єктів ініціювання такого співробітництва. На жаль, члени територіальної громади, які мають можливість ініціювати співробітництво територіальних громад у порядку місцевої ініціативи, інколи не можуть реалізувати своє право у зв'язку з тим, що на місцевому рівні не завжди врегульовано питання внесення місцевої ініціативи на розгляд ради, яке відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування» регулюється нормативно-правовими актами місцевого самоврядування. Пропонуємо у цьому Законі передбачити, що статут територіальної громади буде обов'язковим документом для всіх територіальних громад, а порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради буде чітко визначено в даному документі.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. 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/-reyestr>.
2. Міжмуніципальне співробітництво : збірник нормативно-правових та інформаційно-аналітичних документів / уклад.: Т.В. Журавель, Д.Ю. Записний, Р.П. Чухвицький. Київ, 2015. 154 с.
3. Костіна Н.А. Розвиток співробітництва територіальних громад в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04. Запоріжжя, 2017. 227 с.
4. Good Practices in Intermunicipal Co-operation in Europe. The report reviews the machinery and practices of intermunicipal co-operation. Council of Europe European Committee on Local and Regional Democracy (CDRL). URL: <https://rm.coe.int/1680746dea>.
5. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508 VII. *Голос України*. 2014. № 138. С. 10–11.
6. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС) : навчально-практичний посібник / за заг. ред. В.В. Толкованова. Київ, 2016. 159 с.
7. Teles, F, Swianiewicz, P (eds) (2018) Inter-Municipal Cooperation in Europe: Institutions and Governance, Palgrave-Macmillan, 354 p.
8. Міжмуніципальне співробітництво: вітчизняний та зарубіжний досвід : навчально-практичний посібник / за заг. ред. В.В. Толкованова, Т.В. Журавля. Київ : Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, проєкт «Реформа управління на сході України», 2017. 202 с.
9. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page>.

#### REFERENCES:

1. Reestr dohovoriv pro spivrobitnytstvo terytorialnyh hromad stanom na 13 lypnya 2021 r. Ofitsiyny sayt ministerstva rozvytku hromad ta terytoriy Ukrainy [Register of agreements on inter-municipal cooperation as of July 13, 2021. Official site of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine]. [in Ukrainian]. URL: <http://www.minregion.gov.ua/-napryamki-diyalnosti/-regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/-reyestr> [in Ukrainian].

2. Zuravel, T.V., Zapysnyy D.Y., Chuhvytskyi R.P. (2015) Mizhmunitsypalne spivrobitnytstvo: zbirnyk normatyvno pravovykh aktiv ta informatsiyno-analitychnykh materialiv [Inter-municipal cooperation: a collection of legal and information-analytical documents]. Kyiv. [in Ukrainian].
3. Kostina N.A. (2017) Rozvytok spivronitnytstva terytorialnykh hromad v umovakh reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya v Ukraini [Development of inter-municipal cooperation in the conditions of local self-government reform in Ukraine]. Zaporizhzhia. [in Ukrainian].
4. Good Practices in Intermunicipal Co-operation in Europe. The report reviews the machinery and practices of intermunicipal co-operation. Council of Europe European Committee on Local and Regional Democracy (CDRL). URL: <https://rm.coe.int/1680746dea> [in English].
5. Pro spevrobitnytstvo terytorialnykh hromad Ukrainy [On inter-municipal cooperation]: Zakon Ukrainy vid 17.06.2014 № 1508 VII. Holos Ukrainy . 2014. № 138. С. 10–11. [in Ukrainian].
6. Tolkovanov V.V. (2016) Spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad [Inter-municipal cooperation]. Kyiv. [in Ukrainian].
7. Teles, F, Swianiewicz, P (eds) (2018) Inter-Municipal Cooperation in Europe: Institutions and Governance, , Palgrave-Macmillan, 354 p [in English].
8. Pro mistseve samovryaduvannya [On local self-government] : Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 № 280/97-BP URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page> [in Ukrainian].