

СЮСЬКО М. М.,викладач кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
(Ужгородський національний
університет)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.3.2>**ВИДИ Й ФОРМИ ОРГАНІЗАЦІЇ СПІВРОБІТНИЦТВА
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД
ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ**

У статті досліджено види та форми співробітництва територіальних громад та досвід окремих європейських країн, зокрема види основних форм юридичних рамок співробітництва громад. У європейських країнах існують різні форми договорів про співробітництво територіальних громад. Це не означає, що всі категорії існують у кожній країні або що в одній країні прийнята лише одна з них. Закон може передбачати декілька форм та неформальні типи договорів про співробітництво територіальних громад, які можна використовувати скрізь. Окрему увагу приділено вертикальному та горизонтальному співробітництву громад та запропоновано на перехідний період (до моменту коли буде внесено зміни до Конституції України щодо виключення з переліку органів місцевого самоврядування районних рад) включити районні ради в перелік суб'єктів співробітництва територіальних громад. Проаналізовано правові та організаційні форми міжмуниципального співробітництва в Польщі та їх використання. У результаті аналізу договорів про співробітництво громад різних країн їх можна поділити на: неформальне, слабо формалізоване співробітництво територіальних громад; співробітництво територіальних громад, шляхом створення функціональних «підприємств»; співробітництво територіальних громад як модель інтегрованого територіального співробітництва. Визначено особливості правового регулювання форм співробітництва територіальних громад в Україні та запропоновано удосконалення чинного законодавства, зокрема запровадження агломерації як окремої форми співробітництва територіальних громад. Зроблено висновок про те, що в Україні правові межі співробітництва в контексті сучасних потреб територіальних громад є достатніми для того, щоб суб'єкти договорів, за необхідності, могли врегулювати усі обопільно значимі стосунки за допомогою наявних в українському праві норм.

***Ключові слова:** форми співробітництва громад, співробітництво територіальних громад, територіальні громади, надання послуг, місцеве самоврядування.*

Siusko M. M. Types and forms of organization of inter-municipal cooperation: European experience and features of legal regulation in Ukraine

The article examines the types and forms of cooperation of inter-municipal cooperation and the experience of some European countries, in particular, the types of basic forms of legal framework for inter-municipal cooperation. In European countries, there are various forms of agreements on inter-municipal cooperation. This does not mean that all categories exist in every country or that only one of them is accepted in one country. The law may provide for several forms and informal types of inter-municipal cooperation agreements that can be used everywhere.



Particular attention is paid to vertical and horizontal inter-municipal cooperation and it is proposed to include rayon councils in the list of subjects of inter-municipal cooperation for a transitional period (until the Constitution of Ukraine is amended to exclude district councils from the list of local governments). The existing legal and organizational forms of inter-municipal cooperation in Poland and their use are analyzed. As a result of the analysis of agreements on inter-municipal cooperation of different countries they can be divided into: informal, weakly formalized inter-municipal cooperation, cooperation of municipalities by creating functional enterprises and inter-municipal cooperation as a model of integrated territorial cooperation. Peculiarities of legal regulation of forms of inter-municipal cooperation in Ukraine are determined and improvement of the current legislation is offered, in particular introduction of agglomeration as a separate form of inter-municipal cooperation. It is concluded that in Ukraine the legal limits of cooperation in the context of modern needs of territorial communities are sufficient so that the parties to the agreements can, if necessary, regulate all mutually significant relations with the help of existing Ukrainian law.

Key words: *forms of inter-municipal cooperation, inter-municipal cooperation, municipalities, provision of services, local self-government.*

Вступ. Співробітництво територіальних громад – широко розповсюджений інструмент підвищення якості послуг та покращення рівня управління в громадах. Розвиток міжмуніципального співробітництва значно відрізняється залежно від країни. Ці відмінності залежать від культури, традицій та закономірностей розвитку. Незважаючи на те, що вибори в територіальних громадах відбулися у 2020 році і територіальні громади покривають всю територію України, робота над формуванням ефективного місцевого самоврядування та оптимальної системи територіальної організації влади триває. Саме тому на даний момент Кабінет Міністрів України спільно з комітетами Верховної Ради України розробляють ряд законодавчих ініціатив із метою успішного завершення реформи децентралізації. Одним із напрямів такої роботи є також і напрям удосконалення нормативного регулювання співробітництва територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На даний момент існує чимало публікацій закордонних учених, присвячених дослідженню форм та видів міжмуніципального співробітництва. Це праці таких науковців, як: Hulst R., Van Montfort A., Parrado Díez S., Griffith J., Kurti O., Lame E., Bel G. and Warner M., Grešová L. 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 видів та форм співробітництва громад в сучасних умовах євроінтеграції та проведення реформи децентралізації в Україні недостатньо вивчені та потребують подальшого дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є визначення основних видів співробітництва територіальних громад, аналіз правових форм співробітництва територіальних громад та пропозиції напрямів їх вдосконалення на основі досвіду європейських країн.

Результати дослідження. Варто зазначити, що в багатьох країнах використовується термін «міжмуніципальне співробітництво», який тотожний терміну «співробітництво територіальних громад», що знайшов своє поширення в Україні. У всьому світі існують різні форми міжмуніципального співробітництва (горизонтальна та вертикальна, офіційна та неформальна). Рада Європи визначає три моделі міжмуніципального співробітництва: високоінтегрована модель (Франція, Іспанія, Португалія), більш гнучка модель (Болгарія, Чехія, Великобританія) та поєднання двох згаданих моделей (більшість країн). Процес об'єднання громад (Данія, Фінляндія) також можна розуміти як форму міжмуніципальної співпраці [1, с. 35].

Можемо зазначити, що під час аналізу різних договорів про співробітництво громад у різних країнах можемо побачити багато подібних підходів до укладання таких договорів.



На основі цього цікавим виглядає наступний поділ міжмуніципального співробітництва на чотири категорії.

1. Неформальне співробітництво територіальних громад. Багато відносин між муніципалітетами є неформальними; їм не потрібна точно визначена правова база, оскільки вони не передбачають жодного зобов'язуючого юридичного рішення.

2. Слабо формалізоване співробітництво територіальних громад. Цей вид міжмуніципального співробітництва може базуватися на угодах або контрактах. Наприклад, багато проектів щодо спільних адміністративних послуг, таких як обробка даних та закупівлі, охоплюються контрактом.

3. Співробітництво територіальних громад шляхом створення функціональних «підприємств». Ці договори в основному призначені для управління комунальними послугами (наприклад, водопостачання, поводження з відходами, каналізацією), інфраструктурою (наприклад, дороги) або зручностями (наприклад, культурними установами, спортивними закладами, медичними центрами).

4. Співробітництво територіальних громад як модель інтегрованого територіального співробітництва. Певні форми міжмуніципального співробітництва виглядають як органи місцевого самоврядування другого рівня. Вони мають власну юридичну особу, поряд із багатоцільовою компетенцією у питаннях, що становлять стратегічний інтерес (наприклад, економічний розвиток, містобудування, дороги, громадський транспорт). Вони мають потужні політичні структури та певний рівень фінансової автономії, навіть, можливо, повноваження приймати рішення та збирати податки [2, с. 14].

Науковці Дж. Бел та М. Ворнер пропонують класифікувати договори міжмуніципального співробітництва на три великі категорії:

- 1) спільне надання послуг;
- 2) укладення контракту з одним із членів (міжлокальне контракування);
- 3) договір із зовнішньою стороною [3].

У рамках проведеного дослідження можемо зазначити, що в європейських країнах існують різні форми договорів про міжмуніципальне співробітництво. Це не означає, що всі категорії існують у кожній країні або що в одній країні прийнята лише одна з них. Закон може передбачати декілька форм та неформальні типи договорів про міжмуніципальне співробітництво, які можна використовувати скрізь. Цікавим виглядає поділ основних форм юридичної рамки співробітництва громад на такі види:

1. Неформальне співробітництво громад.
2. Співробітництво громад, засноване на договорі.
3. Приватна юридична особа (неурядова організація, асоціація).
4. Приватна юридична особа (торгова фірма, підприємство).
5. Одно- або багатоцільовий публічний орган.
6. Інтегрований територіальний публічний орган [2, с. 62].

Лусія Грешова поділяє міжмуніципальне співробітництво на:

1. Формалізоване співробітництво – регулюється законом.
2. Неформалізоване співробітництво – не регулюється законом [1, ст. 36].

Вартим уваги є також поділ міжмуніципального співробітництва на високоінтегровані моделі та гнучкі моделі міжмуніципального співробітництва. У Франції, Іспанії та Португалії були створені високоінтегровані, переважно публічно-правові моделі, що базуються на конкретних міжмуніципальних структурах із власною правосуб'єктністю. В інших країнах, таких як Литва, Болгарія та Чеська Республіка, була запроваджена більш гнучка модель, в основному заснована на свободі та автономії органів місцевого самоврядування для організації співпраці відповідно до їх потреб [4, ст. 5].

У Франції міжмуніципальні структури також класифікують як такі, що не мають фіскальної влади, та такі, що мають фіскальну владу. Традиційні синдикати комун належать до першої категорії. Не маючи повноважень збирати податки, синдикати залежать від фінансових внесків комун. Синдикати можуть створюватися для виконання однієї функції,



найчастіше поводження з відходами та постачання води чи енергії, або можуть надавати кілька послуг [5, ст. 23].

До міжмуніципальних структур із фіскальною владою можна віднести: громади комун (*communauté de communes*), громади агломерації (*communauté d'agglomération*), міські громади (*communauté urbaine*), метрополії (метрополія).

У науці також зустрічається поділ співробітництва територіальних громад на вертикальне та горизонтальне. Зміст договору про співробітництво громад стосується сторін, які підписують договір. Співробітництво може бути обмежене муніципалітетами, але органи місцевого самоврядування можуть також розширити свої механізми співпраці, включаючи інші публічні органи (уряди вищого рівня, спеціалізовані урядові агенції) або організації приватного сектору (фонди та компанії) [6, ст. 212]. Можемо зазначити, що співробітництво між територіальними громадами – це горизонтальне співробітництво, а співробітництво з органами місцевого самоврядування або державними органами владами вищого рівня – вертикальне співробітництво.

У більшості європейських країн інституціалізовано співробітництва, в яких беруть участь лише муніципалітети [6, ст. 213]. Однак у ряді країн набуває популярності інституціалізоване співробітництво між органами місцевого самоврядування та державними інституціями вищого рівня. Це має місце в Іспанії, Франції та Великобританії. Ми можемо виокремити два типи вертикального співробітництва. Перше стосується постійно діючих організацій, створених для фактичного надання публічних послуг, коли органи місцевого самоврядування співпрацюють між собою та з органами місцевого самоврядування вищого рівня або регіональним урядом. Другий стосується договорів, які спрямовані на покращення надання послуг на місцевому рівні за допомогою координації та управління ефективністю. Вертикальні договори про співробітництво, як правило, укладаються між місцевими органами влади, з одного боку, та центральним та/або регіональним урядом, з іншого [7]. В Іспанії співпраця між органами місцевого самоврядування та провінціями є найбільш популярною з усіх можливих вертикальних комбінацій. Вони охоплюють понад 30 різних послуг [8, ст. 7].

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про співробітництво громад» суб'єктами співробітництва є територіальні громади сіл, селищ, міст. Територіальні громади здійснюють співробітництво через сільські, селищні та міські ради [9]. Тобто громадяни, представники бізнесу чи інші суб'єкти приватного права чи органи державної влади, районні або обласні ради не можуть бути стороною у договорі про співробітництво відповідно до чинного законодавства. Видається цікавим досвід окремих європейських країн щодо запровадження вертикального типу співробітництва громад в Україні і залучення до співробітництва із громадами районних рад. Сьогодні районні ради в Україні мають багато проблем, що стосуються недостатності обсягів коштів для здійснення повноважень районних рад за рахунок тих джерел доходів, що визначені Бюджетним кодексом України, крім того, більшість повноважень передано на рівень територіальних громад, а тому постає питання доцільності існування районних рад як органу ОМС в Україні. Проте до того часу, поки не буде внесено зміни в Конституцію України щодо виключення з переліку органів місцевого самоврядування районних рад, видається доцільним включити районні ради до переліку суб'єктів співробітництва територіальних громад. Адже в багатьох випадках саме районні ради, які представляють (відповідно до національного законодавства) спільні інтереси територіальних громад відповідного району, можуть бути ініціаторами окремих проектів ММС та безпосередньо брати участь у їх реалізації на практиці або координувати їх виконання.

Правова форма, як юридична категорія, являє собою зовнішній прояв діяльності компетентного органу, його посадових осіб чи інших учасників правовідносин, яка, по-перше, передбачена нормами права та йому відповідає, а по-друге, тягне за собою юридично значимі наслідки для учасників правовідносин [10, ст. 22].

Відповідно до ст. 4 ЗУ «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 проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та 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 [9].

Слід зазначити, що кожна з перерахованих форм ММС є видовим поняттям. В обсяг кожного із п'яти таких понять можуть входити конкретні види співробітництва, що охоплюються таким поняттям. Наприклад, делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань із передачею йому відповідних ресурсів охоплює такий вид співробітництва, як виконання одним суб'єктом співробітництва делегованого завдання декількох інших суб'єктів співробітництва щодо забезпечення дошкільної освіти дітей, які проживають в територіальних громадах, в яких відсутні дошкільні навчальні заклади [11, ст. 26].

Відповідно до ЗУ «Про співробітництво громад» під час підготовки проекту договору про співробітництво у частині реалізації спільного проекту вимоги, передбачені статтями 5-9 цього Закону, можуть не застосовуватися [9]. Тобто законодавство передбачає можливість проходження спрощеної процедури організації співробітництва для даної форми співробітництва. На наше переконання, дані положення Закону України «Про співробітництво громад» не є чіткими та потребують вдосконалення, адже якщо не застосувати вимоги встановлені статтями 5-9 цього Закону, взагалі незрозуміло, яка процедура укладення такого договору (чи потрібно затверджувати договори на сесіях відповідних рад, підписувати головам ра тощо). Видається за доцільне викласти пункт 2 ст. 11 в такій редакції: «Під час підготовки проекту договору про співробітництво у частині реалізації спільного проекту вимоги, передбачені статтями 5-9 цього Закону, можуть не застосовуватися. У разі незастосування вимог, передбачених статтями 5-9 цього Закону, договір про співробітництво у частині реалізації спільного проекту укладається в письмовій формі сільськими, селищними, міськими головами та вноситься до реєстру про співробітництво територіальних громад».

Форми співробітництва територіальних громад, які закріплені в законодавстві України, дозволяють налагоджувати ефективну співпрацю між територіальними громадами та активно використовуються територіальними громадами. За інформацією Міністерства розвитку громад та територій України, станом на 7 липня 2021 року до реєстру договорів про співробітництво територіальних громад внесено 719 таких договорів [12].

Проте в Україні триває багато дискусій щодо започаткування особливої форми співробітництва у формі агломерації або метрополії. Уряди країн Європи дедалі більше усвідомлюють важливість метрополійних територій як ключових осередків зростання національної економіки, сталого розвитку, доброго врядування та надання послуг. У великих європейських країнах існують різні національні моделі, які віддзеркалюють їхні власні політичні, географічні, культурні, історичні та соціальні особливості. Видається за доцільне також запровадити в Україні додаткову форму співробітництва громад у вигляді агломерацій.

Висновки. Юридичні форми співробітництва територіальних громад в європейських країнах є результатом тривалої еволюції і мають довгу історію. В Україні правові межі співробітництва в контексті сучасних потреб територіальних громад є достатніми для того, щоб суб'єкти відносин почували себе комфортно і за необхідності могли врегулювати усі обопільно значимі стосунки за допомогою наявних в українському праві норм. Чинний



Закон України «Про співробітництво територіальних громад» передбачає п'ять форм співробітництва, кількість яких буде поступово збільшуватися, оскільки сьогодні вже існують інші можливі форми співробітництва, які поки що залишаються неунормованими.

Список використаних джерел:

1. Lucia Grešová Towards the Implementation of the Best Practice from Abroad – Strengthening the Cooperation Among Slovak Municipalities. URL : <https://sciendo.com/downloadpdf/journals/aree/13/2/article-p35.xml>.
2. Inter Municipal Cooperation: Toolkit Manual, 2010. URL : <https://rm.coe.int/imc-intermunicipal-co-operation/1680746ec3>.
3. Bel, G. and Warner, M. E. 2015. Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence. *Public Administration*, 93 (1), pp. 52–67.
4. Kurti O., Lame E. 2013. Inter-Municipal Cooperation as an Alternative to Public Service Delivery in Albania. URL : https://www.researchgate.net/publication/272790658_Inter.
5. Griffith, Janice (2017) "The French Metropole: How it Gained Legal Status as a Metropolis, *Journal of Comparative Urban Law and Policy*: Vol. 2: Iss. 1, Article 3, 20–43.
6. Hulst, R., & Van Montfort, A. (2007). Comparative analysis and conclusions. In R. Hulst & A. Van Montfort (Eds.), *Inter-municipal cooperation in Europe* (pp. 211–238). Dordrecht : Springer. 2007.
7. Statistics from the Spanish Department of Public Administration, 2006. URL : http://www.dgal.map.es/cgi-bin/webapb/webdriver?MIval=REEL_manc_num.
8. Parrado Díez, S. (2006a). Creating economies of Scale. Promoting Inter Municipal Cooperation. Paper prepared for conference 'Public administration reform and territorial organization: empowering local governments', Ankara, 28 February-1 March 2006. URL : <http://www.oecd.org/dataoecd/43/23/36680376.pdf>.
9. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 р. № 1508 VII. *Голос України*. 2014. № 138. С. 10–11.
10. Практичний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування «Організація співробітництва територіальних громад в Україні». URL : <https://decentralization.gov.ua/cooperation/library>.
11. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС) : навч.-практ. посіб. / за заг. ред. В.В. Толкованова. Київ, 2016. 159 с.
12. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад станом на 7 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>.

