

Співробітництво територіальних громад: невикористані резерви

Розвиток співробітництва територіальних громад мав би стати одним із перших кроків на шляху реформування місцевого самоврядування і об'єднання територіальних громад.

Вже минув рік з часу прийняття Верховною Радою України Закону України «Про співробітництво територіальних громад», але практика його використання є зовсім невеликою. Хоча за цей час Урядом виконувались заходи із його впровадження, надавалася організаційна та фінансова підтримка¹ пілотним населеним пунктам.

Співробітництво дає можливість громадам спільно та взаємовигідно вирішувати важливі питання місцевого значення, впливати на розвиток територій без об'єднання громад. Із пропозиціями про співробітництво можуть виступати сільський, селищний, міський голова, депутати місцевих рад, а також в порядку місцевої ініціативи – члени територіальної громади.

Метою такого співробітництва має стати підвищення якості надання послуг населенню, розвитку територій та добробуту громад на основі спільних інтересів та цілей. Згаданий Закон передбачає державне стимулювання співробітництва шляхом надання субвенцій, передачі об'єктів державної власності у комунальну власність, методичної, організаційної та іншої підтримки діяльності суб'єктів співробітництва.

Кількість, географія та предмети договорів

За даними Реєстру договорів про співробітництво територіальних громад, що розміщений на сайті Мінрегіону, в Україні на сьогодні зареєстровано **17 таких договорів**².

Ці договори діють у 5 областях: Івано-Франківській (7 договорів), Полтавській (5), Хмельницькій (2), Чернігівській (2) і Вінницькій (1).

Показовим є те, що в Івано-Франківській області у межах лише одного Надвірнянського району було укладено 7 договорів про співробітництво територіальних громад. Предмети цих договорів стосуються створення плавального басейну у школі, ремонту доріг, відновлення пошкоджених водозахисних дамб і берегоукріплень та будівництва нових дамб на річці, завершення будівництва другої

¹ <http://www.minregion.gov.ua/regional-dev/spivrobotnictvo-teritorialnih-gromad-673944/zahodi-z-vprovadzheniya-zakonu-ukrayini-pro-spivrobotnictvo-teritorialnih-gromad-822689>

² <http://www.minregion.gov.ua/regional-dev/reestr-dogovoriv-pro-spivrobotnictvo-teritorialnih-gromad-320172/>

черги підвідного газопроводу високого тиску, будівництво полігону ТПВ і сміттесортувальної лінії.

Інші місцеві ради укладали договори про співробітництво з таких питань:

- придбання шкільного автобусу та пожежної машини (Вінницька область);
- створення спільного комунального підприємства «Шляхрембуд» (Хмельницька область);
- підтримання місцевої пожежної охорони (Хмельницька, Полтавська області);
- вирішення проблем зі збором та утилізацією ТПВ в громадах (Полтавська область)
- збереження та стале використання торфовищ (Чернігівська область);
- реалізація спільного проекту щодо посилення соціального захисту громадян (Полтавська область);
- реконструкція дитячого садку (Чернігівська область).

Строки та суб'єкти договорів

Майже усі згадані договори були укладені на початку 2015 року. На короткий строк (до одного року) зареєстровані договори щодо придбання сміттєвоза та контейнерів для покращення матеріально-технічної бази комунального підприємства; реалізації спільного проекту, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення заходів. На найдовший строк (2015-2020) уклали договір про співробітництво Северинівська та Чернятинська сільські ради Жмеринського району Вінницької області. В середньому такі договори місцеві ради укладають на 3-4 роки.

Що стосується **суб'єктів співробітництва**, то 87% – це сільські ради, 6% – селищні ради, 7% – міські ради (у більшості в містах-райцентрах). Жодна територіальна громада обласного центру поки ще не уклала договір про співробітництво з іншими громадами.

Проте, певні ініціативи існують. Наприклад, в Одесі розпорядженням Одеського міського голови від №602 від 01.07.2015 ініційовано організацію співробітництва територіальної громади м. Одеси та громади Таїровської селищної ради Овідіопольського району Одеської області, що буде стосуватися майбутнього будівництва транспортної розв'язки ³.

Аналіз укладених договорів показав, що кількість суб'єктів співробітництва за одним договором на практиці коливається від 2 до 27 територіальних громад. І знову ж таки «рекордсменом» в цьому сенсі є Надвірнянський район Івано-Франківської області, де договір про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проекту «Нове будівництво полігону ТПВ і сміттесортувальної лінії в урочищі «Чобіток» в м. Надвірна Івано-Франківської області» уклало 27 територіальних громад.

³ <http://omr.gov.ua/ua/acts/mayor/72497/>

Форми співробітництва територіальних громад

Закон «Про співробітництво територіальних громад» передбачає **п'ять форм співробітництва**. Це делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею 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.

Із цих п'яти форм співробітництва реалізовані поки ще тільки три. Місцеві ради найактивніше використовували можливість **реалізації спільних проектів**, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення заходів. Таких договорів серед зареєстрованих 82%.

Спільне утримання суб'єктами співробітництва інфраструктурних об'єктів передбачено у двох договорах, ще один договір базується на утворенні суб'єктами співробітництва спільних інфраструктурних об'єктів.

Чому громади не хочуть співробітничати?

Аналізувати ефективність Закону «Про співробітництво територіальних громад», як і самих договорів напевне ще зарано. Однак, слід зазначити, що можливості співробітництва, які несе цей закон для розвитку територіальних громад, особливо у період децентралізації влади та об'єднання громад, використані, на нашу думку, вкрай недостатньо.

Адже укладення договорів про співробітництво наразі практикують лише 5 із 24 областей України. Великі міста взагалі не квапляться співробітничати із невеликими територіальними громадами.

Про те, що місцеві ради ще не готові ділитися власними повноваженнями та ресурсами, свідчить і те, що дві форми співробітництва, які надають таку можливість, так і не були застосовані.

Серед **ймовірних причин** такої ситуації можна назвати:

- недостатню інформованість сільських, селищних, міських голів, депутатів місцевих рад про можливість укладення договорів про співробітництво з іншими громадами (особливо це стосується громад, віддалених від районних, обласних центрів);

- відсутність правового регулювання на місцевому рівні механізму місцевої ініціативи членів територіальної громади через відсутність або недосконалість Статутів територіальних громад;

- погане розуміння процедури укладення договорів про співробітництво територіальних громад через невелику практику їх укладення;

- побоювання місцевої влади втратити вплив на ті чи інші комунальні об'єкти, які до того ж нерідко використовуються як джерела неврахованих доходів;

- невміння враховувати інтереси іншої сторони при визначенні умов договору, невміння вести перемовини і знаходити консенсус.

Які можливі кроки до покращення ситуації?

До процесу співробітництва громад можуть бути залучені різні суб'єкти, що зможуть здійснити корисний вплив на розвиток цієї сфери.

По-перше. Мінрегіону рекомендуємо розмістити на власному сайті тексти укладених договорів про співробітництво територіальних громад для ознайомлення. Також, варто на сайті Міністерства оприлюднювати звіти щодо результатів виконання договорів про співробітництво громад, які готуватимуть відповідні місцеві ради. Важливо особливо зараз, на початковому етапі впровадження механізмів співробітництва, оприлюднювати і позитиви, і негативи – все це практика, з якою бажано, щоб ознайомилось широке коло осіб.

По-друге. Депутати місцевих рад та сільські, селищні, міські голови мають вносити у свій «порядок денний» питання розгляду можливості співробітництва із іншими територіальними громадами. Це може бути будь-яка інша, навіть несуміжна громада, оскільки Закон не містить вимоги щодо їхньої суміжності. Наприклад, договір про співробітництво можуть укласти територіальні громади із Львівської та Тернопільської області.

Можливим варіантом може бути створення робочої групи з питань співробітництва (як це зроблено, наприклад, в Одесі). Також місцевим радам варто привести у відповідність локальні нормативно-правові акти, що можуть бути використані у процесі укладення договорів про співробітництво, в першу чергу, Статут територіальної громади, де належним чином урегулювати питання внесення місцевої ініціативи та проведення громадських слухань.

По-третє. Члени територіальних громад теж не мають бути пасивними. Процес децентралізації влади запущений саме для того, щоб передавати повноваження та ресурси на місця. І це стосується не лише місцевих органів влади, а й самих людей, місцевих спільнот, територіальних громад, які відповідно до статті 5 Конституції України, є першоджерелом влади.

Коли передаються повноваження і фінанси, то передається і відповідальність. Впровадження Закону «Про співробітництво територіальних громад» дозволяє не тільки поєднати можливості громад, а й розподілити між ними частину відповідальності за реалізацію тих чи інших повноважень місцевого самоврядування. Тому активній громадськості варто «тримати руку на пульсі» місцевого життя і у разі виникнення пропозицій щодо співробітництва з іншою громадою в порядку місцевої ініціативи звертатися до місцевої ради. Перед цим ініціативна група може проконсультуватися, наприклад, із громадською організацією, яка спеціалізується у цій сфері.

По-четверте. Сьогодні інститути громадянського суспільства мають дедалі більшу роль у житті територіальних громад. Особливо це стосується місцевих громадських організацій та органів самоорганізації населення (які поки що більш розвинені у містах). Вони теж мають мобілізуватися, консолідувати свої зусилля та

проводити консультативні, роз'яснювальні роботи серед населення, органів місцевого самоврядування з питань співробітництва територіальних громад. Тим самим внести свій внесок у процес децентралізації та реформування.

За цих умов, співробітництво територіальних громад, запрацює як потужний інструмент реформування місцевого самоврядування та посилення реальної спроможності територіальних громад.

*Марія Дзюпин,
Аналітична група ВГО «Асоціація
сприяння самоорганізації населення»*