

Андрій Крупник

доцент кафедри публічного управління та регіоналістики
ОРИДУ НАДУ при Президентові України, к.політ.н., доцент
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8739-8204>

Анжеліка Чайка

аспірантка кафедри публічного управління та регіоналістики
ОРИДУ НАДУ при Президентові України
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8157-7896>

СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ОСНОВА ДЛЯ НАЛЕЖНОГО ПЕРЕДСТАВНИЦТВА ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ІНТЕРЕСІВ ПЕРИФЕРІЙНИХ ТЕРИТОРІЙ В ОТГ

У статті досліджено можливості та обґрунтовано шляхи належного представництва та реалізації інтересів периферійних територій об'єднаних територіальних громад в умовах організації їх співробітництва з іншими територіальними громадами. Розглянуто передбачені Законом «Про співробітництво територіальних громад» основні етапи організації співробітництва за участі представників периферійних територій, надані рекомендації щодо заходів організаційного, аналітичного, інформаційного та методичного забезпечення цих процесів.

Ключові слова: периферійні території; мікрोगромади; співробітництво територіальних громад; паспорт громади; представництво та реалізація інтересів периферійних територій ОТГ.

Andrii Krupnyk

Associate Professor of Public Administration and Regional Studies Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Political Science, Docent
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8739-8204>

Anzhelika Chaika

PhD student of Public Administration and Regional Studies Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8157-7896>

INTERMUNICIPAL COOPERATION AS A BASIS FOR PROPER REPRESENTATION AND REALIZATION OF PERIPHERAL TERRITORIES' INTERESTS IN THE AMALGAMATED LOCAL COMMUNITIES

The article explores the possibilities and substantiates the ways of proper representation and realization of the interests of the peripheral territories of the united territorial communities in the organization of their cooperation with other territorial communities. The main stages of the organization of cooperation with the participation of representatives of peripheral territories provided by the Law «On Cooperation of Territorial Communities» are considered, recommendations on measures of organizational, analytical, informational and methodological support of these processes are given.

The study confirmed that communities should use cooperation more actively as a tool not only to replenish the resources they lack, but also as a means of activating and stimulating peripheral areas to self- and mutual development. After all, one of the positive results of this cooperation is the synergetic effect that arises when combining the tangible and intangible resources of communities, when the total effect significantly exceeds the simple sum of the effects of individual territorial communities.

Key words: peripheral territories; micro-communities; cooperation of territorial communities; community passport; representation and realization of interests of peripheral territories.

Постановка проблеми

Співробітництво є запорукою розвитку будь-якого суспільства. Особливої актуальності дане питання набуває в умовах здійснення в Україні реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Завдяки кооперації матеріальних, фінансових, людських ресурсів, обміну досвідом органи місцевого самоврядування можуть досягти таких результатів, які важко отримати при самостійній діяльності.

У 2014 році був прийнятий Закон «Про співробітни-

цтво територіальних громад» (далі – Закон), який визначив організаційно-правові засади, принципи, форми, механізми співробітництва територіальних громад (ТГ), його стимулювання, фінансування та контролю.

Крім того, в результаті об'єднання громад, особливо тих, до складу яких увійшло багато населених пунктів (орієнтовно на кожну з 1 469 громад зараз приходиться в середньому по 14 населених пунктів), важливою проблемою залишається недостатня комунікація між центром та периферійними територіями, пасивність їх

мешканців. Як наслідок, при плануванні розвитку громади інтереси периферії враховуються слабо.

Одним із шляхів вирішення цих проблем автори бачать в організації співробітництва між ТГ за активної участі мікрогромад периферійних територій та їх представників.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання співробітництва територіальних громад висвітлені в працях таких науковців, як Г. Борщ, В. Вакуленко, О. Врублевський, Р. Герцог, К. Закоморна, О. Ігнатенко, Є. Карташов, Н. Костіна, В. Купрій, А. Мілевська, В. Полтавець, Е. Рахімулов, З. Сірик, Ф. Тедік, А. Ткачук, М. Шкільняк, Н. Щербак та ін.

Значно менше досліджень поки що відомо у сфері центр-периферійних відносин в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ), що можна пояснити відносно невеликим строком функціонування Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і ще меншим періодом, який минув після остаточного затвердження урядом у червні 2020 року адміністративних центрів і територій ТГ.

Серед публікацій з проблематики периферійних територій ОТГ можна згадати аналітичні напрацювання Всеукраїнської асоціації сприяння самоорганізації населення, О. Врублевського, І. Дунаєва, О. Мельниченка, Х. Патицької, Ю. Рогозіна, А. Ткачука.

Мета

Метою даного дослідження є виявлення можливостей та обґрунтування шляхів належного представництва та реалізації інтересів периферійних територій ОТГ в умовах організації їх співробітництва з іншими ТГ.

Виклад основного матеріалу

Досвід багатьох країн свідчить, що ТГ, зазвичай, ніколи не є абсолютно достатніми, незалежно від їх площі та чисельності населення. Сталий розвиток ТГ після зміни адміністративно-територіального устрою і укрупнення більшості громад значною мірою залежить від налагодження ефективного управління всередині громади, зокрема, від взаємодії між адміністративним центром, де розташовано головний орган управління громадою, і периферійними територіями. Разом із тим, кожна громада має обмежений обсяг фінансових, матеріальних, людських та інших ресурсів, яких зазвичай не вистачає для налагодження повноцінного життя у громаді та забезпечення її сталого розвитку.

Цю нестачу особливо гостро відчули ті відносно благополучні громади, до яких приєдналися менш можливі. А оскільки сила або слабкість системи визначається станом найслабшої ланки, якими найчастіше і є периферійні території, для більшості громад постало питання «підтягнути» ці території та привести до ладу комунікаційну інфраструктуру, розташовану між населеними пунктами (дороги, Інтернет, електромережі, водогони тощо).

Оскільки більшість із цих задач громади не здатні вирішити своїми силами, доводиться звертатися по допомогу до керівництва районних, обласних і центральних органів влади, до бюджетів вищих рівнів. Але в умовах скорочення ресурсних можливостей розраховувати на цю підтримку майже не доводиться. Громадам залишається самим вишукувати додаткові

ресурси, генеруючи їх як всередині громади, так і залучаючи їх ззовні.

Одним із інструментів вирішення цього двоєдиного завдання є співробітництво ТГ, завдяки якому можна виявити внутрішні можливості громад та стимулювати їх розвиток, аби поділитися ними на взаємовигідній основі з сусідами (наприклад, потужністю навчальних закладів, шкільного автобусу, екскаватору, пасажирських перевезень, ФАПу, полігону для ТПВ, будинку культури, ЦНАП, центру громадської безпеки або соціальної допомоги) і самим отримати у сусідів або за їхньої участі ресурси та послуги, яких не вистачає у громаді.

Закон «Про співробітництво територіальних громад» (далі – Закон) передбачає п'ять основних форм співробітництва: 1) делегування одному із суб'єктів виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів; 2) реалізація спільних проектів; 3) спільне фінансування (утримання) інфраструктурних об'єктів; 4) утворення спільних інфраструктурних об'єктів; 5) утворення спільного органу управління.

За даними Мінрегіону, станом на 18.11.2021, в Україні зареєстровано 755 договорів про співробітництво, серед яких 512 або 67,8 % – договори про реалізацію спільних проектів, 151 або 20,0 % – договори про спільне фінансування (утримання) інфраструктурних об'єктів, 73 або 9,7 % – договори щодо делегування виконання окремих завдань, 14 або 1,8 % – договори про утворення спільних інфраструктурних об'єктів і лише 5 договорів або 0,7 % – про співробітництво у формі утворення спільного органу управління [1, 2].

Для визначення конкретних форм участі периферійних територій у процесах ініціювання, підготовки та здійснення співробітництва ТГ коротко розглянемо обов'язкові процедури, передбачені статтями 5-9 Закону. Етапами співробітництва є:

- ініціювання співробітництва;
- вирішення питання щодо надання чи ненадання згоди на організацію співробітництва;
- розгляд отриманої пропозиції від ініціатора співробітництва про початок переговорів;
- утворення комісії та підготовка проекту договору про співробітництво;
- громадське обговорення проекту договору про співробітництво;
- схвалення радою проекту договору про співробітництво;
- укладення договору про співробітництво.

Відповідно до Закону, ініціаторами співробітництва можуть бути сільський, селищний, міський голова, депутати ради або члени територіальної громади – у порядку місцевої ініціативи, яка згідно ст. 9 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», є формою безпосередньої участі мешканців ТГ у вирішенні питань місцевого значення і реалізується внесенням в раду письмової пропозиції для розгляду і прийняття відповідного рішення.

Склад комісії затверджується спільним розпорядженням голів громад – суб'єктів співробітництва. До її складу мають увійти у рівній кількості представники усіх суб'єктів співробітництва. Комісія готує проект договору про співробітництво, в якому зазначається рада одного із суб'єктів співробітництва, відповідальна за подання звітів Мінрегіону про хід виконання договору.

Підготовлений комісією проект договору про співробітництво виносить на громадське обговорення, після чого подається на розгляд відповідних рад, які приймають рішення про його схвалення, а голови громад його підписують.

Наказом від 27.08.2014 № 233 Мінрегіон затвердив примірні форми договорів про співробітництво ТГ – відповідно до передбачених Законом п'яти форм співробітництва.

Наказом від 15.08.2014 № 225 Мінрегіон затвердив Порядок формування та забезпечення функціонування Реєстру про співробітництво територіальних громад, який ведеться з метою обліку та моніторингу договорів про співробітництво і для забезпечення відкритості та доступності інформації про ці договори.

Логіка процесу підготовки договору про співробітництво передбачає ретельне визначення кожною громадою – потенційним партнером своїх потреб та можливостей у певній сфері співробітництва. На цьому етапі важливим є врахування потреб та інтересів саме периферійних територій, де існує зазвичай більшість проблем громади.

Тут може допомогти ретельно складений паспорт ТГ, форма якого затверджена постановою Кабінету Міністрів України (КМУ) від 08.04.2015 № 214 (в редакції постанови від 24.01.2020 № 34). Запропонований у цій формі обов'язковий перелік даних про громаду може бути доповнений інформацією, корисною для мешканців громади, для потенційних інвесторів та партнерів по співробітництву.

Підготовка паспорту громади допомагає зрозуміти, які проблеми і які ресурси є у громади. Причому важливо проводити інвентаризацію цих проблем і ресурсів у розрізі кожного старостинського округу та окремих населених пунктів у складі громади.

Перед ініціюванням пропозицій щодо співробітництва з іншими громадами громаді-ініціатору варто зробити SWOT-аналіз для ідентифікації внутрішніх сильних і слабких сторін і розпізнавання зовнішніх можливостей і загроз. Цей аналіз показує, яким чином краще застосувати власні сили і зменшити внутрішні слабкості, оптимально використовуючи зовнішні можливості та усуваючи загрози.

При визначенні потенційних партнерів для співробітництва також необхідно провести попередній порівняльний аналіз (бенчмаркінг) їх сильних і слабких сторін у цілому та у сфері можливого співробітництва, враховуючи при цьому кількість і стан периферійних територій їх ТГ. При здійсненні цього аналізу, зокрема, при оцінці рівня економічного та соціального розвитку власної території і території потенційних партнерів слід враховувати такі аспекти (у цілому по ТГ та в розрізі її окремих територій).

1) Адміністративний статус населеного пункту: село, селище, місто. Адже кожен із цих статусів має певні особливості, які накладають відбиток на економічну та соціокультурну ситуацію у громадах.

2) Правовий статус, який мав той чи інший населений пункт перед об'єднанням: чи він був райцентром, центром територіальної громади або входив до складу іншої громади як периферійна територія. Відповідно центр, а особливо райцентр зазвичай є більш розвиненим.

3) Фізико-географічна характеристика території громади у розрізі кожної конкретної периферійної те-

риторії: геологічна будова, рельєф, ландшафт (рівнинний чи гірський), клімат, водойми, ґрунти, рослинність і тваринний світ.

4) Склад і потужність об'єктів соціальної інфраструктури: освітньої, соціальної, культурної, торгівельної, побутових послуг, наявність підрозділів пенсійного фонду, поліції, інших територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

5) Склад об'єктів виробничо-економічної і транспортної інфраструктури: підприємств різних форм власності та сфер діяльності, фермерських господарств, банківської сфери, інших суб'єктів підприємництва, доріг, залізниці, засобів електронних комунікацій тощо.

6) Демографічна характеристика громади, а також демографічний прогноз (щодо майбутніх школярів та осіб похилого віку). В якості базових демографічних показників пропонується використовувати середньорічну чисельність постійного населення, природний приріст/скорочення населення, розподіл населення за статтю та віком («молодше працездатного віку», «працездатного віку», «старше працездатного віку»); конфесійний та етнічний склад населення [3, с. 46].

7) Професійна характеристика населення (освіта, зайнятість в розрізі певних сфер господарювання).

8) Міграційна динаміка населення за останні роки та її можливі причини.

9) Політична орієнтація голови та депутатського корпусу, політичні вподобання населення, склад громадського сектору, історичні та культурні традиції тощо.

Далі необхідно виявити та проаналізувати потреби та пріоритетні проблеми громади у розрізі її окремих територій. Тобто, чого не вистачає у громаді, що незручно, розташовано далеко або занадто близько, чого негативного забагато.

Потім аналізуються можливості громади та кожної її конкретної території з позиції того, які в них є або можуть з'явитися можливості задовольнити власні потреби та вирішити наявні проблеми, а яких можливостей поки що немає і їх треба шукати назовні.

На основі результатів цього аналізу досліджуються сусідні (та навіть і несусідні) громади на предмет наявності в них ресурсів і можливостей, які потрібні громаді-ініціатору співробітництва, а також вивчаються потреби громад – потенційних партнерів у тих послугах і ресурсах, які має громада-ініціатор і готова ними поділитися.

Таке порівняльне дослідження робиться на основі вивчення сайтів громад, їхніх офіційних звітів, публікацій у ЗМІ та в соцмережах. Їм можуть направлятися запити на публічну інформацію – як безпосередньо від імені керівництва громади-ініціатора, так і від громадських організацій, які співпрацюють з керівництвом даної громади і надають йому методичну допомогу в підготовці та організації співробітництва. Причому аналіз власних потреб і можливостей громади-ініціатора має орієнтуватися, в т.ч. на необхідність пріоритетного розв'язання проблем периферійних територій.

На основі цього попереднього дослідження готуються та направляються у відповідні громади пропозиції до потенційних партнерів. З тими, хто зацікавлений або може бути зацікавлений у співробітництві, проводяться перемовини. Одночасно можуть готуватися і

декілька договорів про співробітництво – в різних сферах та в різних формах співпраці.

При створенні комісії для визначення форми співробітництва та підготовці договору до її складу обов'язково мають бути включені представники периферійних територій.

У договорі про співробітництво прописуються процедури розгляду і вирішення спірних питань та питань поточного моніторингу виконання договору. До цих процедур також мають бути долучені представники тих периферійних територій, чиїх інтересів стосується дане питання, а також представники громадськості, які представляють інтереси відповідних соціальних груп населення ТГ.

Голова громади своїм розпорядженням про організацію супроводу договорів про співробітництво призначає підрозділи та посадових осіб, відповідальних за процес належного виконання договору. За підсумками певного періоду, який має бути визначено у договорі, сторонами робиться аналіз його ефективності, на основі чого сторонами може прийматися колегіальне рішення щодо внесення змін у цей договір.

Усі ключові питання підготовки, проведення перемовин, укладання договору та його реалізації мають бути прописані у Статуті територіальної громади та/або у спеціальному положенні, яке деталізує застосування норм Закону в умовах конкретної ТГ, передбачаючи участь представників периферійних територій і заінтересованої громадськості.

Суб'єктами представлення та моніторингу реалізації інтересів периферійних територій у процесі налагодження співробітництва територіальної громади з іншими громадами, можуть бути: старости – в межах своїх старостинських округів; органи самоорганізації населення – сільські, селищні, квартальні, вуличні та інші комітети, які створюються в межах територій населених пунктів, що входять до складу громади або їх частин; громадські об'єднання та консультативно-дорадчі органи (громадські, молодіжні, експертні ради, ради старійшин), які беруть участь у цих процесах відповідно до своїх статутних повноважень, норм Статуту територіальної громади та умов договору про співробітництво.

Організаційне забезпечення процесу започаткування і здійснення співробітництва територіальних громад здійснюється через такі форми місцевої демократії, як: громадські слухання, публічні консультації, електронні петиції, звернення, громадську експертизу та ін., які забезпечують вплив громадськості на процеси співробітництва на різних етапах.

Аналітичне забезпечення процесу здійснюється на етапах проведення SWOT-аналізу, виявлення та діагностики проблем, визначення можливостей та потреб громади, пошуку та оцінки потенційних партнерів, розробки умов договору про співробітництво, обґрунтування можливих витрат і прибутків, відпрацювання процедур розв'язання поточних і спірних питань, моніторингу та оцінювання ходу виконання договору. Усе це робиться з урахуванням інтересів та потреб периферійних територій.

Інформаційне забезпечення процесу включає своєчасне і повне висвітлення у ЗМІ та соцмережах відкритих процедур підготовки і укладення договору (договорів) про співробітництво. Адекватна інформа-

ція має доводитись до відома заінтересованих сторін, зокрема, на етапі виявлення проблем та аналізу перспектив. До моніторингу виконання договору про співробітництво мають залучатись громадяни, органи самоорганізації населення, громадські організації, консультативно-дорадчі органи.

Оприлюднення тексту підписаного договору про співробітництво сприятиме посиленню довіри до органів місцевого самоврядування, а також нівелюватиме різного роду чутки про начебто скриті наміри голови громади.

Аби скоординувати та направити належним чином усі процедури підготовки та налагодження співробітництва, необхідне методичне забезпечення цих процедур. Авторами методичних рекомендацій можуть бути спеціально створені в межах однієї або декількох ОТГ експертні групи, агентства. Зокрема, аналітичні послуги з цих питань можуть надати фахівці Асоціації територіальних громад, Асоціації об'єднаних територіальних громад, Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад, недержавних аналітичних центрів (ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», ГО «Одеський інститут соціальних технологій» та ін.). Можливість залучення сторонніх експертів та механізми співпраці з ними мають бути прописані в Статуті територіальної громади, регламенті ради та в положенні про співробітництво.

У чинному Законі відсутні процедури проведення громадського обговорення проекту договору, але голови громад повинні керуватися раніше затвердженими місцевими НПА, які визначають порядок проведення громадських обговорень. За відсутності такого НПА його необхідно підготувати та затвердити на ранній стадії процесу організації співробітництва. Наприклад, у формі положення про порядок проведення громадських обговорень, яке затвердити рішенням ради під час засідання з розгляду питання про надання згоди на організацію співробітництва.

Висновки

Дослідження підтверджує, що громадам доцільно активніше використовувати співробітництво як інструмент не тільки поповнення тих ресурсів, що їм не вистачає, а і як засіб активізації та стимулювання периферійних територій до само- та взаєморозвитку. Адже одним із позитивних результатів цього співробітництва є синергетичний ефект, який виникає при об'єднанні матеріальних та нематеріальних ресурсів громад, коли сумарний ефект суттєво перевищує просту суму ефектів окремих ТГ.

Для такої форми співробітництва, як реалізація спільних проектів, Закон дозволяє потенційним суб'єктам співробітництва не проходити такі процедури, як ініціювання, переговори про організацію співробітництва, створення комісії та громадське обговорення проекту договору (через що ця спрощена форма співробітництва і використовується значно частіше, за інших). Але ми вважаємо, що таке «спрощення» і виключення громадськості з цього процесу робить увесь процес організації співробітництва менш прозорим і демократичним.

Процедури, завдання та учасники усіх етапів, зокрема, ініціювання співробітництва, делегування до складу комісії представників громади та організації роботи цієї комісії, а також порядок громадського обго-

ворення та укладення договору про співробітництво як і супровід його реалізації мають бути прописані у локальних НПА: Статуті ТГ, регламенті ради, окремому положенні про громадське обговорення та положенні про старосту.

Перспектива подальших розвідок у зазначеній сфері спрямована на визначення оптимальної моделі взаємовідносин усіх суб'єктів управління розвитком ОТГ, включаючи старост, керівників органів самоорганізації населення та інших представників інтересів периферійних територій в умовах налагодження співробітництва даної громади з іншими ТГ.

Література.

1. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 07.10.2021. Децентралізація: інформаційний веб-портал. URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring> (дата звернення: 18.11.2021).

2. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад. Міністерство розвитку громад та територій: офіційний веб-сайт Міністерства. URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/rejestr/> (дата звернення: 18.11.2021).

3. Берданова О. В., Вакуленко В. М., Валентюк І. В., Ткачук А. Ф. Стратегічне планування розвитку об'єднаної територіальної громади: навч. посіб. Київ, 2017. 121 с.

4. Організація співробітництва територіальних громад в Україні. Практичний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Європейський Союз, Рада Європи. Київ, 2017. 105 с.

5. Крупник А. С., Кіщенко В. В. Як це працює? Історії успіху вирішення проблем розвитку в об'єднаних територіальних громадах: зб.к матеріалів / під ред. К. Д. Златіної. Кропивницький: ТОВ «Студія реклами та дизайну «Аридан», 2018. 32 с. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/294/how.pdf>

References.

1. Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlady ta reformuvannya mistsevoho samovriaduvannya stanom na 07.10.2021. Detsentralizatsiia: informatsiinyi veb-portal. URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring> (data zvernennia: 18.11.2021).

2. Reiestr dohovoriv pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad. Ministerstvo rozvytku hromad ta terytorii: ofitsiinyi veb-sait Ministerstva. URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/rejestr/> (data zvernennia: 18.11.2021).

3. Berdanova O. V., Vakulenko V. M., Valentiuk I. V., Tkachuk A. F. Stratehichne planuvannya rozvytku obiednanoi terytorialnoi hromady: navch. posib. Kyiv, 2017. 121 s.

4. Orhanizatsiia spivrobitnytstva terytorialnykh hromad v Ukraini. Praktychnyi posibnyk dlia posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannya. Ministerstvo rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy, Yevropeyskyi Soiuz, Rada Yevropy. Kyiv, 2017. 105 s.

5. Krupnyk A. S., Kishchenko V. V. Yak tse pratsiuie? Istorii uspikhu vyrishennia problem rozvytku v obiednanykh terytorialnykh hromadakh: zb.k materialiv / pid red. K .D. Zlatinoi. Kropyvnytskyi: TOV «Studiia reklamy ta dyzainu «Aridan», 2018. 32 s. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/294/how.pdf>