

МІЖМУНІЦИПАЛЬНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

КИЇВ, 2024

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ
ЦЕ ДОБРЕ

МІЖМУНІЦИПАЛЬНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Дослідження спрямоване на:

- Аналіз зареєстрованих договорів про співробітництво ТГ з метою визначення тенденцій розвитку співробітництва.
- З'ясування ролі договорів про співробітництво у розвитку ТГ.
- Ідентифікацію проблемних питань, що можуть виникати у процесі ініціювання та реалізації договорів ТГ.
- Вивчення та узагальнення пропозицій щодо стимулювання і підтримки розвитку співробітництва ТГ.

Предметом дослідження є відношення органів місцевого самоврядування ТГ до співробітництва ТГ, як однієї із форм їх діяльності.

Метою дослідження є встановлення зацікавленості ТГ до співробітництва, визначення найбільш актуальних сфер співробітництва, досконалість інструментів управління проєктами співробітництва, ефективність механізмів фінансування проєктів. Крім цього метою дослідження є отримання прикладів про досягнуті результати від співробітництва ТГ, а також про законодавчі прогалини чи обмеження що стримують співробітництво, про очікування щодо засобів підтримки від державних органів влади.

ВСТУП

Міжмуніципальне співробітництво - сучасна форма реалізації політики місцевого і регіонального розвитку, що набуває все більшого поширення в європейських країнах і в Україні. Зокрема ММС – розширює можливості місцевого самоврядування, особливо в умовах децентралізації.

У результаті децентралізації ОМС територіальних громад отримали більше повноважень та ресурсів, а з ними і відповідальності для свого розвитку, тому об'єднання зусиль з іншими громадами у вирішенні спільних завдань стає невід'ємною складовою розвитку місцевого самоврядування та зміцнення його автономії.

Співробітництво сприяє посиленню спроможності громад, допомагає розвивати комунальну інфраструктуру, реалізовувати проєкти соціально-економічного розвитку та підвищувати якість послуг, що надаються жителям громад.

В умовах воєнного стану з допомогою ММС можна зміцнювати стійкість громад, підтримувати розвиток партнерства і допомоги громадам, які постраждали внаслідок воєнних дій.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА

Конституція України. Відповідно до частини другої статті 142 Конституції 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 установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Закони України. 17 червня 2014 року Верховною Радою України схвалено Закон України “Про співробітництво територіальних громад”, який визначає організаційні, фінансові, бюджетні та інші форми відносин між територіальними громадами з метою їх добровільного об'єднання, встановлює форми державної підтримки такого об'єднання, гарантує незмінність статусу населених пунктів сільської чи міської місцевості тощо. Організація співробітництва відбувається і з урахуваннями іншого законодавства, зокрема: Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Цивільного, Господарського кодексів України та інших актів законодавства.

Інші нормативно-правові акти . З метою забезпечення реалізації Закону України “Про співробітництво територіальних громад” Мінрегіоном, затверджено низку НПА, зокрема:

- Наказ від 15.08.2014 р. № 225 «Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад».
- Наказ від 27.08.2014 р. № 233 «Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад».
- Створений Реєстр договорів про співробітництво.



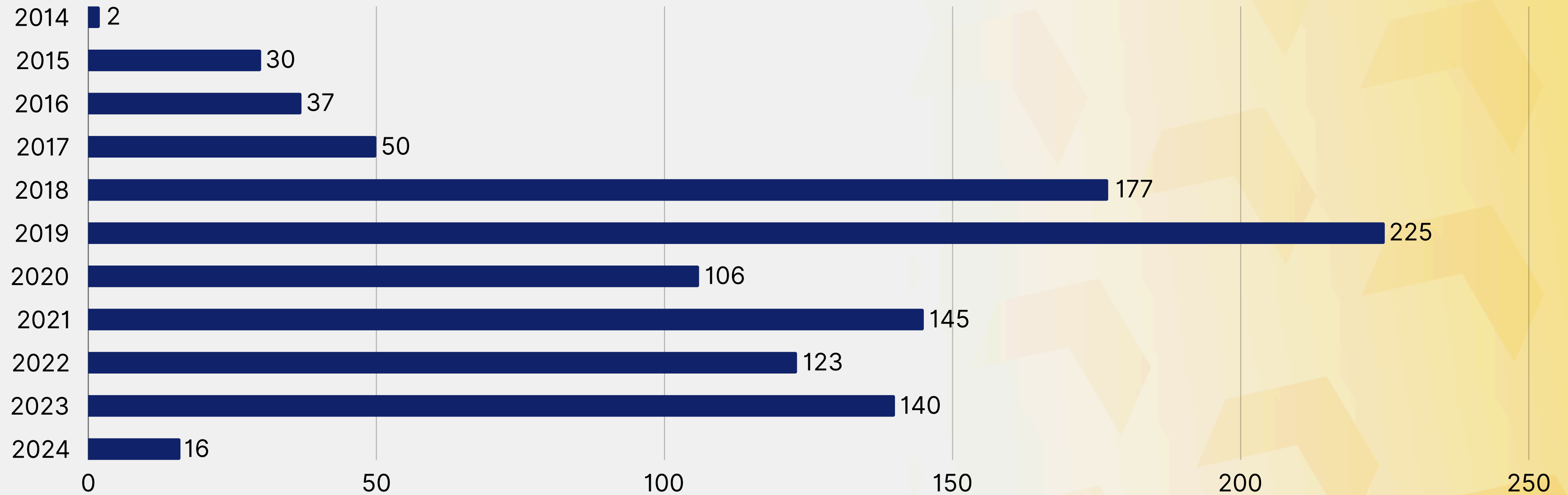
Посилання на Реєстр

ЯК ПРОВОДИЛОСЬ ДОСЛІДЖЕННЯ

- **Огляд нормативно-правової бази.** Редакція Закону “Про співробітництво територіальних громад” залишалася незмінною з часу його прийняття. У січні 2023 р. було внесені зміни щодо удосконалення порядку укладення договорів про співробітництво ТГ і надання можливості приєднуватися до вже організованого співробітництва за спрощеною процедурою.
- **Аналіз договорів про співробітництво.** Було проведено аналіз усіх договорів про співробітництво ТГ, що зареєстровані на сайті Міністерства. У результаті було встановлено, що з Реєстру не вилучаються договори, які втратили свою актуальність, немає чіткості у визначенні сфери договорів, що ускладнює можливість оцінити стан розвитку співробітництва ТГ.
- **Розробка анкети для опитування.** З метою дослідження поточного стану співробітництва в Україні та виявлення ключових факторів, що впливають на його ефективність, були розроблені основні показники, на основі яких можна провести аналіз та оцінку стану, ефективності від реалізації угод співробітництва, проблематики та перспективи розвитку співробітництва ТГ.
- **Проведення опитування.** Було проведено опитування громад в усіх регіонах України. Представники 546 громад повідомили про реалізацію ними понад 562 договорів міжмуніципального співробітництва. Також ними було надано 493 пропозиції щодо можливих змін або доповнень до законодавства з метою поліпшення співробітництва ТГ.
- **Узагальнення та аналіз результатів опитування.** Фінальним етапом дослідження є публічна презентація отриманих результатів. Презентація проводиться з метою інформування зацікавлених сторін про результати дослідження стану співробітництва територіальних громад та надання рекомендацій щодо поліпшення цієї сфери діяльності.

АНАЛІЗ ДИНАМІКИ УКЛАДАННЯ ДОГОВОРІВ ЗА РОКАМИ ПО УКРАЇНІ

Загальна кількість укладених договорів співробітництва в Україні протягом періоду з 2014 р. до 1 лютого 2024 р. - **1051 договори**

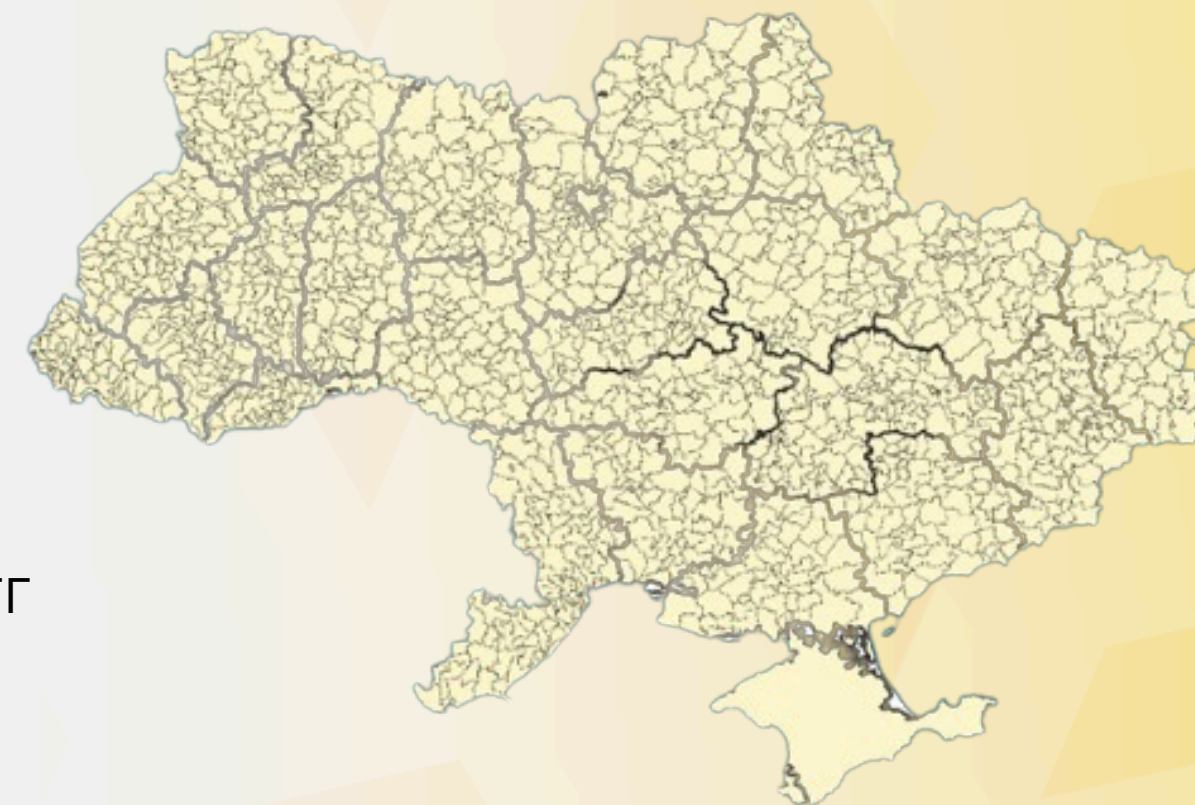


Примітка: у 2024 р. станом на 01 червня 2024 укладено **57** договорів

ВПЛИВ НОВОЇ СИСТЕМИ АТУ НА КІЛЬКІСТЬ ДОГОВОРІВ ПРО СПІВРОБІТНИЦТВО ТГ



11 520 ТГ



1 470 ТГ

За період: з 2014 – до 1 листопада 2020
було укладено **622** договори

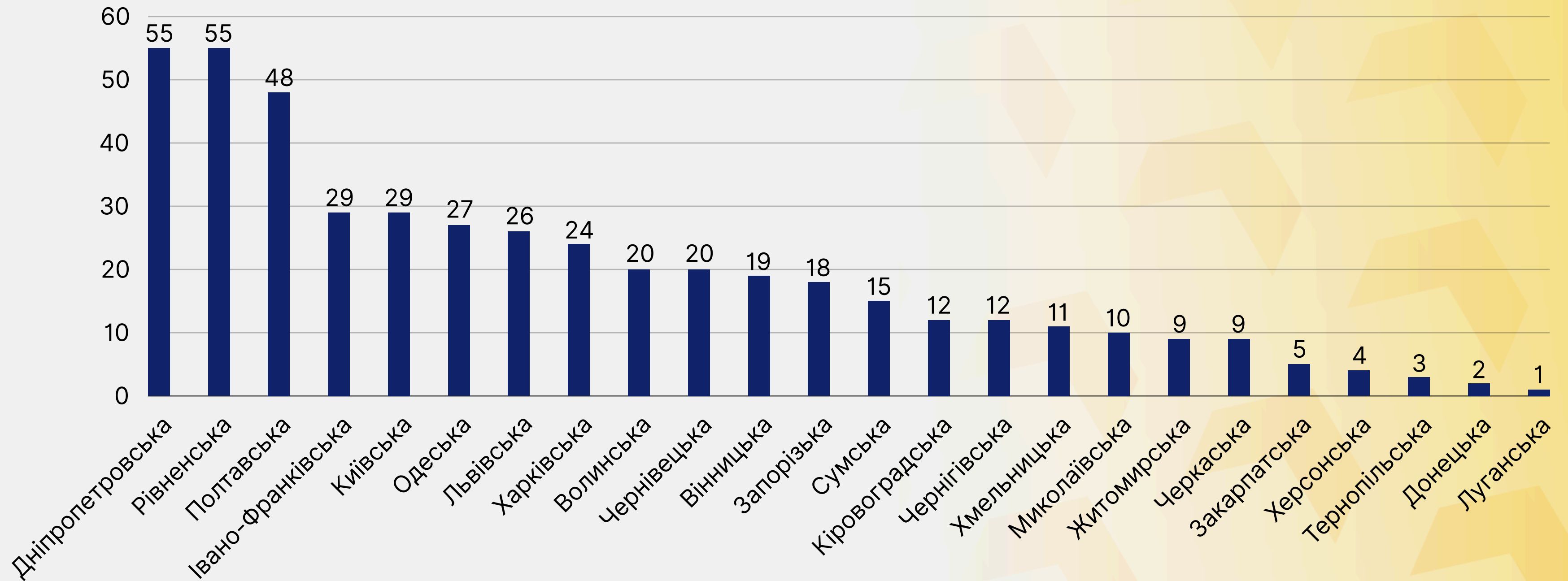
У 2020 році відбулися зміни в АТУ, у результаті якого замість 11520 ТГ було утворено 1470 ТГ і сформувалися нові ОМС та ВЦА. Тому значна частина договорів втратила актуальність

За період: з 1 листопада 2020 – до 1 лютого 2024
було укладено **429** договорів

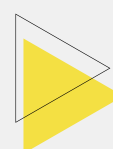
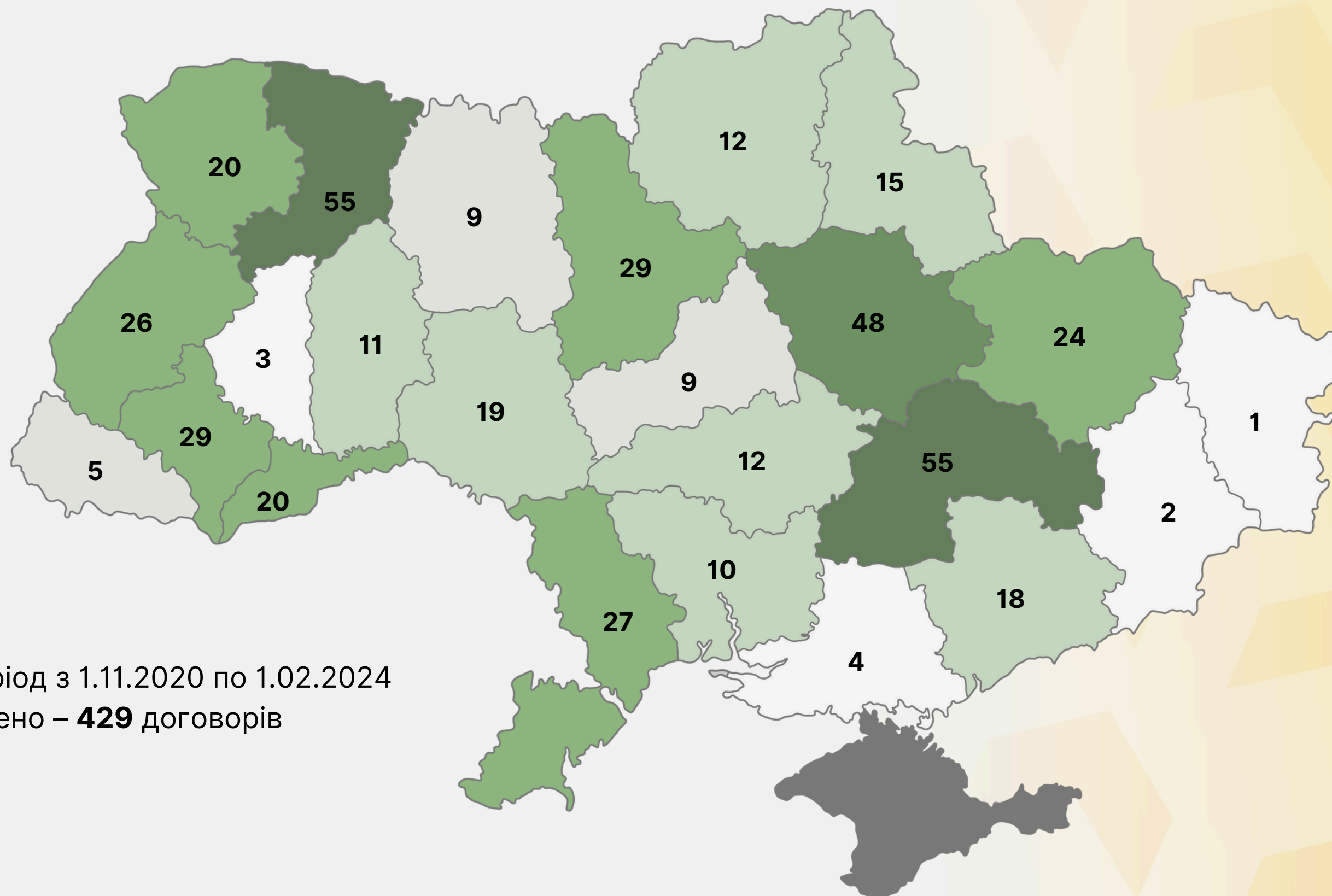
Дослідження ММС проводилося за період з 1.11.2020 – до 1.02.2024 стосовно 429 договорів, які були зареєстровані в цей період. Кількість ТГ, що уклали договори співробітництва – 657 з 1439 (46%)

АНАЛІЗ УКЛАДЕНИХ ДОГОВОРІВ ЗА ОБЛАСТЯМИ

За період з 1 листопада 2020 по 1 лютого 2024 укладено – **429** договорів



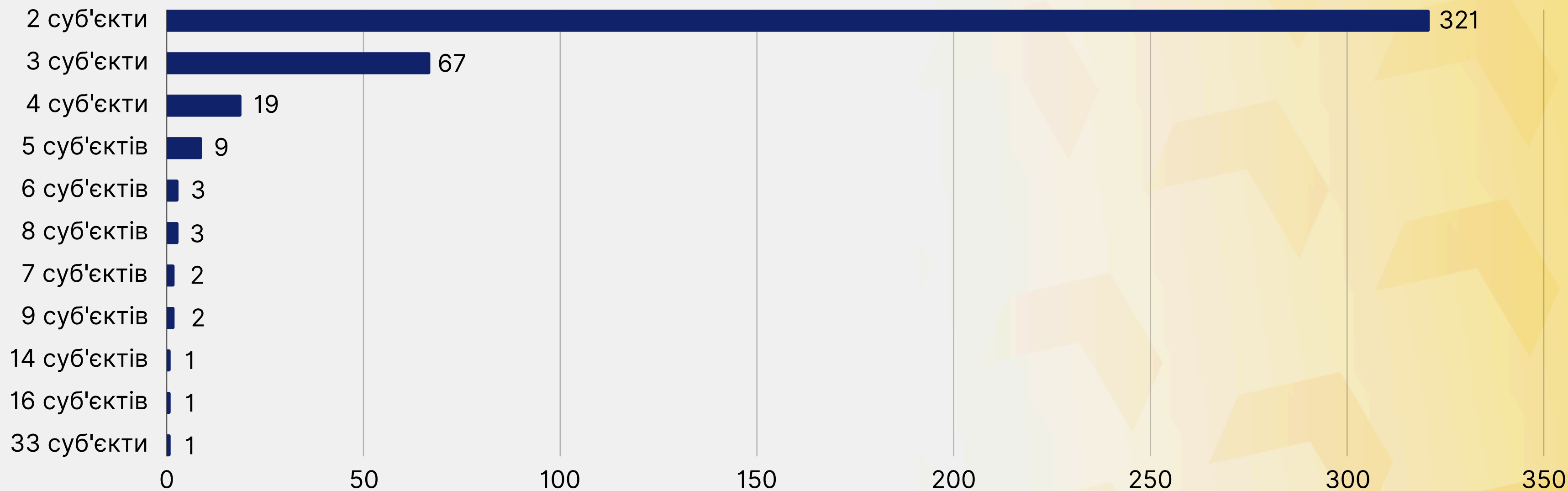
АНАЛІЗ УКЛАДЕНИХ ДОГОВОРІВ ЗА ОБЛАСТЯМИ



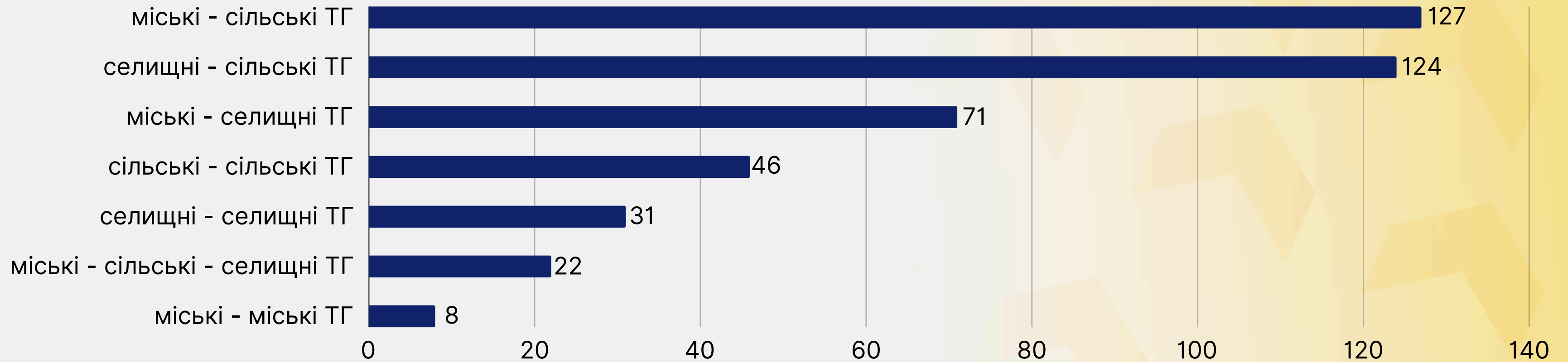
За період з 1.11.2020 по 1.02.2024
укладено – **429** договорів

АНАЛІЗ УКЛАДЕНИХ ДОГОВОРІВ ЗА КІЛЬКІСТЮ СУБ'ЄКТІВ

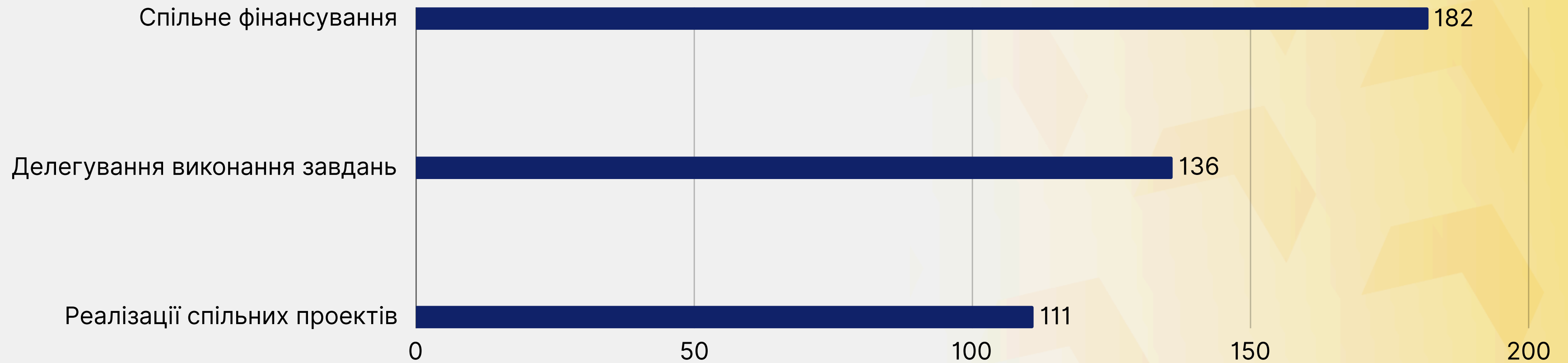
1111 ОМС - суб'єктами співробітництва укладено **429** договорів



АНАЛІЗ УКЛАДЕНИХ ДОГОВОРІВ ЗА ТИПОМ СУБ'ЄКТІВ

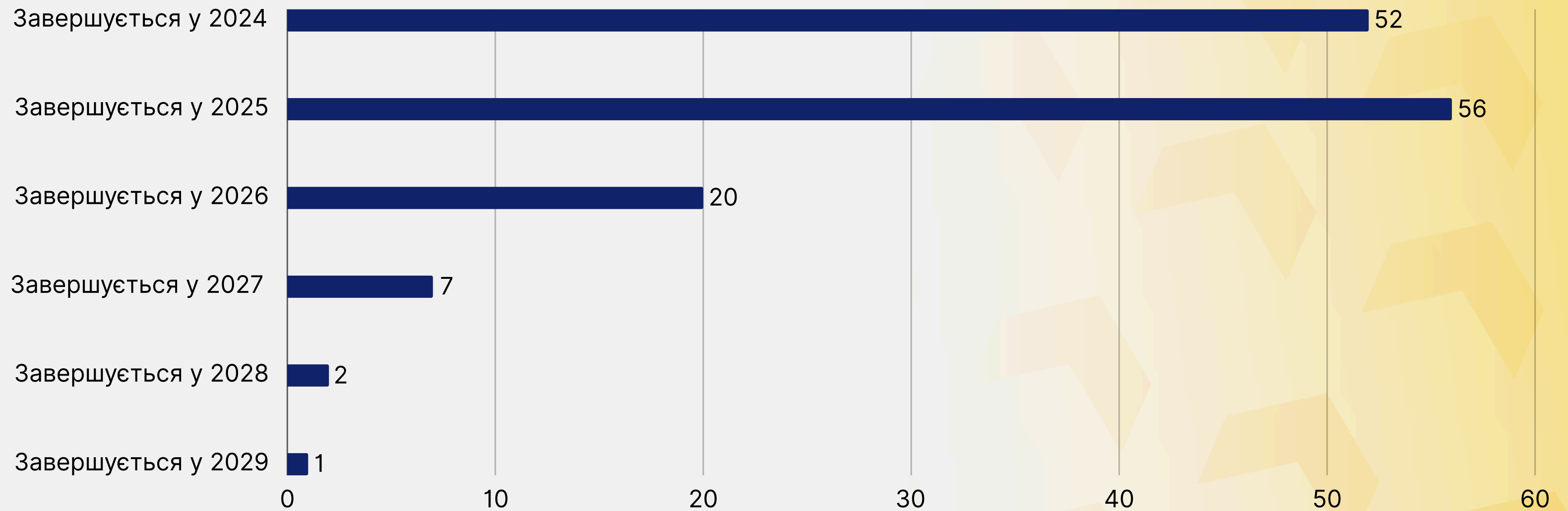


АНАЛІЗ УКЛАДЕНИХ ДОГОВОРІВ ЗА ФОРМАМИ СПІВРОБІТНИЦТВА



АНАЛІЗ УКЛАДЕНИХ ДОГОВОРІВ ЗА СТРОКАМИ ДІЇ

З **429** договорів - **138** чинних та **291** втратили чинність



ВИСНОВКИ ЩОДО ДОГОВОРІВ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Про чинний Реєстр договорів співробітництва ТГ:

- Реєстр є важливим інформаційно-аналітичним ресурсом, що віддзеркалює реальний стан/динаміку розвитку ММС.
- Реєстр договорів не розкриває в повному обсязі інформації про сфери ММС та проекти, які реалізуються в рамках цього співробітництва.
- У Реєстрі відсутній розподіл договорів, які є чинними і договорів, які втратили свою актуальність у зв'язку із завершенням їх терміну дії. Так, з 429 договорів лише 138 діючих, а 291 втратили чинність.
- Відповідно до Реєстру у 2024-2025 роках ще 108 із 138 договорів втратять свою чинність.

Про динаміку укладення договорів співробітництва ТГ:

- Реєстр свідчить, що за 2014 до 01.11.2020 у період децентралізації було укладено 622 договори, з яких 402 - в 2018-2019 роках, що найбільше за весь за 10-річний період (38%), а за період нового АТУ 01.11.2020 - 01.02.22024 – 429 (40%).
- Нерівномірність укладення договорів у розрізі регіонів, зокрема у Дніпропетровській, Рівненській, Полтавській областях укладено 158 договорів (38%), тоді як в Тернопільській - 2, Закарпатській - 5. Це свідчить про низьку обізнаність ТГ і недостатню координацію щодо переваг співробітництва ТГ.

ОПИТУВАННЯ СТАНУ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Важливою частиною дослідження щодо міжмуніципального співробітництва територіальних громад є проведення опитування.

Суб'єктами опитування були посадові особи органів місцевого самоврядування територіальних громад.

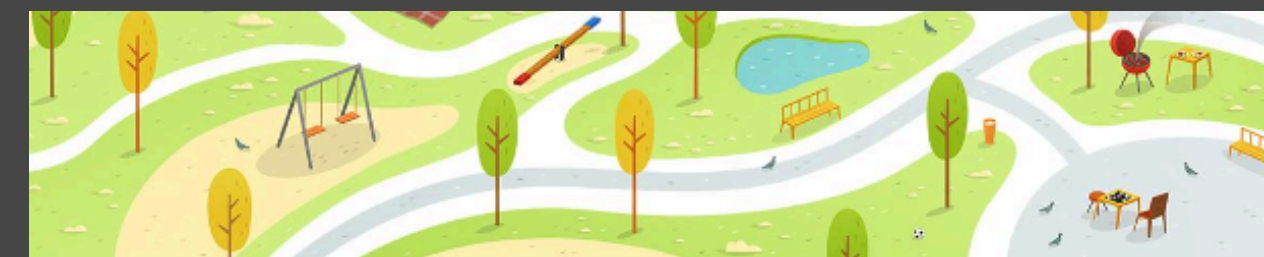
Формою опитування була Анкета, яка складалася з 4-х розділів та 39 питань.

Перелік питань анкети опитування базувався на аналізі попередніх аналітичних матеріалів з питань співробітництва та розвитку територіальних громад і за своїм змістом охоплював усі сторони співробітництва ТГ.

Анкета для опитування була розроблена на основі комбінації закритих та відкритих питань, що дозволило отримати різнопланові та конкретні відповіді від респондентів. Відповіді на них стали основою для аналізу ефективності механізмів співробітництва між ТГ та оцінка впливу співробітництва ТГ на їх соціально-економічний розвиток.



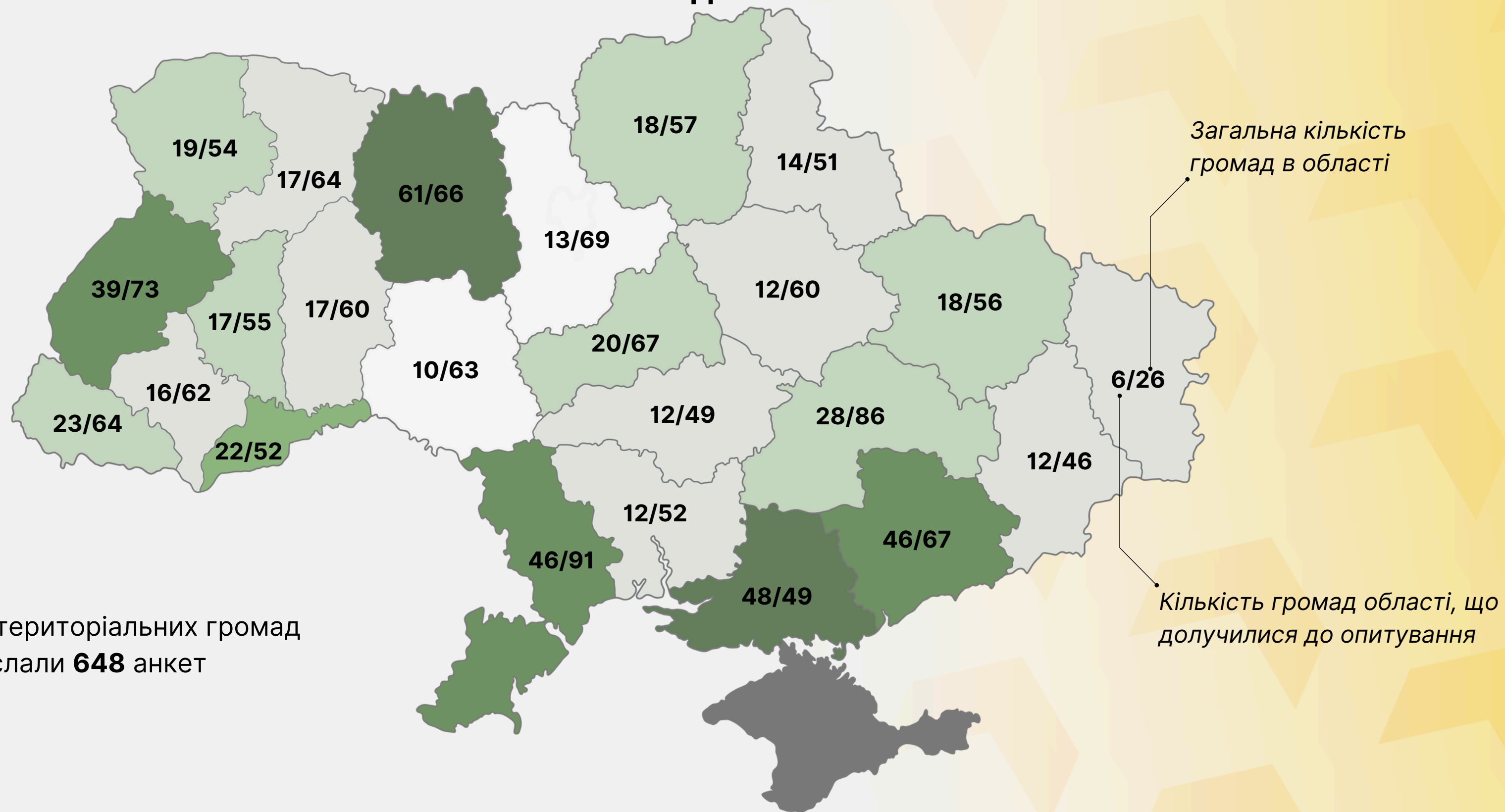
Посилання на Анкету



Опитування стану співробітництва територіальних громад

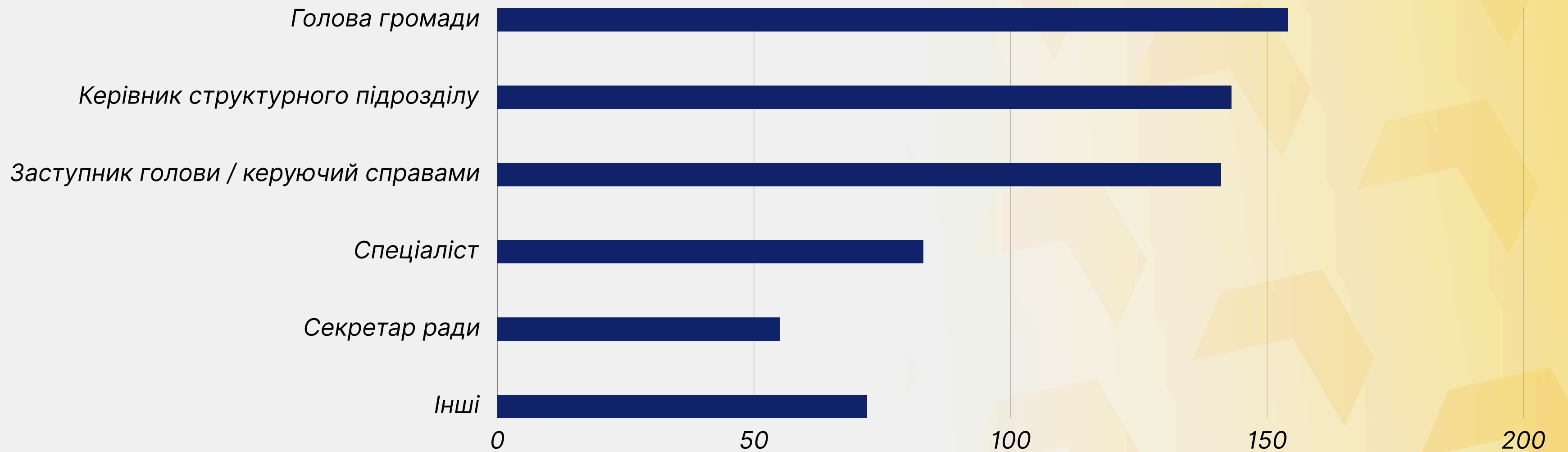
Програма USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE) у співпраці з Офісом Конгресу місцевих та регіональних влад при Президенті України проводить опитування стану співробітництва територіальних громад

РЕЗУЛЬТАТИ ОПИТУВАННЯ В РОЗРІЗІ РЕГІОНІВ ТА ГРОМАД



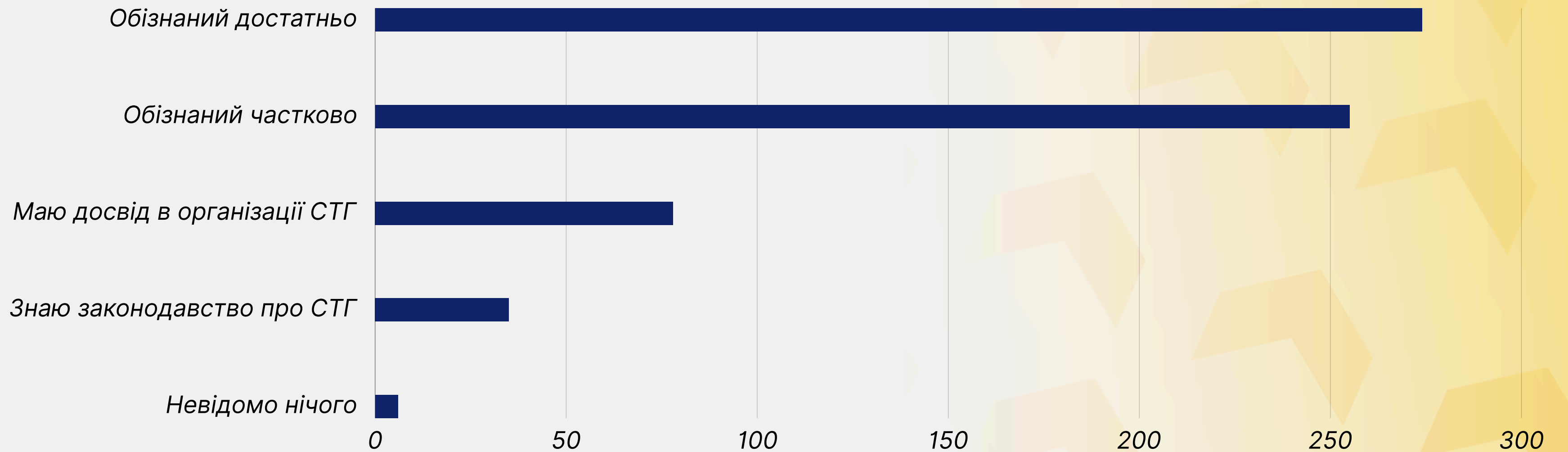
УЧАСНИКИ ОПИТУВАННЯ ЗА ПОСАДОЮ

648 відповідей



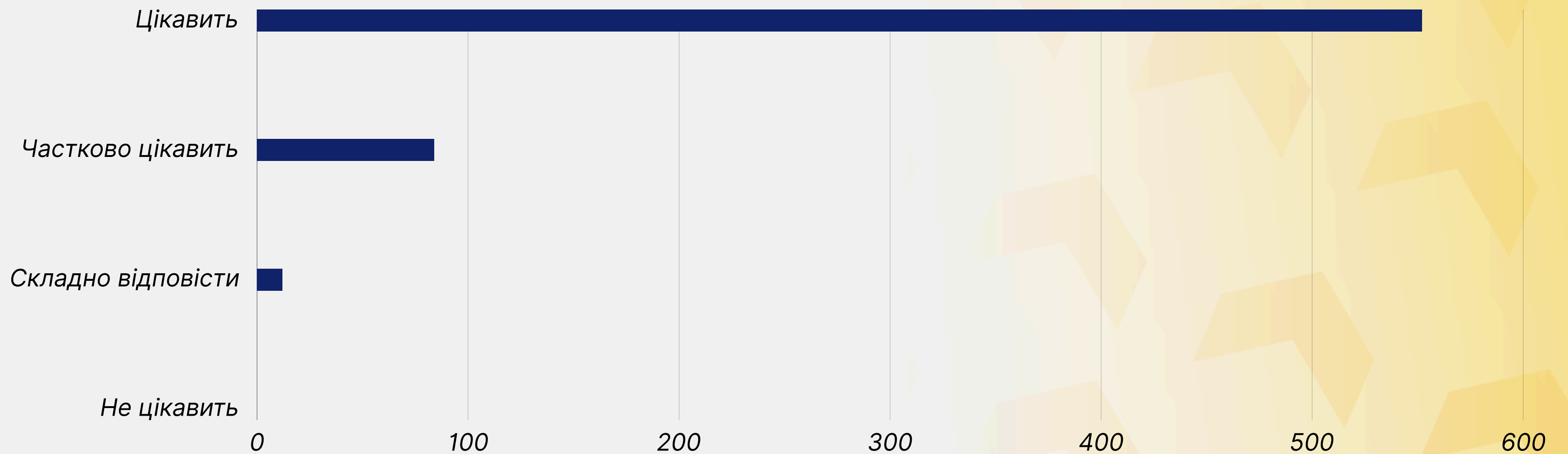
НАСКІЛЬКИ ВИ ОБІЗНАНІ ПРО СПІВРОБІТНИЦТВОМ ТГ?

648 відповідей



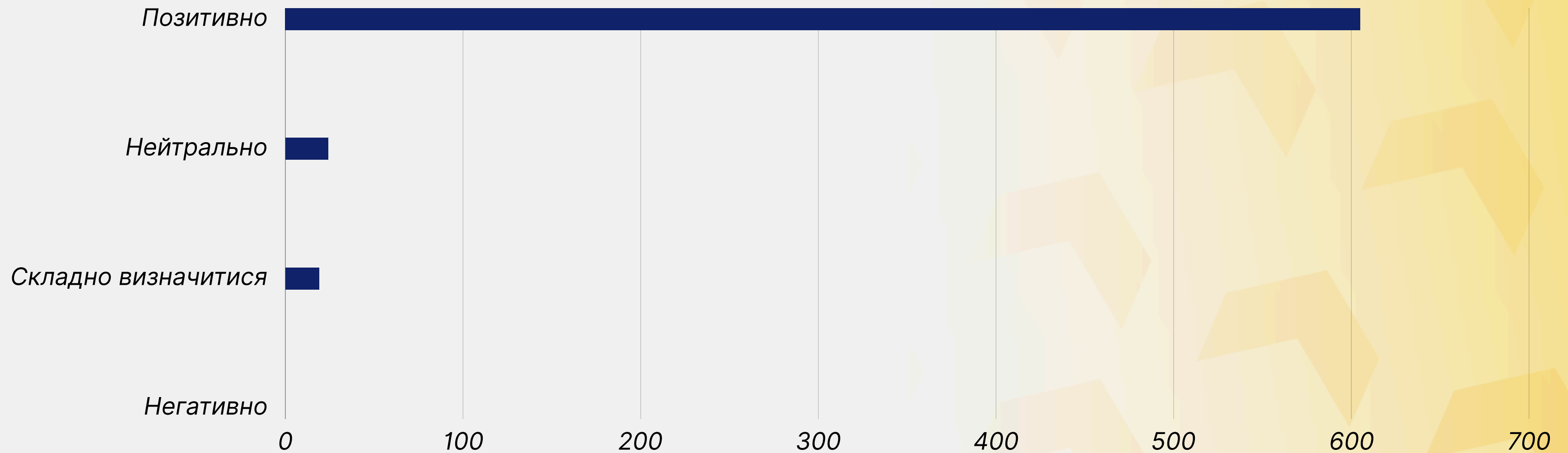
ЧИ ЦІКАВИТЬ ВАС СПІВРОБІТНИЦТВО ТГ?

648 відповідей



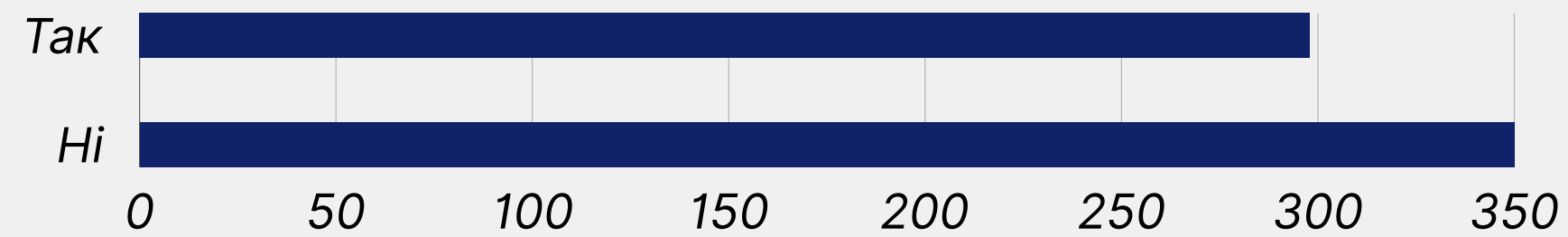
ЯК ВИ ОЦІНЮЄТЕ МОЖЛИВІСТЬ СПІВРОБІТНИЦТВА ТГ?

648 відповідей



ЧИ УКЛАДАЛА ВАША ГРОМАДА ДОГОВІР ПРО СПІВРОБІТНИЦТВО ТГ?

648 відповідей



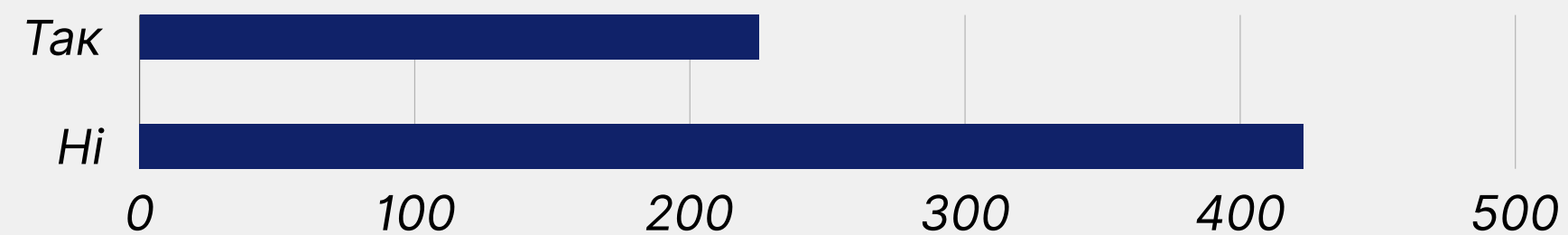
ЧИ ВДАЛОСЯ ВАШІЙ ГРОМАДІ ЗАОЩАДИТИ РЕСУРСИ ЗАВДЯКИ СПІВРОБІТНИЦТВУ ТГ?

294 відповіді



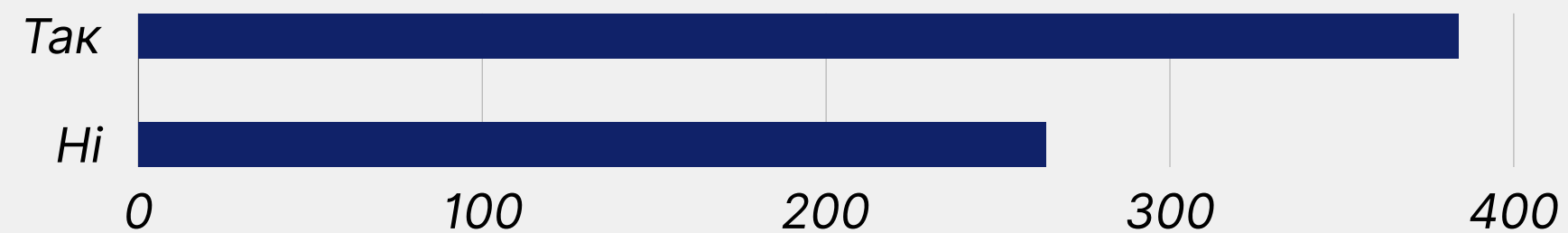
ЧИ ПРОХОДИЛИ ПРЕДСТАВНИКИ ВАШОЇ ГРОМАДИ НАВЧАННЯ З ПИТАНЬ СПІВРОБІТНИЦТВА ТГ?

648 відповідей



ЧИ Є У ВАШІЙ ГРОМАДІ ФАХІВЦІ, ЩО ВОЛОДІЮТЬ НЕОБХІДНИМИ ЗНАННЯМИ ДЛЯ РЕАЛІЗАЦІЇ СПІВРОБІТНИЦТВА ТГ?

648 відповідей



ЧИ ДОСЯГЛА ВАША ГРОМАДА ОЧІКУВАНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ ВІД СПІВРОБІТНИЦТВА ТГ?

296 відповіді



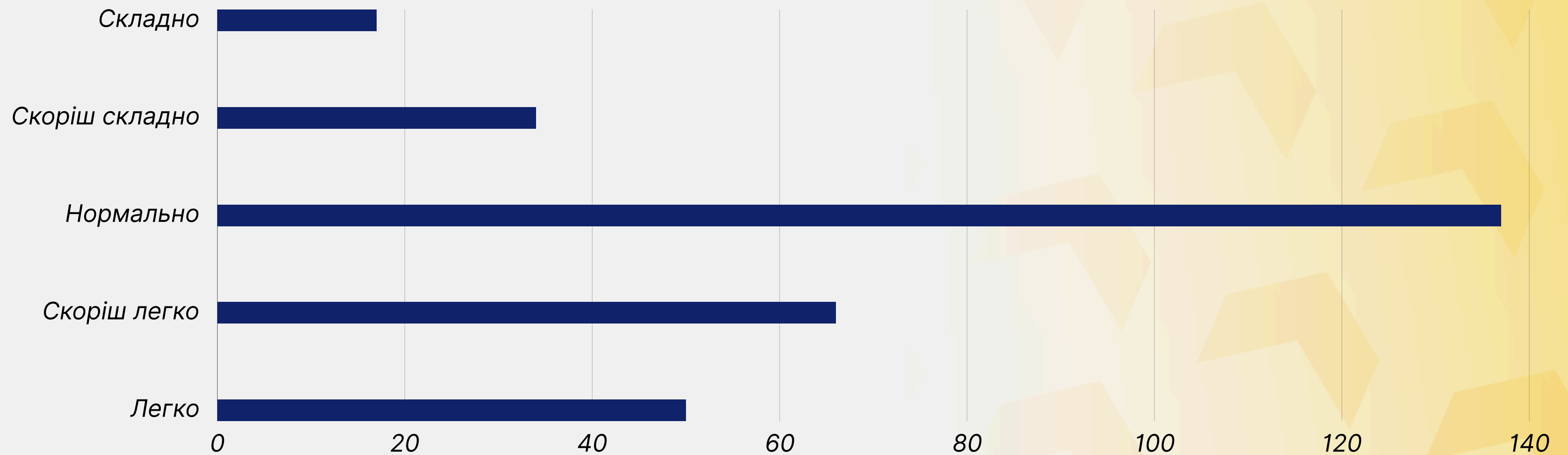
ПРОБЛЕМИ, ЯКІ ВДАЛОСЯ ВИРІШИТИ, А ТАКОЖ РЕАЛІЗОВАНІ ЗАХОДИ, ЗАВДЯКИ СПІВРОБІТНИЦТВУ ТГ

225 відповіді

Приклади: Облаштовано лабораторію у центральній лікарні. Забезпечено мешканців громад якісними адміністративними послугами. Забезпечено спортивну школу автобусом. Створено систему обміну досвідом. Облаштовано лабораторію у центральній лікарні. Придбано автомобіль з вивозу ТПВ. Підтримання створення малого бізнесу. Організовано утримання медичних закладів. Забезпечено якісними медичними послугами. Організовано вивіз сміття. Організовано видачу будівельних паспортів. Відремонтовано фасад будинку культури. Відремонтовано школу. Створено інклюзивні класи. Відновлено євроколію. Придбано медикаменти. Відремонтовано дорогу. Проведено фестивалі. Організовано збір сміття. Придбано генератор. Організовано підтримку ВПО. Створено радіомережі. Відкрито ЦНАП.

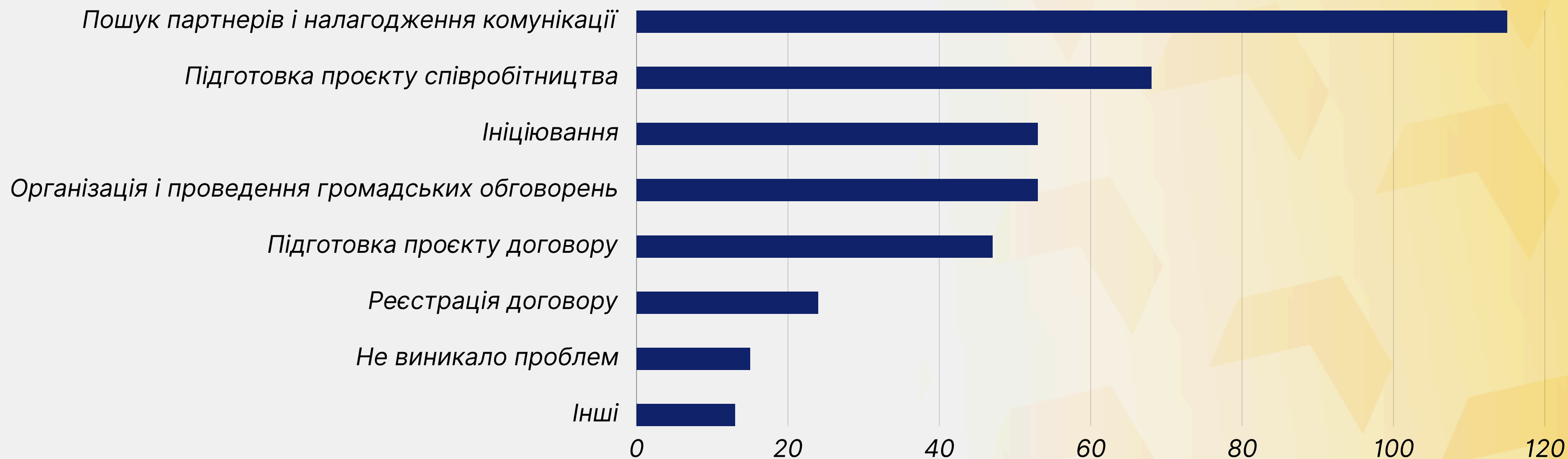
ОЦІНІТЬ РІВЕНЬ СКЛАДНОСТІ ПРОЦЕСУ УКЛАДЕННЯ ДОГОВОРУ/ДОГОВОРІВ ПРО СПІВПРАЦЮ ДЛЯ ВАШОЇ ТГ

304 відповіді



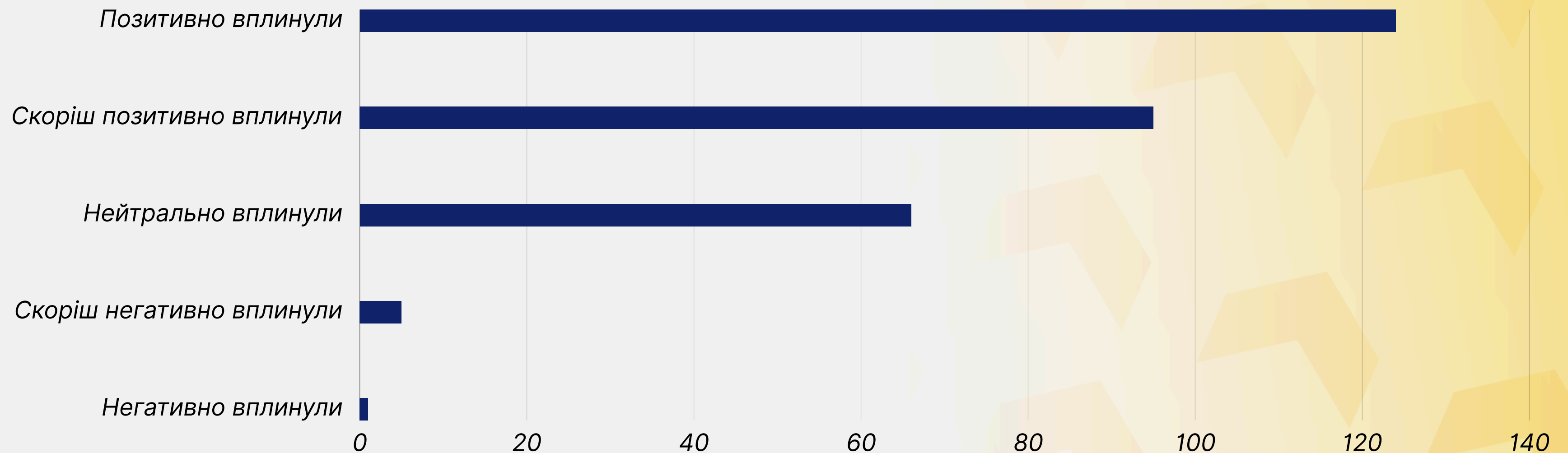
НА ЯКОМУ ЕТАПІ З ОРГАНІЗАЦІЇ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ВИНИКАЛО НАЙБІЛЬШЕ ПРОБЛЕМ?

297 респондентів надали 388 відповідей



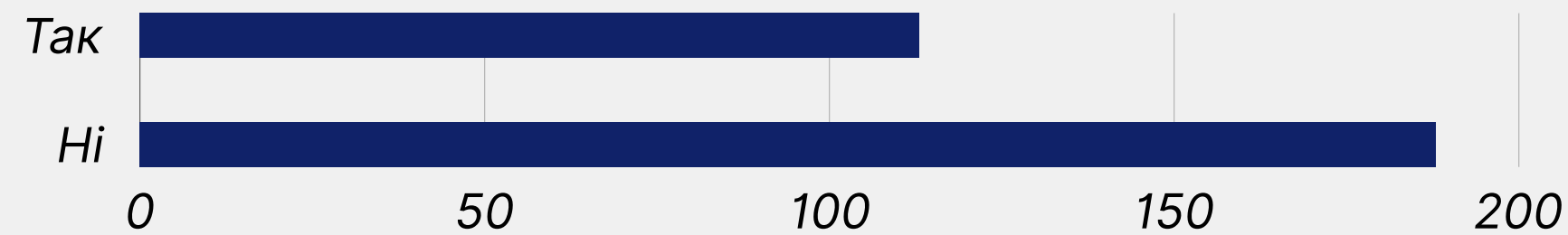
ОЦІНІТЬ НАСКІЛЬКИ ВПЛИНУЛИ РЕЗУЛЬТАТИ УКЛАДЕНОГО ДОГОВОРУ НА ЯКІСТЬ ПОСЛУГ НАДАНИХ МЕШКАНЦЯМ ГРОМАДИ

291 відповідь



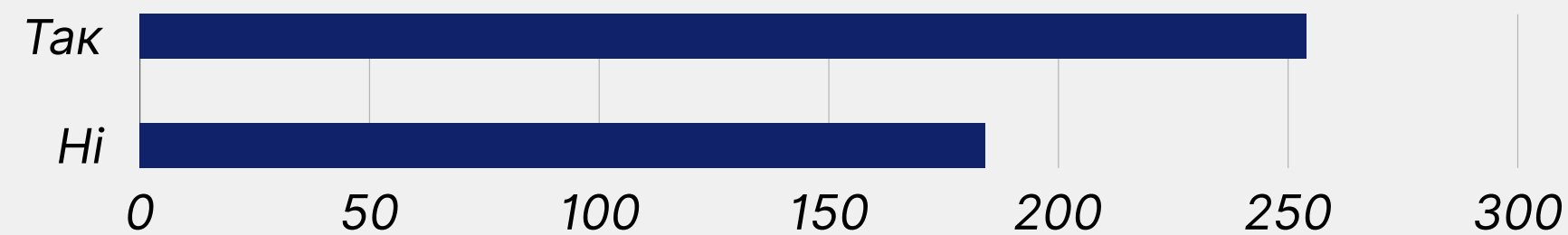
ЧИ ПРОВОДИЛА ВАША ГРОМАДА ГРОМАДСЬКІ СЛУХАННЯ СТОСОВНО ПОТЕНЦІЙНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ТГ?

301 відповідь



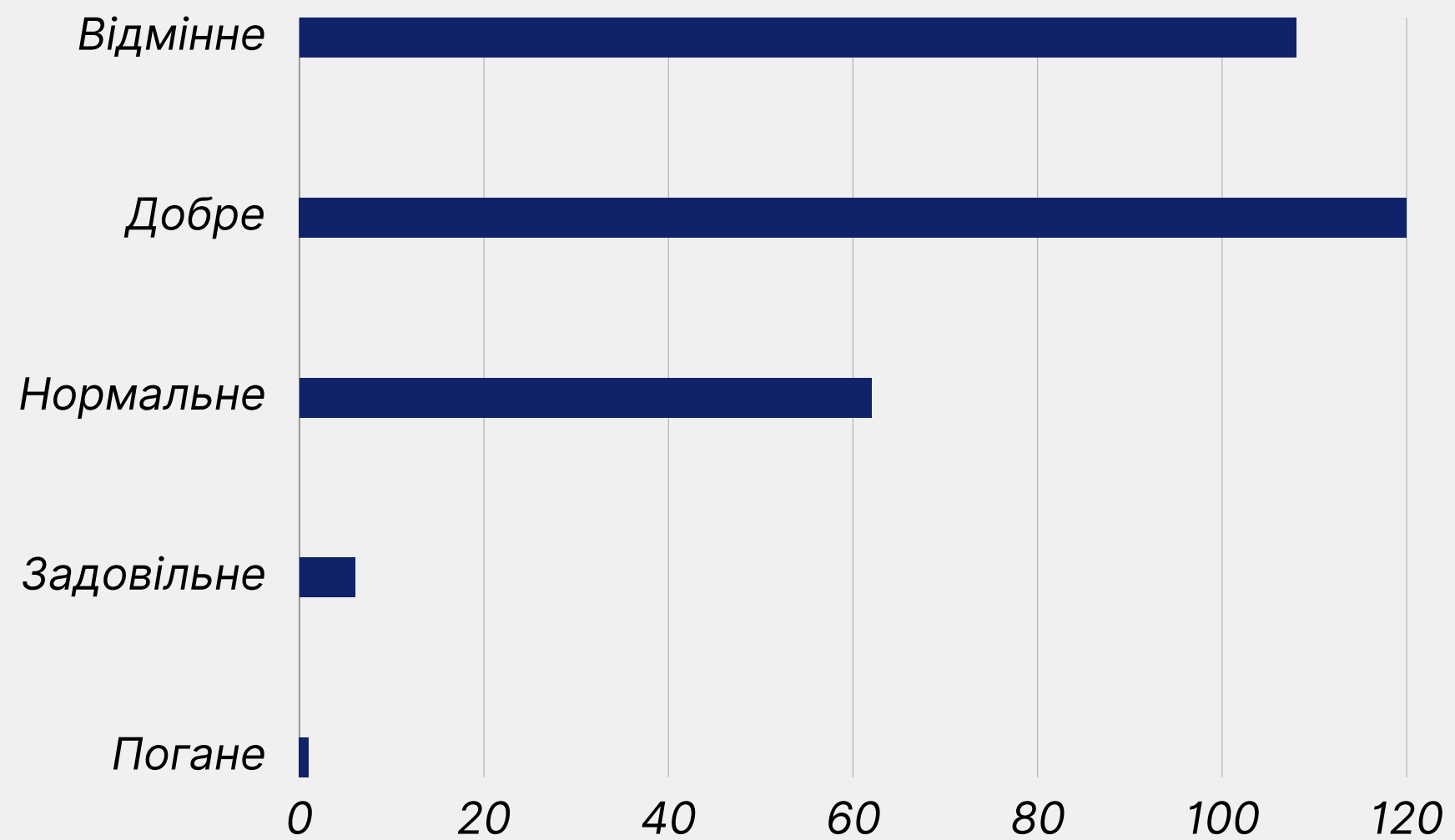
ЧИ БУЛИ СПРОБИ У ВАШІЙ ГРОМАДІ РОЗПОЧАТИ ПЕРЕГОВОРИ АБО ОБГОВОРЕННЯ З ІНШИМИ ГРОМАДАМИ ЩОДО МОЖЛИВОСТІ УКЛАДЕННЯ ДОГОВОРІВ ПРО СПІВРОБІТНИЦТВО ТГ?

438 відповідей



ОЦІНІТЬ ЗАГАЛЬНЕ ВРАЖЕННЯ ВІД СПІВРОБІТНИЦТВА ТГ

297 відповідей



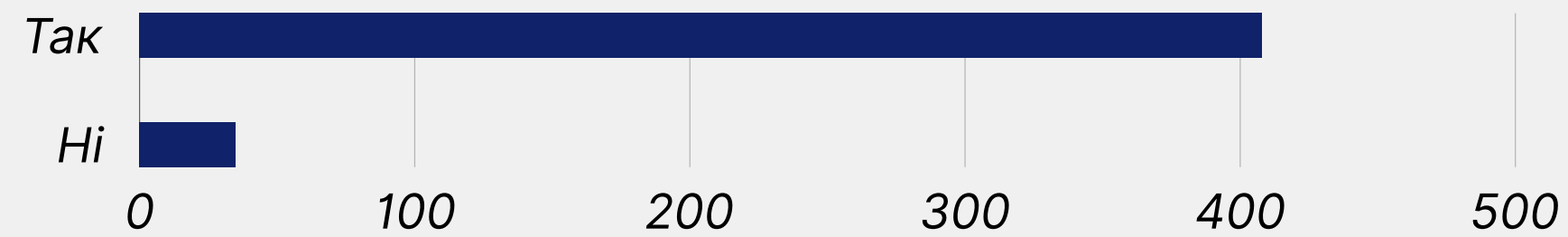
З ЯКОЇ ПРИЧИНИ ВАША ГРОМАДА НЕ УКЛАДАЛА ДОГОВІР ПРО СПІВРОБІТНИЦТВО ТГ?

409 респондентів надали **708** відповідей



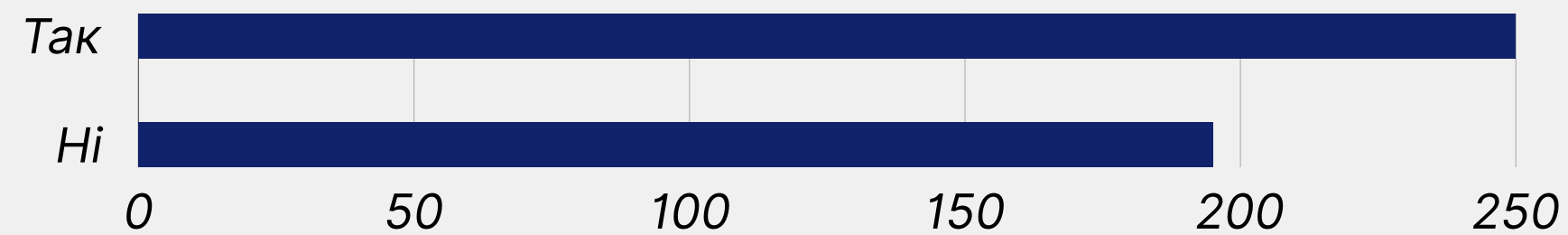
ЧИ ВВАЖАЄТЕ ВИ НЕОБХІДНИМ УКЛАДАТИ ДОГОВОРИ ПРО СПІВРОБІТНИЦТВО З ІНШИМИ ТГ?

443 відповіді



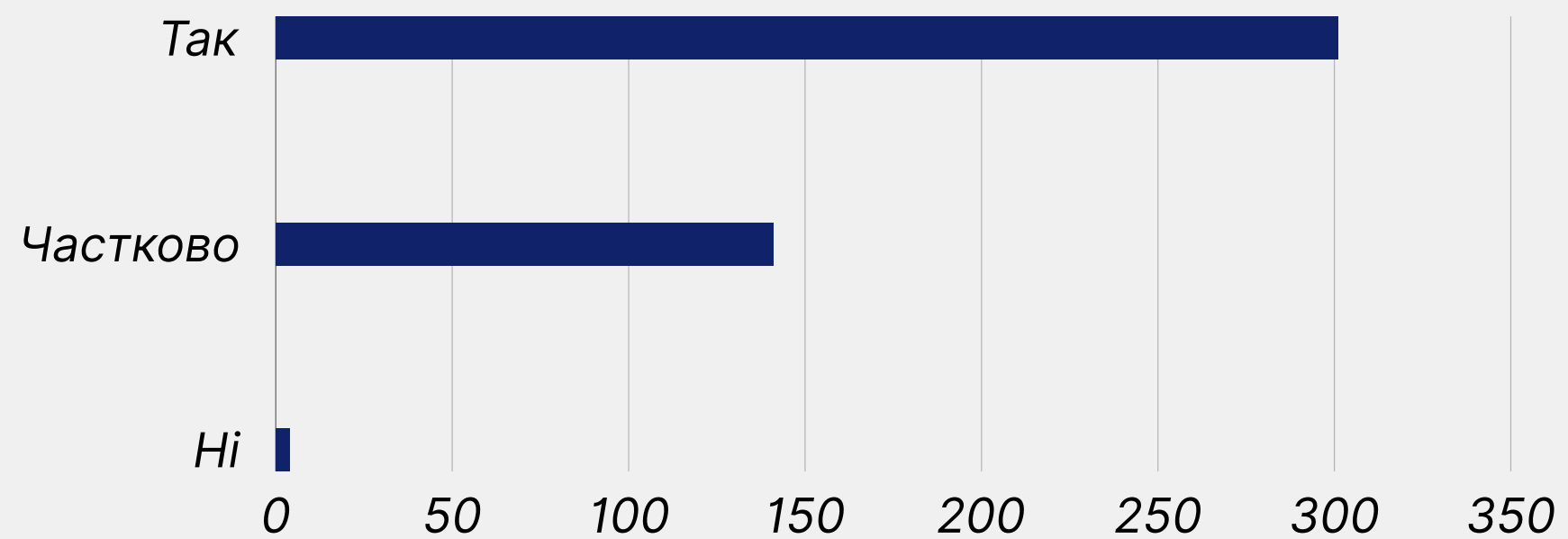
ЧИ ПЛАНУЄ ВАША ГРОМАДА НАЙБЛИЖЧИМ ЧАСОМ УКЛАДАТИ ДОГОВІР ПРО СПІВРОБІТНИЦТВО ТГ?

445 відповідей



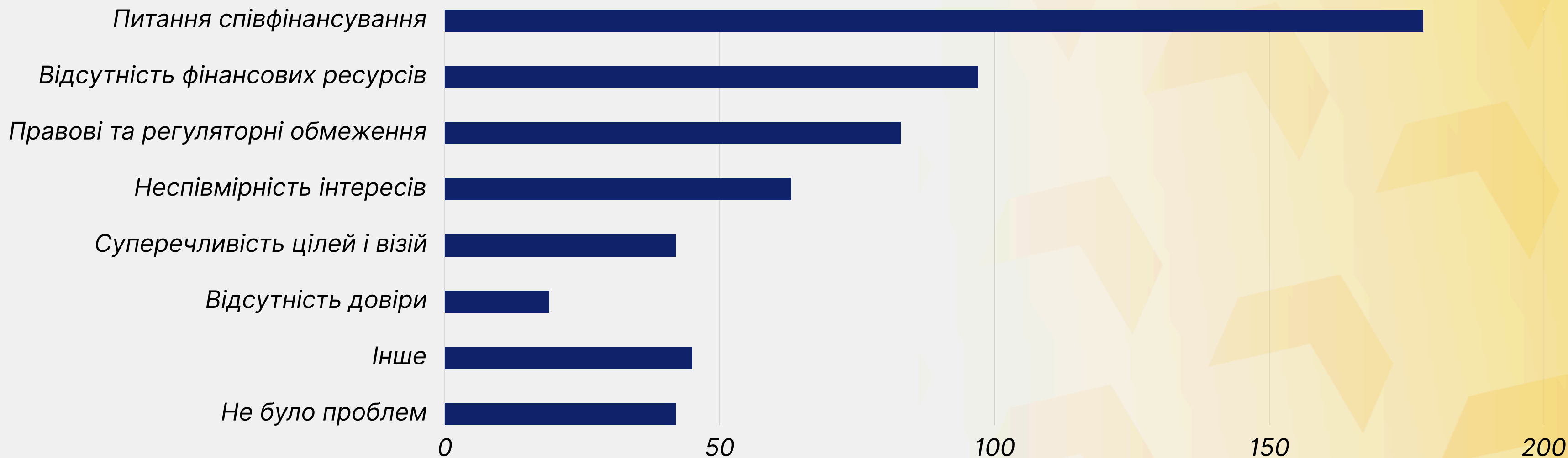
ЧИ БАЧИТЕ ВИ ПЕРЕВАГИ В УКЛАДАННІ ДОГОВОРІВ ПРО СПІВРОБІТНИЦТВО ТГ ДЛЯ ВАШОЇ ГРОМАДИ?

446 відповідей



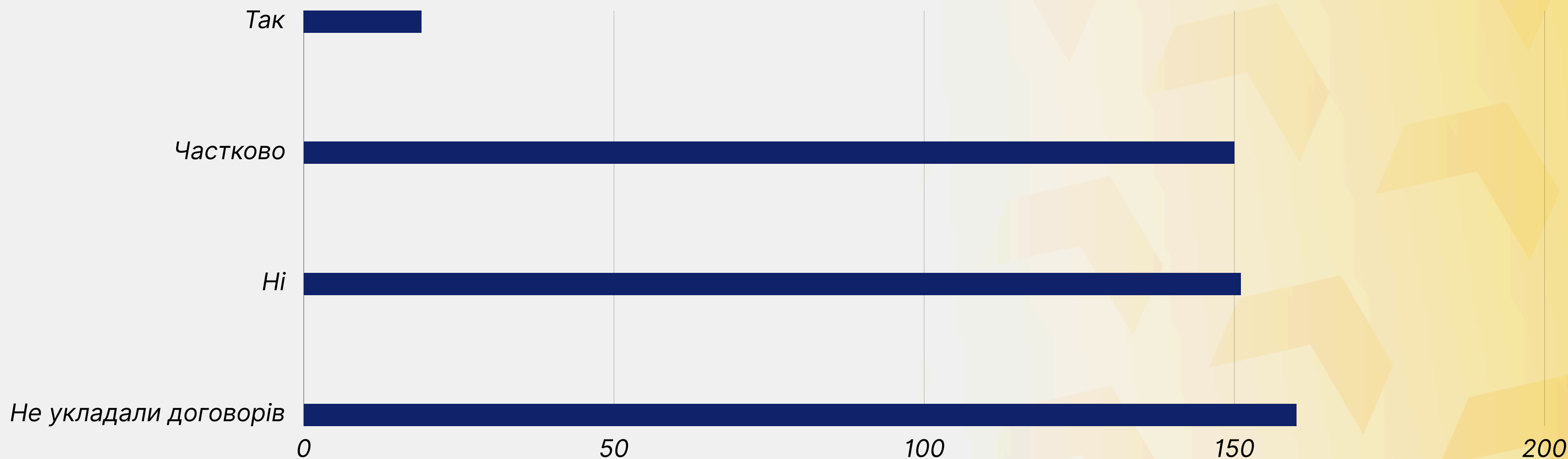
ЯКЩО ВАША ГРОМАДА МАЛА ДОСВІД СПІВРОБІТНИЦТВА, ЯКІ БУЛИ ПРОБЛЕМИ НА ЕТАПІ ПОГОДЖЕННЯ ТА ПІДГОТОВКИ ДОГОВОРІВ СПІВРОБІТНИЦТВО ТГ?

409 респондентів надали **569** відповідей



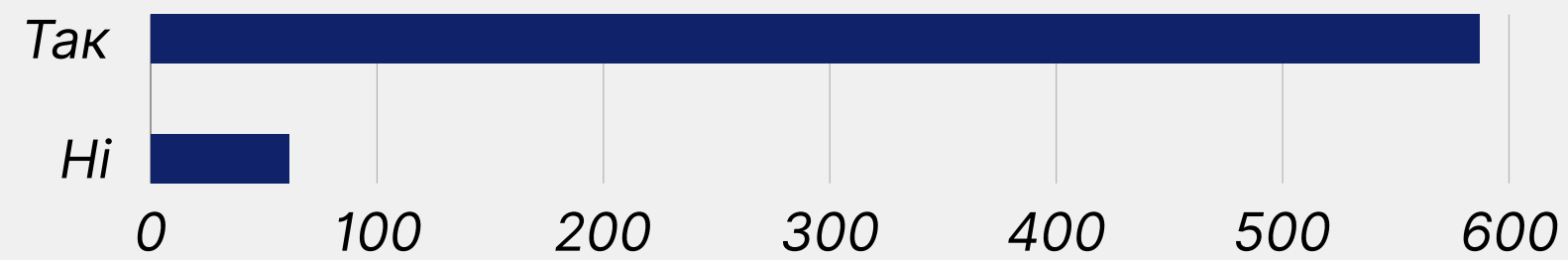
ЯКЩО ВАША ГРОМАДА МАЛА ДОСВІД СПІВРОБІТНИЦТВА, ЧИ ВИНИКАЛИ У ВАС ТРУДНОЩІ ІЗ ЗАКОНОДАВЧИМ РЕГУЛЮВАННЯМ МЕХАНІЗМІВ ФІНАНСУВАННЯ ПРОЄКТІВ СПІВРОБІТНИЦТВА ТГ?

480 відповідей



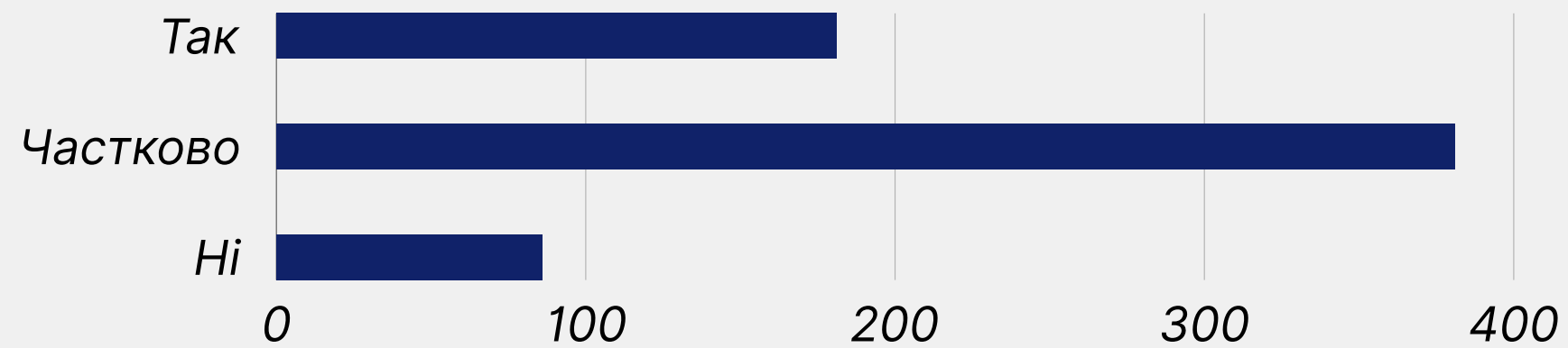
ЧИ ВІДОМО ВАМ ПРО ІСНУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА, ЩО РЕГУЛЮЄ СПІВРОБІТНИЦТВО МІЖ ТГ?

648 відповідей



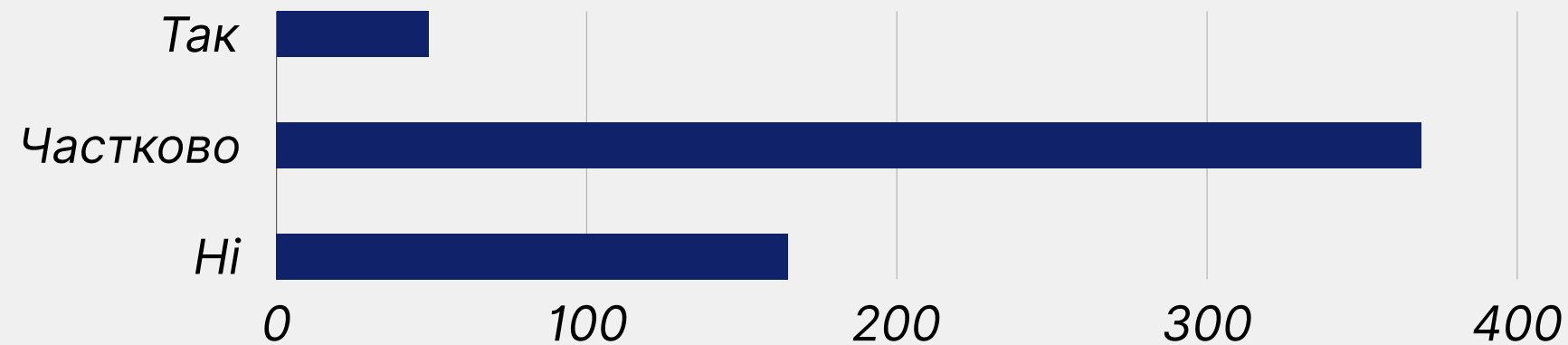
ЧИ ВИВЧАЛИ ВИ ЗАКОНОДАВСТВО, ЩО РЕГУЛЮЄ СПІВРОБІТНИЦТВО МІЖ ТГ?

648 відповідей



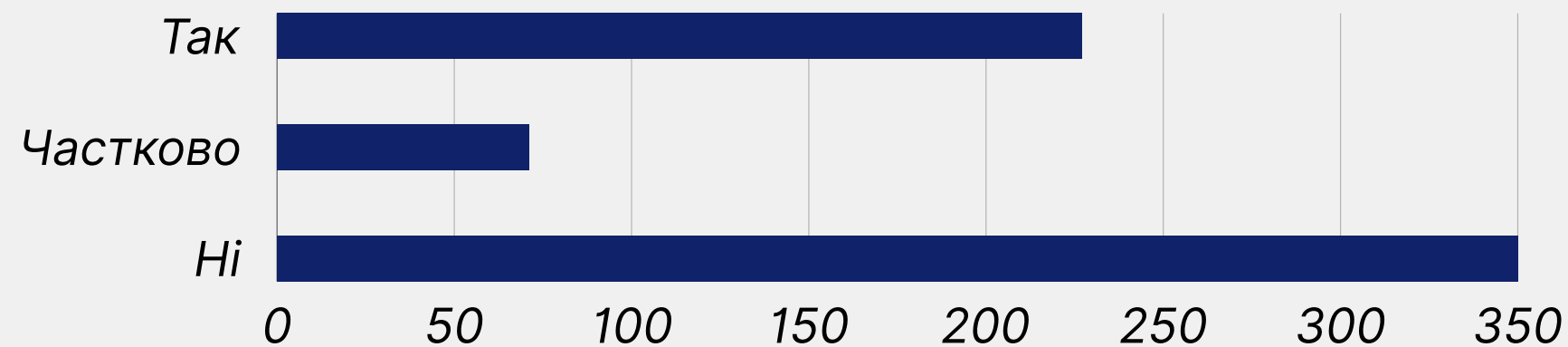
ЧИ ВИНИКАЛИ У ВАС ТРУДНОЦІ З РОЗУМІННЯМ/ЗАСТОСУВАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО СПІВРОБІТНИЦТВА ТГ?

648 відповідей



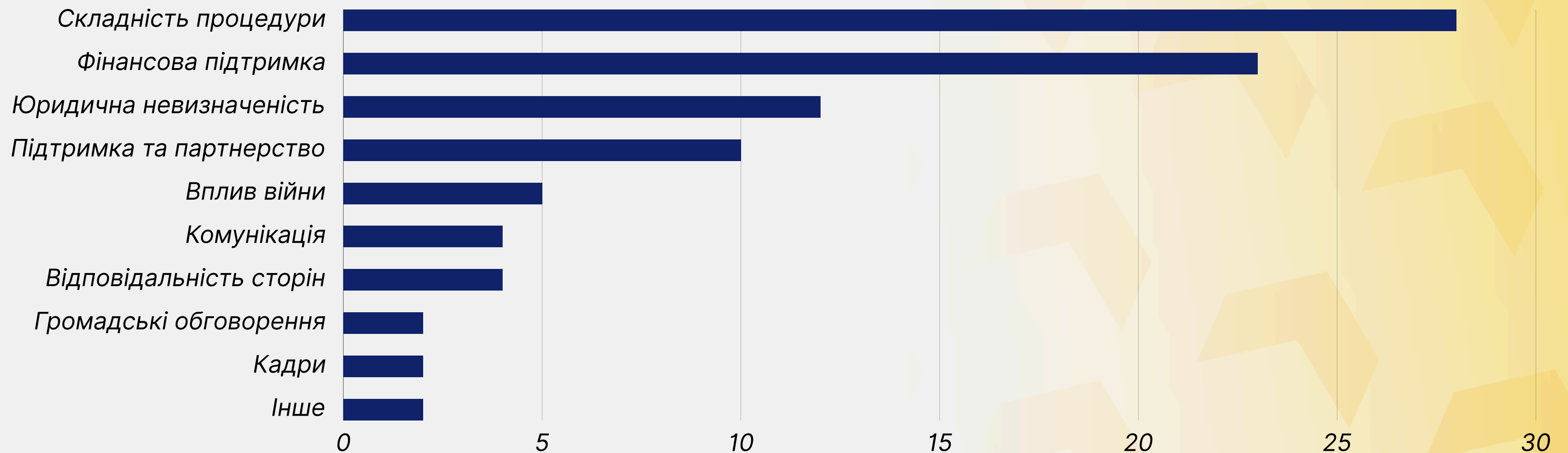
ЧИ ДОСТАТНЬО ВРЕГУЛЬОВАНИЙ У ЧИННОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ ПОРЯДОК УКЛАДЕННЯ ДОГОВОРІВ ПРО СПІВРОБІТНИЦТВО МІЖ ТГ?

648 відповідей



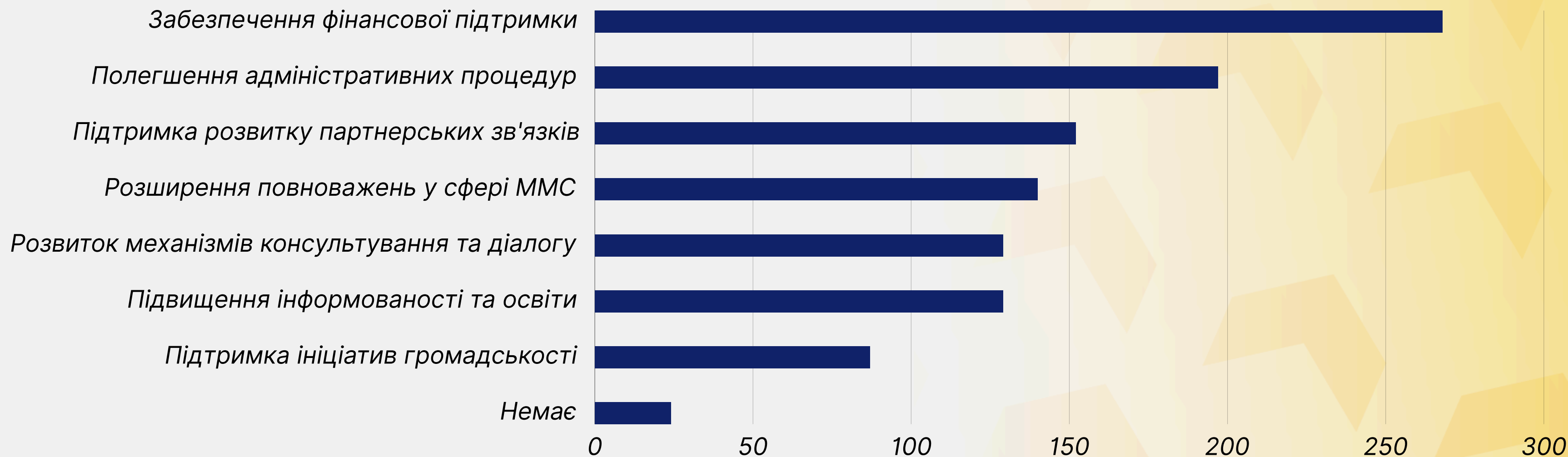
ЯКІ КОНКРЕТНІ АСПЕКТИ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО СПІВРОБІТНИЦТВО МІЖ ТГ ВАМ ЗДАЮТЬСЯ НЕДОСТАТНЬО ВРЕГУЛЬОВАНИМИ АБО ПРОБЛЕМАТИЧНИМИ?

92 відповіді



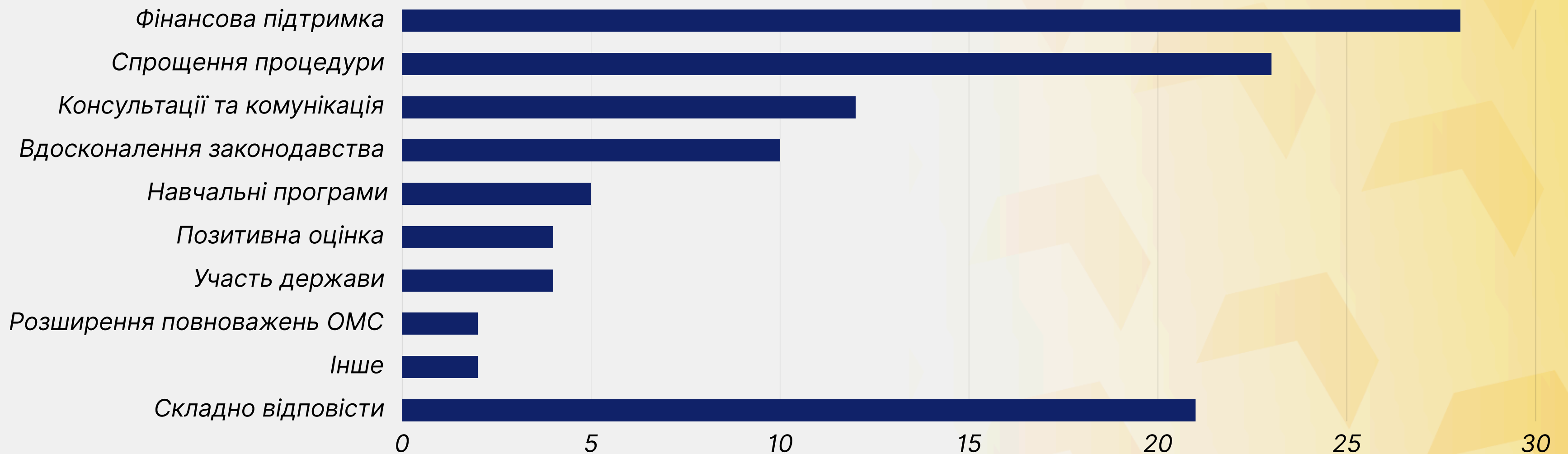
ЧИ МАЄТЕ ВИ ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО МОЖЛИВИХ ЗМІН АБО ДОПОВНЕНЬ ДО ЗАКОНОДАВСТВА З МЕТОЮ ПОЛІПШЕННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА МІЖ ТГ?

493 респондентів надали 1126 відповідей



ЯКІ СТИМУЛЮЮЧІ ЗАХОДИ З БОКУ ДЕРЖАВИ ВИ ВВАЖАЄТЕ ПОТРІБНИМИ ДЛЯ ПОКРАЩЕННЯ СТАНУ СПІВРОБІТНИЦТВА МІЖ ТГ?

111 відповідей



Висновки та пропозиції

- Тема співробітництва ТГ цікавить (**98%** опитаних) представників громад.
- Представники громад налаштовані позитивно (**97%** опитаних) щодо співробітництва ТГ.
- Переважна більшість громад (**92%** опитаних) вважає необхідним укласти договори про співробітництво з іншими ТГ.
- Більшості громад вдається отримати очікувані результати від співробітництва ТГ (**82%** опитаних).
- Більшість громад оцінюють рівень складності процесу укладення договору про співпрацю ТГ як нормальний або легкий (**83%** опитаних).
- Загальне враження від співробітництва ТГ більшість громад оцінило як нормальне або відмінне (**98%** опитаних).
- Більшості громад вдається заощадити ресурси завдяки співробітництву ТГ (**76%** опитаних).
- Найскладнішим етапом з організації співробітництва територіальних громад є пошук партнерів і налагодження комунікації (**30%** опитаних).
- Представники громад недостатньо мають знань і не проходили навчання з питань співробітництва ТГ (**65%** опитаних).
- Найрозповсюдженішою причиною не укладання договору про співробітництво ТГ є недостатність необхідних знань і навичок (**17%** опитаних).
- Найрозповсюдженішою проблемою на етапі погодження та підготовки договорів співробітництва ТГ були фінансові питання та труднощі (**31%** опитаних).

Висновки та пропозиції щодо законодавчого регулювання

1. Недостатньо врегульованими або проблематичними є аспекти пов'язані зі складністю та довготривалістю процедури співробітництва ТГ (**30%** опитаних). У зв'язку з цим пропонується:
 - Удосконалити порядок ініціативи з організації співробітництва ТГ.
 - Спростити процедури громадського обговорення, особливо в умовах воєнного стану, зокрема для договорів, що стосуються безпекових та оборонних питань.
2. Труднощі із законодавчим регулюванням механізмів фінансування проєктів співробітництва ТГ (**53%** опитаних). У зв'язку з цим, пропонується:
 - Передбачити можливість фінансування співробітництва в період поточного року укладення угоди.
 - Вилучити необхідність узгодження у Міністерстві фінансів України міжбюджетних трансфертів на співфінансування співробітництва (передбачено Постановою КМУ №252 від 11.03.2022).
3. Для покращення стану співробітництва між ТГ доцільно застосувати фінансову підтримку з боку держави (**25%** опитаних).
4. Труднощі з розумінням чи застосуванням законодавства щодо співробітництва ТГ (**72%** опитаних). У зв'язку з цим, пропонується:
 - Проведення брифінгів, семінарів для громад.
 - Розповсюдженням кращих практик співробітництва.
5. Інші пропозиції:
 - Вирішення питання підстав та порядку пролонгації договорів.
 - Спрощення процедур припинення договорів.
 - Удосконалення порядку Моніторингу співробітництва і, зокрема Реєстру про співробітництво, визначення форми звіту для суб'єктів співробітництва.



Дякуємо за увагу!

**експерти
Програми USAID DOBRE
e.mail@globalcommunities.org**