

**АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ**

**ЩОДО ПРАКТИКИ ВИКОРИСТАННЯ ПОТЕНЦІЙНИМИ**

**СУБ'ЄКТАМИ СПІВРОБІТНИЦТВА ПРИМІРНИХ**

**ФОРМ ДОГОВОРІВ ПРО СПІВРОБІТНИЦТВО**

**ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

## ВСТУП

Цей звіт підготовлено на основі результатів проведеного опитування сільських, селищних, міських голів, які від імені територіальних громад уклали відповідні договори про співробітництво та аналізу текстів копій договорів про співробітництво територіальних громад, наданих Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства.

Завдання, які ставилися до початку проведення дослідження:

- провести опитування сільських, селищних, міських голів, які від імені територіальних громад уклали договори про співробітництво, узагальнити його результати та на цій основі виявити чинники, які могли мати негативний чи позитивний вплив на процес організації співробітництва, зокрема, підготовки проектів договорів про співробітництво територіальних громад;

- проаналізувати тексти копій договорів та виявити типові помилки, яких припускалися члени комісій з підготовки проектів договорів про співробітництво територіальних громад;

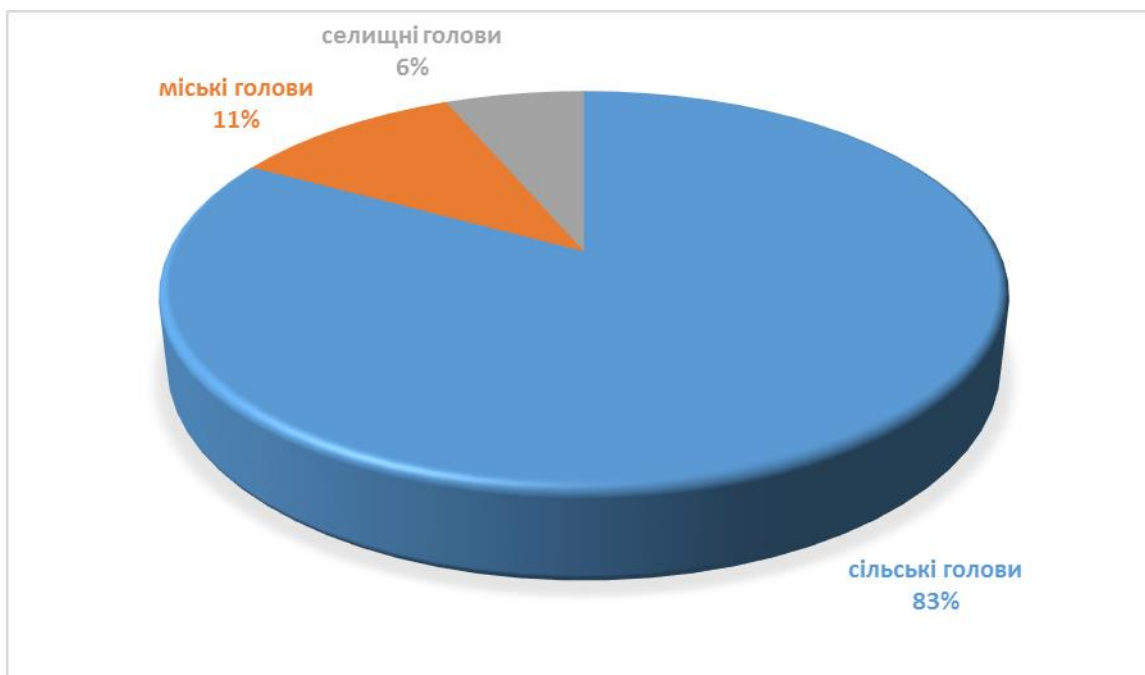
- підготувати структуру Методичних рекомендацій щодо практичного використання примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад, які будуть розроблені на основі узагальнень цього Аналітичного звіту;

- сформулювати для Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства пропозиції щодо практичного використання результатів проведеного дослідження.

## **I. РЕЗУЛЬТАТИ ПРОВЕДЕНОГО ОПИТУВАННЯ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ ГОЛІВ – ПОСАДОВИХ ОСІБ СУБ'ЄКТІВ СПІВРОБІТНИЦТВА**

В опитуванні упродовж червня-липня 2016 року взяли участь 47 посадових осіб місцевого самоврядування, з яких 39 (83%) сільських голів, 5 (11%) міських голів та 3 (6%) селищних голови (див. Рис. 1),

**Рис. 1 Структура посадових осіб місцевого самоврядування , які взяли участь в опитуванні**



які були підписантами договорів із такими формами співробітництва:

- делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів – 3 (6,4%);

- реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів – 39 (83,0%);

- спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності - інфраструктурних об'єктів – 4 (8,5%);

- утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій - спільних інфраструктурних об'єктів – 1 (2,1%) (див. Рис. 2).

**Рис. 2 Структура форм співробітництва, за якими упродовж 2014-2016 рр. в Україні були укладені договори про співробітництво територіальних громад**



23,4% опитаних виступили ініціаторами співробітництва, 93,6% вказали, що раніше ними підписані договори залишаються чинними. 25,5% респондентів мають наміри у подальшому укласти новий договір про співробітництво територіальних громад, предметом якого виступатиме:

- придбання спільного сміттєвоза;
- створення спільного органу управління;
- капітальний ремонт (реконструкція) спортивного комплексу;
- організація збору та вивезення твердих побутових відходів;
- спільне утримання комунального підприємства;
- спільне фінансування ремонту доріг;
- облаштування пляжу тощо.

На запитання щодо існування певних проблем на таких етапах співробітництва як ініціювання, переговори, утворення комісії, підготовка проекту договору, громадське обговорення та ухвалення відповідною радою проекту договору про співробітництво, переважна більшість опитаних (92,3%) зазначили, що проблем на вказаних етапах співробітництва у них не виникали. Такий результат опитування засвідчує відсутність чинників, які могли б негативно впливати як на процес організації співробітництва в цілому,

так і на його складові. З огляду на цю обставину можна було б стверджувати, що підстав для залучення відповідних фахівців здебільшого не існувало і усі поточні завдання в процесі організації співробітництва, включаючи підготовку проектів договорів про співробітництво, переважно виконувалися самими посадовими особами місцевого самоврядування без сторонньої допомоги<sup>1</sup>. Однак, результати проведеного аналізу копій текстів 40 договорів про співробітництво територіальних громад засвідчили дещо іншу картину. Зокрема, в тих договорах, при підготовці яких не зверталися за практичною допомогою до фахівців чи за консультаціями, виявлено значно більшу кількість помилок юридичного та технічного характеру, аніж в тих договорах, до підготовки яких залучалися відповідні фахівці.

Такий висновок підштовхує до думки, що для більш якісної підготовки проектів договорів майбутніми суб'єктами співробітництва в ситуації, за якої залучення до цього процесу фахівців виявляється проблемним або неможливим, мають бути розроблені методичні матеріали, які дозволяли б посадовим особам місцевого самоврядування за відсутності юридичної освіти та практики здійснювати більш якісну підготовку проектів договорів про співробітництво територіальних громад. Про необхідність існування методичних рекомендацій щодо порядку використання Примірних форм висловились 21,3% опитаних, що є на 13,6% більше аніж кількість опитаних, які зазначили про наявність проблем на усіх етапах організації співробітництва.

21,3% опитаних висловили пропозиції щодо необхідності внесення змін та доповнень в Закон України «Про співробітництво територіальних громад», які частково співпадають із результатами проведеного аналізу копій укладених договорів про співробітництво територіальних громад та своєю сукупністю можуть виступати у подальшому емпіричною базою для проведення більш ширшого дослідження, спрямованого на удосконалення положень вищевказаного закону. Що стосується самих пропозицій до вищевказаного закону, то вони окрім побажання щодо необхідності зменшення кількості документів в процесі організації співробітництва, є діаметрально протилежними: одна частина опитаних пропонує збільшити строк на проведення громадських обговорень до 20-25 днів, а інша – взагалі скасувати громадські обговорення, які на їх думку є формальними та такими, що нічого принципового не вирішують.

---

<sup>1</sup> За таких обставин певна частина посадових осіб місцевого самоврядування використовувала Методичні рекомендації щодо практичного застосування положень Закону України «Про співробітництво територіальних громад» в частині організації та юридичного оформлення співробітництва та Практичний коментар Закону України «Про співробітництво територіальних громад», розміщені на сайтах Мінрегіону, Офісу Ради Європи в Україні та сайтах деяких громадських організацій та асоціацій.

## II. ТИПОВІ ПОМИЛКИ ПІД ЧАС ПІДГОТОВКИ ПРОЕКТІВ ДОГОВОРІВ ПРО СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

### 1. Загальні помилки, притаманні договорам за усіма п'ятьма формами співробітництва

1.1. Відсутність наскрізної нумерації аркушів договору.

1.2. Залишення на першому аркуші договору у правому верхньому куті напису із текстом «ЗАТВЕРДЖЕНО Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 27.08.2014 року № 233».

1.3. Назви договорів здебільшого вказуються так, як це запропоновано в затверджених Мінрегіоном Примірних формах договорів про співробітництво територіальних громад (далі – Примірні форми договорів), однак деякі договори в своїй назві містять найменування району і області, до складу яких входять відповідні населені пункти або найменування спільного проекту чи комунального підприємства, що буде спільно фінансуватися (утримуватися) суб'єктами співробітництва. Недотримання Примірних форм договорів в цій частині призводить до перенаповнення договору інформацією, яка дублює вже наявну інформацію в інших частинах договору.

1.4. Між преамбулою договору та його назвою не завжди вказано повну дату, яка має складатися із числа, місяця та року. Іноді зазначаються лише місяць та рік.

1.5. Згідно із частиною 1 статті 3 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» суб'єктами співробітництва можуть бути виключно територіальні громади сіл, селищ, міст, яке ними здійснюється через сільські, селищні та міські ради. Тут перелік потенційних суб'єктів співробітництва є вичерпним і розширеному тлумаченню не підлягає. Відповідно до частини 1 статті 9 зазначеного вище закону також закріплено, що співробітництво здійснюється відповідно до договорів про співробітництво, укладених згідно із законами сільськими, селищними, міськими головами від імені сільської, селищної, міської ради після схвалення їх проектів сільськими, селищними, міськими радами. Це означає, що кожна територіальна громада має вступати у договірні відносини з іншими громадами індивідуально. Не зважаючи на цю обставину, Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад відображає інформацію договорів № 38 і № 43, де суб'єктом співробітництва виступає територіальна громада Чигиринського району Черкаської області через Чигиринську районну раду, що суперечить ідеології та окремим положенням Закону України «Про співробітництво територіальних громад».

У деяких договорах в найменуванні рад не вказано якою є рада: сільською, селищною чи міською.

1.6. В жодному з проаналізованих договорів про співробітництво територіальних громад в тих пунктах, що стосуються фінансування співробітництва, не конкретизовано вимоги Бюджетного кодексу України, що стосуються міжбюджетних трансфертів. В таких пунктах договорів мало би бути зазначення на статті 75 та 93 Бюджетного кодексу України (далі – БКУ). Так, згідно із частиною 7 статті 75 БКУ територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ з урахуванням статті 93 БКУ.

Згідно із статтею 93 БКУ передача коштів між місцевими бюджетами на здійснення видатків місцевих бюджетів відбувається у такий спосіб та на таких умовах, зокрема:

- місцева рада може передати кошти на здійснення окремих видатків місцевих бюджетів іншій місцевій раді у вигляді міжбюджетного трансферту до відповідного місцевого бюджету;

- передача коштів між місцевими бюджетами здійснюється на підставі рішень відповідних місцевих рад, прийнятих кожною із сторін, і укладання договору. Усі договори про передачу коштів між місцевими бюджетами згідно з такими рішеннями укладаються до 1 серпня року, що передує плановому.

1.7. В Прикінцевих положеннях деяких договорів не вказано кількість аркушів, на яких міститься текст договору, а лише зазначено кількість його примірників.

1.8. У деяких договорах після заповнення вільних місць пунктів договору необхідною інформацією, залишено текст, який було розміщено в Примірних формах договорів значно меншим розміром шрифту під лініями пустих рядків чи їх частин.

## **2. Помилки, притаманні договорам про співробітництво територіальних громад у формі делегування виконання окремих завдань**

2.1. Невідповідність предмету договору формі співробітництва, що має місце у договорі про співробітництво територіальних громад (реєстр. № 18). Зокрема, в розділі «2. ПРЕДМЕТ ДОГОВОРУ» передбачено, що Сторона-1 делегує Стороні-2 виконання завдань у вигляді проведення поточного ремонту другої групи Новороманівського ДНЗ. Будь-яка інша інформація щодо належності дошкільного навчального закладу відсутня. З огляду на зміст делегованих завдань в аналізованому договорі, поточний ремонт мав би бути предметом договору про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проекту.

2.2. Відсутність переліку вимог до виконання Стороною завдань, які їй були делеговані.

2.3. Відсутність у додатку до договору про співробітництво погодженої сторонами звітної форми про стан виконання делегованих завдань та про використання коштів переданих для їх виконання.

2.4. Не визначення суб'єкта співробітництва, на який мало бути покладено обов'язок подавати до Мінрегіону звіт про здійснення співробітництва відповідно до статті 17 Закону України «Про співробітництво територіальних громад».

### **3. Помилки, притаманні договорам про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільних проектів**

3.1. Часткове порушення нумерації пунктів договорів всередині розділу договору.

3.2. Відсутність зазначення джерел фінансування заходів в межах спільного проекту.

3.3. Не завжди адекватно зазначаються мета спільного проекту та умови його реалізації.

3.4. Часткова відсутність інформації про строк реалізації проекту та/чи дату, з якої починає діяти договір про співробітництво. В одному із договорів (реєстр. №19) термін реалізації проекту прив'язаний до терміну існування самих територіальних громад (пункт 2.3.)

3.5. У деяких договорах про співробітництво територіальних громад, предметом яких є здійснення заходів щодо запровадження схеми поводження із твердими побутовими відходами відсутнє посилання на законодавчі акти, які безпосередньо врегульовують суспільні відносини у цій сфері, зокрема, на Закони України «Про відходи» і «Про благоустрій населених пунктів» та постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження правил надання послуг з вивезення побутових відходів» від 10.12.2008 р. № 1070 та «Питання надання послуг по вивозу відходів» від 16.11.2011 р. № 1173.

3.6. Не зазначення механізму координації діяльності органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва або формальне загальне зазначення із посиланням не на конкретні нормативно-правові акти, а на чинне законодавство в цілому.

3.7. Ігнорування припису частини 2 статті 11 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» щодо зазначення про дотримання чи недотримання вимог статей 5-9 вказаного закону як передумови підписання договору.

3.8. Перелік заходів в рамках реалізації проекту (пункт 3.1.) іноді містить недостатню кількість заходів, сукупність та логіка яких не завжди дозволяє з'ясувати реальний обсяг та зміст спільного проекту.



**4. Помилки, виявлені в договорах про співробітництво територіальних громад у формі спільного фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності**

4.1. Відсутність в договорі (реєстр. № 7) текстової частини чотирьох розділів, зокрема:

- розділу «3. ФІНАНСУВАННЯ (УТРИМАННЯ) ОБ'ЄКТА»;

- розділу «4. НАДАННЯ (ВИРОБНИЦТВО) ОБ'ЄКТОМ ПОСЛУГ (ПРОДУКЦІЇ) ДЛЯ СУБ'ЄКТІВ СПІВРОБІТНИЦТВА»;

- розділу «5. РОЗПОДІЛ МІЖ СУБ'ЄКТАМИ СПІВРОБІТНИЦТВА ОТРИМАНИХ ДОХОДІВ ТА МОЖЛИВИХ РИЗИКІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ДІЯЛЬНІСТЮ ОБ'ЄКТА»;

- розділу «6. ЗВІТУВАННЯ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ДІЯЛЬНОСТІ ОБ'ЄКТА».

4.2. Невідповідність нумерації пунктів договору номерам розділів договору (реєстр. № 7).

**5. Помилки, виявлені в договорах про співробітництво територіальних громад у формі утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій**

5.1. Відповідно до п. 6 частини 2 статті 13 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» договір повинен містити найменування відповідального суб'єкта співробітництва за результати діяльності утворених спільних підприємств, установ чи організацій. Не зважаючи на цей законодавчий припис, в деяких договорах замість відповідального суб'єкта співробітництва зазначено керівника спільного підприємства.

5.2. Відсутність пункту 3.3. розділу «3. УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТОМ», в якому мало б бути вказано структуру органів і служб управління спільним підприємством, а також порядок їх призначення та організації діяльності.

5.3. Часткова невідповідність нумерації пунктів договору номерам його розділів.

5.4. Невідповідність назви договору про співробітництво змісту договору та його внутрішній структурі (реєстр. № 39), а також відсутність істотних умов договору, що пред'являються законом до такого типу договорів. Вказаний договір має назву «ДОГОВІР №1 ПРО УТВОРЕННЯ СПІЛЬНОЇ КОМУНАЛЬНОЇ УСТАНОВИ», яка не відповідає жодній назві договорів, визначених Законом України «Про співробітництво територіальних громад». Однак, проведений аналіз його змісту засвідчив відповідність тексту договору структурі Примірної форми договору про співробітництво територіальних громад у формі делегування виконання окремих завдань. Також в аналізованому договорі відсутнє зазначення місця його укладення.

## **II. ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ**

1. Сукупність виявлених недоліків за результатами проведеного аналізу текстових частин 40 договорів про співробітництво територіальних громад та результати проведеного опитування сільських, селищних, міських голів, які від імені територіальних громад уклали відповідні договори про співробітництво являють собою достатню емпіричну основу для підготовки Методичних рекомендацій щодо практичного використання Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад.

2. Вказані вище Методичні рекомендації будуть розроблятися з дотриманням такої структури:

### *I. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ*

#### *I. Основні положення та терміни*

### *II. ВИМОГИ ДО ДОГОВОРІВ ПРО СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЇХ ПІДГОТОВКИ*

#### *1. Загальні вимоги до договорів про співробітництво територіальних громад*

*2. Підготовка договорів про співробітництво територіальних громад у формі делегування виконання окремих завдань*

*3. Порядок підготовки договорів про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільних проектів*

*4. Порядок підготовки договорів про співробітництво територіальних громад у формі спільного фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності*

*5. Порядок підготовки договорів про співробітництво територіальних громад у формі утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій*

*6. Порядок підготовки договорів про співробітництво територіальних громад у формі утворення спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень*

### *Розділ III. ЗАКЛЮЧНІ ПОЛОЖЕННЯ*

3. З метою забезпечення дотримання потенційними суб'єктами співробітництва вимог законодавства України, що пред'являються до змісту договорів про співробітництво територіальних громад, а також мінімізації помилок під час їх підготовки, Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства доцільно

надати підготовленим Методичним рекомендаціям статус нормативного документа, шляхом затвердження відповідним наказом.

4. Використання Методичних рекомендацій як відомчого нормативно-правового акту сприятиме дотриманню членами комісій з підготовки проектів договорів про співробітництво територіальних громад вимог чинного законодавства, що пред'являються до змісту такого виду договорів та уникненню низки помилок юридичного та технічного характеру.

5. В Методичних рекомендаціях необхідно буде закріпити положення, відповідно до якого здійснення контролю за врахуванням рекомендацій покладатиметься на голів комісій з підготовки проектів договорів про співробітництво територіальних громад.

6. Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства з огляду на результати, викладені у цьому Аналітичному звіті доцільно звернути належну увагу на можливість проведення із залученням незалежних експертів окремого дослідження, результати якого можуть бути покладені в основу законопроекту, спрямованого на удосконалення процедури організації співробітництва територіальних громад.