

УДК 342.74

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.78.1.16>

МУНІЦИПАЛЬНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ЯК СКЛАДОВА МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ КУЛЬТУРНИХ ПРАВ

Дробуш Л.В.,
*аспірантка кафедри державно-правових дисциплін
ННІП ім. І. Малиновського
Національного університету «Острозька академія»*

Дробуш Л.В. Муніципальне співробітництво як складова механізму реалізації культурних прав.

У статті автор досліджує муніципальне співробітництво як один зі шляхів покращення стану надання послуг населенню, зокрема освітніх послуг, послуг у сфері культури, як елемент механізму створення умов для розвитку особистості і творчої самореалізації кожного громадянина через систему багатопрофільної, різнорівневої дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти, забезпечення доступності, безоплатності та обов'язковості освіти для всіх, хто її потребує, формування якісного інформаційно-освітнього простору, забезпечення в межах визначених законодавством прав громади в сфері освіти, культури, збереження та популяризації національного і культурного надбання, створення конкурентоспроможного освітнього та мистецького середовища задля розвитку культури та надання населенню якісних послуг шляхом реалізації договорів про співробітництво (додаткових договорів про приєднання до співробітництва), виконання відповідних державних і місцевих програм, через мережу комунальних підприємств, установ і закладів для задоволення потреб та інтересів територіальних громад.

У статті аналізуються поняття та сутність муніципального співробітництва як необхідного елемента механізму реалізації культурних прав на рівні громади та звернуто значну увагу питанням пошуку шляхів ефективного використання різноманітних форм співробітництва на місцевому рівні, зокрема в умовах воєнного стану.

Напрацьовані практичні рекомендації щодо підвищення ефективності муніципального співробітництва у сфері реалізації культурних прав на рівні громади шляхом відповідного кадрового забезпечення, зокрема залучення фахівців (проектних менеджерів); поінформованості на рівні громад про різноманітні форми такого співробітництва в культурній сфері, широкої комунікації не лише сільських, селищних, міських голів, а й інших посадових осіб органів місцевого самоврядування з депутатським корпусом місцевих рад, активною частиною громади, насамперед молоддю, громадськими організаціями, тощо; наявності мінімально достатніх фінансових, матеріальних та інфраструктурних ресурсів для започаткування співробітництва і пошуку додаткових джерел фінансування, зокрема позабюджетних; забезпечення принципу правонаступності щодо виконання умов договорів про співробітництво, що були укладені між громадами за участі голів та рад громад попередньої каденції; врахування можливих форм співробітництва у стратегічних планах розвитку територіальних громад, зокрема й співробітництва з громадами країн ЄС.

Ключові слова: територіальна громада, муніципальні права, культурні права людини, місцеве самоврядування, співробітництво територіальних громад, договір про співробітництво територіальних громад, воєнний стан.

Drobush L.V. Municipal cooperation as a component of the mechanism of implementation of cultural rights.

In the article, the author examines municipal cooperation as one of the ways to improve the state of providing services to the population, in particular educational services, services in the field of culture, as an element of the mechanism of creating conditions for the development of personality and creative self-realization of every citizen through a system of multidisciplinary, multi-level preschool, general secondary and out-of-school education, ensuring accessibility, free and compulsory education for all who need it,

forming a high-quality information and educational space, ensuring community rights in the sphere of education, culture, preservation and popularization of national and cultural heritage within the limits defined by legislation, creating a competitive educational and artistic environment for the development of culture and provision of quality services to the population through the implementation of cooperation agreements or additional agreements on joining cooperation, implementation of relevant state and local programs, through a network of communal enterprises, organizations and institutions to meet the needs and interests of territorial communities.

The author analyzes the concept and essence of municipal cooperation as a necessary element of the mechanism of realization of cultural rights at the community level and pays considerable attention to the issue of finding ways to effectively use various forms of cooperation at the local level, in particular, in conditions of martial law.

The author has developed practical recommendations for increasing the effectiveness of municipal cooperation in the field of cultural rights implementation at the community level through appropriate staffing, in particular the involvement of specialists (project managers); awareness at the community level about various forms of such cooperation in the cultural sphere, broad communication not only of village, settlement, and city heads, but also of other officials of local self-government bodies with the deputy corps of local councils, an active part of the community, primarily youth, public organizations, etc.; availability of minimally sufficient financial, material and infrastructural resources for starting cooperation and finding additional sources of funding, in particular extra-budgetary ones; ensuring the principle of legal succession regarding the fulfillment of the terms of the cooperation agreements concluded between the communities with the participation of the heads and councils of the communities of the previous term; consideration of possible forms of cooperation in strategic plans for the development of territorial communities, in particular cooperation with communities of EU countries.

Key words: territorial community, municipal rights, cultural human rights, local self-government, cooperation of territorial communities, agreement on cooperation of territorial communities, martial law.

Постановка проблеми. Реформа децентралізації, яка розпочалася ще у 2014 році має на меті створення та підтримку повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує в повній мірі створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних послуг на відповідних територіях, зокрема у сфері культури. Тому одним з шляхів покращення стану надання послуг населенню, зокрема освітніх послуг, послуг у сфері культури є надана та гарантована державою можливість співробітництва територіальних громад.

Відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» співробітництво являє собою відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених Законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень» та можливе у формах: 1) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з 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, об'єктів інфраструктури; утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій, спільних об'єктів інфраструктури; 5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень [1]. В теорії і практиці державного управління виокремлюють наступні критерії класифікації співробітництва: за суб'єктністю; масштабом (об'єднання держав; держава: регіон; поселення (територіальна громада); підприємство, організація; домашнє господарство; особа; кількістю учасників (двостороннє; трестороннє; багатостороннє); характером (партнерське;

нерівноправне); сферою (політико-правове (політичне); у сфері спільної політики безпеки; економічне (фінансове, інвестиційне та ін.); військово-цивільне (військово-технічне, оборонне); соціальних партнерів; екологічне; культурне; у сфері спорту і фізичної культури; інформаційне); перспективою (стратегічне (довгострокове); тактичне (коротко-, середньострокове); правовим статусом (формалізоване (з укладенням договорів та угод); неформальне (на основі усних договорів та угод)) [2, с. 44]. Також, розглядаючи співробітництво у сфері забезпечення культурних прав варто акцентувати увагу на внутрішньому (взаємодія громад в межах України) та зовнішньому критерії (взаємодія громад регіонів України та громад інших держав, зокрема залучення до реалізації інвестиційних проєктів, обмін досвідом, підтримка спільних освітніх, культурних, спортивних проєктів та ін.). Особливо актуальною є така взаємодія в умовах воєнного стану, підтримка прифронтових громад, а також забезпечення в інших громадах внутрішньо переміщених осіб та громадян, які отримали статус біженців в інших країнах. Окреслені питання у вітчизняній науці муніципального права розкриті недостатньо та потребують належної уваги науковців і практиків.

Стан опрацювання проблеми. Актуальним питанням розвитку місцевого самоврядування, децентралізації державної влади, співробітництва територіальних громад була приділена увага такими науковцями: М.О. Баймуратовим, О.В. Батановим, В.І. Борденюком, Н.В. Камінською, Б.Я. Кофманом, І.А. Куян, П.М. Любченком, Н.В. Мішиною, Х.В. Приходько, М.П. Орзіхом, С.Г. Серьогіною. Однак, залишається поза увагою механізм застосування різноманітних форм муніципального співробітництва в ході реалізації культурних прав людини на рівні територіальної громади.

Метою статті є дослідження муніципального співробітництва як необхідного елемента механізму реалізації культурних прав на рівні громади та пошук шляхів ефективного використання різноманітних форм співробітництва на місцевому рівні, зокрема в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. На порядку денному органів публічного адміністрування є пошук шляхів належної реалізації прав особи, що повністю відповідає засадам Європейської Хартії місцевого самоврядування [3] та принципам доброго демократичного врядування, закріплених Європейською стратегією інновацій та доброго врядування [4]. Так, в межах впливу місцевої влади права людини поважаються, захищаються та реалізуються. Ведеться боротьба з дискримінацією за будь-якими ознаками. Культурне різноманіття вважається цінністю та постійно докладаються зусилля для забезпечення того, щоб усі робили свій внесок у місцеву громаду, ототожнювали себе з громадою та не почували себе виключеними з неї. Пропагується соціальна згуртованість та інтеграція слабо розвинутих територій, вразливих груп населення. Забезпечується доступ до основних послуг, зокрема для найбільш незахищених верств населення (Принцип 11. Європейської стратегії інновацій та доброго врядування). Це цілком відповідає правовій природі місцевого самоврядування та виокремленні муніципальних прав особи – члена територіальної громади.

Як зазначає А.В. Левенець, пріоритет муніципальних прав людини пояснюється тим, що більшість інтересів соціально-економічного, побутового, культурного характеру людина реалізує саме на локальному рівні, за місцем свого постійного проживання [5, с. 31]. На думку відомого вченого в науці муніципального права М.О. Баймуратова, наявність жителів, що володіють індивідуальними і груповими, колективними інтересами, детермінує їх потенційну здатність і можливість користуватися конституційними правами, свободами, обов'язками, які на локальному рівні функціонування соціуму в межах територіальної громади, трансформуються в муніципальні права, свободи і обов'язки людини [6, с. 55]. Б.Я. Кофман під муніципальними правами людини (особистості, жителя-члена ТГ) розуміє сукупність суб'єктивних можливостей людини, що виникають в рамках ТГ в умовах МСВ і функціонування публічної самоврядної (муніципальної) влади та скеровані на задоволення устремлень, потреб, інтересів її членів відповідно до їх екзистенційних настанов, що здійснюються протягом життєвого циклу людини та реалізуються через використання її конституційного статусу, шляхом локальної інтерпретації конституційних прав, свобод і обов'язків, а також шляхом формування на основі їх тлумачення самостійного блоку прав, свобод і обов'язків, які пов'язані з існуванням, функціонування та діяльністю людини в умовах локальної демократії. [7, с. 70]

Розглядаючи сутність та зміст муніципальних прав проф. О.В. Батанов зауважує, що нормативно-правове забезпечення муніципальних прав здійснюється (має здійснюватися) не тільки на загальнодержавному, а і на всіх рівнях муніципально-правового регулювання, насамперед локальному (муніципальному). Причому в останньому разі суб'єктивні права жителів – членів територіальних громад повинні закріплюватися не шляхом дублювання відповідних конституційних положень, а у напрямі їхньої конституційної конкретизації, розширення, враховуючи, що перелік конституційних прав

та свобод не є вичерпним. Це може виявлятися, по-перше, у формі конкретизації всіх чи окремих правомочностей, що мають конституційно-правове визнання як права людини; по-друге, встановленням процедури, порядку реалізації відповідного права на певній території; по-третє, закріпленням специфічних муніципальних гарантій здійснення конкретних суб'єктивних прав людини у територіальних громадах [8].

Триває пошук ефективних шляхів реалізації усього комплексу прав та свобод особи на рівні громади. Так, органи місцевого самоврядування у сфері освіти несуть відповідальність за забезпечення якості освітніх послуг шляхом: 1. фінансування діяльності закладів освіти з державного та місцевих бюджетів; утримання та розвитку матеріально-технічної бази; ініціювання позачергового інституційного аудиту; організації та фінансування методичного забезпечення освіти; створення інклюзивно-ресурсних центрів; 2. забезпечення доступності дошкільної, початкової, базової середньої та позашкільної освіти шляхом: організації обліку дітей дошкільного та шкільного віку; планування мережі відповідних закладів освіти та їх відкриття, закриття чи реорганізації; створення освітніх округів та опорних шкіл; закріплення за закладами початкової та базової середньої освіти території обслуговування; організації та фінансування підвезення учнів, педпрацівників до закладів освіти; 3. здійснення функції засновника щодо підпорядкованих закладів освіти: затвердження установчих документів закладу освіти, їх нової редакції та змін до них; укладання та розірвання строкового трудового договору (контракту) з керівником закладу освіти; організація проведення конкурсного відбору керівників закладів освіти; затвердження кошторису та фінансового звіту закладу освіти; здійснення контролю за фінансово-господарською діяльністю закладу освіти та за дотриманням установчих документів закладу освіти; створення у закладі освіти інклюзивного освітнього середовища, універсального дизайну та розумного пристосування; здійснення контролю за недопущенням привілеїв чи обмежень (дискримінації); оприлюднення результатів інституційного аудиту закладу освіти; оприлюднення інформації про отримані кожним підпорядкованим закладом освіти кошти, товари та послуги (публічні та приватні) [9].

Одним з дієвих інструментаріїв реалізації повноважень органів місцевого самоврядування у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, молодіжної політики, фізкультури і спорту, утвердження української національної та громадянської ідентичності, регламентованих ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10] вважаємо співробітництво територіальних громад. Так, заслуговує на увагу запропоноване Ж.В. Грушко визначення поняття співробітництва територіальних громад як конституційно детермінованих, муніципально-правових відносин між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються представницькими органами у визначених законом формах, строково або впродовж невизначеного строку, з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування, визначених законом повноважень на умовах, встановлених договором. [11, с. 5]

Особливо в умовах воєнного стану загострилось питання об'єднання організаційних та матеріально-фінансових зусиль громад щодо забезпечення культурних прав, тому й не випадковою стала потреба у вдосконаленні норм Закону України «Про співробітництво територіальних громад», зокрема у частині можливості укладення додаткового договору про приєднання до співробітництва, погодженого усіма учасниками співробітництва, яким вносяться зміни до чинного договору про співробітництво, відповідно до яких одна чи декілька заінтересованих територіальних громад приєднується до раніше організованого співробітництва, а також можуть бути передбачені зміни певних умов такого договору в частині розширення території, джерел, обсягів фінансування співробітництва, доповнення інших умов договору без зміни предмета договору та форми співробітництва», а також здійснення співробітництва як в одній формі так і шляхом поєднання елементів кількох форм (договір про співробітництво з поєднанням кількох форм співробітництва) [12]. Станом на 15.05.2023 року державний реєстр містить 950 договорів про співробітництво, з яких 113 договорів укладено після повномасштабного вторгнення РФ на територію України. [13] Щодо напрямів укладання договорів, то найбільше договори стосувалися соціально-гуманітарної сфери (освіта, охорона здоров'я, соцзахист). Значно менша кількість договорів щодо сфери ЖКГ, благоустрою, утилізації твердих побутових відходів, транспорту.

Найбільшу кількість договорів (61%) укладено у формі реалізації спільних проєктів, заходів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів.

Однією з причин вибору реалізації спільних проєктів стала можливість оперативного вирішення проблем та застосування спрощеної процедури укладання договорів, оскільки для підготовки проєкту договору можуть не застосовуватися процедурні вимоги, зокрема: ініціювання співробітництва та надання згоди місцевою радою на організацію співробітництва; створення комісії з підготовки проєкту договору про співробітництво; прийняття місцевою радою рішення про схвалення проєкту договору про співробітництво.

23% укладених договорів припадає на форму спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності. Укладання договорів за цією формою дає можливість невеликим громадам утримувати деякі заклади, і, тим самим забезпечувати жителів громад необхідними послугами, або покращити якість вже наявних послуг за рахунок акумуляції ресурсів. Відносно активне застосування форми співпраці спільного фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій, зумовлене наявністю у одного із суб'єктів співробітництва об'єктів комунальної інфраструктури. Це дозволяє іншим суб'єктам здійснювати лише витрати на утримання об'єктів комунальної інфраструктури та користуватись їх продуктом і послугами рівноцінно. Особливістю цієї форми співробітництва переважно короткий термін – 1 рік, тому що кошторис витрат на утримання затверджується в структурі місцевого бюджету щорічно [14].

Висновки. Таким чином, муніципальне співробітництво сприятиме процесам створення умов для розвитку особистості і творчої самореалізації кожного громадянина через систему багатoproфільної, різнорівневої дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти, забезпечення доступності, безоплатності та обов'язковості освіти для всіх, хто її потребує, формування якісного інформаційно-освітнього простору, забезпечення в межах визначених законодавством прав членів територіальної громади в сфері освіти, культури, збереження та популяризації національного і культурного надбання, створення конкурентоспроможного освітнього та мистецького середовища задля розвитку культури та надання населенню якісних послуг в сфері фізичної культури та спорту шляхом реалізації договорів про співробітництво (додаткових договорів про приєднання до співробітництва), виконання відповідних державних і місцевих програм, через мережу комунальних підприємств, установ і закладів для задоволення потреб та інтересів територіальних громад.

Разом з тим, ефективність муніципального співробітництва у сфері реалізації культурних прав на рівні громади в нинішніх умовах потребує відповідного кадрового забезпечення, зокрема фахівців (проєктних менеджерів); поінформованості на рівні громад про різноманітні форми такого співробітництва у культурній сфері, широкої комунікації не лише сільських, селищних, міських голів, а й інших посадових осіб органів місцевого самоврядування з депутатським корпусом місцевих рад, активною частиною громади, насамперед молоддю, громадськими організаціями, тощо; наявності мінімально достатніх фінансових, матеріальних та інфраструктурних ресурсів для започаткування співробітництва та пошуку додаткових джерел фінансування, зокрема позабюджетних; забезпечення принципу правонаступності щодо виконання умов договорів про співробітництво, що були укладені між громадами за участі голів та рад громад попередньої каденції; врахування можливих форм співробітництва у стратегічних планах розвитку територіальних громад, зокрема й співробітництва з громадами країн ЄС.

Список використаних джерел:

1. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 року (в редакції від 04.04.2023 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
2. Глазов О.М. Удосконалення співробітництва територіальних громад: дис... доктора філософії: 281. Полтава. 2023. 228 с.
3. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
4. Європейська стратегія інновацій та доброго врядування. URL: https://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Strategy_for_Innovation.pdf.
5. Левенець А.В. Нормативно - правові гарантії муніципальних прав людини в Україні. *Правова держава*. 2018. № 29. С. 30–35.
6. Баймуратов М.О. Феноменологія муніципальних прав людини. *Міське самоврядування та регіональний розвиток в Україні*. 2013. № 1. С. 52–56. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/mcrru_2013_1_20.

7. Кофман Б.Я. Мунципальні права людини (особистості) як фактор вдосконалення конституційно-правового статусу людини і громадянина. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 2. С. 64–71.
8. Батанов О.В. Мунципальні права людини в умовах глобалізації: тенденції становлення та особливості реалізації. *Права людини в Україні та у зарубіжних країнах: проблеми теорії та нормативно - правової регламентації*: колективна монографія / За заг. ред. Н.В. Мішиної. Львів: Торунь Ліга Прес, 2020. С. 5–44.
9. Огляд законодавства у сфері освіти щодо повноважень та обов'язків органів місцевого самоврядування. <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/182/%D0%BE%D1%81%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%B0.pdf>.
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
11. Грушко Ж.В. Правова природа співробітництва територіальних громад: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2021.20 с.
12. Про внесення змін до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад: Закон України від 12 січня 2023 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
13. Реєстр про співробітництво територіальних громад станом на 15.05.2023 URL: <https://mtu.gov.ua/content/reestr-dogovoriv-pro-spivrobitnictvo-teritorialnih-gromad.html>.
14. Мацокін А. Як вирішити проблеми, коли громада має обмежені фінансові та матеріальні ресурси? Потрібно співпрацювати з іншими громадами. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16570>.