

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Західноукраїнський національний університет
Навчально-науковий інститут новітніх освітніх технологій
Кафедра менеджменту, публічного управління та персоналу

БАЙРАК Ангеліна Ярославівна

**Міжмуніципальне співробітництво як механізм
розвитку територіальних громад. / Inter-municipal
cooperation as a mechanism for the development of
territorial communities.**

спеціальність: 281 - Публічне управління та адміністрування
освітньо-професійна програма - Публічне управління та адміністрування

Кваліфікаційна робота

Виконала студентка групи
ПУАз-41
А. Я. Байрак

Науковий керівник:
д.н.д.у., професор, Н.В.Щербак

Кваліфікаційну роботу
допущено до захисту:

"__" _____ 20__ р.

Завідувач кафедри
_____ **М. М. Шкільняк**

ТЕРНОПІЛЬ - 2024

ЗМІСТ

ВСТУП.....3

**РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ІНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ
СПІВПРАЦІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

**РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ РОЗВИТКУ СПІВПРАЦІ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

2.1. Оцінка організаційно-методичного супроводу співпраці територіальних громад в умовах децентралізації

2.3. Оцінка співпраці територіальних громад в питаннях надання соціальних послуг населенню

**РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМ ТА МЕХАНІЗМІВ
СПІВПРАЦІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

ВИСНОВКИ

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Міжмуніципальне співробітництво стає все більш поширеним способом організації надання публічних послуг, підвищення місцевої конкурентоспроможності та темпів економічного розвитку. Воно є особливо доцільним у тих країнах, де муніципалітети є дуже малими; в таких випадках співробітництво розглядається як альтернатива реформі територіальної консолідації. Багато досліджень, не лише академічних, але й з практики місцевої політики, вказують на те, що міжмуніципальне співробітництво є дуже корисним інструментом для подолання проблем, що виникають через невідповідність адміністративного та функціонального охоплення.

Тому спостережуваний дефіцит досліджень, що показують практику цього питання, може стати несподіванкою.

Метою кваліфікаційної роботи є дослідження механізму розвитку співробітництва територіальних громад в умовах децентралізації.

Для досягнення поставленої мети були вирішені такі **завдання**:

- 1) проаналізувати суть і форми співпраці між територіальними громадами в умовах децентралізації;
- 2) здійснити оцінку договорів співпраці територіальних громад в умовах децентралізації;
- 3) оцінити співпрацю територіальних в питаннях надання соціальних послуг населенню;
- 4) створити дорожню карту міжмуніципального співробітництва в напрямку інклюзивного розвитку.

Об'єктом дослідження є об'єднані територіальні громади України, зокрема Тернопільська міська ТГ.

Предметом дослідження є співробітництво територіальних громад в умовах децентралізації.

Методи дослідження. Для досягнення визначеної мети і завдань у роботі було використано загальнонаукові і спеціальні методи дослідження:

абстрактно-логічний метод, системний підхід, методи аналізу і синтезу – для обґрунтування окремих концептуальних положень адміністративно-територіального устрою, питань співробітництва громад; багатовимірний факторний аналіз – для виявлення основних тенденцій, факторів впливу на розвиток міжмуніципального співробітництва.

Теоретичною та методологічною основою дослідження є наукові праці зарубіжних та вітчизняних вчених з питань співробітництва територіальних громад, стимулювання розвитку міжмуніципального співробітництва та механізмів розвитку співпраці між територіальних громад в умовах децентралізації.

Інформаційною базою послужили статистичні матеріали з Реєстру договорів про співробітництво територіальних громад.

Практичне значення полягає в тому, що основні наукові положення і висновки дипломної роботи дозволяють діагностувати зони і напрямки розвитку співробітництва територіальних громад, застосовувати пропоновані рекомендації для посилення спроможності територіальних громад, визначити проблемні місця процесу співробітництва та застосувати наведені матеріали для вдосконалення міжмуніципального співробітництва.

Прикладні аспекти дослідження носять універсальний характер, тобто можуть бути взяті за основу будь-якою територіальною громадою незалежно від територіальної приналежності, кількісного складу, рівня спроможності і т.д. Крім того, основні теоретичні та методичні розробки та висновки можуть бути використані у викладанні дисциплін при підготовці бакалаврів, магістрантів і аспірантів в навчальних закладах вищої освіти.

Апробація результатів наукової роботи. Основні висновки та положення кваліфікаційної роботи доповідалися й обговорювалися на Науково-практичній конференції студентів та молодих вчених «Актуальні проблеми вітчизняної економіки, підприємництва та управління на сучасному етапі» (м. Тернопіль, 2023 рік).

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕКТИКО-ІНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ СПІВПРАЦІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

За останні десятиліття управління розвитком зазнало глибоких змін, які характеризуються зростаючим розмаїттям. З одного боку, воно розглядається як багатство рішень, а з іншого - як перешкода, особливо з точки зору моніторингу та контролю за витрачанням державних коштів. На зміну концепції Нового державного менеджменту (NPM), що завершила 20 століття, прийшла концепція Багаторівневого врядування (MLG), що базується на партнерстві різних акторів, не лише державних.

Творці системних реформ добре відчували цю тенденцію, запропонували рішення, які вони самі назвали партнерською моделлю місцевого самоврядування, до якої майже паралельно, а дещо пізніше, хоча і з проблемами, додалося партнерство з неурядовим сектором (ДПП).

Спільна організація життя громади та задоволення життєвих і соціальних потреб є основними завданнями муніципалітетів. Багато розвинених країн сильно постраждали від економічної кризи, що розпочалася у 2008 році. Ця криза спричинила серйозний тиск на державні фінанси багатьох муніципалітетів, міст, регіонів і держав. Обмежені фінансові можливості означають, що муніципалітети не в змозі ефективно та якісно виконувати покладені на них завдання. У такій ситуації співробітництво між муніципалітетами стає прагматичним способом досягнення необхідного масштабу та збору необхідної критичної маси людських і фінансових ресурсів для кращого та дешевшого надання публічних послуг.

Публічні послуги - це суспільні блага, для яких неможливо виключити будь-кого з тих, хто ними користується. Це блага, від яких ми очікуємо певної якості - незалежно від кількості людей, які ними користуються (кожен новий споживач не впливає на права інших).

Удосконалення управління державними послугами відбувається шляхом підвищення загальної доступності та поліпшення якості послуг, що надаються органами державного управління. Підвищення загальної доступності та якості послуг є результатом ефективного управління послугами з боку органів публічної адміністрації, які дбають про створення умов для ефективного надання послуг на основі визначених стандартів надання послуг та визначеного ринку постачальників послуг.

Існує багато способів виконання державних завдань на інституційному рівні - індивідуально або спільно. У цій статті розглядаються окремі питання у сфері співробітництва між муніципалітетами, яке може стати способом гарантування високої якості публічних послуг для населення.

1 Сутність співробітництва

Всі функції, які виконують муніципалітети, можуть виконуватися спільно через співробітництво. Муніципалітети виконують три основні прямі функції:

- приймають закони на місцевому рівні;
- надають послуги, що становлять загальний інтерес для населення; і
- створюють і розвивають соціальну та технічну інфраструктуру.

Частина 1 статті 10 Закону «Про місцеве самоврядування» уповноважує органи місцевого самоврядування виконувати публічні завдання шляхом співробітництва. Правові засади та форми такого співробітництва визначені у главах 7 та 9 Закону «Про місцеве самоврядування». Співробітництво може мати організаційну форму міжмуніципальної асоціації (стаття 64 та інші статті Закону «Про місцеве самоврядування»), міжмуніципального договору (стаття 74 Закону «Про місцеве самоврядування») або асоціації муніципалітетів (стаття 84 Закону «Про місцеве самоврядування»). Договір є однією з форм співробітництва між муніципалітетами з метою спільного виконання суспільних завдань. На відміну від міжмуніципального об'єднання, ці завдання виконуються не іншим суб'єктом, який діє замість муніципалітетів, а одним з муніципалітетів

в інтересах іншого або в інтересах кількох муніципалітетів. Суть міжмуніципального договору полягає в тому, що один муніципалітет доручає, а інший муніципалітет бере на себе зобов'язання виконувати публічні завдання.

Міжмуніципальні об'єднання мають статус юридичної особи і є корпораціями публічного права, створеними муніципальними органами влади відповідно до Закону від 8 березня 1990 року «Про муніципальне самоврядування». Вони створюються відповідно до процедури шляхом укладення договору, затвердженого рішенням муніципальних рад, що входять до складу асоціації. Їхньою загальною метою є спільне виконання суспільних завдань, а конкретні цілі визначаються в статуті асоціації.

Асоціація муніципалітетів є добровільним, самоврядним, постійно діючим неприбутковим об'єднанням. Вона має статус юридичної особи - окремо від муніципалітетів. Асоціації муніципалітетів не можуть бути створені у формі звичайної асоціації відповідно до Закону про асоціації (ст. 42, ч. 1, п. 3 Закону про асоціації).

Історія та політичне середовище мали великий вплив на розвиток співробітництва між муніципалітетами в кожній країні. Кількість рівнів управління в країні, розподіл повноважень між різними рівнями влади, обсяг і автономія місцевого самоврядування, кількість і розмір муніципалітетів значною мірою визначають потреби і можливі переваги співробітництва. Попит на співробітництво між органами місцевого самоврядування є особливо високим у країнах з дуже великою кількістю малих муніципалітетів.

Міжмуніципальне співробітництво часто розглядається як альтернатива територіальній консолідації, а його просування іноді є єдиним реалістичним варіантом підвищення ефективності та результативності у виконанні суспільних завдань.

2 Переваги міжмуніципального співробітництва

Публічні послуги - це завдання, які служать жителям певного органу місцевого самоврядування. Ці завдання виконуються в інтересах усіх осіб, які постійно або тимчасово проживають на даній території - сюди входять юридичні особи, організації, створені або діючі на даній території. Мешканці, тобто клієнти, які користуються публічними послугами, очікують, що надані послуги будуть надаватися на належному рівні якості, незалежно від кількості людей, які ними користуються - кожен новий клієнт не впливає на права інших.

В Україні багато муніципалітетів мають менше 5 000 мешканців, і це може призвести до величезних диспропорцій у розвитку. Низький рівень розвитку стає серйозною перешкодою для надання високоякісних публічних послуг, сталого розвитку та подальшої децентралізації.

Як зазначалося раніше, основною метою міжмуніципального співробітництва є досягнення більш ефективного та результативного виконання покладених на них законодавчо закріплених завдань. До основних переваг співробітництва можна віднести:

- розподіл адміністративних витрат, пов'язаних з виконанням адміністративних завдань та наданням послуг;
- зменшення витрат на одиницю продукції та підвищення якості державних послуг за рахунок економії на масштабах та доступу до більш сучасних технологій;
- досягнення мінімального економічного розміру, який виправдовує виробництво та надання послуг;
- забезпечення однакового рівня якості послуг у кількох муніципалітетах;
- посилення економічної, соціальної та екологічної згуртованості природоохоронної ефективності через скоординоване планування;
- залучення інвестиційних коштів з державних фондів або зарезервованих для проектів певного мінімального розміру.

Для країн з нижчим рівнем розвитку важливою перевагою є те, що налагодження співпраці може допомогти муніципалітетам отримати доступ до фондів ЄС для реалізації інфраструктурних та комунальних проектів, таких як водопостачання, управління відходами тощо. Фонди ЄС, доступні для муніципалітетів, часто вимагають мінімального розміру проекту, який є нереальним для невеликого муніципалітету, або адекватного рівня співфінансування з боку бенефіціарів. Розробляючи спільний проект і об'єднуючи свої ресурси та можливості, муніципалітети можуть відповідати вищезазначеним критеріям.

Співпраця між муніципалітетами також може мати позитивні побічні ефекти, а саме

- заохочує до консультацій, компромісів, сприяє розвитку організаційної культури співпраці та побудови довіри
- оптимізує використання знань і ноу-хау муніципалітетів-партнерів
- заохочує зосередження на реальних проблемах, незважаючи на політичні розбіжності;
- може позитивно вплинути на існуючі управлінські практики окремих партнерів;
- може створити простір для більшої взаємодії з суб'єктами громадянського суспільства, такими як НУО чи бізнес-асоціації.

Незважаючи на численні переваги співпраці, вона може мати й негативні наслідки.

Потенційні негативні наслідки співробітництва включають

1. Делокалізація послуг: деякі сфери співробітництва можуть передбачати створення спільного підрозділу для надання послуг в одному з муніципалітетів (наприклад, спільний дитячий садок, спільні школи), який замінює кілька підрозділів, раніше розміщених у кожному з муніципалітетів-партнерів. З економічної точки зору послуга стає більш раціональною та ефективною, але з точки зору громадян вона стає менш зручною через збільшення відстані до місця надання послуги.

2. Повільне прийняття рішень: певні рішення необхідно узгоджувати з радами муніципалітетів-партнерів. Спільне прийняття рішень є складнішим, оскільки осіб, які приймають рішення, більше, а у складних ситуаціях бракує адекватних положень для вирішення проблеми.

3. Дублювання адміністративних і кадрових витрат: співпраця в теорії має сприяти зменшенню витрат, але на практиці це не завжди можливо. Через інертність бюрократичних структур або амбіції місцевих політиків, які не готові відмовитися від прямого контролю над певними видами діяльності, працівники муніципалітетів продовжують займатися питаннями, теоретично делегованими їм співробітництвом.

4 Дефіцит прозорості: механізми громадського контролю над місцевою владою відомі і добре відпрацьовані. Співробітництво передбачає більш складну інституційну систему, а процес прийняття рішень є набагато менш прозорим, ніж у випадку окремих муніципалітетів. Створення належної системи контролю над організованою системою співробітництва все ще залишається проблемою.

5 Політична ціна співробітництва: налагодження співробітництва також означає розподіл влади та престижу. Це важлива причина, чому місцеві політичні лідери не завжди зацікавлені у співпраці. Дуже часто особисті амбіції, гордість і нездатність до компромісу можуть призвести до конфлікту і перешкоджати співпраці.

Муніципалітети є першим рівнем місцевого самоврядування. Це не означає, що вони завжди занадто малі або слабкі, але дуже часто вони не мають достатніх ресурсів для виконання всіх функцій і завдань, які покладені на них законом. Тому немає кращого способу зміцнити спроможність муніципалітету виконувати свої статутні завдання, ніж партнерство та співпраця. Співпраця має важливе значення для процвітання і розвитку будь-якого суспільства.

Численні спостереження показують, що муніципалітети не є повністю самодостатніми, незалежно від розміру їхньої території та чисельності

населення. З цієї причини співробітництво є логічним рішенням для зменшення наслідків неоптимального розподілу компетенцій та ресурсів.

Співробітництво є частиною загального розвитку сучасних суспільств. Однак для того, щоб знайти найбільш прийнятну форму співпраці, необхідно враховувати політичні, економічні, правові, фінансові, демографічні, культурні, технічні та організаційні аспекти.

Співпраця раціоналізує місцеву діяльність з точки зору ефективності та економії. Спільний підхід до вирішення місцевих питань допомагає задовольнити зростаючі потреби місцевих громад. Тому цей інструмент є важливим (якщо він має достатній потенціал) інструментом, який може допомогти впровадити нові форми місцевої діяльності, не вдаючись до систематичної приватизації послуг.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ РОЗВИТКУ СПІВПРАЦІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

2.1. Оцінка організаційно-методичного супроводу співпраці територіальних громад в умовах децентралізації

Останні два десятиліття ХХ століття характеризуються динамічним розвитком співробітництва між територіальними одиницями різних країн. Говорили про «широкий фронт міжмуниципального співробітництва в Європі», «єврорегіональний вибух», «Європу співпраці між регіонами, містами та муніципалітетами». Міжнародне співробітництво на регіональному та місцевому рівнях часто називають «маломасштабною інтеграцією» або «інтеграцією на мікрорівні».

Співробітництво між органами місцевого самоврядування за межами національних кордонів та іншими територіальними адміністраціями також називають міжтериторіальним (транскордонним) або міжнародним співробітництвом.

Причини міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування та інших територіальних корпорацій публічної адміністрації полягають як у загальній політичній та соціально-економічній ситуації на континенті, так і у внутрішніх умовах, особливо тих, що пов'язані з процесами децентралізації публічної адміністрації та прийнятими стратегіями регіонального та місцевого розвитку.

Причини співпраці між територіальними одиницями, на думку Томаша Качмарека, є обома:

- 1) суб'єктивні,
- 2) суб'єктивні.

Суб'єктивні причини впливають з правового та конституційного становища територіальної одиниці, її адміністративного статусу, сфери

діяльності та компетенції, економічного та соціального потенціалу, а також просторових характеристик, таких як

- 1) площа території
- 2) чисельність населення
- 3) природні умови та географічне розташування.

Масштаби співпраці визначаються такими факторами, як

- 1) розподіл населення;
- 2) розташування комунікаційної мережі, муніципальної інфраструктури
- 3) розташування робочих місць
- 4) тип послуг, що надаються, і пов'язана з цим мобільність населення
- 5) традиції співпраці;
- 6) відкритість мешканців
- 7) активність місцевої влади.

Ці причини співпраці відображаються в предметі спільної діяльності, виконуваних суспільних завданнях, які виходять за рамки жорстких адміністративних структур. Вони постають як нові завдання, що потребують адекватних ситуації рішень.

Співробітництво суб'єктів територіального самоврядування з точки зору предмету діяльності означає необхідність вирішення певних завдань у сфері публічного управління. Це можуть бути завдання, які виходять за територіальні рамки однієї або навіть кількох одиниць через

- 1) природними умовами (ландшафтні парки, заповідники, річкові басейни, туристичні регіони)
- 2) технічними, пов'язаними з будівництвом автомагістралей, інтернет-мережі, кабельного телебачення
- 3) надзвичайні ситуації, пов'язані з катастрофами, природними повеннями.

У ситуації співпраці вони гарантують більш ефективно надання послуг.

У контексті внутрішніх умов можна говорити про функціональну інтеграцію, пов'язану з утилітарною потребою органів місцевого

самоврядування співпрацювати з іноземними партнерами з метою вирішення власних місцевих і регіональних проблем та підвищення конкурентоспроможності на національному та міжнародному рівнях.

Форми структурно-функціональної інтеграції на наднаціональному, національному та регіональному, місцевому рівнях:

1. Рада Європи. Конгрес місцевих і регіональних влад
 1. наднаціональний рівень:
 - (а) законодавче забезпечення,
 - б) міжнародні конвенції;
 - 2) національний та регіональний рівень - двосторонні угоди про транскордонне співробітництво;
 - 3) місцевий рівень - транскордонні форми співпраці:
 - а) єврорегіони,
 - б) євроміста.
 2. Європейський Союз. Комітет регіонів
 - 1) транснаціональний рівень:
 - а) фінансова підтримка,
 - б) програми допомоги ЄС;
 - 2) національний та регіональний рівень - міжрегіональні угоди (партнерства та мережі регіонів);
 - 3) місцевий рівень - міжгромадські партнерства (побратимство).
 3. загальноєвропейські асоціації та міжнародні організації
 - 1) базовий рівень:
 - а. організаційна підтримка,
 - б. міжнародне лобіювання;
 - 2) національний та регіональний рівень - міжнародне співробітництво національних та регіональних асоціацій органів місцевого самоврядування;
 - 3) місцевий рівень - мережа міст (multitwinning).
- Представницькі органи місцевого самоврядування при європейських організаціях

Першою інституцією такого типу була Комісія європейських муніципалітетів і регіонів - дорадчий орган, створений при Раді Європи в 1952 р. У 1972 р. вона була перейменована на Конференцію місцевих і регіональних влад Європи. Це група експертів з питань самоврядування, яка в 1994 році була перетворена на Конгрес місцевих і регіональних влад Європи. Він став третім органом Ради Європи поряд з Комітетом міністрів та Парламентською асамблеєю. Конгрес має консультативну функцію, а в його двох палатах місцевих і регіональних влад засідають депутати, які представляють інтереси різних типів територіальних одиниць з країн-членів. З 2000 року вони є виключно представниками національних урядів, обраних на основі загального виборчого права. Основними завданнями Конгресу є

1) захист політичної, адміністративної та фінансової автономії місцевих і регіональних органів влади

2) заохочувати держави до ефективного розвитку місцевої демократії та застосування принципу субсидіарності (допоміжності)

3) представляти позицію місцевих та регіональних громад на міжнародних форумах;

4) внесення законодавчих пропозицій щодо місцевого та регіонального самоврядування до Комітету Міністрів та Парламентської Асамблеї Ради Європи;

5) моніторинг виконання міждержавних правових конвенцій та контроль за їх дотриманням;

6) сприяння співробітництву органів місцевого та регіонального самоврядування за кордоном;

7) тісно співпрацювати з інституціями Європейського Союзу з метою забезпечення взаємодоповнюваності діяльності.

Комітет регіонів (створений у 1994 році) є другим консультативним органом у структурах Європейського Союзу, поряд з Економічним і соціальним комітетом. Він не має повноважень щодо прийняття рішень, які в багатьох випадках стосуються регіонального та місцевого розвитку. Комітет

призначається Радою ЄС на чотири роки. Його члени призначаються окремими країнами пропорційно до їх розміру та політичної і економічної ваги в Союзі. Орган, що представляє інтереси регіональних та місцевих органів влади, складається з 317 членів.

Згідно з положеннями Амстердамського договору, Комітет регіонів консультиється з головними органами Союзу з таких питань, як

- 1) розвиток транс'європейських мереж
- 2) регіональна політика
- 3) зайнятість, соціальна політика
- 4) освіта та справи молоді
- 5) культура та охорона здоров'я.

Інші консультативні та експертні функції Комітету регіонів (так звані немандатні функції) стосуються

- 1) питань, що належать до компетенції місцевих та регіональних громад
- 2) рішень, прийнятих органами Союзу, які безпосередньо пов'язані з діяльністю територіальних адміністрацій;
- 3) заходів Співтовариства, які можуть вплинути на окремі регіони.

Комітет регіонів, на відміну від Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, не має застереження про загальну компетенцію і менш здатний впливати на становище європейських місцевих органів влади.

Крім органів Ради Європи та Європейського Союзу, на континенті діють численні асоціації, які об'єднують і представляють різні рівні територіальної публічної влади, мають власну структуру та органи. До найбільш важливих організацій належать

- 1) Рада європейських муніципалітетів і регіонів (Council des Communes et Regiona de l'Europe - CCRE),
- 2) Асамблея європейських регіонів (l'Assemblée des Region d'Europe-ARE),

3) Асоціація європейських прикордонних регіонів (Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen - AGEG),

4) Європейська асоціація столичних міст (European Association of Metropolitan Cities - EAMC),

5) Всесвітня асоціація міст-побратимів (Federation Mondiale des Cites Unies et Villes Jumelees - FMDU),

6) Європейська асоціація великих міст (EUROCITES).

Інші організації

1) Конференція периферійних морських регіонів (CRPM),

2) Союз регіонів столиць Європейського Співтовариства (URCCE),

3) Європейські регіони з промисловими традиціями (RETI).

Цілями цих організацій та асоціацій є

1) посилення позицій територіальних органів влади по відношенню до вищих органів (європейських інституцій та національних урядів)

2) здійснювати спільні проекти та дослідження, працювати задля регіонального та місцевого розвитку.

Організації та асоціації забезпечують форум для обміну досвідом і дають можливість заявити про себе на міжнародній арені, що було б неможливо в рамках індивідуальних дій, особливо у випадку економічно слабших регіонів чи територіальних одиниць. Членство в міжнародних організаціях - це канал міжнародної комунікації, який створює усвідомлення спільних інтересів регіональних і місцевих громад та переваг спільної діяльності.

Проблемне поле співробітництва органів місцевого самоврядування є широким. Вона стосується сфери завдань-компетенцій, що входять до сфери діяльності територіальних одиниць, як щодо обов'язкових, так і щодо факультативних завдань, власних завдань та завдань на замовлення у трьох основних сферах:

1) співробітництво у сфері задоволення колективних потреб мешканців у галузі комунального господарства, освіти, охорони здоров'я, соціального

захисту, комунікації, громадської безпеки, охорони навколишнього середовища, культури, спорту, туризму та рекреації;

2) співробітництво у сфері економічного розвитку, підвищення конкурентоспроможності економіки, розміщення інвестицій, промоції, стратегічного планування, просторового планування тощо; та

3) інтеграція з метою захисту інтересів місцевих громад, відстоювання прав місцевого самоврядування, лобювання на регіональних, національних та міжнародних форумах.

Міжнародні контакти самоврядних спільнот регулюються конвенціями, які дають можливість органам місцевого самоврядування набути міжнародної правової суб'єктності. Одним з перших актів міжнародного права, що визначає принципи транскордонного співробітництва, є Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами та властями, підписана 21 травня 1980 року в Мадриді, відома як Мадридська конвенція.

Наступними документами, які слід згадати, є Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року (ратифікована більшістю європейських країн), Європейська хартія регіонального самоврядування 1997 року (перебуває в процесі узгодження), Європейська хартія прикордонних і транскордонних регіонів (створена в 1981 році, змінена в у 1995 році).

До 2003 року Мадридську конвенцію ратифікували 25 країн і підписали ще вісім. У преамбулі Конвенції зазначено, що метою Ради Європи є створення «тісніших зв'язків між її членами та сприяння співробітництву між ними». Ця мета має бути досягнута «шляхом укладення угод у сфері управління» між територіальними органами влади прикордонних територій. Відповідно до Конвенції (стаття 2), транскордонне співробітництво розглядається як «будь-яка спільна діяльність, спрямована на зміцнення і подальший розвиток добросусідських відносин між територіальними громадами двох або більше Договірних Сторін» .

Масштаби та форми транскордонного співробітництва між регіонами залежать від їхнього географічного розташування. За цим критерієм можна виділити чотири типи регіонів:

- 1) транскордонні, територія яких перетинає один або кілька національних кордонів;
- 2) прикордонні - одна з меж яких є державним кордоном
- 3) внутрішні - пов'язані з регіонами всередині країни;
- 4) прибережні регіони, які можуть бути як транскордонними, так і прикордонними.

Відповідно до Мадридської конвенції, транскордонне співробітництво має ґрунтуватися на розроблених Радою Європи моделях двосторонніх та багатосторонніх міждержавних угод для сприяння співробітництву між територіальними одиницями. Мадридська конвенція, як і Європейська хартія місцевого самоврядування, вказує на конкретні внутрішні правила міжтериторіального співробітництва, включаючи міждержавні угоди, що визначають характер цього співтовариства²³. У додатку до Конвенції наведено загальні положення міждержавних угод. Перераховані наступні типові міждержавні угоди, що стосуються

- 1) сприяння транскордонному співробітництву
- 2) регіональних транскордонних угод
- 3) місцевого транскордонного співробітництва
- 4) договірною транскордонного співробітництва між місцевими органами влади
- 5) органів транскордонного співробітництва місцевих органів влади.

Ряд двосторонніх угод, що регулюють співробітництво між європейськими країнами, ґрунтуються на цих модельних документах, зокрема, між

- 1) Францією та Італією (1993),
- 2) Францією та Іспанією (1995),
- 3) Фінляндією та Росією (1995),

4) Литвою та Білоруссю (1998).

Польща ратифікувала Мадридську конвенцію, а також підписала низку документів про транскордонне співробітництво, що мають характер договору або угоди. У цих документах є посилання на Мадридську конвенцію, зокрема, декларації про підтримку регіонального та транскордонного співробітництва.

Зовнішнє співробітництво територіальних одиниць може здійснюватися у формі двосторонніх (білатеральних) зв'язків між регіонами або місцевими одиницями двох держав або у формі багатосторонніх (мультилатеральних) угод та домовленостей. Мадридська конвенція була ратифікована Європейським Союзом та його державами-членами.

2.2. Оцінка співпраці територіальних громад в питаннях надання соціальних послуг населенню

Каталог міждержавних угод про транскордонне співробітництво між місцевими та регіональними органами влади доповнюється міжурядовими угодами про транскордонне співробітництво у різних визначених сферах соціально-економічного життя:

- 1) охорона навколишнього природного середовища
- 2) просторове планування
- 3) запобігання катастрофам
- 4) зайнятість населення
- 5) охорона здоров'я
- 6) туризм.

Прикладами є угода про охорону здоров'я між Швецією та Норвегією 1993 року, угода про водопостачання між Словенією та Хорватією 1996 року, угода про запобігання та допомогу в разі стихійних лих між Австрією та Словаччиною 1996 року.

Фундаментальне значення для міжтериторіального співробітництва має Європейська хартія місцевого самоврядування. Вона регулює принципи співпраці людей у вирішенні місцевих питань з урахуванням відмінностей кожної країни. Польща ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування в 1993 році. Литва ратифікувала у 1999 році.

Згідно з положенням статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, місцеве самоврядування є формою задоволення колективних потреб, що здійснюється конкретною громадою та її представниками. «Місцеве самоврядування означає право та спроможність територіальних громад в межах закону здійснювати управління та адміністрування істотної частини суспільних справ під власну відповідальність та в інтересах своїх мешканців»²⁹. Складність і багатогранність визначених законодавцем суспільних завдань чітко простежується в процесі їх реалізації. Покладені на них завдання вимагають великої роботи та відданості з боку керівництва органів місцевого самоврядування, а також адекватних фінансових ресурсів, адаптованих до обсягу наданих законом повноважень.

Європейська хартія місцевого самоврядування у статті 10 надає місцевим громадам у межах своїх повноважень право співпрацювати та об'єднуватися з іншими громадами для виконання завдань, що становлять спільний інтерес (пункт 1). Право територіальних громад об'єднуватися для захисту і розвитку своїх спільних інтересів та право вступати до міжнародних асоціацій територіальних громад буде визнано в кожній державі, що підписала Європейську хартію місцевого самоврядування (пункт 2), а правила співробітництва мають бути врегульовані в національному законодавстві (пункт 3).

Європейська хартія місцевого самоврядування вказує на необхідність включення до законодавства країн, де існує місцеве самоврядування, механізмів налагодження співробітництва між місцевими громадами з метою захисту і розвитку завдань, що становлять спільний інтерес. Станом на 2003

рік Європейську хартію місцевого самоврядування ратифікували 34 країни-члени Ради Європи, а ще чотири країни підписали її з 44 членів організації.

Європейська хартія місцевого самоврядування визначає повноваження регіональних органів влади щодо налагодження транскордонного співробітництва. Стаття 8(1) Хартії вказує, що міжрегіональне співробітництво і транскордонні відносини повинні регулюватися внутрішнім законодавством і міжнародними зобов'язаннями держави. Стаття 8(2) говорить про право регіонів, що співпрацюють, створювати власні виконавчі органи відповідно до національної та міжнародної правових систем. Стаття 10 Хартії вказує на право регіону брати участь у європейських і міжнародних справах через право представництва в європейських інституціях (пункт 1) та участь у міжнародних політичних переговорах з питань, що становлять фундаментальний інтерес для регіонів (пункти 2 і 3).

Європейська хартія прикордонних і транскордонних регіонів встановлює принципи транскордонного співробітництва між територіальними одиницями та наголошує на співпраці щодо соціальної, економічної та культурної інфраструктури регіонів. В основі співпраці між прикордонними територіями лежить специфіка їхнього розташування та пов'язані з цим проблеми, такі як

- 1) периферійне розташування по відношенню до центрів прийняття рішень, економічних та культурних центрів
- 2) менш розвинена транспортна інфраструктура
- 3) загалом менша щільність поселенської мережі та населення;
- 4) домінування в економіці транзитних функцій
- 5) проблеми на ринку праці;
- 7) різні правові, економічні системи
- 8) адміністративні, технологічні тощо
- 9) розвиток неформальної економіки, характерний для прикордонних територій
- 10) психосоціальні бар'єри, мовні, культурні відмінності.

Розвиток і масштаби транскордонного співробітництва залежать від географічного розташування регіонів. Метою транскордонного співробітництва є сприяння пом'якшенню існування кордонів та подоланню прикордонних проблем на периферії країн, а також покращенню умов життя людей, які там проживають.

Прикордонні території часто пройшли довгий шлях у своєму розвитку, наприклад, німецько-польське прикордоння - від зони конфлікту до зони інновацій та динамічного розвитку. Характер еволюції відносин прикордонних громад у післявоєнній Європі часто відбувався за схемою: ворожість - конфлікт - приватизація - співіснування - співпраця - гармонія - інтеграція.

Транскордонне співробітництво між містами, муніципалітетами та регіонами в Західній Європі розвивалося в результаті багатовікових контактів та обміну досвідом, а також в умовах політичної та економічної систем, які залишалися незмінними протягом багатьох років, що дозволило їм нівелювати економічні відмінності. Інші умови, в тому числі, перш за все, історичні, супроводжували прикордонне співробітництво між країнами Європейського Союзу та країнами Центральної та Східної Європи у сфері транспортної інтеграції, яке розпочалося в 1990-х роках.

Шенгенська угода, підписана в 1985 році в Люксембурзі Бельгією, Францією, Нідерландами, Люксембургом і Німеччиною, скасовує контроль осіб між країнами-учасницями угоди, а натомість посилює співпрацю у сфері безпеки та політики притулку. Це стосується прикордонного співробітництва.

Передумовою співпраці є створення зв'язків взаємної прихильності між громадами різних країн і регіонів, взаємна повага, довіра та спільність інтересів і цінностей. З точки зору теорії комунікації Томаша Качмарека, територіальна громада передбачає існування стабільної основи соціальних, економічних і культурних зв'язків між окремими державами, націями. Важливими є зв'язки, засновані на почутті партнерства.

Умовами для інтеграції є

- 1) географічне розташування
- 2) комунікація
- 3) мобільність людей
- 4) множинність і збалансованість взаємних контактів
- 5) рух товарів, послуг, людей, інформації;
- 6) ступінь співпраці.

Міжтериторіальне співробітництво, як правило, є факультативним і відбувається як можливість, директива (законодавча рекомендація), а не як обов'язок, воно знаходиться у сфері внутрішніх рішень територіальних одиниць. Рішення про співпрацю належить до організаційних повноважень муніципалітету або регіону. Органи місцевого самоврядування в багатьох країнах можуть бути зобов'язані законом укладати територіальні об'єднання та угоди.

Класифікацію форм зовнішнього співробітництва територіальних одиниць можна представити на основі наступних критеріїв:

- 1) територіальний - обумовлений географічним охопленням співробітництва;
- 2) організаційно-правовий - з огляду на правову форму співробітництва, обсяг компетенції та спосіб її реалізації
- 3) функціональний - відповідно до сфер та питань, які охоплює співпраця.

За територіальним охопленням міжтериторіальне співробітництво можна поділити на два види:

- 1) транскордонне (прикордонне), яке базується на близькості територіальних одиниць; у випадку більших одиниць, таких як об'єднання муніципалітетів або прикордонних регіонів, можна говорити про поняття єврорегіонів;
- 2) зовнішнє (транскордонне) співробітництво між територіальними одиницями - завдяки розміру регіону виникає міжрегіональне

співробітництво та міжмуніципальне співробітництво (між територіальними одиницями двох або більше країн, що не межують).

Співробітництво територіальних одиниць, що не межують між собою, можна поділити на

- 1) партнерство (побратимство) регіонів, міст та муніципалітетів
- 2) мультипартнерство (мультипобратимство), мережі співпраці регіонів, міст та муніципалітетів.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМ ТА МЕХАНІЗМІВ СПІВПРАЦІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Варто зазначити, що міжтериторіальне співробітництво має більш ніж 100-річну традицію. Найперша форма міжтериторіального співробітництва між муніципалітетами була створена у Франції в 1890 році. Це були синдикати муніципалітетів (*syndicat de communes*) - об'єднання муніципальних одиниць зі статусом юридичної особи, створені за принципом «знизу-вверх» з метою спільного виконання адміністративних завдань. Відтоді можна говорити про розвиток різних форм міжтериторіальних об'єднань у європейських країнах.

Співробітництво між територіально-адміністративними одиницями здійснюється в багатьох європейських країнах. За характером міжмуніципального співробітництва в Європі можна виділити чотири групи країн:

1) країни з давніми традиціями добровільного співробітництва, які надають перевагу інституційній співпраці: Франція, Іспанія, Бельгія;

2) країни, де співробітництво є одним з етапів муніципальної реформи або доповнює її: Німеччина, Великобританія, скандинавські країни, де вживаються заходи з укрупнення територіальних одиниць;

3) країни, які не зазнали суттєвих змін у місцевому устрої і міжмуніципальне співробітництво в них перебуває в зародковому стані: Греція, Португалія, Італія;

4) країни молодого демократії Центральної та Східної Європи, де міжмуніципальне співробітництво розвивається дуже повільно, в тому числі через відсутність традиції міжмуніципального співробітництва.

Міжмуніципальне співробітництво найбільш розвинене в країнах з фрагментованою муніципальною структурою. У випадку невеликих

територіальних одиниць, вони приречені співпрацювати у виконанні часто базових муніципальних завдань, таких як

- 1) управління ресурсами
- 2) надання комунальних послуг населенню
- 3) охорона здоров'я
- 4) освіта,
- 5) просторове планування.

Значна кількість муніципалітетів у Швейцарії та Франції перебувають у такій ситуації.

Україна є прикладом країни, де територіальне співробітництво тільки торує собі шлях. Серед причин такого стану справ: короткий період муніципального самоврядування, відсутність традиції співпраці між територіальними одиницями, занедбаної між 1950 та 1990 роками, а також недовіра до інституцій співробітництва.

Досвід багатьох муніципальних об'єднань загалом позитивний, і можна очікувати, що різні форми співпраці витіснять феномен конкурентних муніципалітетів. Українські муніципалітети зацікавлені в участі в єврорегіональних об'єднаннях та угодах муніципалітетів, до яких належить понад 25% усіх місцевих одиниць в Україні. У прикордонних районах дуже популярними є наступні теми:

- 1) інтеграція,
- 2) промоція
- 3) подача заявок на фінансування ЄС
- 4) транскордонні інвестиції та проекти на прикордонних територіях.

В рамках муніципальних угод та об'єднань вирішуються класичні місцеві завдання, пов'язані з розвитком інфраструктури та наданням комунальних послуг, особливо в таких сферах, як

- 1) управління водними ресурсами
- 2) управління відходами
- 3) громадський транспорт.

Масштаб і темпи сучасних урбанізаційних процесів створюють попит на співпрацю в багатьох сферах соціального та економічного життя. Основні тенденції у відносинах між містами та їхніми околицями є результатом

- 1) скорочення населення міст на користь приміських територій
- 2) збільшення просторової мобільності між місцями роботи, проживання та послуг
- 3) зростаюче значення громадського транспорту, що забезпечує ефективне пересування містом
- 4) розвиток електронних телекомунікацій
- 5) підвищення привабливості міських регіонів через реалізацію спільних концепцій еко-розвитку міста та його околиць
- 6) деконцентрація центральних функцій міст, особливо комерційних, рекреаційних, культурних;
- 7) еміграція платників податків за межі міста;
- 8) втрата муніципальних доходів у зв'язку з розміщенням суб'єктів господарювання за межами міста.

Формою міжтериторіального співробітництва, що динамічно розвивається, є міські мережі. Термін «мережа» походить з економіки і зазвичай означає форми просторової організації економіки або промисловості. Крім буквального значення, що стосується лінійних систем, наприклад, інфраструктури, він також має метафоричне значення, що означає сукупність відносин і зв'язків.

У концепції мережевої організації основоположними є відносини співпраці, які набувають формального або неформального характеру. Суб'єктами мережі є територіальні одиниці:

- 1) муніципалітети
- 2) міста
- 3) регіони, пов'язані відносинами співпраці, обміну інформацією, надання послуг тощо; вони формують організаційні мережі компактного або

розосередженого характеру, локального або ширшого міжтериторіального, регіонального, національного чи навіть міжнародного масштабу.

Мережева концепція особливо розвинута в урбанізованих районах, переважно в країнах Західної Європи. Міське співробітництво не є новим явищем. Надання муніципальних послуг, спільне використання технічної та соціальної інфраструктури, інтегроване просторове планування, спільні проекти розвитку - ось деякі з елементів співпраці між територіальними одиницями в урбанізованих районах.

Розвиток урбанізаційних процесів породжує нові сфери міської співпраці та взаємної вигоди. Територіальні одиниці, що конкурують у просторі, все частіше обирають шлях співпраці у сфері

- 1) маркетингу
- 2) промоції
- 3) інвестицій
- 4) соціальних питань.

Найкращі мережеві ефекти виникають у процесі співпраці між великими містами з кількома десятками тисяч мешканців, розташованими у безпосередній близькості до 20 кілометрів. Успіх співпраці визначається

- 1) добровільність членства,
- 2) баланс потенціалів між містами
- 3) зацікавленість,
- 4) створення умов для довгострокової співпраці
- 5) залучення до співпраці інших публічних партнерів (інституцій, фондів, асоціацій) та приватних підприємств, торговельних палат, професійних асоціацій тощо.

Мережі міст мають різноманітні організаційно-правові форми. Вони включають цільові спілки, асоціації, проектні співтовариства. Співпраця міст у мережевому форматі, як правило, відбувається на трьох рівнях:

1) політико-адміністративному, де міські ради, мери, радники, адміністративні директори формулюють сфери співпраці, її масштаби, визначають відповідні організаційні та фінансові заходи тощо

2) проектно-орієнтований, в рамках якого розробляються теми та проекти співпраці, а для їх реалізації залучаються зовнішні партнери з-поза меж публічної адміністрації;

3) робочо-тематичний, в рамках якого деталізуються та реалізуються конкретні заходи та ініціативи співпраці, наприклад

(а) спільний план просторового розвитку

б) регіональний економічний розвиток

в) громадський транспорт

г) міський туризм

е) інформаційні технології в управлінні

ф) міжнародна промоція тощо.

Тематичні мережі охоплюють різні сфери економічного та соціального життя, охорони навколишнього середовища або комунікації. Початок співпраці може бути ініційований шляхом :

1) розробка та реалізація проекту мережі велосипедних доріжок,

2) спільний культурний проект

3) організація спільних культурних та спортивних заходів

4) економічні ініціативи,

5) співпраця адміністративних органів.

Механізми регіональної політики Європейського Союзу, до якого Польща і Литва приєдналися у 2004 році, сприяють органам місцевого самоврядування у здійсненні міжнародної діяльності. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері регіональної політики впливають з міжнародних багатосторонніх і двосторонніх міжнародних угод та внутрішнього законодавства.

Конституція Республіки Польща у статті 172 передбачає, що одиниця місцевого самоврядування має право вступати до міжнародних об'єднань

місцевих і регіональних громад та співпрацювати з місцевими і регіональними громадами інших країн.

Закон від 15 вересня 2000 року «Про принципи вступу органів місцевого і регіонального самоврядування до міжнародних асоціацій місцевих і регіональних громад», який набув чинності 29 січня 2001 року, передбачає, зокрема, що органи місцевого і регіонального самоврядування можуть вступати до асоціацій та брати в них участь у межах своїх завдань і повноважень, діючи відповідно до внутрішнього законодавства Польщі, зовнішньої політики держави та її міжнародних зобов'язань.

Регіони приєднуються до асоціацій відповідно до «Пріоритетів зовнішньої співпраці регіонів», прийнятих у порядку, визначеному положеннями про самоврядування. Закон регулює один із зазначених у Конституції напрямків щодо можливості вступу органів місцевого самоврядування до міжнародних об'єднань, але не визначає принципів безпосередньої співпраці польських органів місцевого самоврядування з іноземними партнерами. Це роблять міжнародні конвенції, ратифіковані Польщею.

У Литві однорівневе місцеве самоврядування на рівні муніципалітетів запроваджено з 1995 року. Литва адміністративно поділена на 44 повіти та 11 міст. Польща з 1998 року поділена на 2489 муніципалітетів, 380 повітів і 16 воєводств. Прийняті в Польщі закони про самоврядування громад, самоврядування повітів, самоврядування воєводств та закон про самоврядну адміністрацію у воєводствах, а також пов'язані з ними реформи самоврядування та адміністративного поділу країни створили можливості для нового етапу розвитку транскордонних контактів. Створені самоврядні воєводства стали регіональними одиницями, здатними проводити власну політику розвитку.

Органи самоврядування польських воєводств підписали 178 документів про співпрацю з самоврядними та адміністративними одиницями інших країн. Найбільше угод було підписано з

- 1) адміністративними одиницями з України - 24,
- 2) італійськими регіонами - 19,
- 3) землями Німеччини - 18
- 4) регіонами Швеції - 17,
- 5) регіонами Росії - 16,
- 6) регіони Франції - 14.

Угоди про співробітництво укладено з адміністративно-територіальними одиницями, зокрема, Чехії, Словаччини, Данії, Австрії, Угорщини, Іспанії, Білорусі, Бельгії, Нідерландів, Великої Британії, Фінляндії, Литви, Китаю, Югославії, Канади, Південної Кореї, Південної Африки, Естонії, Румунії, Греції, Естонії. Крім зовнішніх умов, масштаби та форми інтенсивності транскордонного співробітництва значною мірою залежать від ініціатив місцевих громад та їхніх органів влади.

В Європі існує близько 10 000 побратимських зв'язків між місцевими органами влади, в тому числі понад 7 000 в межах країн-членів ЄС. Найвищий відсоток муніципалітетів, що мають угоди про партнерство, спостерігається у скандинавських країнах: Швеції (понад 90% муніципалітетів мають міжнародні контакти), Данії (84%), Фінляндії (81%). Далі йдуть Бельгія (67%) та Нідерланди (59%).

В абсолютних цифрах, через велику кількість муніципалітетів, найбільше іноземних партнерів мають французи (2837) та німці (2455). Співпраця охоплює багато сфер суспільного життя, насамперед культуру та молодіжний обмін.

У Польщі на місцевому рівні зареєстровано близько 1300 угод про партнерство. Вони охоплюють широке коло питань. Основною сферою співпраці залишається прикордонний рух та його регулювання, проблеми муніципальної інфраструктури, зокрема

- 1) спільний громадський транспорт
- 2) автостоянки
- 3) газопостачання

- 4) постачання води, електроенергії, тепла
- 5) будівництво очисних споруд
- 6) утилізація відходів,
- 7) соціальний рівень щодо розвитку науки, освіти, культури, спорту,
- 8) економічний рівень у сфері торгівлі та послуг.

Транскордонне співробітництво має дуже різноманітний характер, починаючи від спонтанних культурних контактів і закінчуючи тісною співпрацею у вузькоспеціалізованих галузях, що передбачає реалізацію проектів, проведення наукових конференцій, панельних зустрічей з проблем, пов'язаних з політикою, економікою, історією та культурою країн, що співпрацюють.

Співпраця між прикордонними громадами найчастіше стосується культури та обмінів між школами, організації конкурсів та спортивних змагань. У прикордонних громадах співпраця найчастіше стосується культурного обміну молоддю. Заходи, що проводяться муніципалітетами-партнерами, спрямовані на

- 1) обміну досвідом між представниками органів місцевого самоврядування
- 2) економічному співробітництву
- 3) участь у конференціях, семінарах
- 4) охороні навколишнього середовища, в тому числі національних парків та картинної країни
- 5) просування на національних та міжнародних ярмарках.

Транскордонне співробітництво відіграло важливу роль у підготовці вступу наступних країн до Європейського Союзу. Після розширення 2007 року воно зберегло своє значення у процесі створення атмосфери, сприятливої для зближення та налагодження контактів між місцевими громадами країн ЄС та сусідніх країн. Підтримка міжнародного співробітництва, демократичних та вільних ринкових реформ зростала на територіях, де впроваджувалися програми ЄС.

Елементом контактів між місцевими органами влади різних країн є єврорегіональне співробітництво. В інституційній формі його здійснюють понад 60 регіонів. Вони характеризуються вищим ступенем інституціоналізації структур транскордонного співробітництва, що проявляється, зокрема, у

- 1) створення рад, секретаріатів та робочих груп
- 2) зв'язки зі спеціалізованими національними та іноземними органами;
- 3) пріоритет місцевих ініціатив;
- 4) вільний рух товарів і пасажирів
- 5) добре організована мережа залізничного та автомобільного сполучення з відповідними пунктами перетину кордону.

Повна реалізація цих вимог, наприклад, щодо вільного пересування товарів і людей, можлива лише за умови, що всі учасники таких угод є членами Європейського Союзу.

Відповідно до загального визначення Ради Європи, єврорегіон - це транскордонна структура, створена місцевими або регіональними органами влади, розташованими на прикордонній території, зі своїми партнерами по інший бік національного кордону. Характерними рисами єврорегіону є

- 1) прикордонне розташування на території щонайменше двох держав
- 2) визначена географічна територія, що включає прикордонні території двох або більше держав
- 3) територіальна компактність, сусідство, яке гарантує вільний рух товарів, людей та соціальних комунікацій
- 4) добровільність участі, що випливає з принципу організаційних повноважень місцевої влади;
- 5) більш-менш формалізований характер (найчастіше це асоціації, громади або муніципальні союзи)
- 6) інституціоналізованість, тобто наявність власних органів - управлінських, установчих і контрольних, а також власного апарату;

7) власний бюджет або фінансові ресурси, спрямовані на діяльність єврорегіону

8) відносно широку сферу економічного, соціального та культурного співробітництва, що охоплює декілька галузей, які, як правило, не виходять за межі законодавчо встановлених повноважень органів самоврядування кожної країни.

З юридичної та адміністративної точки зору, єврорегіон - це угода між територіальними одиницями та їх об'єднаннями в сусідніх країнах. Він створюється шляхом підписання угоди, яка включає: сторони єврорегіону, його назву, цілі та органи, джерела фінансування та прийняття рішень.

Єврорегіони, як транскордонні об'єднання, можуть створювати власні органи (ради, асамблеї, комітети, секретаріати, комісії тощо), до складу яких входять представники місцевих органів влади, соціальних груп, суб'єктів господарювання тощо, які діють від імені одиниць-учасниць.

До складу єврорегіонів входять як базові адміністративні одиниці - міста, муніципалітети, так і проміжні одиниці - графства, райони, області і навіть провінції та регіони. Правовий статус єврорегіонів широко варіюється, що пов'язано з характером співпраці, а також з їх географічним і політичним розташуванням в межах ЄС, на кордонах ЄС і за межами ЄС. До них відносяться

- 1) національні асоціації без статусу юридичної особи,
- 2) неприбуткові об'єднання приватного права
- 3) фонди,
- 4) асоціації публічного права.

Ідея єврорегіонів та економічне право Співтовариства гарантують вільний рух товарів і робочої сили. Без таких гарантій єврорегіональне співробітництво не може повноцінно розвиватися. Така ситуація існує у відносинах між Польщею та її східними сусідами - Україною і Білоруссю. Повноцінна співпраця між прикордонними територіями цих країн, а також

між ними стане можливою лише після прийняття Білорусі та України до Європейського Союзу.

З початку 1990-х років за участю України було створено низу євро регіонів. Ця співпраця охоплює різні країни і здійснюється з усіма країнами, що межують з Україною. Вони сприяють європейській політиці просторового розвитку.

Вони сприяють європейській політиці просторового розвитку. Вони втілюють політику згуртованості на практиці та сприяють зміцненню основ взаємної довіри та співпраці між місцевими громадами, органами місцевого самоврядування та ЄС.

Міжнародне співробітництво територіальних громад має правову основу в міжнародному, європейському та національному вимірах. Воно здійснюється значною мірою через організації та асоціації. Воно має регіональний та місцевий вимір і забезпечує

- 1) більші можливості для соціально-економічного розвитку окремих муніципалітетів і регіонів
- 2) спільне виконання завдань за погодженням з іншими суб'єктами
- 3) дозволяє більш ефективно вирішувати проблеми, що потребують великих організаційних та фінансових ресурсів.

Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування виконує важливу функцію у залученні коштів та виконанні спільних завдань для покращення умов життя місцевої громади, призводить до обміну досвідом та пошуку таких рішень, які можуть бути застосовані в різних умовах, сприяючи підвищенню якості роботи адміністративних інституцій.

Співпраця з місцевими та регіональними громадами інших країн та діяльність у міжнародних асоціаціях все частіше розглядається не лише як право, а й як обов'язок органів місцевого самоврядування. Переваги такої співпраці слід розглядати не лише в контексті технічних, економічних чи соціальних обмінів, але й в ідеї поширення та консолідації спільних самоврядних цінностей.

ВИСНОВКИ

У ході дослідження виявлено, що міжмуніципальне співробітництво, яке відбувається через територіальні громади, є недостатньо вивченим напрямком у попередніх дослідженнях. Таким чином, запропонований алгоритм має на меті заповнити цю прогалину шляхом кількісного аналізу та порівняння функціонування міжмуніципальних компаній з раніше проаналізованими міжмуніципальними об'єднаннями. У ході дослідження ми маємо намір відповісти на питання, що стосуються, серед іншого, найпоширеніших сфер такого співробітництва, його динаміки, фінансового виміру, мотивів вступу до співробітництва, суб'єктів, залучених до співробітництва, механізмів та проблем, пов'язаних з процесом прийняття рішень за участю багатьох суб'єктів, а також ролі міжмуніципального співробітництва в політиці місцевого самоврядування.

Такі вичерпні дані про високоформалізовані інститути співробітництва в Україні (включаючи як міжмуніципальні асоціації, так і міжмуніципальні компанії) створюють хорошу основу для міжнародних порівнянь. Завдяки співпраці в рамках міжнародної дослідницької мережі COST Action LocRef, ми можемо порівняти наші результати з аналогічними дослідженнями, які паралельно проводяться в семи інших європейських країнах. Європейських порівняльних досліджень міжмуніципального співробітництва на сьогоднішній день відносно мало, вони стосуються відносно давніх даних і не охоплюють східну частину континенту або менші країни. Запропоноване дослідження має на меті доповнити сучасний стан справ у цій сфері. Дослідження охопить наступні країни: Фінляндія, Іспанія, Ісландія, Німеччина, Польща, Португалія, Словаччина, Словенія та Фінляндія. Таким чином, ми беремо до уваги як «старі», так і «нові» держави-члени, розташовані в різних частинах континенту. Вплив глобальної економічної кризи на функціонування міжмуніципального співробітництва в окремих країнах також буде важливою ниткою порівняння. Використання єдиного

опитувальника дозволить проводити порівняльний аналіз як на національному, так і на міжнародному рівні, охоплюючи такі питання, як:

- мотиви співпраці,
- основні суб'єкти, залучені до співпраці (місцеві політики - мери чи депутати місцевих рад, посадові особи органів місцевого самоврядування або технократи з, наприклад, комунальних підприємств)
- сприйняття ефективності інституцій співробітництва,
- взаємодія між муніципалітетами-членами, а також між ними та самою інституцією співробітництва (корпоративні органи, офіс міжмуніципальної асоціації).

Крім того, проект дозволить перевірити вплив різних правових та інституційних умов на поширеність та функціонування міжмуніципального співробітництва. Будуть взяті до уваги такі змінні, як організаційна культура, лідерство, територіальна фрагментація або ступінь фінансової децентралізації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Антоненко В.О., Баймуратов М.О., Батанов О.В.. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. Монографія. К.: Атіка, 2007. 864 с.
2. Барабаш Т. Г. Фінансові передумови об'єднання та співробітництва територіальних громад в Україні. Наукові праці НДФІ. 2014. Вип. 2. С. 44-52.
3. Барило О. Г. Аналіз досліджень проблем державного управління у сфері цивільного захисту. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування: електрон. наук. фах. вид. Харків, 2018. № 1. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2018_1/11.pdf (дата звернення: 12.05.2024 року)
4. Батанов О.В. Сучасний муніципалізм в Україні у контексті інституціоналізації муніципально – правового статусу. Науковий вісник Академії муніципального управління України: зб. наук. праць. Серія «Право». 2012. Вип. 2. С. 104-113.
5. Бобух І.М., Щегель С.М. Стратегічні орієнтири економічного зростання України: інклюзивність як ключовий пріоритет. *Вісник Національної академії наук України*. 2018. № 7. С. 55-70.
6. Виноградчий В.І., Волошин С.М., Лещенко О.Я., Ковровський Ю.Г., Михайлов В.М., Пруський А.В., Романюк Н.М. Збірка кращих практик місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту та безпеки громад. К. : ІДУЦЗ, 2018. 131 с.
7. Вовк С. О. Становлення та розвиток міжрегіонального співробітництва прикордонних областей України і Російської Федерації (наприкінці ХХ ст.- на 157 початку ХХІ століття) : дис... канд. іст. наук: 07.00.01. Луганськ, 2005. 189 с.

8. Врублевський О. Співробітництво територіальних громад: сучасний стан та перспективи розвитку. Вісник Інституту громадянського суспільства. №40, грудень, 2016 р. с.18-19.

9. Врублевський О., Сороковський В. Договори міжмуніципального співробітництва у сфері управління побутовими відходами. Київ : ФОП Кандиба Т. П., 2018. 96 с.

10. Врублевський О.С. Співробітництво територіальних громад (бібліотечка місцевого самоврядування). Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2014. 56 с.

11. Генова А. А. Удосконалення співробітництва територіальних громад як засобу ресурсного забезпечення території. *Економіка будівництва і міського господарства*. 2016, ТОМ 12, № 2, С. 83–89. URL :file:///C:/Users/admin%20%20pk/Downloads/ebimg_2016_12_2_6.pdf (дата звернення: 02.03.2024).

12. Гриндей О. І. Міжмуніципальне співробітництво – інноваційна форма місцевого розвитку. Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія". Серія : Державне управління. 2015. Т. 263, Вип. 252. С. 54 - 58.

13. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. С. Г. Серьогіної. Х.: Право, 2005. 256 с.

14. Дерун Т. М. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. К. : АМУ, 2015. 40 с.

15. Децентралізація. Місцеві бюджети об'єднаних територіальних громад : фін.-аналіт. матеріали / Каб. Міністрів України, М-во регіон. розвитку, буд-ва та ЖКГ України ; підгот. Я. М. Казюк ; консультац. підтримка Я. Джийкіч. К., 2016. 190 с.

16. Джерела та механізми фінансування місцевого економічного розвитку : навчальний посібник/ за ред. В. Мамонова. К. : Центр

громадської експертизи. Проект «Місцевий економічний розвиток міст України», 2013. 176 с.

17. Ігнатенко О.П. Перспективи державного регулювання сфери благоустрою населених пунктів. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2015. № 1. С. 127–132.

18. Інструменти розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації влади. К. : Ваіте, 2017. 432 с

19. Коваленко М. А., Швороб Г. М. Концепції і стратегії розвитку сільських територіальних громад. Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. Харків: ХНТУ, 2017. С. 31–33.

20. Міжмуніципальне співробітництво: збірник нормативно-правових та інформаційно-аналітичних документів; уклад.: Т. В. Журавель, Д. Ю. Записний, Р. П. Чухвицький. Київ, 2015. 154 с.

21. Міжмуніципальне співробітництво: навч. посіб. / уклад.: В. Вакуленко, О. Ігнатенко, Г. Борщ, О. Курт, Ф. Тедік, Т. Журавель. К. : Фенікс, 2012. 392 с.

22. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. / за ред. Ю. В. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2014. 128 с.

23. Організація цивільного захисту під час реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: практичний посібник / за заг. ред. М. О. Маюрова, П. Б. Волянського. Київ: ІДУЦЗ, 2017. 125 с

24. Основи сталого розвитку територіальної громади : навч. посіб./ за заг. ред.. І.Р.Залуцького. К.: НАДУ, 2008. 64 с.

25. Панасюк І.Л. Аспекти взаємодії територіальних громад та органів місцевої виконавчої влади агломерації задля спільного економічного розвитку. Ефективна економіка. URL :

<http://www.economy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=358> (дата звернення: 12.11.2023 року)

26. Партнерство між міськими та сільськими територіальними громадами як важливий інструмент економічного розвитку. Хроніка одного проєкту. Інститут громадянського суспільства. К., 2019. 102 с. URL : https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2020/01/Report-final_.pdf (дата звернення: 01.05.2024 року)

27. Посібник з розвитку громад : практ. порадник для небайдужих / редкол.: Н.Балдич, А.Дуда, О.Галицька, Л. Єльчева та ін. К. : ЛАТ&К, 2007. 458 с.

28. Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні / за ред. В. В. Толкованова, Київ: Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2007. 349 с.

29. Практичний порадник з організації цивільного захисту в територіальних громадах . К., 2017. 80 с. URL : https://www.dsns.gov.ua/files/2017/5/31/ОЗЦЗ/Pjradnuk_organizacii_cz.pdf (дата звернення: 02.05.2020 року)

30. Практичний порадник з реалізації основних заходів цивільного захисту в умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні / за заг. ред. П.Б. Волянського. К. : ІДУЦЗ, 2016. 64 с.