

**Міністерство освіти і науки України  
Західноукраїнський національний університет  
Навчально-науковий інститут публічного управління**

**ЗНАК Христина Василівна**

**Інституційне забезпечення розвитку співробітництва  
територіальних громад**

спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»  
освітньо-професійна (наукова) програма – Державна служба

випускна кваліфікаційна робота за освітнім ступенем «магістр»

Виконала студентка  
групи ДСПУ Азм-21  
Знак Христина Василівна

---

підпис

Науковий керівник:  
д.е.н., доцент, професор кафедри  
менеджменту, публічного  
управління та персоналу ЗУНУ  
Васіна А. Ю.

---

підпис

Випускну кваліфікаційну роботу  
допущено до захисту  
«\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.  
Завідувач кафедри

---

підпис

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	8
1.1 Сутність, принципи та доцільність налагодження співробітництва територіальних громад.....	8
1.2 Інституційний базис співробітництва територіальних громад.....	15
Висновки до розділу 1.....	23
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СТАНУ ТА ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	24
2.1 Оцінка організації співробітництва територіальних громад.....	24
2.2 Аналіз розвитку співробітництва територіальних громад.....	32
2.3 Діагностика інституційних чинників розвитку форм співробітництва територіальних громад.....	40
Висновки до розділу 2.....	46
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	48
3.1 Удосконалення інституційного забезпечення розвитку форм співробітництва територіальних громад.....	48
3.2 Імплементация зарубіжного досвіду розвитку співробітництва територіальних громад.....	54
Висновки до розділу 3.....	62
ВИСНОВКИ.....	64
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	68
ДОДАТКИ	

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СИМВОЛІВ, ОДИНИЦЬ,  
СКОРОЧЕНЬ І ТЕРМІНІВ**

ДФРР	– Державний фонд регіонального розвитку
ЄС	– Європейський Союз
КУ	– Конституція України
Мінрегіон	– Міністерство розвитку громад та територій України
ММС	– міжмуніципальне співробітництво
ОМС	– органи місцевого самоврядування
Реєстр	– реєстр договорів по співробітництву територіальних громад
САО	– спільний адміністративний орган
СМА	– спільні муніципальні адміністрації
Хартія	– Європейська хартія місцевого самоврядування

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Важливою умовою формування сучасної конкурентоспроможної і демократичної України та забезпечення її сталого розвитку є реформування місцевого самоврядування.

Розвиток співробітництва територіальних громад є важливою складовою реформи місцевого самоврядування, яка базуючись на належному законодавчому забезпеченні дозволить територіальним громадам розширювати свої можливості із залученням потенціалу добросусідських відносин, що детермінуються обопільними інтересами, ефективніше використовувати обмежені ресурси, виробляти механізми розв'язання назрілих проблем та досягнення стратегічних цілей.

Процеси реформування місцевого самоврядування та вітчизняний досвід міжмуніципальної співпраці засвідчили необхідність удосконалення правової бази інституту співробітництва територіальних громад, інституціонального забезпечення процесів, форм співробітництва та адміністрування його договорів, що й визначає актуальність теми кваліфікаційної роботи.

Вагомий внесок у розвиток питання співробітництва територіальних громад зробили вітчизняні та зарубіжні вчені: М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, О. І. Гриндей, Н. В. Камінська, Н. А. Костіна, І.А. Куян, М.П. Орзіх, П. М. Любченко, С. Г. Серьогіна, А. В. Серебриннікова, Є. В. Ткаченко, В. В. Толкованов, А.О. Шевченко та інші науковці, які сформували науково-методологічний базис розвитку інституту співробітництва територіальних громад. Однак, широкий спектр викликів розвитку співробітництва територіальних громад в умовах реалізації децентралізаційної реформи обумовлює необхідність його подальшого поглибленого вивчення.

**Мета і завдання дослідження.** Метою кваліфікаційної роботи є розвиток теоретичних положень та розроблення практичних рекомендацій щодо удосконалення інституційного забезпечення співробітництва територіальних громад.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення наступних завдань:

- обґрунтувати сутність, принципи та доцільність налагодження співробітництва територіальних громад;
- здійснити аналіз інституційного базису співробітництва територіальних громад;
- оцінити організацію співробітництва територіальних громад;
- проаналізувати розвиток співробітництва територіальних громад;
- здійснити діагностику інституційних чинників розвитку форм співробітництва територіальних громад;
- виробити рекомендації щодо удосконалення інституційного забезпечення розвитку форм співробітництва територіальних громад;
- навести пропозиції щодо імплементації зарубіжного досвіду розвитку співробітництва територіальних громад.

**Об'єктом дослідження** є розвиток співробітництва територіальних громад в умовах реформування місцевого самоврядування.

**Предметом дослідження** є інституційне забезпечення розвитку співробітництва територіальних громад в Україні.

**Методи дослідження.** В процесі дослідження використовувалися такі загальнонаукові методи як: діалектичний, історичний, теоретичного узагальнення – під час дослідження теоретичних аспектів організації співробітництва; метод аналізу та синтезу – при аналізі поточного стану реалізації договорів про співробітництво територіальних громад в Україні; метод наукового прогнозування та економіко-математичні методи – при визначенні та обґрунтуванні перспектив співпраці територіальних громад в Україні.

**Практична значення отриманих результатів.** Отримані результати можуть бути використані органами місцевого самоврядування в процесі формування інституційного забезпечення розвитку співробітництва територіальних громад.

**Апробація.** Результати дослідження були апробовані на: II Всеукраїнській науково-практичній конференції з міжнародною участю «Актуальні проблеми

менеджменту та публічного управління в умовах інноваційного розвитку економіки», м. Тернопіль, 28 травня 2021 року; науковій інтернет-конференції студентів та молодих вчених кафедри менеджменту, публічного управління та персоналу «Інноваційні технології в менеджменті та публічному управлінні», м. Тернопіль, 25 листопада 2021 року.

**Структура та обсяг роботи.** Кваліфікаційна робота, зміст якої викладено на 99 сторінках, складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел із 83 найменувань, додатків та містить 4 таблиці і 14 рисунків.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

### 1.1. Сутність, принципи та доцільність налагодження співробітництва територіальних громад

Співробітництво територіальних громад демонструє інноваційний формат політики регіонального та місцевого розвитку, яке за останні роки в європейських країнах та, зокрема, й в Україні здобуває все більший розвиток та розповсюдження. Цей механізм пов'язаний із зіткненням місцевої влади з низкою різноманітних проблем, можливість регулювання яких пропонується саме співпрацею територіальних громад, яка окреслюється значним потенціалом та є корисною у забезпеченні розвитку територіальних громад, незалежно від їх величини.

Важливість системи співробітництва зумовлена першочергово тим, що згідно досвіду та практики різних країн територіальні громади, навіть попри значну площу та чисельність населення, як правило не є самодостатніми. Зважаючи на це, співробітництво територіальних громад окрім успішного послаблення результатів нераціонального розподілу ресурсів є логічним та обґрунтованим рішенням для недосконалої територіальної організації влади [1].

Згідно діючого законодавства співробітництво територіальних громад окреслюється як відносини двох чи більше територіальних громад, співпраця яких відбувається згідно договірних засад задля підтримки та забезпечення економічного, соціального, культурного розвитку територій, поліпшення якості надання послуг населенню на підставі спільної мети та інтересів, дієвого використання органами місцевого самоврядування (далі – ОМС) врегульованих законодавством повноважень [2]. На наш погляд, дане тлумачення не в повній мірі окреслює сутність співпраці територіальних громад, так як у ньому зазначено про його цілі, форми та основне призначення, та не враховано момент

строковості такої співпраці, не беруться до відома принципи добровільності та територіальності. Мається на увазі, що співпрацювати мають можливість як такі територіальні громади, що територіально прилягають одна з одною у межах одного району чи області, як і такі що не мають спільних меж наприклад, розміщені у різних областях.

Європейська хартія місцевого самоврядування (далі – Хартія), яка є ратифікованою в Україні, включає таку норму: «Місцеві влади, у межах своєї компетенції, мають право співробітничати, а також, у межах законодавства, формувати консорціуми з іншими місцевими владами задля забезпечення досягнення завдань, які становлять спільний інтерес» [3].

Як зазначає О. С. Врублевський, співробітництво територіальних громад проявляє відносини двох чи більше ОМС, котрі мають статус юридичних осіб та характеризуються присутністю певної політичної, юридичної та фінансової автономії [4, 15].

Автори колективної монографії «Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти» характеризують співпрацю між територіальними громадами або як його ще називають міжмуніципальне співробітництво (далі - ММС) як «самостійну діяльність територіальних громад із вирішення колективних питань місцевого значення». Ціль співпраці окреслюється як утворення належних умов проживання на території, покращення якості надання послуг мешканцям. Така діяльність, на думку авторів монографії, – різнобічна та багатоаспектна, вона охоплює безліч сфер функціонування громади – інфраструктурну, освітню, житлово-комунальну, охорону здоров'я, соціальну безпеку тощо [5, 102-103].

Зауважимо, що у Законі України «Про співробітництво територіальних громад» немає терміну «міжмуніципальне співробітництво», хоча у левій частці наукових публікацій співробітництво територіальних громад формулюється як міжмуніципальне. Принагідно, варто відмітити, що терміни «співробітництво територіальних громад» і «міжмуніципальне співробітництво» є синонімами, які окреслюють одні й ті ж самі процеси в системі місцевого



самоврядування і націлені забезпечити муніципальну консолідацію та розвиток спроможності ОМС у процесі виконання своїх повноважень.

Як вдало відмічає Т. Г. Барабаш, міжмуніципальне співробітництво не є чимось новим, а досить активно та поширено використовується європейськими країнами. Співробітництво є перспективним спрямуванням діяльності невеликих громадських об'єднань та використовується для вирішення ряду проблем їх життєдіяльності, до того ж поліпшення якості послуг що здобувається шляхом масштабності заходу [6, 48].

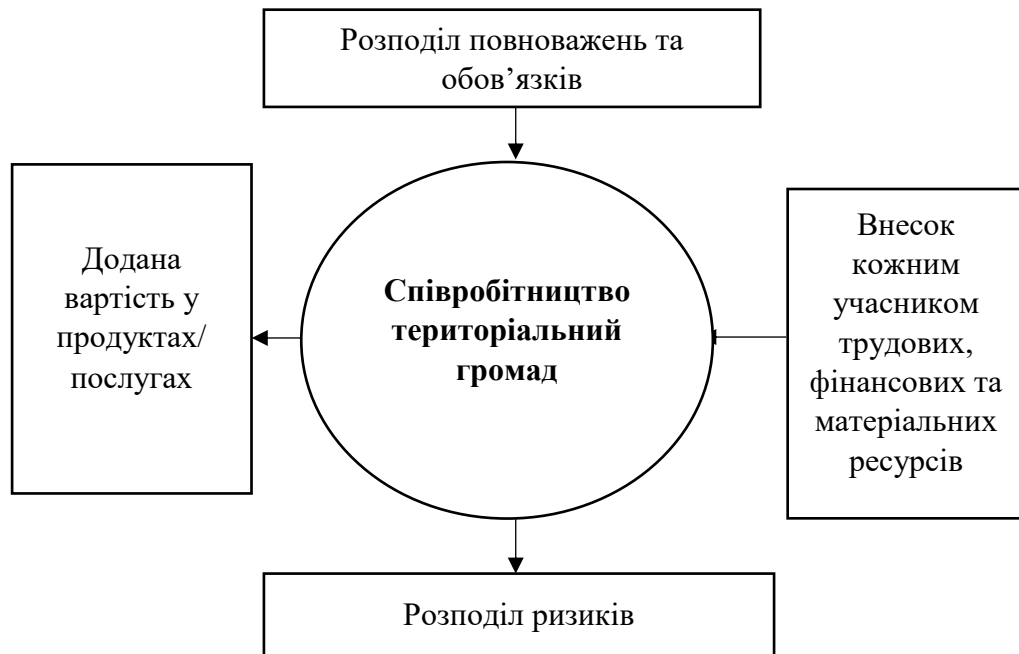
За трактуванням П. М. Любченко, ММС – це відносини двох і більше громад, котрі регулюються угодою, укладеною уповноваженими органами на добровільних засадах, задля консолідації старань з метою вирішення окремих питань місцевого значення. Муніципальна співпраця повинна ґрунтуватися на визначених, чітких цілях і прагненнях через посилення партнерства і солідарності при досягненні необхідного результату [7, 124]. Зарубіжні науковці А. О. Петроградська та А. С. Серебриннікова характеризують ММС як взаємини між двома або кількома ОМС, котрі мають статус юридичних осіб та наявну політичну і фінансову автономію [8, 34; 9, 21].

Вчена А. С. Серебриннікова трактуючи поняття ММС робить акцент на чисельності способів колективної діяльності муніципальних утворень, зокрема наголошує, що міжмуніципальне співробітництво – це форма реалізації місцевого самоврядування, що являє собою різноманітні методи спільної діяльності ОМС двох і більше муніципальних утворень самостійного статусу [9, 43].

За словами В. В. Толкованова ММС існує у тому випадку, коли два чи більше ОМС дають згоду на співпрацю задля вдалого виконання своїх завдань з ціллю отримати взаємну вигоду [10, 9].

На нашу думку, співробітництво територіальних громад обумовлюється конституційно детермінованими та муніципально-правовими відносинами двох чи більше територіальних громад у особі ОМС з наділеними визначеними повноваженнями та ресурсною базою, що співпрацюють на договірних засадах,

у законодавчо визначених формах, строково або безстроково задля забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, поліпшення якості наданих населенню послуг на підставі спільних інтересів (рис. 1.1).



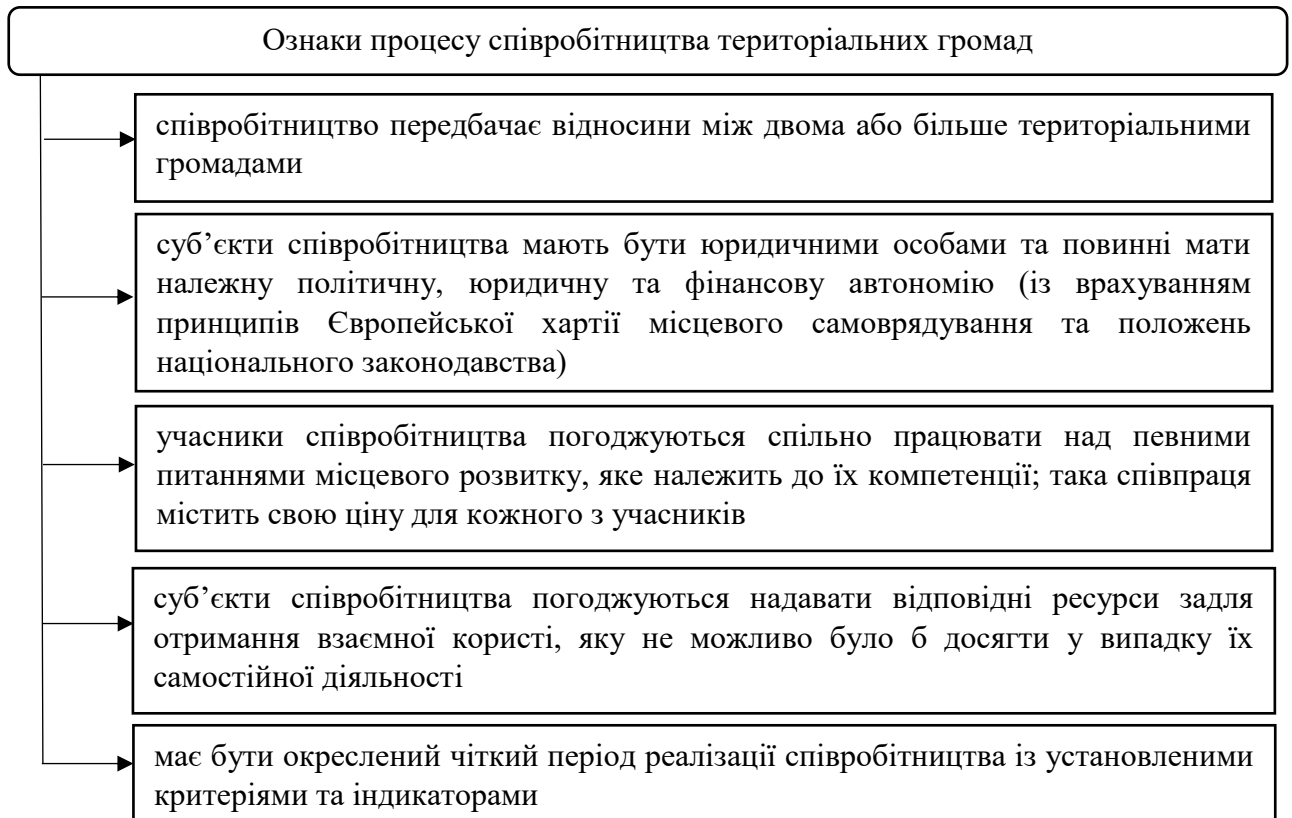
**Рис. 1.1. Співробітництво територіальних громад як система**

Примітка: складено автором самостійно на основі даних [5, 23].

При дефіциті бюджетних коштів, територіальні громади вибирають співробітництво, головним чином, із економічних міркувань. Насамперед, це відбувається з огляду на те, що у невеликих громадах часто наявні проблеми із можливістю самостійного надання послуг через обмежені фінансові, матеріальні та кадрові ресурсів [11, 231]. Їх об'єднання дає право знайти ефективніші та продуктивніші підходи заради вирішення ряду питань, долучаючи колективний досвід та знання.

Ознаки процесу співробітництва територіальних громад наведені на рисунку 1.2.

Ключове значення ММС полягає у тому, що його варто розглядати як дієвий інструмент поліпшення якості надаваних послуг, вдосконалення менеджменту ОМС, а також як «перехідну» форму в ході реформування в Україні місцевого самоврядування та територіальної організації влади.



**Рис. 1.2. Ознаки співробітництва територіальних громад**

Примітка: складено автором самостійно на основі даних [12, 83]

Співпраця територіальних громад реалізується на основі принципів, які націлені на формування оптимальних умов для започаткування співпраці та забезпечення праввідносин між його учасниками [13, 4-7]. Характеристику принципів ММС подано у таблиці 1.1.

Під доцільністю впровадження ММС доречно розглядати такий його прогнозований стан, якісні та кількісні показники якого забезпечать успішність вирішення першочергових проблем у тих громадах, котрі збагнувши наявність таких проблем, вживають належних заходів для їх вирішення [14, 7].

В цьому зв'язку О. І. Гриндей зазначає, що «застосування механізмів міжмуніципальної співпраці зумовлені такими факторами як: недостатність власних ресурсів муніципалітетів з ціллю вирішення проблем соціально-економічного розвитку, реалізація спільних інвестиційних проєктів, необхідність надання якісних послуг населенню» [15, 55]. Природа названих чинників проявляє себе в тому, що у багатьох країнах порядок адміністративного

устрою складався протягом певного тривалого періоду та є відображенням соціально-економічних, культурних та інших особливостей держави.

Таблиця 1.1

### Характеристика принципів співробітництва територіальних громад

Принцип	Характеристика
Законності	Основою законності слугує те, що цілком усі суб'єкти суспільства орудують принципом неухильного дотримання законів чи інших нормативних актів, ретельно та совісно виконують юридичні обов'язки, що були покладені на них, вільно та цілковито реалізують власні суб'єктивні права
Добровільності	Передбачається усвідомлена свобода вибору ініціатором співпраці інших територіальних громад для майбутнього співробітництва. Також, згідно даного принципу співробітництво базується на вільному порозумінні територіальних громад – суб'єктів співпраці організувати, здійснювати та припиняти відповідну співпрацю. Добровільність не допускає примушення одними зацікавленими суб'єктами майбутньої співпраці до співробітництва з іншими насупроти їх волі.
Взаємної вигоди	Названий принцип тотожний принципу рівності учасників відносин, оскільки лише в рамках рівності є можливість врахування взаємних інтересів задля досягнення обопільної вигоди. Недодержання цього принципу в свою чергу породжує нерівноправність, дискримінацію та нееквівалентність обміну.
Прозорості та відкритості	Вимагає оприлюднювати проєкт договору щодо співробітництва, рішення відповідних рад стосовно припинення співпраці, звіт про використання коштів тощо. Втілення названого принципу в нормах закону за винятком прозорості та відкритості процесу організації ММС, його здійснення та припинення, також стимулює громадськість приєднуватися до демократичних процедур місцевого самоврядування.
Рівноправності учасників	Свідчить про рівність суб'єктів перед законом. Іншими словами кожен суб'єкт співпраці отримує рівні права у процесі організації та безпосередньо реалізації співробітництва, незалежно від площі територіальної громади, кількості мешканців, існуючої інфраструктури, розміру бюджету тощо.
Взаємної відповідальності учасників	Окреслює порядок багатосторонніх відносин між учасниками, внаслідок яких кожен учасник несе відповідальність перед іншими. Такі відносини відображаються у договорі про співробітництво і являються додатковим стимулом його учасникам.

Примітка: складено автором самостійно на основі даних [13, 4-7]

Значна частка країн відносно недавно провели адміністративні реформи, проте і на сьогоднішній день диверсифікація муніципалітетів за кількістю населення, розмірами території, обсягом розвитку промисловості є істотною, а тому, безумовно, малі муніципалітети є в меншій мірі спроможними. Тому держава стимулювала їх об'єднання чи співробітництво залежно від рівня інтеграції території [16, 32].

Територіальні громади обираючи міжмуніципальне співробітництво можуть очікувати на конкретні переваги, а саме [14, 7-8]:

- об'єднання ресурсів, що в свою чергу підвищить розвиток життєзабезпечення, оскільки спільно територіальні громади здатні зробити те, що не в змозі поодиноці. Це дає можливість для надання нових послуг чи підвищення якості тих, що вже надаються;

- розширений за кількістю споживчий «ринок» слугує зменшенню витрат. Суб'єкти співпраці здатні обмінюватися знаннями, навичками та досвідом у ході надання окремих послуг, що, безумовно, робить цей процес більш ефективним.

Із економічних переваг ММС можна виокремити наступні [1]:

- поліпшується здатність залучення інвестицій і можливість участі у проєктах публічно-приватного партнерства;

- з'являється можливість для укладання вигідніших контрактів із приватними юридичними особами;

- ефективніше використання інвестицій та довіра зі сторони кредиторів, внаслідок чого з'являється можливість швидшого отримання позики та залучення коштів із фондів Європейського Союзу (далі – ЄС) чи інших зовнішніх джерел;

- з'являється нагода для збільшення ефективності надання адміністративних послуг із залученням кваліфікованого персоналу;

- формуються підстави для утворення нових робочих місць та залучення інвестицій у порівнянні із фрагментарними діями окремих ОМС.

Поміж інших позитивних результатів ММС можна також виокремити наступні [6, 47]:

- забезпечення успішного впливу на практику менеджменту у ОМС, тому що кожен партнер докладает зусилля щоб перейняти позитивний практичний досвід інших учасників співпраці;
- надання спільних заявок міжнародним організаціям може допомогти виробленню належних інструментів для спільної співпраці ОМС з державними, приватними та громадськими організаціями;
- співпраця дає керівникам ОМС більше часу для того, щоб сконцентруватися на стратегічних завданнях, так як другорядні питання вирішуються через ММС;
- ММС здатне підтримувати розвиток солідарності, що сприятиме удосконаленню соціального клімату в суспільстві;
- співробітництво може формувати додаткові можливості щоб залучати громадські організації чи окремих громадян до вирішення проблем місцевого значення.

ММС є злагодженим рішенням нейтралізації результатів нераціонального розподілу ресурсів, функцій чи недосконалих меж між муніципалітетами. Таким чином ОМС мають змогу консолідувати власні ресурси щоб подолати спільні проблеми, обмінюватися досвідом у наданні деяких послуг для поліпшення результативності своєї роботи.

## **1.2. Інституційний базис співробітництва територіальних громад**

Заради забезпечення безупинного розвитку співпраці територіальних громад виникає необхідність у відповідному інституційному забезпеченні на усіх рівнях – центральному, регіональному та місцевому. Інституційне забезпечення є динамічним та інтенсивним процесом формування інститутів (правил, норм, формальні та неформальні обмеження, які здійснюють вплив на учасників суспільних відносин).

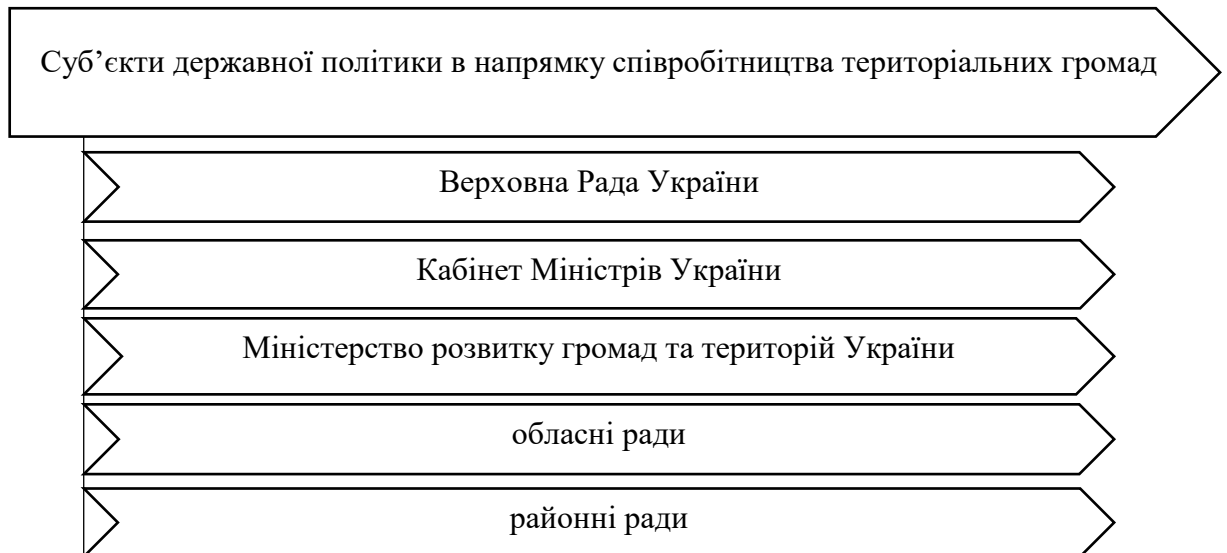
Інституційний базис будь-якої діяльності окреслює комплекс державних і недержавних інституцій та інститутів, котрі формують правові та організаційно-економічні умови заради впровадження і розвитку відповідної діяльності [17, 154].

Як зазначає П. М. Любченко, в Україні співробітництво є двох видів: а) неформальне – характерне відсутністю ухвалення рішень і укладення угод, до прикладу: зустрічі голів, проведення семінарів; б) формалізоване (згідно рішень та угод, ціллю якого слугує реалізація окремого проєкту (однофункціональне) чи близька співпраця за численними напрямками в межах певних програм (багатофункціональне) [18, 38]. У випадку неформального співробітництва, немає потреби нормативного регулювання, а правове регулювання формалізованого співробітництва потребує затвердженої нормативної бази.

Інституційний каркас реалізації ММС становить система нормативного забезпечення, яка обумовлює засади роботи інститутів співпраці та інституцій, які здійснюють функції управління та уособлення кращих практик, що дають уявлення про ключові течії розвитку.

Публічна політика сприяння розвитку міжмуніципального співробітництва реалізується органами державної влади та органами місцевого самоврядування і спрямована на формування нормативно-правового, організаційного, матеріального, методичного та фінансового забезпечення ММС [4, 17].

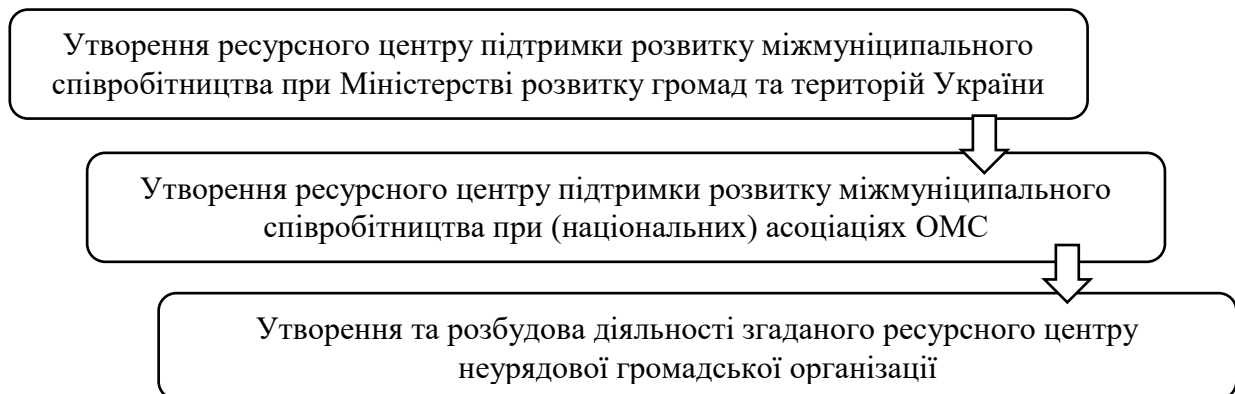
Визначальна роль у системі суб'єктів публічної політики розвитку ММС належить Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, Міністерству розвитку громад та територій України, обласним і районним радам (рис. 1.3). Усі зазначені суб'єкти, у межах своєї компетенції, забезпечують ухвалення рішення, що зорієнтовані на спонукання територіальних громад до пошуку оптимальних форм співпраці, запровадження дієвих механізмів спільного вирішення назрілих проблем [14, 15].



**Рис. 1.3. Суб'єкти публічної політики розвитку співробітництва територіальних громад**

Примітка: складено автором самостійно на основі даних [14, 15]

Діяльність центрального органу виконавчої влади, яка направлена на сприяння процесам міжмуніципальної співпраці та враховує досвід зарубіжних країн, дозволяє реалізувати в Україні три типи інституційної підтримки міжмуніципальної співпраці (рис. 1.4.)



**Рис. 1.4. Моделі інституційної підтримки міжмуніципального співробітництва**

Примітка: складено автором на основі [20, 5].

Сприяння ММС на місцевому рівні відбувається через Асоціацію ОМС [19]. В Україні такою асоціацією, котра спроможна результативно впливати на поліпшення умов організації міжмуніципальної співпраці є Всеукраїнська



асоціація сільських та селищних рад, діяльність якої спрямована на підвищення спроможності органів місцевого самоврядування відстоювати інтереси територіальних громад та об'єднувати зусилля щодо сприяння їх розвитку.

У 2016 році в Україні засновано ресурсний центр з питань співробітництва при Всеукраїнській асоціації сільських та селищних рад, який заради досягнення цілей та завдань взаємодіє із державними органами, ОМС, науковими, громадськими та міжнародними організаціями [21]. Метою даного центру є:

- формування умов для розвитку ММС, підготовка та реалізація проєктів співпраці, інформаційних та аналітичних звітів, здійснення моніторингу та аналізу реалізації законодавства щодо співробітництва, його чергова модернізація тощо;

- комунікаційно-інформаційна підтримка проєктів співпраці, розповсюдження кращого досвіду ММС;

- проведення низки конференцій, тренінгів, семінарів та інших заходів стосовно ММС;

- влаштування оглядових візитів, стажувань представникам ОМС, громадських організацій, експертам, що залучені у сфері ММС;

- підтримка розвитку ММС (розвиток інституційної співпраці із схожими ресурсними центрами інших країн, розповсюдження кращих практик та досвіду, розробка спільних проєктів для отримання коштів міжнародної допомоги).

Правові основи інституту ММС в Україні складає Хартія місцевого самоврядування, Конституція України, Закони України «Про місцеве самоврядування», «Про співробітництво територіальних громад» та ряд підзаконних нормативно-правових актів.

Хартія 1985 року слугує головним міжнародно-правовим документом щодо місцевого самоврядування для країн-членів Європи та важливим підґрунтям муніципального права європейських держав. Фундаментом Хартії є класичний принцип субсидіарної, згідно якого саме на нижчих рівнях управління

доцільним є вирішення таких проблем місцевого значення, які на цьому рівні найкраще можуть бути вирішені.

У відповідності до Хартії, яка є ратифікованою Україною, «ОМС мають право, здійснюючи свої повноваження, співпрацювати та в рамках закону утворювати консорціуми з іншими ОМС з метою реалізації завдань, що становлять спільний інтерес» [3]. Довший час не було належного законодавчо-нормативного забезпечення щоб реалізувати це право територіальними громадами, а з'явилося воно лише з початком реалізації реформи децентралізації. Зокрема, Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленою у 2014 році, важливим принципом реформи закріплено «надання територіальним громадам права ... об'єднувати свої майно та ресурси у межах співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та ефективнішого надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад» [22].

Стаття 142 Конституції України [23] зазначає, що «...територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів заради виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, утворювати для цього відповідні органи і служби». З цього випливає, що в нормах базового закону мають закріплюватися не тільки принципи та організаційно-правові засади ММС, а також механізми такої співпраці, його стимулювання, фінансування та контроль. Зазначимо, що впродовж тривалого часу не було законодавчого закріплення реалізації цієї норми, через те конституційна норма права на співпрацю мала лише декларативний характер.

Конституція України закріпила ключові ознаки співпраці. По-перше, конкретно визначені суб'єкти співпраці: ними можуть бути лише територіальні громади села, селища, міста. По-друге співробітництву характерний договірний характер. По-третє, чітко обумовлена мета об'єднання таких об'єктів. Однак відсутність дієвого організаційно-правового механізму взаємодії територіальних

громад спричинила те, що на практиці до 2014 року співробітництво територіальних громад практично не здійснювалося.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», як відправним нормативним актом для розвитку інституту співробітництва, обумовлено саму «територіальну громаду як жителів, об'єднаних постійним місцем проживання у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, із єдиним адміністративним центром» [24]. Цей Закон наголошує, що «...територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на договірних засадах на праві спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ і створювати для цього відповідні органи і служби» [24], ним визначено основу матеріального базису співпраці територіальних утворень – право комунальної власності.

Значним є вплив на формування інституційного забезпечення співробітництва територіальних громад реформи місцевого самоврядування. Так, Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [22] окреслено, що її метою є визначення спрямованості, механізмів і строків формування дієвого місцевого самоврядування та територіальної організації влади заради утворення і підтримки повноцінної життєдіяльності громадян, надання доступних та високоякісних послуг, задоволення інтересів мешканців в усіх сферах їх діяльності, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Базовим нормативно-правовим актом, що визначає правове підґрунтя співробітництва територіальних громад є Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року. У його преамбулі зазначено: «Цей Закон визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю» [2].

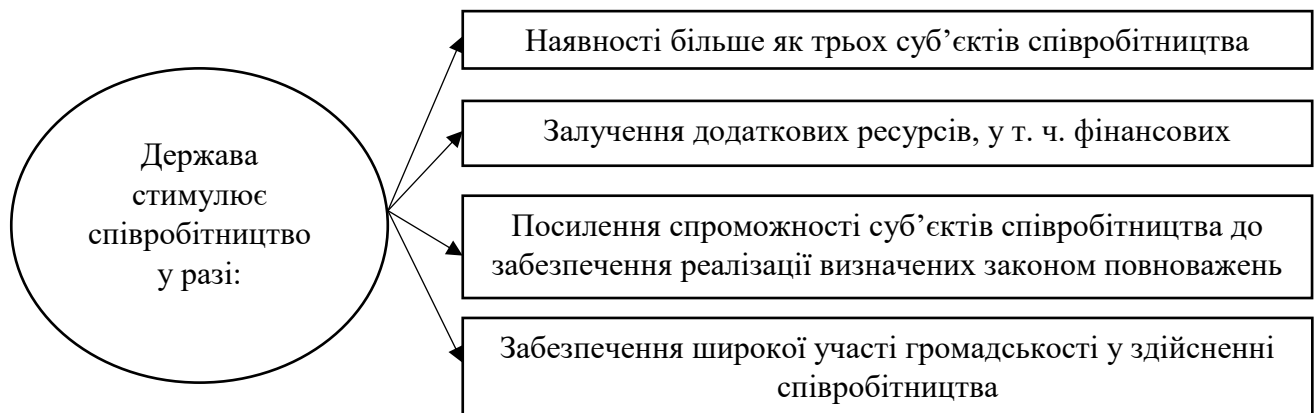
Фінансові аспекти ММС визначаються Бюджетним кодексом України. Так, статтею 75 названого Кодексу визначено, що «територіальні громади можуть об'єднувати на договірних засадах кошти бюджетів для виконання спільних проєктів чи для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ з урахуванням передачі коштів між місцевими бюджетами на здійснення видатків місцевих бюджетів» [25].

Нормативну базу співпраці також формують Примірні форми договорів про співробітництво територіальних громад (затверджені наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 27.08.2014 р. №233) [26] та Методичні рекомендації щодо практичного застосування положень Закону України «Про співробітництво територіальних громад» в частині організації та юридичного оформлення співробітництва [27]. Здійснення моніторингу стану співробітництва територіальних громад регламентується Наказом Мінрегіону від 15.08.2014 № 225, яким визначено порядок формування реєстру, який ведеться у електронній формі українською мовою [28]. Метою реєстру слугує облік та моніторинг договорів про співробітництво, відкритість та доступність інформації про такі договори [29, 13].

Держава спроможна стимулювати співпрацю територіальних громад прямо впливаючи на потенційних суб'єктів консолідаційних відносин. Заохочення ММС має реалізовуватися державою винятково методами, визначеними законом. Так, статтею 15 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» закріплено, що державне стимулювання співробітництва здійснюється шляхом:

- надання субвенцій місцевим бюджетам – суб'єктам співпраці у пріоритетних галузях;
- передачі об'єктів державної власності у комунальну власність суб'єктів співробітництва;
- методичної, організаційної та іншої підтримки діяльності суб'єктів співпраці.

Державне стимулювання співробітництва територіальних громад передбачає наявність певних передумов, які наведені на рисунку 1.5.



**Рис. 1.5. Передумови стимулювання співробітництва територіальних громад**

Примітка: складено автором самостійно на основі даних [1].

Вагомим стимулом до міжмуніципальної співпраці є підтримка проєктів ММС Державним фондом регіонального розвитку (далі – ДФРР). Стаття 24-1 Бюджетного кодексу України роз'яснює, що ДФРР скерує зусилля на реалізацію інвестиційних програм та проєктів регіонального розвитку (охоплюючи співпрацю територіальних громад). Доцільно зазначити, що такі проєкти мають спрямовуватися на регіональний розвиток, утворення інфраструктури інноваційного та промислового парку, а також повинні відповідати пріоритетам, що визначені у державній стратегії регіонального розвитку та відповідним регіональним стратегіям розвитку [30]. Однією із вимог до підтримки ДФРР є те, що проєкти співпраці мусять відповідати вимогам Закону України «Про співробітництво територіальних громад».

Зауважимо те, що на сьогодні в Україні реалізується ряд міжнародних програм для підтримки ММС, а саме, «Муніципальна програма врядування та сталого розвитку ПРООН в Україні» [31], а також Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO [32].

Сьогодні в Україні сповна сформована законодавчо-нормативна база для налагодження співпраці територіальних громад, як інструменту підвищення

рівень і якості життя громадян, побудови сучасної, конкурентоспроможної держави, забезпечення сталого розвитку її громад та регіонів.

## **Висновок до розділу 1**

Співробітництво територіальних громад, як феномен муніципально-правових інститутів, виконує ключову роль у розвитку місцевого самоврядування, як України, так і інших країн світу.

Міжмуніципальне співробітництво – це взаємодія територіальних громад 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.

Ключовими переваги міжмуніципальної співпраці є: підвищення ефективності діяльності ОМС через консолідацію ресурсів, більше охоплення споживачів та скорочення витрат, частіша ймовірність залучення інвестицій, обмін досвідом, державна підтримка, поліпшення умов життєдіяльності мешканців територіальних громад, потужний економічний, соціальний та інституційний розвиток територій та країни загалом.

Інституційне забезпечення ММС формується в контексті реалізації державної та регіональної політики сприяння його розвитку за участі органів державної влади всіх рівнів та органів місцевого самоврядування. В Україні сформована належна законодавчо-нормативна база розвитку ММС, основу якої складає Закон України «Про співробітництво територіальних громад», реалізація положень якого із залученням потенціалу неформальних інститутів, зокрема довіри між органами місцевого самоврядування, дозволить значно розширити можливості розвитку територіальних громад.

## РОЗДІЛ 2

### АНАЛІЗ СТАНУ ТА ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

#### 2.1. Оцінка організації співробітництва територіальних громад

Досягнення намірів розвитку міжмуніципальної співпраці в Україні, дієва реалізація проєктів ММС передбачають розроблення ефективного механізму, який можна розглядати як комплекс заходів, націлених на здійснення систематизованого та поетапного виконання робіт, формування організаційних структур, в рамках яких здійснюється визначена діяльність.

Організаційний механізм ММС окреслює порядок використання інструментів, які дозволяють оптимізувати процеси координації дій, узгодження інтересів територіальних громад та їх органів, що слугуватиме фундаментом підвищення якості вирішення проблем місцевого значення; передбачає запровадження апробованих способів і методів, які вже довели власну результативну дію та забезпечують узгоджену та більш чітку взаємодію територіальних громад з органами державної влади, громадськими об'єднаннями та бізнес-структурами [7, 63]. Організація ММС передбачає проходження заінтересованими суб'єктами процедури від ініціювання співробітництва, методом підготовки відповідної пропозиції, до укладення власне самого договору про співробітництво [14, 26-27]. При цьому доцільним є формування окремих підрозділів чи призначення відповідальних осіб, які б забезпечували консалтинговий супровід процесу співробітництва.

Більшість науковців [33, 453; 34, 95; 35, 342; 36, 217] зазначають, що кожний проєкт міжмуніципальної співпраці можна охарактеризувати його життєвими етапами:

- ініціювання;
- стратегія;
- реалізація;

- оцінювання (рис. 2.1).



**Рис. 2.1. Етапи співробітництва територіальних громад**

Примітка: складено автором на основі даних [36, 68].

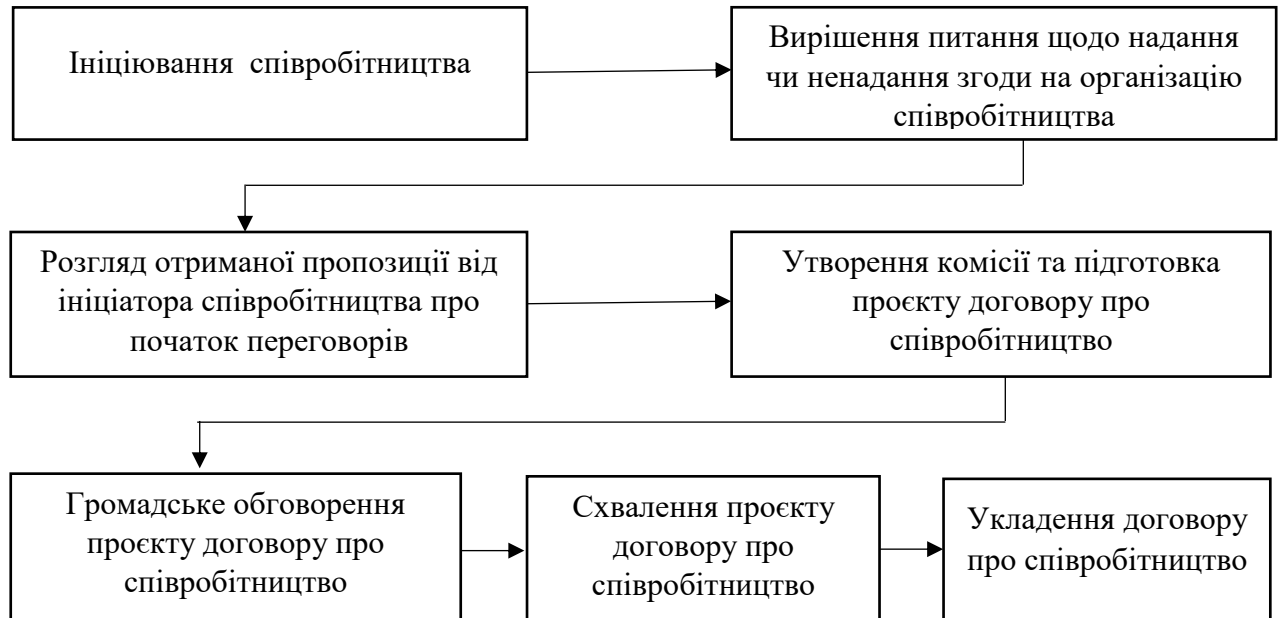
Кожний із вищенаведених етапів окреслює виконання уповноваженими суб'єктами сукупності необхідних дій організаційного, погоджувального та розпорядчого характеру для досягнення проміжних та, безумовно, кінцевих цілей (рис. 2.2).

Початковим етапом ММС є ініціювання співробітництва, яке окреслюється як процес активної дії законодавчо уповноваженого суб'єкта і характерне тим, що на розгляд місцевій раді виноситься пропозиція стосовно ініціювання співробітництва із іншими територіальними громадами [37, 60].

Статтею 5 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» визначено, що «ініціаторами співробітництва можуть бути сільський, селищний,



міський голова, депутати сільської, селищної, міської ради, члени територіальної громади у порядку місцевої ініціативи» [2]. Місцевою ініціативою є пряма участь жителів громади у вирішенні питань місцевого значення шляхом законодавчого внесення письмової пропозиції у місцеву раду задля розгляду і прийняття належного рішення у межах компетенції [38, 57].



**Рис. 2.2. Необхідні дії для організації процесу співробітництва територіальних громад**

Примітка: складено автором на основі даних [7, 71]

Пропозиція ініціювання співробітництва оформляється відповідним документом, де крім звичних реквізитів таких як назва, дата та підпис ініціатора, неодмінно міститься мета, доцільність, інформація щодо сфери його здійснення, форма, очікувані результати та інші необхідні умови для організації співпраці [38, 61].

Наступним етапом являється вирішення питань щодо надання чи ненадання згоди на організацію співпраці. Така процедура зводиться до того, що місцева рада після того як отримала письмову пропозицію про ініціювання співробітництва повинна здійснити ряд законодавчих дій, зокрема: доручити виконавчому комітету вивчити доцільність такої пропозиції, надати належний висновок [39, 58].

Рішення про надання чи відмову в наданні згоди на організацію співпраці має прийматися згідно одержаного висновку виконавчого комітету. Цим новим повноваженням місцеві ради були наділені із прийняттям 17 червня 2014 року Верховною радою України Закону України «Про співробітництво територіальних громад». Так, частину першу статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» було доповнено пунктом 331, який зазначає, що відповідні місцеві ради одержали повноваження «прийняття рішень щодо надання згоди на організацію співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста, у формах, визначених статтею 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад», щодо схвалення проекту договору про співробітництво та інших рішень, пов'язаних із здійсненням відповідно до зазначеного Закону співробітництва територіальних громад» [24].

Зауважимо, що законодавством не визначено терміну, за який виконавчим комітетом має надаватися відповідний висновок. Відповідні ради приймають рішення про надання згоди від моменту одержання висновку її виконавчого комітету [40, 143]. Незважаючи на відсутність унормування зазначених двох строків, ради повинні бути зацікавленими у проходженні цих етапів у рамках розумно мінімального відрізка часу.

Третім етапом ММС є розгляд отриманої пропозиції від ініціатора співпраці щодо початку переговорів. Процедура характеризується тим, що місцева рада після того, як отримала письмову пропозицію про ініціювання співпраці зобов'язана здійснити ряд дій, а саме: з'ясувати доцільність такої пропозиції щодо її відповідності потребам територіальної громади та дати відповідний висновок [20, 11].

Процедуру проведення переговорів щодо організації співпраці визначає стаття 6 Закону України «Про співробітництво територіальних громад». Так, місцевим головою надсилається пропозиція щодо початку переговорів з питань організації співпраці головам відповідних територіальних громад – потенційним суб'єктам співробітництва, та утворюється комісія із представників відповідних

територіальних громад [2]. Одночасно місцеві голови впродовж 60 днів з дати надходження пропозиції забезпечують її вивчення, оцінку та проведення її громадського обговорення, потім вона розглядається відповідною місцевою радою для прийняття рішення про надання згоди чи відмову на організацію співробітництва.

Наступним етапом є утворення комісії та зокрема підготовка проєкту договору про співробітництво. Згідно Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [2] склад комісії охоплює у рівній кількості представників усіх суб'єктів співпраці. Жодних вимог до цих осіб не визначено, прийняті рішення оформляють протоколом. Етап підготовки проєкту договору про співробітництво зводиться до того, що потенційні суб'єкти співпраці мають домовитись про істотні умови договору та інші умови, які вирішили внести потенційні суб'єкти ММС.

Одним із етапів підготовки проєкту співробітництва є громадське обговорення проєкту договору. Законодавчо встановлено, що протягом 15 днів місцеві голови повинні провести громадське обговорення проєкту договору, за результатами якого вносяться питання про схвалення його проєкту на розгляд відповідних місцевих рад. Рішення про схвалення проєкту договору приймається відповідними радами протягом 30 днів з дати проведення громадського обговорення [2].

Заключним етапом є безпосередньо укладання самого договору про співробітництво, який у письмовій формі укладається місцевими головами після схвалення його проєкту місцевими радами. Після цього він реєструється у Мінрегіоні та вноситься до державного реєстру [41]. Зауважимо, що кількість примірників цих договорів має бути на один більше за кількість суб'єктів співпраці. Важливим є те, що момент набрання чинності договору варто прописати у тексті договору враховуючи вимоги бюджетного законодавства.

Згідно опитування суб'єктів співробітництва, що проводилось протягом 2020 року [42] (у названому опитуванні взяли участь 107 посадових осіб ОМС, з яких 88 (83 %) сільських голів, 12 (11 %) міських голів та 7 (6 %) селищних голів)

зафіксовано, що більшість опитуваних учасників, а саме 92,3% відмітили, що не мали проблем при ініціюванні співробітництва, переговорах, утворенні комісії, підготовці договору, громадському обговоренні та ухваленні проєкту договору про співпрацю. Разом з тим майже чверть респондентів висловили пропозиції щодо доцільності скорочення числа документів у процесі ММС.

Проведена під час названого опитування експертиза 40 договорів ММС виявила велику кількість технічних і юридичних помилок у тих договорах, до підготовки яких не було залучено профільних фахівців. Враховуючи наведене, посадовим особам ОМС недостатньо користуватися лише Методичними рекомендаціями щодо практичного застосування положень Закону України «Про співробітництво територіальних громад» в частині організації та юридичного оформлення співробітництва [28] та Практичним коментарем Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [13].

Опитані під час дослідження респонденти навели низку причин, чому, на їхню думку, ММС все ще не є поширеним, це зокрема: нестача кваліфікованих кадрів, здатних супроводжувати процес співпраці, та невміння громад домовлятися. Результати опитування наведено на рисунку 2.3.

Аналіз досліджених відповідей респондентів дозволяє виділити фактори, які стримують процес ММС, а саме:

– новостворені територіальні громади відтворюють управлінські моделі районів із розгалуженою інфраструктурою надання послуг. Вони воліють перенести моделі району на громаду, формуючи власні окремі установи. Одночасно респонденти зауважили, що доцільним є поєднання старань та ресурсів у окремих сферах. Однак опитані зазначали, що територіальні громади на разі не готові до такої співпраці, оскільки насамперед турбуються про розбудову власної інфраструктури, а не про можливість економії. Проте рано чи пізно територіальні громади усвідомлять важливість заощадження на ефекті масштабу [42];



**Рис. 2.3. Результати опитування сільських, селищних та міських голів - посадових осіб суб'єктів співробітництва**

Примітка: складено автором самостійно на основі даних [42]

– невисока взаємна довіра на рівні ОМС та їх посадових осіб, що спричинює небажання делегувати повноваження іншій громаді. Інакше кажучи, суттєвою умовою довгої співпраці слугує прозорість і підзвітність діяльності ОМС, котрі отримали делеговані повноваження;

– суперництво між громадами не дає позитивного впливу на їх кооперацію. Так, до прикладу рейтингування Урядом територіальних громад

сповільнює їх співробітництво. Як вважають, опитані, між територіальними громадами району присутня конкуренція, кожна із громад намагається «утворити кращий відділ освіти» та демонструвати свої результати самостійно. Респонденти вважають, що громади будуть більше співпрацювати тоді, коли зникне урядова практика рейтингування територіальних громад, оскільки така політика лише «будує бар'єри», а не допомагає покращенню реформування;

- територіальні громади не вмотивовані та не готові постійно співпрацювати. Респонденти вважають, що на даному етапі, громади остерігаються всього нового. Як зазначають опитані, у яких є досвід у організації співпраці, що багатьом їх колегам комфортніше працювати за звичними, старими методами;

- територіальні громади не вмотивовані та не готові постійно співпрацювати. Респонденти вважають, що на даному етапі, громади остерігаються всього нового. Існує зневіра посадовців ОМС у тому, що вони зможуть залучати кошти обласного та державного бюджетів на спільні проекти, подаючи заявки на конкурси. Як зазначають опитані, у яких є досвід у організації співпраці, що багатьом їх колегам комфортніше працювати за звичними, старими методами;

- розбіжність у баченні пріоритетів розвитку громад зумовлює відмову від пропозицій співпраці. Кожна громада має свій список проблем, котрі вона прагне вирішити першочергово, і зазвичай такі проблеми не співпадають. Дана ситуація призводить до відмов одних громад від пропозицій співпраці з іншими;

- нерівність громад з позиції кадрового потенціалу;

- довгострокові угоди вважаються недоцільними у зв'язку з динамічністю реформ і постійними змінами нормативно-правового базису.

Отже, якщо організаційна упорядкованість прийняття рішень у сегменті ММС є недостатньо чіткою та зрозумілою, то це є бар'єром розвитку співробітництва. Через погану регламентацію можливим стає упередженість та суб'єктивізм при виконанні завдань співробітництва, його організація

залишатиметься недостатньо прозорою, що у свою чергу, збільшить недовіру до

## **2.2 Аналіз розвитку співробітництва територіальних громад**

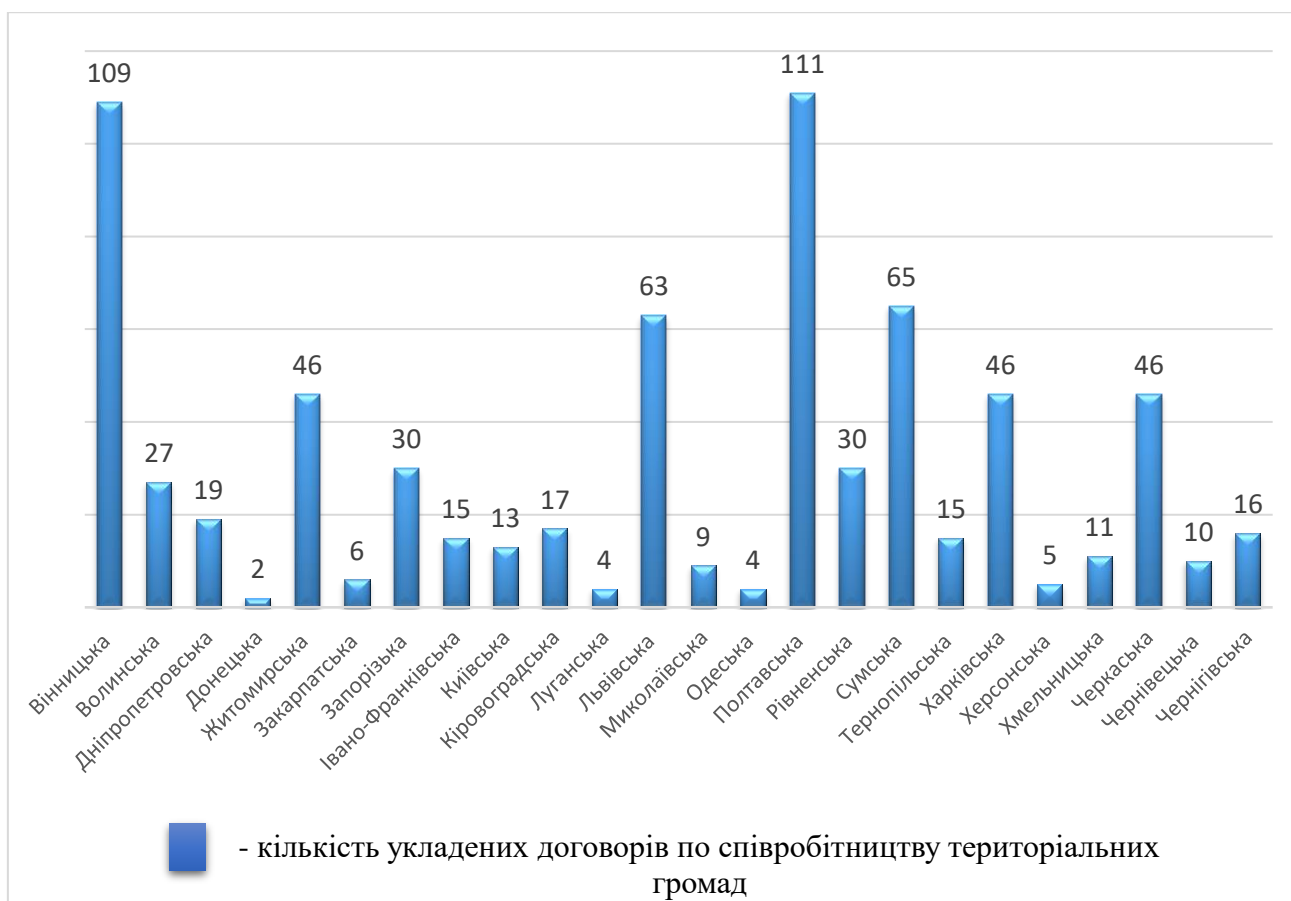
Сформована законодавчо-нормативна база дозволила розпочати у 2014 році практичну роботу стосовно співробітництва територіальних громад.

В договорі про ММС обумовлюються умови співпраці між громадами, що характеризуються формою співробітництва. Зазначеним документом фіксується відповідальність, зобов'язання, права сторін, вимоги до формування обсягу джерел фінансування проєкту. Облік угод ведеться у Реєстрі договорів по співробітництву територіальних громад (далі – Реєстр), який відкрито та прозоро публікується на сайті Мінрегіону [43, 94]. Реєстр станом на 01.07.2021 містить інформацію про 719 договорів [41].

Станом на 01.07.2021р. лідерами за кількістю укладених договорів є Полтавська та Волинська області. Так у Полтавській області укладено 111 договорів, що складає 15,4% їх загальної кількості по Україні, у Волинській області 109 (15,1%) відповідно.

Проведені дослідження показали великі розриви по кількості укладених договорів про співробітництво територіальних громад в розрізі областей України. Від 2 договорів у Донецькій області до 111 у Полтавській області. На рисунку 2.4 наведена інформація стосовно кількості договорів, укладених в кожній області.

Щодо Тернопільської області, то кількість укладених договорів співпраці на даному етапі є незначною – лише 15, що становить 2% від загальної кількості договорів, укладених територіальними громадами в Україні.



**Рис. 2.4. Кількість договорів по співробітництву територіальних громад станом на 01.07.2021**

Примітка: складено автором самостійно на основі даних Мінрегіону [41]

Позитивна динаміка кількості укладених договорів ММС мала місце у 2014-2019 р.р., коли відбулося збільшення від 2 до 229 заключених договорів. (рис. 2.5). З наступним етапом реформи простежується суттєве збільшення числа зареєстрованих договорів міжмуніципальної співпраці. Вказаний період характерний тим, що громади вже визначили ступінь своєї спроможності, оцінивши власні ресурси, а також визначили ключові напрями розвитку територій [21]. До того ж вагомими чинниками у стимулюванні співробітництва стали: належне законодавче підґрунтя, методичні рекомендації, семінари та інші види навчання для голів територіальних громад, допомога громадських, приватних та державних структур у написанні проєктів.





**Рис. 2.5. Динаміка кількості укладених договорів про співробітництво між територіальними громадами України станом на 01.07.2021**

Примітка: складено автором самостійно на основі даних Мінрегіону [41]

У 2020 році відбулось зменшення кількості укладених договорів ММС, що значною мірою зумовлено змінами адміністративно-територіального устрою України, утворенням та реорганізацією ОМС, перерозподілом їх повноважень та змінами бюджетного законодавства. Чисельність громад в країні зменшилося з 12 тисяч до 1469, велика частка громад, котрі були пов'язані договорами співпраці, об'єдналися в одну громаду. Інформація про кількість укладених договорів ММС в розрізі областей та видів діяльності наведена у таблиці 2.1.

Переважними сферами поширення практики співробітництва територіальних громад є:

1. Соціальна сфера, що охоплює освіту, охорону здоров'я, культуру, соціальне забезпечення та спорт. Дана сфера здебільшого представлена проєктами щодо будівництва, реконструкції або поточного ремонту закладів, котрі обслуговують декілька громад, розширення діапазону послуг, які надаються, придбання обладнання. Успішними прикладами є наступні проєкти: утримання фельдшерських пунктів сіл Ницаха та Новоукраїнка, комунальним некомерційним підприємством «Тростянецький центр первинної медичної

допомоги» Тростянецькою та Ницахівською сільськими радами Тростянецького району Сумської області [44], «Спільне фінансування (утримання) територіального центру надання соціальних послуг Підволочиської селищної ради Тернопільського району Тернопільської області» [45].

Таблиця 2.1

**Інформація про кількість укладених договорів по співробітництву територіальних громад в розрізі галузей, станом на 01.07.2021**

Область	Загальна кількість укладених договорів	У тому числі				
		ЖКГ	Благоустрій	Пожежна безпека	Освіта, охорона здоров'я, соц-забезпечення	Інші
Вінницька	109	4	22	0	79	4
Волинська	27	1	3	0	22	1
Дніпропетровська	19	1	0	2	15	1
Донецька	2	1	0	0	1	0
Житомирська	46	0	3	0	34	9
Закарпатська	6	0	4	0	2	0
Запорізька	30	1	0	1	25	3
Івано-Франківська	15	2	10	0	2	1
Київська	13	0	2	1	8	2
Кіровоградська	17	0	2	2	10	3
Луганська	4	0	1	0	3	0
Львівська	63	6	19	1	30	7
Миколаївська	9	1	2	0	2	4
Одеська	4	2	0	0	2	0
Полтавська	111	8	31	31	19	22
Рівненська	30	0	1	1	24	2
Сумська	65	0	6	0	56	3
Тернопільська	15	3	2	1	9	0
Харківська	46	2	21	1	17	5
Херсонська	5	0	2	0	2	1
Хмельницька	11	1	2	1	5	2
Черкаська	46	2	10	1	31	2
Чернівецька	10	0	2	0	6	2
Чернігівська	16	0	6	0	8	2
Всього	719	35	152	44	412	76

Примітка: складено автором самостійно на основі даних Мінрегіону [41]

2. В житлово-комунальному господарстві укладаються договори щодо будівництва газопроводів, ремонту водопостачальних мереж, оновлення

системи теплопостачання, створення підприємств для надання житлово-комунальних послуг. До прикладу, реалізація такого проєкту як «Переробка пластикових відходів на полімерні матеріали» [46] між Борщівською міською радою, Скала-Подільською селищною радою та Заводською селищною радою Чортківського району Тернопільської області.

3. Благоустрій – у цій сфері реалізуються проєкти щодо організації комплексу поводження з твердими побутовими відходами, ремонту доріг місцевого значення, обслуговування, облаштування населених пунктів, транспортного забезпечення. До прикладу, реалізація проєкту «Будівництво полігону твердих побутових відходів для села Засулля Лубенського району Полтавської області» [47] між Засульською, Войнихівською та Шершнівською сільськими радами.

4. Пожежна безпека реалізується через спільні проєкти місцевої пожежної охорони, придбання пожежного транспорту та обладнання. Прикладом слугує договір «Діяльність місцевої пожежної охорони по захисту цивільного населення від надзвичайних ситуацій» [48], укладений між Козлівською селищною радою та Купчинецькою сільською радою Тернопільського району Тернопільської області у формі реалізації спільного проєкту..

Слід також відзначити області, в яких територіальні громади є найбільш пасивними. Так, в Луганській, Донецькій, Закарпатській та Одеській областях укладено до 10 договорів, що дозволяє зробити логічний висновок, що ключовим у запровадженні даного механізму являється позиція та активність ОМС територіальних громад та районних державних адміністрацій. Інакше кажучи, на сьогодні основну роль у організації процесу співпраці виконує ініціативність та професійність посадовців місцевих органів влади.

Варто підкреслити, що поза увагою територіальних громад залишилась низка перспективних галузей співпраці, зокрема: утворення спільних інспекцій архітектурно-будівельного контролю, спільних відділів землекористування. Зазначимо також те, що кооперація із поводження з

твердими побутовими відходами, на жаль, зводиться лише до закупки техніки, контейнерів та будівництва полігонів. Реалізувався тільки один спільний проєкт, спрямований на формування повного циклу збирання, сортування, переробки та захоронення сміття. Відсутні проєкти співпраці щодо організації будинків-інтернатів для людей похилого віку чи професійно-технічної освіти. Немає також проєктів стосовно створення новітніх центрів розвитку підприємницької діяльності.

Кращими прикладами міжмуніципальної співпраці можна вважати спільний проєкт поводження з твердими побутовими відходами міста Тульчин з Кинашівською сільською радою та Суворівською сільською радою, які налічують понад 26 тисяч жителів. В цьому проєкті впроваджено роздільний збір та сортування сміття, закуплено нову техніку та обладнання, споруджено полігон потужністю 20 тисяч кубічних метрів на рік. Фінансування проєкту здійснювалося із ДФРР, місцевих бюджетів та коштів донорів [49].

Ще одним яскравим прикладом нового та перспективного для України проєкту, котрий фінансується з ДФРР, є спорудження центру безпеки, що об'єднує в собі служби медичної допомоги, служби із надзвичайних ситуацій, рятувального загону, поліції та системи відео нагляду з диспетчерською службою. Даний центр безпеки створено спільно двома містечками Сумської області – Краснопілля та Недригайлів [50].

Здебільшого, а саме 307 договорів про співпрацю укладено між сільськими територіальними громадами (рис. 2.6). В інших випадках суб'єктами є територіальні громади міст і селищ – районних центрів. Водночас договори не укладаються територіальними громадами обласних центрів та великих міст. Це свідчить про значущість механізму співробітництва насамперед для сільських територіальних громад, яким окремо важче належним чином забезпечити виконання функцій, покладених на ОМС.



**Рис. 2.6. Розподіл договорів по співробітництву в розрізі типів територіальних громад станом на 01.07.2021**

Примітка: складено автором самостійно на основі даних Мінрегіону [41]

Вагому роль в організації співробітництва відіграє тривалість цього процесу. Найбільш результативним та стабільним варто вважати співробітництво строком не менше 3-5 років, створення спільних підприємств і проєктів – більше п'яти років. У низці договорів Реєстру не зазначено термін дії, а тільки його початок, що може свідчити про триваліший термін співпраці (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

**Інформація про строковість договорів співробітництва територіальних громад, станом на 01.07.2021**

Форми співробітництва	Кількість договорів на строк співробітництва				
	1 рік	2 роки	Від трьох до п'яти років	Більше п'яти років	Всього
1. Делегування завдань з переданням відповідних ресурсів	11	19	21	16	67
2. Реалізація спільних проєктів	162	107	138	89	496
3. Спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій	56	10	26	49	141
4. Утворення спільних комунальних підприємств	1	2	2	7	12
5. Утворення спільного органу управління	1	1	-	1	3
<b>Всього</b>	<b>231</b>	<b>139</b>	<b>187</b>	<b>162</b>	<b>719</b>

Примітка: складено автором самостійно на основі даних Мінрегіону [42]

Проведені дослідження свідчать, що максимальний відсоток договорів укладено на нетривалий строк – 1 рік (32%), серед яких превалюють договори одноразового придбання техніки для спільного використання (протипожежні засоби, транспортні засоби, обладнання для шкіл, медичне обслуговування тощо), фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій.

Договорів співпраці строком від трьох до п'яти років укладено 187 (26%), серед яких 138 – реалізація спільних проєктів. З використанням даної форми ММС здійснюється капітальний ремонт доріг, поліклінік, шкіл, створення полігонів твердих побутових відходів, утворення центру надання адміністративних послуг та інші інфраструктурні проєкти.

Термін дії договорів строком більше п'яти років здебільшого визначався за показником початку дії договору, який зазначено у реєстрі. Із 719 договорів 162 (22%) – такі, що матимуть триваліший термін дії.

Найбільшу частку в організації співпраці громад становлять договори реалізації спільних проєктів – 496 (69%), спільного фінансування (утримання) підприємств – 20 %, решта – 11%.

Більшість договорів за строками дії є короткостроковими – до 2-3 років. Такі дані свідчать про вкрай обмежене ставлення ОМС до співробітництва, боязнь брати на себе довгострокові зобов'язання. До того ж, це демонструє неабияке значення публічної демонстрації реалізації успішних проєктів співробітництва.

Поміж факторів, котрі гальмують кооперацію територіальних громад шляхом застосування механізму ММС можна виділити наступні [11, 310]:

- недовіра до діяльності потенційних партнерів та чистоти їх умислів, потреба у поділі влади і врахуванні побажання та думки другої сторони;
- нестача інформації ОМС та усіх членів територіальних громад стосовно застосування міжмуніципальної співпраці;
- необізнаність ОМС про можливість отримання додаткового фінансування для реалізації проєктів, у випадку нестачі власних коштів;

– слабо організована консультаційна допомога обласними чи районними державними адміністраціями стосовно початку впровадження такої кооперації;

– врахування негативного досвіду міжмуніципальної співпраці.

Нівелювання впливів наведених факторів посилить результативність застосування механізму ММС.

Аналіз міжмуніципального співробітництва свідчить, що ОМС дуже обмежено використовують можливості кооперації для одержання бажаного результату щодо поліпшення надання послуг мешканцям територіальних громад.

### **2.3. Діагностика інституційних чинників розвитку форм співробітництва територіальних громад**

Співробітництво, як відносини територіальних громад, регулюються через ряд нормативних актів, комплекс яких обумовлює межі допустимих та заборонених дій суб'єктів співпраці в перебігу його започаткування та реалізації. Так законодавець цілеспрямовано впливає на цей специфічний вид відносин заради реалізації тотожних «правил гри» усіх учасників, котрі прагнуть вступити у співробітництво та розвивати його.

Як вже зазначалось вище, центральним нормативним актом, котрий окреслює взаємовідносини реальних і потенційних суб'єктів ММС та обумовлює правові рамки їхньої поведінки є Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [2], за його відсутності громадам було б нелегко організувати кооперацію не лише у бюджетній сфері, а й важко було б розкрити суть форм співпраці, перелік яких міститься у частині 3 статті 142 КУ.

Правова форма як юридичне поняття демонструє зовнішнє вираження діяльності компетентного органу, його посадових осіб чи інших учасників правовідносин, котра в першу чергу, передбачена нормами права, а по-друге, тягне за собою юридично вагомні наслідки для учасників правовідносин. В рамках

ММС, його правовими формами слугують такі види кооперації, внутрішнє значення яких формує специфіка предмету домовленостей сторін відповідних договорів, що відрізняє один договір від іншого [14, 22].

Законодавством визначено п'ять форм співпраці (рис. 2.7) та вимоги до них, а також нормативно передбачено п'ять відповідних примірних форм договорів (додатки А-Д), які значно полегшують підготовку проєкту договору про співробітництво. Правовим підґрунтям для прийняття Мінрегіоном цих примірних форм є стаття 9 Закону «Про співробітництво територіальних громад», згідно з якою примірна форма договору про співпрацю визначається центральним органом виконавчої влади [2].



**Рис. 2.7. Форми співробітництва територіальних громад**

Примітка: складено автором самостійно на основі даних [2]



Елементи, що визначають застосування форм співробітництва територіальних громад продемонстровано в додатку Ж.

Цікавим є підхід В. В. Демчишена та В. В. Толкованова, за яким науковці окреслюють взаємодію територіальних громад не через форми, а через механізми взаємодії, що представлені на рисунку 2.8 [10, 75]. Аналізуючи механізми співпраці прослідковується їх певна подібність до вищезгаданих форм взаємодії.



**Рис.2.8. Механізми взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування**

Примітка: складено автором самостійно на основі даних [10, 76]

Процес підбору оптимальної форми ММС здійснює прямий вплив на ефективність та результат кооперації, так як кожна із п'яти форм співробітництва характерна своєю метою та завданнями.

Науковці В. І. Середа, А. П. Садовенко, Л. Ц. Масловська, так як і в законодавстві виокремили 5 ключових форм кооперації муніципалітетів [51, 193]:

- 1) спільне надання послуг – угода про створення спільного органу і надання певного виду послуг;
- 2) спільне фінансування інвестицій;
- 3) обмін досвідом (технічна та інформаційна підтримка);
- 4) формування нових рівнів влади (надмуніципальних органів і передання їм низки повноважень);
- 5) поєднання форм.

У визначеній науковцями класифікації форм наявні подібні ознаки із класифікацією форм у Законі України «Про співробітництво територіальних громад», але ми вважаємо, що вона є зрозумілішою та адаптивною.

Зазначимо, що кожна із перелічених форм ММС являється видовим судженням. В діапазоні кожного із п'яти названих понять можуть проявлятися конкретні види співпраці, що охоплюються цим поняттям [52, 26].

Рисунок 2.9 демонструє частоту використання територіальними громадами кожної з п'яти можливих форм ММС та їх питому вагу в загальному обсязі усіх укладених договорів за період з 2014 року по 01.07.2021 року.

Проведені дослідження показали, що найбільш поширеною формою взаємодії між громадами є реалізація спільного проєкту. З метою використання цієї форми укладено 496 договорів, що складає 68,9 % від сукупності укладених угод. Поширене використання цієї форми зумовлено тим, що вона є порівняно простою та універсальною. Сторони угоди окреслюють мету та строки проєкту, перелік заходів, фінансові зобов'язання, інші форми участі ОМС у реалізації проєкту, механізм координації. Спільний проєкт являється сукупністю

колективних дій, котрі проводяться ОМС, фінансування згідно такої форми проводиться за рахунок місцевих бюджетів [53, 35].



**Рис. 2.9. Форми співробітництва, які були використані територіальними громадами, станом на 01.07.2021**

Примітка: складено автором самостійно на основі даних Мінрегіону [41]

У Полтавській області десять територіальних громад уклали договір ММС у формі реалізації спільного проєкту «Оновлене життя місцевої пожежної охорони – запорука безпечної життєдіяльності громад» [54]. Дане співробітництво безстрокове, зафіксовано лише його початок – 12 лютого 2015 року. Зауважимо, що координувати діяльність суб'єктів співпраці доручено Семенівській районній державній адміністрації, яка є органом державної влади. Це скоріш за все спричинено відсутністю досвіду ММС, оскільки така модель взаємодії, де співпраця суб'єктів місцевого самоврядування координується органом державної влади, вимагає налагодження дієвої взаємодії між ними.

Територіальними громадами укладено 141 договір у формі спільного фінансування (утримання) комунальних установ, організацій, підприємств, що становить 19,6 %. Сутність даної форми полягає в тому, що сторони ММС беруть на себе обов'язки фінансування для забезпечення створення чи

функціонування підприємства (установи, організації). Усі партнери отримують вигоду, витрати і ризики від експлуатації підприємства, хоча воно належить до однієї громади. Така форма ММС має перспективу широкого застосування, адже вона направлена на забезпечення дієвого використання ресурсів територіальних громад що базується на спільному застосуванні наявних в одного із суб'єктів співробітництва об'єктів комунальної інфраструктури.

Наступне місце за кількістю укладених договорів займає форма делегування окремих завдань. За названою формою укладено 67 угод або 9,3 % від загальної їх кількості. Територіальні громади можуть делегувати комусь із сторін співпраці виконання доручень, спільно із передачею необхідних ресурсів [55, 98]. Фінансування здійснюється пропорційно між усіма учасниками.

Оскільки у формі вказано делегування окремих завдань, а не повноважень, то її без сумніву не можна розглядати як реалізацію принципу Хартії місцевого самоврядування про єдність державних та місцевих інтересів. Ми вважаємо, що у Законі «Про співробітництво територіальних громад» хибно застосована юридична техніка, так як суть названої форми проявляється у передачі завдань, а не їх делегуванні, що значно міняє зміст різних правових категорій.

Значно менше договорів, всього 12 або 1,6 % укладено у формі утворення спільних інфраструктурних одиниць (комунальних установ, організацій, підприємств). Метою даного співробітництва є створення визначеної інфраструктурної одиниці. Усі партнери мають право на спільне управління, розподіл доходів, відповідальність за наслідки діяльності.

Форму створення спільного органу управління територіальні громади обрали лише тричі, і це може бути пов'язано з такими причинами. По-перше - неясність мети та доцільності утворення нового органу, оскільки при ММС функціонування представницьких органів (рад) продовжується. У цих органах є своя організація із визначеними структурними підрозділами та розподіленою компетенцією між ними. По-друге, при реалізації Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», внаслідок якого утворюється новий суб'єкт місцевого самоврядування – об'єднана територіальна громада із

новим представницьким органом – радою, з'являється асоціативне сприйняття такої форми співпраці із добровільним об'єднанням.

Вбачається, що правова регламентація такої форми ММС повинна бути детальнішою, проте, у Законі «Про співробітництво територіальних громад» їй приділено уваги стільки ж як і іншим формам. Законодавцем не запропоновано змінювати існуючу форму місцевого управління, отож встановлено, що спільний орган місцевої ради одного із суб'єктів співпраці чи у складі виконавчого органу місцевої ради одного із суб'єктів співпраці (департамент, відділ, управління тощо). Такий підхід не вносить кардинально інноваційних змін, отже цей вид співпраці не набуває великої популярності.

Зауважимо, що при такій формі не кооперуються ресурси, а відбувається лише їх передача одного суб'єкта іншому. Також делегування завдань на договірній основі є досить суперечливим, оскільки воно здійснюється ґрунтуючись на окремому нормативному акті, прийнятому делегуючим органом. Слушною є думка М. О. Баймуратова, що делеговані повноваження являють собою державні повноваження, котрі передаються від органів виконавчої влади до ОМС [56, 19]. Незрозумілим є те, що з юридичного поняття означає термін «завдання». Виконання завдань без передачі суб'єктами відповідних прав та обов'язків є неможливим. Отож, йдеться фактично про делегування суб'єктами не завдань, а окремих повноважень.

У підсумку зазначимо, що територіальні громади за допомогою законодавчо визначених форм активно співпрацюють для досягнення кращих результатів та спільних цілей.

## **Висновок до 2 розділу**

Нині все актуальнішим стає питання організації співробітництва територіальних громад, які поєднавши свої ресурси, знання і досвід, зможуть вирішити загальні проблеми розвитку своїх територій. Визначено, що правильно організоване ММС значно підвищить розвиток кожного суб'єкта співпраці,

сприятиме доцільному використанню внутрішніх ресурсів громад завдяки ефекту синергії та покращенню якості надання муніципальних послуг населенню, забезпечить належне виконання обов'язків і повноважень ОМС та дасть змогу акумулювати нові фінансові надходження із державного бюджету.

У 2014 році із прийняттям Закону України «Про співробітництво територіальних громад» громадам надано широкі можливості для співпраці. Аналіз рівня розвитку ММС визначив нерівномірність використання територіальними громадами наданих їм можливостей кооперації, інтеграції зусиль заради досягнення бажаного результату щодо поліпшення надання послуг мешканцям. Однак присутні приклади позитивних практик, досвід яких необхідно популяризувати серед громад.

Співробітництво територіальних громад реалізується у визначених законодавством формах, а саме: делегування (одному із суб'єктів делегується виконання ряду завдань іншими суб'єктами додатково передаючи йому відповідні ресурси); реалізація спільних проєктів (координація діяльності суб'єктів співпраці та акумулювання ними ресурсів заради спільного здійснення заходів); спільне фінансування інфраструктурних об'єктів; утворення суб'єктами співробітництва спільних інфраструктурних об'єктів чи спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

## РОЗДІЛ 3

### НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

#### 3.1. Удосконалення інституційного забезпечення розвитку форм співробітництва територіальних громад

На сьогоднішній час ОМС здатні самостійно обирати форми міжмуніципального співробітництва, доцільність і рівень участі у пропозованих планах співпраці зважаючи на наявний потенціал, істотні проблемні питання територіальних громад та інтереси їх мешканці.

Попри наявність в Україні законодавства, що регулює ММС, даний механізм використовується досить слабо. Хоча, як вже зазначалось раніше, названих форм існує п'ять [2], однак ОМС здебільшого вживають три його форми – реалізацію спільних проєктів, спільне фінансування об'єктів комунальної власності та утворення спільних комунальних підприємств. Інші форми використовуються не так часто, проте вони можуть також суттєво вплинути на підвищення ефективності використання ресурсів громад.

Із дослідження, котре проведено у попередньому розділі, нами визначено, що найпоширенішою формою міжмуніципальної співпраці являється реалізація спільних проєктів, ОМС обирають саме цю форму кооперації через її спрощену процедуру. Найменш використовуваними формами міжмуніципальних взаємовідносин є утворення суб'єктами спільних комунальних підприємств, установ, організацій та утворення спільного органу управління для спільного виконання законодавчо визначених повноважень. Це відбувається по причині, що втілити у життя останні дві форми організаційно складніше.

З приводу форми делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів то, як вже було зазначено, законодавець дану форму іменує як делегування завдань, а у відповідності до національного законодавства

легітимним є делегування повноважень. Виконання норми стосовно делегування завдань утруднюється тим, що на рівні законодавства завдання територіальних громад як суб'єктів співпраці не конкретизовані. Отож, реалізація названої норми від самого початку є проблематичною.

Ймовірно, йдеться про те, що законодавством повноваження закріплюються за ОМС та їх посадовими особами, а не за територіальними громадами, іншим моментом може бути те, що в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [24] делегованими вважаються повноваження, законодавчо надані ОМС котрі передаються місцевим державним адміністраціям згідно рішення районних, обласних рад, а можливість делегування повноважень між територіальними громадами не передбачено.

Вважаємо за необхідність закріплення такої форми співробітництва, як делегування повноважень, адже Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що первинним елементом місцевого самоврядування, ключовим носієм його повноважень та функцій є територіальна громада.

Серед причин слабкого використання інших форм співробітництва слід виокремити [57]:

- часову нерівномірність діяльності територіальних громад (окремі створені у 2015 році після виходу Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а інші - у 2020 році вже адміністративним шляхом);
- недостатню поінформованість голів та депутатів місцевих рад про потенційні можливості укладення договорів ММС з іншими громадами, що в свою чергу формує хибне уявлення про надмірну складність співробітництва;
- недостатню компетентність посадовців ОМС територіальних громад щодо організації процесу міжмуніципальної співпраці;
- погану обізнаність з порядком укладання угод ММС по причині невеликої практики їх укладення;
- велику диспропорційність бюджетів територіальних громад, що утворює ризики більш спроможним громадам при кооперації зусиль із менш спроможними;



– низьку фінансову спроможність сільських територіальних громад співфінансувати проекти співробітництва (основна умова відбору проектів співробітництва при фінансуванні з ДФРР це співфінансування на рівні 10% з місцевих бюджетів та спроможність забезпечити подальше утримання або фінансування відповідних об'єктів за кошти місцевих бюджетів);

– неврахування інтересів іншої сторони при формуванні договору, неналежне ведення переговорів та невміння досягати узгодженості.

Оскільки у аналізі звіту щодо використання суб'єктами співпраці примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад [42] визначили чималу кількість помилок і неточностей юридичного та технічного характеру, то на нашу думку, необхідним є внесення змін до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» щодо скорочення числа документів у процесі організації співробітництва. Зазначимо, що для вирішення названих проблем, у межах проектів міжнародної допомоги готуються Порадники за певними сферами міжмуніципального співробітництва [58, 35].

Науковець О. С. Врублевський слушно зауважує: «...проте Закон України «Про співробітництво територіальних громад» не врегульовує випадки, коли треба робити попередні висновки стосовно відповідності інтересам та потребам територіальної громади пропозиції щодо ініціювання співробітництва, а виконавчий орган як такий відсутній» [16, 11]. З врахуванням такої ситуації доцільним було б доручити компетентним особам проводити більш ретельні та ґрунтовні дослідження, результати котрих стануть базисом ініціювання.

Заради активізації впровадження форм ММС слід вжити певні заходи, зокрема:

– активізувати координацію методичного забезпечення ОМС стосовно підготовки договорів ММС та інвестиційних проектів для отримання фінансової підтримки;

– забезпечити інформування депутатів місцевих рад, посадових осіб ОМС, громадян щодо міжмуніципальної співпраці через засоби масової інформації, розповсюдження методичних матеріалів тощо [59, 55];

– врегулювати на законодавчому рівні процес приєднання територіальних громад до вже діючих договорів співробітництва без проведення повторної процедури укладення договору. Приміром кількома територіальними громадами укладено договір ММС у формі реалізації спільного проєкту щодо будівництва спільного дошкільного закладу. Після набуття договору чинності суб'єктами співпраці проводяться відповідні заходи, здійснюється фінансування, придбання техніки, обладнання тощо, а ті, хто раніше вагався у доцільності співпраці і виявили бажання приєднатися до вже існуючої кооперації, то на сьогодні Закон такої можливості не передбачає.

Для закріплення інституту ММС, вступу нових учасників у існуюче співробітництво, Закон України «Про співробітництво територіальних громад» необхідно доповнити нормами, які унормовують порядок консолідації заінтересованих громад до організованої співпраці укладанням додаткового договору про приєднання до вже організованого співробітництва згідно спрощеної процедури [60]. Кабінет Міністрів України визначає такий додатковий договір як «...погоджений усіма учасниками співробітництва додаток до раніше укладеного договору про співробітництво, відповідно до якого одна чи декілька заінтересованих територіальних громад приєднується до раніше організованого співробітництва і який передбачає зміни певних умов такого договору в частині розширення території, джерел, обсягів фінансування співробітництва, доповнення інших умов договору без зміни предмета договору та форми співробітництва» [61]. По суті назване формулювання відображає процедуру укладання нового договору, тому що він має погоджуватися усіма учасниками ММС. Відповідно, всю процедуру укладання договору співробітництва необхідно пройти від самого початку;

– забезпечити належний рівень консультацій з громадськістю при підготовці та реалізації проєктів ММС;

– поліпшити процес ухвалення рішень фінансування проєктів ММС за кошти ДФРР, посилити контроль за конкурсним відбором проєктів, забезпечити стабільність їх фінансування упродовж строку реалізації;

- поліпшити кадрове забезпечення ОМС методом прийняття нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», затвердити відповідні кваліфікаційні вимоги при доборі кадрів до виконавчих ОМС;
- Мінрегіону надалі продовжувати та розширювати взаємодію з міжнародними фінансовими та донорськими організаціями для залучення додаткових ресурсів для фінансування проєктів ММС;
- забезпечити опанування міжнародного досвіду, кращих практик ММС інших країн та можливостей застосування цього досвіду в Україні;
- запровадити практику формування змішаного договору про співробітництво із елементами різних форм ММС.

У процес міжмуніципальної кооперації можуть залучатися різні суб'єкти, що здатні позитивно впливати на розвиток співробітництва [62].

З метою популяризації інституту співробітництва доцільним є розміщення на сайті Мінрегіону текстів укладених договорів ММС, а також звітів про результати виконання таких договорів. Це сприятиме поширенню позитивного досвіду та врахуванню тих помилок, що були допущені раніше.

Інформація, наведена в реєстрі фактично дозволяє отримати тільки статистичні дані про відповідні договори, це зокрема: назва, дата реєстрації, сторони, форма договору, у деяких випадках строк дії договору [41]. Зазначена інформація не говорить про зміст договору, ефективність та результати його виконання, що викликає вагомі зауваження стосовно функціонування реєстру. Оскільки основним показником дієвості виконання досліджуваних договорів слугує покращення життя жителів громади, то вони мають мати можливість здійснення громадського контролю за реалізацією договорів співробітництва.

З огляду на це, доцільним є оприлюднення змісту самих договорів, зважаючи, що їхня природа є в основному публічною, жителі громади повинні мати право ознайомитися з ними.

Органам місцевого самоврядування доцільно зосередити більшу увагу на розробленні можливих варіантів налагодження співпраці також із несуміжними територіальними громадами, оскільки в Законі немає вимог стосовно їхньої

суміжності. До прикладу, договір можуть укласти територіальні громади із Тернопільської та Хмельницької області.

Доцільним є напрацювання підходів до утворення робочих груп з питань міжмуніципальної кооперації (як це зробили, наприклад, в Одесі) [63]. Місцеві ради повинні зосередити увагу на питаннях приведення у відповідність місцевих нормативні акти, які використовуються при укладанні угод ММС.

З метою активізації розвитку ММС доцільним є якомога повніше використання потенціалу місцевих громадських організацій та органів самоорганізації населення, які доцільно залучати до проведення роз'яснювальної роботи з населенням стосовно ММС [64, 104].

Вирішення назрілих проблем міжмуніципальної співпраці має стати одним із завдань виваженої державної політики стимулювання ММС, визначальними напрямками якої мають бути [1]:

- розроблення регіональними органами влади усіх областей програм стимулювання ММС, до того ж визначення потенційних територій, де співробітництво могло б успішно розвиватися;
- закріплення механізмів ММС в регіональних програмах соціально-економічного і культурного розвитку регіонів та здійснення моніторингу його використання на регіональному рівні;
- популяризація позитивного досвіду співробітництва та просування кращих практик співпраці, проведення конкурсів проектів ММС з відзначенням переможців і залучення їх досвіду в інших громадах, а також забезпечення обміну досвідом щодо розвитку ММС між ОМС з різних регіонів України.

Зауважимо, що реформа децентралізації активізувала вирішення проблемних питань насамперед невеликих міст, селищ та сіл, а узгодження інтересів великих міст та прилеглих територій у контексті цієї реформи потребує додаткового відпрацювання [65].

У контексті пошуку раціонального вирішення питання розвитку великих міст, доцільним є законодавче закріплення можливості їх співпраці у окремих необхідних їм сферах на основі використання переваг агломерації. Доцільним

є доповнення Закону «Про співробітництво територіальних громад» окремими нормами, які визначають правовий статус агломерацій, формують раду агломерації, яка розглядатиме питання обопільних інтересів громад – учасників цієї агломерації; визначення ряду базових повноважень, які можуть змінюватися залежно від обсягу інституційної спроможності територіальних громад. Це дозволить певною мірою нівелювати негатив від щоденних маятникових міграцій населення у центри агломерацій через виконання спільних програм, які призначені згладити диспропорції економічного культурного та соціального розвитку.

Підсумовуючи аргументи та контраргументи зазначимо, що бар'єром розвитку міжмуніципального співробітництва є наявна інституційна прогалина між потребами розвитку прогресивного управлінського інструментарію підтримки ММС в умовах децентралізації і недостатнім методичним забезпеченням таких процесів. Це є свідченням необхідності подальшого удосконалення методичного забезпечення ММС з врахуванням досвіду використання моделей міжмуніципальної кооперації в зарубіжних країнах.

Оскільки ММС є інструментом розширення можливостей органів місцевого самоврядування та громадськості на базовому рівні, то саме воно має стати дієвим механізмом завершення реформи децентралізації в Україні.

### **3.2. Імплементация зарубіжного досвіду розвитку співробітництва територіальних громад**

Міжмуніципальна співпраця країн світу суттєво відрізняється, що пов'язано із традиціями, закономірностями розвитку та культурою конкретної території.

Існують випадки коли об'єднання громад не найкращий варіант для вирішення проблем муніципалітетів, оскільки воно може сприйматися членами громад як поглинання, приєднання чи втрата колишньої самоврядності.

Інструменти співробітництва вбачаються в Європі не альтернативою об'єднанню, а доповнюючим заходом [66].

Форми організації ММС зумовлені нормативними, законодавчими документами і угодами у галузі міжмуніципальної співпраці, відзначаються специфічними відмінностями країн ЄС, проте охоплюють відносно упорядкований перелік методів і форм, який прописано у «Керівництві до інструментарію інтер-муніципальної кооперації» [67], виданому Радою Європи.

Вищезазначений перелік містить шість основних видів форм ММС, це зокрема: 1) неформальна організація; 2) контракт; 3) організація публічного права; 4) приватне підприємство (бізнес); 5) єдине цільове чи мультицільове підприємство, утворене згідно положень публічного права; 6) об'єднана територіальна організація. Названий перелік по суті відображається серед видів дозволених заходів співробітництва країн ЄС, проте формально він може відрізнитися, в залежності від законодавства конкретної країни.

Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних рад Європи № 221 «Про інституційні рамки міжмуніципального співробітництва» зазначає, що ММС може проявлятися різноманітними формами в Європі: воно може бути як вільним вибором громади так і бути нав'язаним [66].

В країнах, які реалізують політику Ради Європи стосовно організації ММС, передбачено досить укрупнений перелік форм організації кооперації громад, а саме:

- призначення одного, відповідального за виконання покладених на нього функцій муніципалітету із найкращою функціональною спроможністю до провадження такої діяльності.;
- делегування функцій регіональному органу, який охоплює представників від усіх співпрацюючих муніципалітетів;
- створення інтер-муніципальної асоціації як управляючого органу здебільшого, у вигляді окремого суб'єкта (комунального підприємства, неприбуткової, громадської організації) [68, 82].

Перелік класичних і визначених в рекомендаційних матеріалах Ради Європи заходів провадження ММС може корегуватись, інтерпретуватись та доповнюватись згідно нових трендів. Враховуючи положення політики територіального зближення на 2014-2020 роки та 2021-2027 роки, визначено 4 організаційні форми співпраці (табл. 3.1.).

Таблиця 3.1.

### Перелік типів базових засобів організації ММС в країнах ЄС

Типи базових засобів організації ММС	Сутність засобів організації ММС
Напіврегіональний управляючий орган (Semiregional government)	Постійно діючі організації, наділені повноваженнями щодо прийняття рішень, залучені у процеси планування та координації локальних політик.
Організації з постачання послуг (Service delivery organisations)	Постійно діюча організація у сфері постачання послуг інфраструктурного, адміністративного та іншого характеру.
Договори з постачання послуг (Service delivery agreement)	Кооперація, заснована на договірних засадах, особливо в сфері надання послуг
Форум з планування (Planning forum)	Об'єднані мережі, котрі залучені у процеси планування та координації локальних політик

Примітка: складено автором на основі даних [70]

Укладання договорів співпраці включає в себе альтернативу, котра аналізується, та обирається кращий спосіб організації ММС для країни. Рекомендації щодо проведення такої аналітики, розроблені Радою Європи і Організацією економічного співробітництва і розвитку – OECD [71], є інформаційною складовою інституціонального каркасу для провадження співпраці.

Експерти OECD приймаючи рішення про організацію ММС радять брати до уваги такі ключові фактори [71]:

- чи існує взаємозалежність між територіями (чи є функціональний регіон на такій території);
- передбачити спосіб представництва у колегіальному органі управління усіх територій, що співпрацюватимуть;
- обумовити рамкові завдання та умови впровадження співпраці, котрі враховують обопільні інтереси громад;

- передбачити вектори та дії, які б допускали отримання обопільних вигод для партнерів;
- визначитись із організаційною формою, яка б спрощувала співпрацю і досягнення мети співробітництва.

Заключне питання із вищенаведеного переліку є досить важливим, тому що різним країнам прийнятну форму ММС варто ретельно планувати зважаючи на локальні особливості.

Кращі практики міжмуніципальної співпраці в Польщі є цінними для України оскільки наші країни є сусідами із дещо схожими умовами, в яких реалізується ідея адміністративного-територіального поділу [72]. В Польщі присутні такі форми ММС як укладення міжмуніципальних договорів, формування асоціацій гмін та утворення синдикатів громад.

Згідно Закону Республіки Польщі «Про самоврядування гмін» заради реалізації спільних завдань утворюються синдикати чи корпорації муніципальних утворень. Синдикати діють відповідно до статутів, фінансовим підґрунтям діяльності синдикатів слугують внески їх учасників, гранти та доходи від їхньої роботи. Органом управління синдикатів слугує асамблея, яку формують мери муніципальних утворень, котрі утворюють виконавчий орган синдикату – правління [73]. Приміром, синдикат регіону Ostródzko-Нawski «Чисте довкілля» охоплює 19 муніципалітетів. Завданнями названого синдикату є: зменшення екологічної небезпеки; утилізація побутових відходів; раціональне управління відходами. Зокрема, підсумком їх співпраці є будівництво заводу із утилізації відходів у селищі Рудно, гміни Оструди [14].

Закон Республіки Польщі «Про самоврядування гмін» зазначає, що задля просування положень місцевого самоврядування муніципалітети можуть утворювати асоціації [73]. Прикладом названого виду ММС є Асоціації курортних гмін, де розташовані курортні установи. Асоціація консультує, підтримує усілякі зусилля із розбудови польських курортів та налагоджує комунікації із схожими зарубіжними організаціями [74].



Однак найпоширенішою формою ММС у Польщі є створення міжгмінних спілок (синдикатів). Спілка є юридичною особою зі своїм органом управління [75, 97]. Прикладом названої співпраці є міжгмінна спілка «Гостково-Непарт» ціллю якої було делегування окремих повноважень у галузі освіти, а саме управління дитячими садками і школами [76].

В Непарті (гміна Кробя) функціонувала трирічна школа, а у Госткові (гміна Мейська Гурка) - шестирічна. Через високі витрати на утримання шкіл та невелику кількість учнів, планувалась ліквідація названих навчальних закладів та перевезення дітей до шкіл в містах Кробя та Мейська Гурка (адміністративні центри гмін). За ініціативою батьків і, безумовно, погодження місцевої влади вирішили об'єднати дві школи в єдиний шкільний комплекс. Таким чином, вимога жителів та близьке розташування шкільних будівель зумовили створення спільного навчального закладу [77].

Прикладом провадження співробітництва поселень в Польщі є проєкт щодо організації співробітництва на території Долина Желява на підставі укладеного договору. Названий проєкт охоплює досить велику функціональну територію (5 гмін Люблінського воєводства).

Завдяки укладеному договору ММС між 5 гмінами були вирішені важливі для мешканців завдання, зокрема в рамках таких проєктів [71]:

- будівництво муніципальних доріг, які є частиною локального туристичного простору;
- проєкт чистої енергетики, що передбачає встановлення 925 блоків сонячних батарей на житлових та адміністративних будинках муніципалітетів, що співпрацюють;
- просування ідей локального туризму, утворення туристичного бренду функціональної території громад «Dolina Zielawy», визначення і складання реєстру туристичних можливостей території з оцінкою її інвестиційної ємності;

– проєкт, орієнтований на підвищення безпеки навколишнього середовища в Долині Желяві, завдяки якому оновились матеріально-технічна база пожежної служби громад;

– проєкт будівництва «Сонячної ферми» – енергетичного комплексу на полях громади в сільській місцевості потужністю близько 1,4 мегават.

Міжмуніципальна співпраця дуже важливий компонент розвитку Словенії. Незважаючи на чисельність видів ММС, домінуючою формою являється формування спільних адміністративних органів (далі – САО), які здійснюють окремі завдання муніципальної адміністрації. Лівова частка муніципалітетів співпрацюють у галузі комунальної інфраструктури, медичних послуг, освіти. Згідно досліджень, більше 90% муніципалітетів Словенії є учасниками САО. М. Насек підкреслює, що через САО муніципалітети різних розмірів здатні допомагати один одному різноманітними способами, до прикладу, виконуючи завдання у тих сферах, де персоналу одного муніципалітету не вистачає [78]. На думку Ф. Зохара, метою діяльності САО є підвищення професіоналізму адміністрації, забезпечення повної зайнятості персоналу та скорочення витрат на адміністрування [79, 43].

Поширеним прикладом інституційної форми співпраці слугує створення спільних комунальних підприємств, яке зазвичай, використовується для вирішення проблем утилізації сміття, водопостачання та водовідведення. Приміром, муніципалітет Кранів із сусідніми муніципалітетами збудували очисні системи та створили для їх обслуговування спільне комунальне підприємство.

У Словенії перед реалізацією будь-якого проєкту необхідно виготовити значну кількість технічної документації. Важливим таким документом є оцінка впливу проєкту на екологію [80].

Органами, відповідальними за організацію та провадження ММС в Словенії є Спільні муніципальні адміністрації (далі - СМА). Для вирішення проблеми з подоланням низької спроможності територіальних громад в Словенії урядом вживались необхідні консультаційні, організаційні, фінансові та інші необхідні

дії для популяризації СМА. Наразі майже всі муніципалітети Словенії включились до процесу співробітництва і створили Спільні муніципальні адміністрації [78]. Основними завданнями СМА в Словенії є надання різних видів адміністративних послуг (охорона правопорядку, екологічний моніторинг), рідше – комунальних, консультаційних тощо.

У Франції при проведенні децентралізації, територіальні громади відчули потребу кооперації власних ресурсів задля реалізації нових повноважень і надання якісних послуг. Поява цієї потреби спричинена значною чисельністю невеликих комун в країні. У Франції 36 682 комуни, з яких 87 % нараховують менше ніж 2000 жителів. При такій ситуації територіальні утворення не в змозі вирішувати питання щодо надання якісних послуг населенню самотійно. Отже у Франції розпочалося масштабне ММС, котре виявилось більш гнучким механізмом, порівняно із об'єднанням комун [81, 215]. Популярність ММС зумовлена законодавчими вимогами до співпраці. Через це у Франції зараз немає комун, котрі не охоплені міжмуніципальною співпрацею [82].

Організація ММС в Македонії здійснюється завдяки реалізації стратегій місцевого розвитку, які в основному охоплюють території декількох муніципалітетів. Стратегії враховують особливості і побажання залучених муніципалітетів, передбачають пріоритетність проєктів, планів дій та фінансових ресурсів для їх реалізація. Для реалізації важливих проєктів з кооперації муніципалітетів застосовуються різні форми: від договорів співпраці, делегування повноважень до створення спільного комунального підприємства. Згідно положень Македонської політики міжмуніципального розвитку модернізовані об'єднання громад (аналоги функціональних територіальних одиниць) мають стати центрами місцевого економічного розвитку.

Одним з прикладів ММС в Македонії є кооперація в сфері адміністративного управління міста Велес з муніципалітетом Чашка [68]. Дві громади наткнулися на проблему неможливості надання адміністративних послуг на високому рівні в поселенні Чашка через її низьку фінансову спроможність, яка не дозволяє утримувати в штаті достатню кількість

працівників. Муніципалітет Велес є немалим з приблизною кількістю мешканців 55000 осіб. Муніципалітет Чашка (7600 мешканців) є поселенням змішаного, здебільшого сільського типу та має бідніший місцевий орган влади. В Поселенні Чашка не було достатньо кваліфікованих кадрів для здійснення екологічного, освітнього, медичного та іншого необхідного інспектування. В свою чергу, муніципалітет Велес не може собі дозволити зниження якості адміністративних послуг в поселенні, що входить до його юрисдикції, хоча й розташоване на самій межі. Для вирішення проблеми було укладено спеціальний контракт про надання допомоги однією громадою менш спроможній. Так, мешканці поселення Чашка отримали можливість звертатись за адміністративними послугами в громадські центри Велесу, а працівники освітньої, дорожньої, екологічної, податкової інспекцій Велесу стали надавати разові послуги з виїздом на територію сільської громади. Усі формальні вимоги в поселенні Чашка почали виконуватись належним чином, жителі стали задоволені якісними. Відбулась економія бюджетних коштів в розмірі 12000 євро на надання послуг – вартість разових послуг є меншою за витрати на утримання в штаті працівників адміністрації.

Великобританія керується Законом «Про децентралізацію», який передбачає таку форму ММС як мерська корпорація розвитку (по суті – комунальне підприємство), метою якої є розвиток міста. На противагу українському співробітництву у формі створення спільних комунальних підприємств, англійські діють на підставі наказу, а не на договірній основі [83, 27].

Розглянемо також досвід країн Прибалтики. Згідно Закону Естонії «Про місцеве самоврядування» обумовлено, що місцеві органи влади між собою можуть утворювати асоціації та спільні установи. ОМС Естонії представлені управами та радами. Законом регламентовано, що угоди, котрі укладають ОМС, проходять попередній розгляд та схвалення з боку Рад, якщо виконання таких угод завбачує витрати з місцевого бюджету. Така ж процедура відбувається із укладенням договорів ММС в Україні. Українські місцеві ради повинні схвалити попередньо проєкт договору відповідно до Закону [64].

Крім того, Законом Естонії «Про співробітництво органів місцевого самоврядування» визначається, що для захисту спільних інтересів та виконання спільних завдань муніципалітети, волості або міста в змозі: 1) співпрацювати; 2) делегувати повноваження відповідним муніципальним утворенням; 3) створювати асоціації місцевих органів та інших організацій. Задля реалізації вимог, викладених у цьому Законі, муніципалітети волості або міста можуть утворювати спільно юридичні особи на підставі відповідних угод. Звідси бачимо подібність форм співробітництва з українськими.

Специфічним є досвід Латвії у сфері ММС, так Законом «Співпраця між органами місцевого самоврядування» детально окреслено організаційно-правове підґрунтя співробітництва. Даний Закон також визначає, що з ціллю виконання завдань, у яких зацікавлені всі або кілька ОМС, органи місцевого врядування мають право співпрацювати, а також створювати товариства чи приєднуватися до них [7, 62]. Таким чином, у цьому Законі вперше бачимо можливість приєднання до вже чинного договору про співробітництво.

Отож, процес ММС слугує вагомим знаряддям у подоланні соціально-економічних та територіальних диспропорцій. У світі, де безупинно з'являються нові виклики, територіальні громади мають бути здатними відповісти на них, маючи в достатку високу конкурентоспроможність, що якнайкраще досягатиметься шляхом зближення різноспеціалізованих територій, сполучених функціональними взаєминами, що дозволить їм ефективно використовувати свій потенціал.

### **Висновок до розділу 3**

Процеси трансформації всіх сфер суспільної життєдіяльності, модернізації публічного управління, реалізації реформи місцевого самоврядування актуалізують необхідність вдосконалення механізмів розвитку ММС. Подолання важливих проблем на шляху до реалізації ефективної співпраці між територіальними громадами знаходиться у площині: приведення у

відповідність законодавства про співробітництво територіальних громад з іншими нормативними актами, що регулюють діяльність ОМС; формування та активного запровадження механізмів державного стимулювання процесу співробітництва; провадженні роз'яснювальної роботи в середовищі фахівців місцевого самоврядування заради підвищення правосвідомості та освіченості, що дозволить на практиці реалізувати потенційні можливості громади; активного залучення громадян до процесів підвищення дієвості використання механізмів співпраці громад.

Міжнародна практика свідчить, що найдієвішим методом зміцнення потенціалу територіальних громад є партнерство та співпраця, що реалізуються в результаті ММС. Потенціал міжмуніципальної співпраці дозволяє поліпшити якість наданих послуг населенню завдяки ефекту масштабу: чим більше громадян користується певними послугами тим нижчими є витрати, пов'язані з їх наданням.

Класичний набір інструментів провадження ММС може розширюватись та мати свої інтерпретації в залежності від вимог законодавства кожної країни, однак зміст співробітництва при цьому по суті не змінюється.

Вибір інструментів для організації ММС зумовлений низкою факторів, а саме: економічною доцільністю застосування визначеного інструменту, можливістю застосування «м'яких» (договірних, без делегування повноважень) чи «жорстких» інструментів (із утворенням спільної адміністрації, керуючого органу підприємства з делегуванням повноважень), історичними факторами, традиціями та ментальністю мешканців громади.

Міжнародним досвідом продемонстровано потребу у стратегуванні розвитку територіальних громад в умовах співробітництва, що є чи не єдиним напрямком досягнення успіху та запланованого результату. Заради ефективного розвитку громад в режимі кооперації необхідним є поєднання секторальних пріоритетів стратегічного розвитку з просторовим плановим розміщенням продуктивних сил.

## ВИСНОВКИ

Важлива роль у розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні відводиться співробітництву територіальних громад. Проведені дослідження інституційного забезпечення розвитку співробітництва територіальних громад дозволили сформулювати ряд висновків та рекомендацій в контексті вироблення підходів щодо його удосконалення.

1. Міжмуніципальне співробітництво, як інноваційний вид діяльності багатьох громад окреслює кооперацію двох чи більше територіальних громад, які, згідно партнерських засад, погоджуються взаємодіяти та надавати ресурси задля одержання взаємної вигоди, яка була б недоступною при їх самостійній (автономній) діяльності. Колективні зусилля можуть стосуватися однієї чи більше галузей, які належать до визначеної законодавством компетенції ОМС відповідних територіальних громад як суб'єктів співпраці.

Головним змістом співробітництва є те, що його необхідно розглядати як дієвий інструмент поліпшення якості надання послуг мешканцям територіальних громад, забезпечення вирішення проблемних питань місцевого значення та засіб оптимізації компетенції ОМС. Основними перевагами міжмуніципального співробітництва є: збільшення «ринку» споживачів і відповідне скорочення витрат; підвищення дієвості за допомогою інтеграції ресурсів; велика вірогідність залучення інвестицій; обмін досвідом; реструктуризація адміністративних послуг; підвищення прозорості діяльності ОМС; поліпшення умов життя місцевого населення; інтенсивний економічний, соціальний, екологічний та інституційний розвиток територій.

2. Щоб забезпечити успішний процес ММС необхідне належне інституційне забезпечення. Воно охоплює: управління, яке здійснюється відповідними органами; правову базу, зокрема Конституцію України, Закон України «Про співробітництво територіальних громад», нормативно-правові акти, методичні рекомендації, тощо. Вагомим напрямом підтримки міжмуніципальної співпраці є стимулювання з боку Уряду, яке знаходить вияв

у наданні субсидій, передачі державної власності у комунальну та наданні методичної підтримки.

3. Процес співробітництва як організаційна форма управління розвитком територіальних громад забезпечується через адаптовану реалізацію таких управлінських функцій як: мотивація, організація, планування та контроль виконання згідно форм обраного співробітництва.

Ефективність ММС значною мірою визначається рівнем підготовки проєкту договору про співпрацю, зокрема обґрунтованому й чіткому формулюванню положень, що регламентують обов'язки, права та завдання усіх сторін угоди. Для належної організації укладання договорів, Мінрегіоном були підготовлені Методичні рекомендації, які містять примірні форми договорів про співробітництво територіальних громад у відповідності до кожної з форм співпраці, що значно спряло діяльності ОМС .

4. Проведений в процесі дослідження аналіз розвитку міжмуніципального співробітництва показав, що територіальні громади по-різному використовують можливості кооперації для забезпечення ефективного вирішення назрілих проблем та завдань розвитку. Станом на 1 липня 2021 року територіальними громадами укладено 719 договорів співпраці. Мають місце суттєві територіальні диспропорції при укладанні таких договорів. Явним лідером є Полтавська область, де укладено 111 угод співпраці. Громади здебільшого об'єднують зусилля та кошти задля вирішення питань у таких сферах як: житлово-комунальне господарство, пожежна безпека, освіта, охорона здоров'я, соціальне забезпечення.

Законодавством України передбачено, що ММС може відбуватися у декількох формах, зокрема: делегування (коли одному суб'єкту делегуються виконання завдань інших суб'єктів разом із передачею йому певних ресурсів); реалізація спільних проєктів (характеризується координацією діяльності суб'єктів співпраці та акумулюванням ними на визначений строк ресурсів заради обопільного здійснення заходів); спільне фінансування інфраструктурних об'єктів; утворення суб'єктами співробітництва спільних інфраструктурних



об'єктів; утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень. В Україні крім форм співробітництва також законодавством визначено порядок співпраці та формування договірних відносин, включаючи внесення договорів до єдиного державного реєстру.

5. У напрямі удосконалення механізму ММС доцільним є:

- формування консультативно-дорадчих органів, які братимуть участь у аналізі стану громад, підготовці мотиваційних пропозицій, виробленні рішень, проведенні консультацій із громадськістю стосовно майбутньої співпраці;
- залучення до вироблення механізмів співпраці органів самоорганізації населення, які здатні подавати пропозиції щодо проєктів і джерел фінансування та контролювати процес співпраці;
- проведення громадських обговорень проєктів договорів співпраці з метою виявлення громадської думки задля врахування в ході прийняття публічно-управлінських рішень органами місцевого самоврядування;
- удосконалення правового забезпечення організації ММС, зокрема в питаннях реалізації механізмів публічно-приватного партнерства, містобудування та просторового планування, розвитку міських агломерацій;
- законодавче врегулювання реалізації можливості приєднання територіальних громад до вже існуючих договорів ММС, що в свою чергу вимагає нормативного закріплення процедур та форми договору про приєднання із збереженням етапів організації такої співпраці.

6. Досвід країн світу свідчить, що ОМС незалежно від величини території та чисельності мешканців громади часто не є абсолютно самодостатніми. Саме тому міжмуніципальне співробітництво вважають інноваційним вектором місцевого розвитку. В контексті реалізації євроінтеграційних прагнень України і її входження в європейський адміністративний простір, врахування досвіду країн ЄС в питаннях розвитку місцевого самоврядування і ММС має важливе значення для України.

Вивчення досвіду ММС в європейських країнах дало підстави для висновку про можливість його адаптивного використання Україні в межах з врахуванням вітчизняних особливостей системи місцевого самоврядування. Країнам ЄС притаманна суттєва відмінність в організації муніципального управління, що не дозволяє виокремити єдину європейську модель організації ММС, яку доцільно було б впровадити в Україні. При цьому можуть бути імплементовані окремі прогресивні практики співробітництва муніципальних утворень.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналітичне дослідження співробітництва територіальних громад. URL: <http://cooperation.acsa.com.ua/> (дата звернення: 27.06.2021).
2. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення: 24.04.2021).
3. Європейська хартія місцевого самоврядування (укр/рос), Страсбург, 15 жовтня 1985 року (Хартію ратифіковано Законом №452/97-ВР від 15.07.1997 URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 17.04.2021).
4. Врублевський О. С. Співробітництво територіальних громад (бібліотечка місцевого самоврядування). Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2014. 56 с.
5. Серьогіна С. М., Шаров Ю. П., Бородін Є. І., Гончарук Н. Т. [та ін.] Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти: монографія / за заг. наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.
6. Барабаш Т. Г. Фінансові передумови об'єднання та співробітництва територіальних громад в Україні. *Наукові праці НДФІ*. 2014. № 2. С. 44-52.
7. Толканов В. В. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС): навч.-практ. посіб. за заг. ред. Толкованова В.В., Журавля Т.В. Київ, 2016. 154 с.
8. Бакуменко В. Д., Надолішній П. І., Іжа М. М., Арабаджи Г. І. Державне управління: основи теорії, історія і практика: навч. посіб. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. 394 с.
9. Батанов О. В. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування. *Юридична енциклопедія*. Київ, 2001. Т. 3. С. 698.
10. Толканов В. В. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід: навч. посіб. Київ: Крамар, 2011. 261 с.

11. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія / за ред. В. С. Кравціва, І. З. Сторонянської. Львів: ДУ Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України, 2020. 531 с.

12. Серьогін С. М. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад: навч. посіб./ за заг. ред. : С. М. Серьогіна. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. 164 с.

13. Практичний коментар Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року № 1508-VII *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 34, 38 с.

14. Організація співробітництва територіальних громад в Україні Практичний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування: навч. посіб. Київ. 2017. 105 с.

15. Гриндей О. І. Міжмуніципальне співробітництво – інноваційна форма місцевого розвитку. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «КиєвоМогилянська академія»*. Серія : Державне управління. 2015. Т. 263, Вип. 252. С. 54-58.

16. Врублевський О. С. Співробітництво територіальних громад: навч. посіб. 2-ге вид. Київ : ТОВ ЮСТОН, 2018. 56 с.

17. Колеснікова Г.В. Інституційне забезпечення розвитку фінансово-інвестиційної інфраструктури промислового регіону. Управління економікою: теорія та практика: зб. наук. пр. Донецьк: ІЕП НАНУ, 2013. С. 149-170

18. Конституційно-проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов. *Юридический вестник*. 1996. (№1). с. 97.

19. Офіційний сайт Всеукраїнської організації органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України». URL: <https://auc.org.ua/> (дата звернення: 17.05.2021).

20. Костіна Н. А. Розвиток співробітництва територіальних громад в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.04. Запоріжжя, 2017. 20 с.

21. Rada.Today. URL: <https://rada.today/> (дата звернення: 29.06.2021).

22. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіально організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 27.04.2021).

23. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. 141 с. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254> (дата звернення: 27.04.2021).

24. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 1997 року № 24 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 28.04.2021).

25. Бюджетний Кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 02.06.2021).

26. Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 15.08.2014 №225. URL: <http://www.minregion.gov.ua/attachments/files/reg.rozvutok/Metodychka.pdf> (дата звернення: 17.06.2021).

27. Методичні рекомендації щодо практичного застосування положень Закону України «Про співробітництво територіальних громад» в частині організації та юридичного оформлення співробітництва. URL: <http://rozvytok.in.ua/library?pid=55&sid=919> (дата звернення: 30.05.2021).

28. Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального

господарства України від 15.08.2014 № 225 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1065-14#Text> (дата звернення: 05.06.2021).

29. Грушко Ж. В. Співвідношення співробітництва та об'єднання територіальних громад: українська практика. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: Юридичні науки. 2016. № 6 – 2. (Т. 3.). 24 с.

30. Державний фонд регіонального розвитку: Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <https://dfrr.minregion.gov.ua/> (дата звернення: 11.06.2021).

31. Муніципальна програма врядування та сталого розвитку ПРООН в Україні. URL: <http://msdp.undp.org.ua/> (дата звернення: 11.06.2021).

32. Швейцарсько-український проект DESPRO. Підтримка децентралізації в Україні. URL: <https://despro.org.ua/> (дата звернення: 12.06.2021).

33. Загорський В. С., Ліпенцев А. В. Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування: навч. посіб. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. 561 с.

34. Кравченко В. В. Актуальні проблеми виконання Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» : наук.-практ. посіб. Київ : Атіка, 2003. 288 с.

35. Баймуратов М. А., Батанов А. В. Курс конституционного права Украины. Том 2. Конституционный строй Украины. ЮрКнига, 2012. 403 с.

36. Лазор О. Д. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення. *Словник-довідник*. Київ, Дакор, 2006. 352 с.

37. Орзіх М. П. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування. Місцеве та регіональне самоврядування України. Київ, Вип. 1-2(10-11).1995. 67 с.

38. Діденко Н. Г. Управління, влада, держава: філософські аспекти взаємодії: монографія. Донецьк: ДонДу, 2005. 128 с.

39. Князєв В. М., Розпутенко В. І., Ковбасюк Ю. В., Енциклопедія державного управління : у 8 т.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : НАДУ, Т. 1: Теорія державного управління, 2011. 748 с.

40. Шкільняк М. М., Мельник А. Ф., Желюк Т. Л., Дудкіна О. П., Попович Т. М. Організація співробітництва територіальних громад в умовах адміністративно-територіальної реформи. *Вісник Тернопільського національного економічного університету*. 2017. Випуск 1. С. 140-144.

41. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад станом на 01.07.2021 р Міністерство розвитку громад та територій України. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wpcontent/uploads/2021/03/reestr01.07.2021.pdf> (дата звернення: 01.07.2021).

42. Аналітичний звіт щодо практики використання потенційними суб'єктами співробітництва примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад. – Київ, 2020. – URL: [http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/06/Analit\\_Zvit\\_Spivrobotn.pdf](http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/06/Analit_Zvit_Spivrobotn.pdf) (дата звернення: 12.06.2021).

43. Студеннікова І. В. Аналіз розвитку співробітництва територіальних громад в Україні. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2019. вип. 2, вип. 4(252), 1. С. 93-97.

44. Офіційний сайт Тростянецької селищної територіальної громади Гайсинського району Вінницької області. URL: <https://trostyanec-gromada.gov.ua/knp-trostryanecskij-rcpmsd-08-56-27-09-02-2021/> (дата звернення: 17.07.2021).

45. Офіційний сайт Підволочиської селищної ради Тернопільського району Тернопільської області. URL: <https://pidvolochyska-gromada.gov.ua/> (дата звернення 17.07.2021).

46. Офіційний сайт Борщівської міської ради Чортківського району Тернопільської області. URL: <http://meriya-zhydachiv.lviv.ua/> (дата звернення: 17.07.2021).

47. Офіційний сайт Лубенської районної державної адміністрації Полтавської області. URL: <https://www.borschivrada.gov.ua/> (дата звернення: 17.07.2021).

48. Офіційний сайт Козлівської громади Тернопільського району Тернопільської області. URL: <https://kozlivska-gromada.gov.ua/> (дата звернення: 17.07.2021).

49. Офіційний сайт Суворовської селищної ради Ізмаїльського району Одеської області. URL: <https://suvotg.gov.ua/> (дата звернення: 18.07.2021).

50. Офіційний сайт Краснопільської територіальної громади Сумського району Сумської області. URL: <https://krasnopilska-gromada.gov.ua/> (дата звернення 18.07.2021).

51. Сталий розвиток суспільства: навч. посіб. / за заг. ред. А. П. Садовенко, В. І. Серeda, Л. Ц. Масловська. АМУ. Київ : ТОВ «Компанія ВАІТЕ», 2009. 239 с.

52. Сірик З. О. Ефективність використання механізмів співробітництва територіальних громад в умовах децентралізації влади. *Регіональна економіка*. 2020. (№2). С. 17-32.

53. Костецький В. В., Толуб'як В. С. Перспективи розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні. Інвестиції: практика та досвід. 2019. № 14. С. 33-41.

54. Офіційний сайт Семенівської районної державної адміністрації. URL: <https://semadm.cg.gov.ua/index.php?tp=main> (дата звернення: 18.07.2021).

55. Попова Ю. М. Сучасний стан і перспективи розвитку міжмуніципального співробітництва. *ModernEconomics*. 2018. № 10. С. 97-101

56. Баймуратов М. О. Правова природа міжнародних стандартів місцевого самоврядування: від міжнародної угоди до імплементації у національне законодавство. *Вибори та демократія*. 2006. № 4. С.17–24.

57. Васківська К. В., Пелехатий А. О., Галімух Ю. О., Лозінська Л. Д. Співробітництво територіальних громад в умовах децентралізації. *Ефективна економіка*. 2019. № 8. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=7209> (дата звернення: 12.05.2021).



58. Врублевський О. М. Договори міжмуніципального співробітництва у сфері управління побутовими відходами: навч. посіб. / за ред. О. М. Врублевський, В. С. Сороковський. Київ : ФОП Кандиба Т. П., 2018. 96 с.

59. Борщ Г. А., Вакуленко В. М., Гринчук Н. М., Дехтяренко Ю. Ф., Ігнатенко О. С., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф., Юзефович В. В. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посіб. Київ. 2017. 107 с.

60. Аналіз законопроекту щодо співробітництва територіальних громад. *Громадський простір*. 2021. URL: <https://www.prostir.ua/?news=analiz-zakonoproektu-pro-vnesennyazmin-do-zakonu-ukrajiny-pro-spivrobotnytstvo-terytorialnyh-hromad-schodouporядkuvannya-okremyh-pytan-spivrobotnytstva-terytorialnyh-hromad> (дата звернення: 15.07.2021).

61. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/> (дата звернення: 29.05.2021).

62. Аналітична записка «Співробітництво територіальних громад: невикористані резерви». URL: <https://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2012/08/Stattya-pro-spivrobotnitstvo-TG-Dzyupin-.pdf> (дата звернення: 17.06.2021).

63. Татарчук Т. Співробітництво територіальних громад: нові можливості для розвитку. *Чернівецький центр розвитку місцевого самоврядування*. 2019. URL: <http://lgdc.org.ua/branch/23/spivrobotnyctvo-terytorialnyh-gromad-novi-mozhlyvostidlya-rozvytku> (дата звернення: 24.07.2021).

64. Сірик З. О. Проблеми та можливості співробітництва територіальних громад України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. №16/2017. С. 102-107.

65. Державний сайт України. Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua> (дата звернення: 24.07.2021).

66. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями: Рада Європи: Міжнародний документ від 21.05.1980. *Офіційний вісник України*. 2006. № 9. С. 200 URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_106](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106) (дата звернення: 04.08.2021).

67. Toolkit Manual Inter-municipal Cooperation. URL: <https://rm.coe.int/imc-intermunicipal-co-operation/1680746ec3> (дата звернення: 10.08.2021).
68. Working Together Intermunicipal Cooperation in Five Central European Countries. *Open Society Foundation*. 2011. 346 p.
69. R.Hulst and A.van Montfor (eds.). Inter-Municipal Cooperation in Europe. 2007. 115 p.
70. Trutkowski C. Understanding InterMunicipal Cooperation. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168067fd2c> (дата звернення: 16.08.2021).
71. Governing rural-urban partnerships: lessons from the field. Bologna. 2019. 81 p. URL: <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Session%20III%20presentations.pdf> (дата звернення: 11.08.2021).
72. Local and regional democracy in Poland. *Congress of local and regional authorities*. 2019. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2295157&Site=COE&direct=true> (дата звернення: 17.08.2021).
73. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. *ISAP – Internetowy System Aktów Prawnych*. 1990. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095> (дата звернення: 21.08.2021).
74. Stowarzyszenie Gmin Uzdrowiskowych RP. URL: <http://sgurp.pl/o-sgu-rp/o-sgu-rp.html> (дата звернення: 13.08.2021).
75. Kołsut B. Zinstytucjonalizowane sieci współdziałania międzygminnego w Polsce: *rozprawa doktorska*. Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu Wydział Nauk Geograficznych i Geologicznych Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej. Poznań. 2015. 318 p.
76. Wykaz związków międzygminnych. 2018. P. 64. URL: <https://www.gov.pl/web/mswia/zarejestruj-zmien-statut-lub-wyrejestruj-zwiazek-miedzygminny-zwiazek-powiatow-zwiazek-powiatowo-gminny> (дата звернення: 24.08.2021).

77. Edukacyjny Związek Międzygminny Gostkowo – Niepart w Nieparcie. URL: <http://ezmgn.pl/> (дата звернення: 17.08.2021).

78. Haček M. The Administrative Capacity of Slovenian Municipalities. URL: <https://pub.lex-localis.info/index.php/LexLocalis/article/.../88/53> (дата звернення: 21.08.2021).

79. Žohar F. Possibilities to reform the system of municipalities in Slovenia. *Journal of Universal Excellence*. 2014. № 4. P. A36–A62.

80. Інститут громадянського суспільства. Регіональна організація та міжмуніципальне співробітництво Словенії. Частина 2. 2019. URL: <https://www.csi.org.ua/news/regionalna-organizatsiya-ta-mizhmunitsypalne-spivrobotnytstvo-sloveniyyi-chastyna-2/> (дата звернення: 15.08.2021).

81. Полтавець В. Д. Міжмуніципальне співробітництво у Франції. Досвід та уроки. Державне управління: теорія та практика. 2013. (№ 2). С. 214-218.

82. Про Францію та подрібненість комун. Інститут громадянського суспільства. 2019. URL: <https://www.csi.org.ua/atu-1/atu/pro-frantsiyu-ta-podribnenist-komun/> (дата звернення: 17.08.2021).

83. Костіна Н.А. Молодіжні соціальні проекти Полтавщини. Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. *Журнал Державного Фонду підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні*. Київ: ДФПРМУ. 2014. № 5. С. 26-29.