

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

Навчально-науковий інститут «Інститут державного управління»
Кафедра публічного управління та державної служби

Кваліфікаційна робота магістра

на тему

**СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД
У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ**

Виконав студент 2 курсу,
групи ЗПУА -4-24
Спеціальності 281 – «Публічне
управління та адміністрування»
Освітньо -професійної програми
«Публічне управління та
адміністрування»

_____ Кирило Щербинський

Науковий керівник роботи:

доктор наук з державного
управління, професор

_____ Володимир Бульба

Харків - 2025

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1 НАУКОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ СПІВРОБІТНИЦТВА	
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	7
1.1 Сутність та форми співробітництва територіальних громад	7
1.2 Нормативно-правове забезпечення співробітництва територіальних громад	17
РОЗДІЛ 2 СУЧАСНИЙ СТАН РОЗВИТКУ СПІВРОБІТНИЦТВА	
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО	
РОЗВИТКУ	
25	
2.1 Співробітництво територіальних громад в Україні: досягнення та проблеми	25
2.2 Кращі практики міжмуніципального співробітництва громад: європейський досвід	30
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМ І МЕТОДІВ СПІВРОБІТНИЦТВА	
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО	
РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ	
41	
3.1 Впровадження адаптованих до сучасних умов форм співробітництва територіальних громад	41
3.2 Технології державно-приватного партнерства в міжмуніципальному співробітництві	48
ВИСНОВКИ	57
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	61

ВСТУП

Актуальність теми. Механізм співробітництва територіальних громад створює додаткові можливості для підвищення спроможності територіальних громад шляхом об'єднання фінансових та матеріальних ресурсів для вирішення спільних соціально-економічних питань, реалізації інвестиційних проектів, ефективного використання коштів місцевих бюджетів, підвищення дієвості управлінських рішень тощо. В сучасних умовах воєнного стану і протидії збройній агресії проти України така форма взаємної підтримки набуває поширення і оригінальних форм. До них віднесемо проєкт «Пліч опліч», що зв'язав дружнім діалогом територіальні громади прифронтових територій і земель Західної України.

Сама форма співпраці територіальних громад у вирішенні питань місцевого розвитку не є новою у суспільному житті сучасного світу. Це яскраво доводить іноземний досвід країн, який засвідчує, що проєкти співробітництва реалізуються передусім у сферах житлово-комунального господарства (водозабезпечення, водовідведення, енергоефективності тощо), розвитку та функціонування соціальної інфраструктури, сфери поводження з твердими побутовими відходами та природоохоронної діяльності, сфери надання адміністративних і соціальних послуг населенню.

Важливість механізму співробітництва обумовлена тим, що територіальні громади базового рівня не можуть бути цілком самодостатніми, незалежно від їхньої площі та чисельності населення. У зв'язку з цим співробітництво територіальних громад (в європейській практиці для його означення застосовується термін міжмуніципальне співробітництво) є логічним рішенням для нейтралізації наслідків нераціонального розподілу функцій та ресурсів між різними рівнями публічної влади, недосконалої територіальної організації влади тощо.

Проблему міжмуніципального співробітництва, зокрема, в ракурсі взаємодії територіальних громад, досліджували наступні вітчизняні та

зарубіжні науковці: Алфьоров С.В., Баймуратов М.О., Батанов О.В., Газарян С.В., Дегтярьова І.О., Камінська Н.В., Кравченко В., Куц Ю.О., Мамонова В.В. та інші.

Разом з тим, в Україні міжмуніципальне партнерство поки що залишається недостатньо розвиненим механізмом діяльності органів місцевого самоврядування. Недостатня спроможність громад призводять до високого ступеню декларативності у співпраці між територіальними органами самоуправління. Тому виникла необхідність у пошуку шляхів удосконалення співробітництва територіальних громад в Україні, що і зумовило вибір теми дослідження, формулювання мети і завдань.

Мета і завдання дослідження. Метою магістерського дослідження є розробка теоретичних пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення співробітництва територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення в Україні.

Для досягнення поставленої мети сформовано такі *завдання*:

- визначити сутність співробітництва територіальних громад;
- охарактеризувати основні форми співробітництва територіальних громад;
- здійснити огляд правового забезпечення співробітництва територіальних громад;
- проаналізувати сучасний стан розвитку співробітництва територіальних громад в Україні;
- дослідити досвід міжмуніципального співробітництва громад в європейських країнах;
- визначити напрями удосконалення співробітництва територіальних громад у вирішенні питань місцевого розвитку в Україні.

Об'єктом дослідження є відносини у процесі вирішенні питань за участі територіальної громади.

Предмет дослідження: співробітництво територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення.

Методи дослідження. У магістерській роботі використано загальнонаукові і спеціальні методи, що дали змогу провести наукове дослідження та сформулювати теоретико-методичні засади з удосконалення співробітництва територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення в Україні, а саме: загальнонаукові методи аналізу і синтезу – при здійсненні аналізу сучасного стану розвитку співробітництва територіальних громад в Україні; порівняльний аналіз – при дослідженні методологічних і методичних підходів, розроблення пропозицій; порівняльно-правовий – при порівнянні нормативно-правових актів, теоретичних положень та практик різних країн; логіко-семантичний – при поглибленні понятійного апарату; системно-аналітичний – при здійсненні дослідження інструментів підтримки співробітництва територіальних громад; абстрактно-логічний – при здійсненні теоретичних узагальнень та обґрунтування й формування висновків та рекомендацій.

Теоретичне та практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що системне дослідження активної співпраці територіальних громад у вирішенні питань місцевого розвитку, а також, застосування запропонованих та обґрунтованих теоретичних положень у практиці дозволяють сформулювати комплекс дієвих заходів, реалізація яких сприятиме формуванню та реалізації ефективної політики стимулювання територіальних громад до застосування різних форм співробітництва при вирішенні питань місцевого розвитку. Результати досліджень можуть бути використані при розробці стратегій регіонального розвитку, запровадження інноваційних форм мережевого співробітництва територіальних громад органами місцевого самоврядування, а також в наукових дослідженнях щодо подальшого визначення ролі і змісту діяльності територіальних громад у вирішенні питань місцевого розвитку, незалежно від їх територіального розміщення.

Опис структури роботи. Логіка проведеного дослідження зумовила структуру роботи, яка поділяється на вступ, розділи 1, 2, 3 та висновки. Дослідження має список використаних джерел, який містить 68 найменувань,

у тому числі 17 іноземною мовою. По тексту розміщена 1 таблиця. Загальний обсяг роботи складає 75 сторінок.

РОЗДІЛ 1

НАУКОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ СПІВРОБІТНИЦТВА

ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

1.1 Сутність та форми співробітництва територіальних громад

Органи місцевого самоврядування не мають достатньо матеріальних та фінансових ресурсів для належної реалізації своїх повноважень, неспроможні самостійно вирішити ряд питань місцевого розвитку. Тому для подальшого належного розвитку місцевого самоврядування в Україні має розвиватися співробітництво територіальних громад.

У статті 1 Закону України про співробітництво територіальних громад» вперше в нашому законодавстві зазначено, що співробітництво територіальних громад – це відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим 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 [36].

До прийняття вищезазначеного закону, визначення «співробітництво територіальних громад» ми не зустрічали в Конституції України 1996 року, ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року, які є базовими нормативними актами в сфері місцевого самоврядування, та в інших актах [35].

Етимологічно термін «співробітництво» має таке саме значення, що й у приватних відносинах – спільна діяльність, співучасть, партнерство, взаємодія тощо. Метою запровадження категорії «співробітництво територіальних громад» є адекватне розуміння її змісту при застосуванні положень Закону на практиці заінтересованими суб'єктами.

Із законодавчого визначення можна виділити ключові ознаки співробітництва територіальних громад.

Перш за все співробітництво передбачає відносини між двома або більше територіальними громадами. Це означає, що у відносини з приводу оформлення спільної діяльності можуть вступати дві або більше територіальних громад. Максимальна кількість територіальних громад як учасників відносин законодавчо не обмежується. Територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями. Територіальна громада села, селища, міста є також й первинним суб'єктом місцевого самоврядування.

Також, відносини здійснюються на договірних засадах у визначених Законом формах. Ця ознака зумовлює заінтересованих суб'єктів здійснювати відносини відповідно до укладеного між ними договору за формою, визначеною Законом. Оскільки Закон передбачає п'ять можливих форм, то для юридичного закріплення кожної з них передбачається «особливий» предмет договору відповідно до обраної суб'єктами співробітництва форми співробітництва, передбаченої статтею 4 Закону. Поруч з цим до усіх договорів, що можуть укладатися заінтересованими суб'єктами для юридичного оформлення відносин пред'являються й загальні вимоги, визначені статтею 9 Закону.

Треба додати, що метою співробітництва є забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективно виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень. З огляду на цю ознаку, можна зробити висновок, що співробітництво як взаємовигідні відносини декількох зацікавлених суб'єктів мають свій логічно обґрунтований кінцевий сенс, тобто той підсумковий результат, задля якого територіальні громади вступали у відносини на договірних засадах. Це означає, що передбачені Законом механізми

об'єднання наявних у територіальних громадах ресурсів мають призвести до більш ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень, що своєю чергою повинно забезпечити соціально-економічний, культурний розвиток територій, підвищити якість надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей.

Якщо звернутися до поглядів науковців, то їх визначення мало чим відрізняються між собою та є співзвучними із законодавчим визначенням. Так, співробітництво територіальних громад визначене як відносини між двома або більше територіальними громадами в особі органів місцевого самоврядування, які мають статус юридичних осіб, наділені відповідними повноваженнями та з наявною ресурсною базою, на договірних засадах для реалізації конкретно визначених завдань.

Кожна з громад має власні варіанти очікувань від співробітництва, але існує певна загальна картина таких напрямків. Це можна виділити наступними цілями: забезпечення фінансових та організаційних можливостей для надання послуг, які не можуть бути реалізовані з різних причин у невеликих за розміром громадах; оптиматів коштів при наданні соціальних послуг; поліпшення якості наданих соціальних послуг; забезпечення максимально ефективної політики соціально-економічного розвитку територіальної громади та формування стабільних і тісних зв'язків з громадами-сусідами.

Відповідно до статті 3 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» суб'єктами такого співробітництва виступають безпосередньо територіальні громади сіл, селищ, міст [36]. Таким чином, органи місцевого самоврядування вищих рівнів (районні та обласні ради) такого права на законодавчому рівні позбавлені. Зважаючи на необхідність укрупнення районів в Україні як завдання наступного етапу адміністративно-територіальної реформи, таке співробітництво могло б стати ефективним «стартовим майданчиком» подальшого укрупнення районів.

Співробітництво з метою вирішення питань місцевого розвитку здійснюється у сферах спільних інтересів територіальних громад у межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом. Тобто, співробітництво може здійснюватися виключно в межах повноважень, що визначенні Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» для сільської, селищної та міської рад і у сферах спільних інтересів територіальних громад. Сферами спільних інтересів можуть бути: соціально-економічний і культурний розвиток, планування та облік; бюджет, фінанси і ціни; управління комунальною власністю; житлово-комунальне господарство, побутове, торговельне обслуговування, громадське харчування, транспорт та зв'язок; будівництво; освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура і спорт; регулювання земельних відносин та охорона навколишнього природного середовища; соціальний захист населення; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян тощо [8, с. 9].

Реальна практика низки країн засвідчує, що органи місцевого самоврядування ніколи не є абсолютно самодостатніми, незалежно від їх площі та чисельності населення. У зв'язку з цим муніципальне співробітництво є актуальною та інноваційною формою діяльності багатьох громад. Воно є логічним рішенням для нейтралізації наслідків нераціонального розподілу функцій та ресурсів між різними рівнями публічної влади, недосконалої організації територіальної влади тощо [46, с. 5].

Вважаємо, що значення муніципального співробітництва полягає у збереженні ресурсів територіальних громад, а саме у їх раціональному використанні. Для України запровадження такого інституту муніципального права стало важливим кроком без якого багато депресивних районів, регіонів нашої держави не змогли б розвиватися.

Не дивлячись на те, що співробітництво територіальних громад є відносно новим інститутом в межах муніципального права, все ж, деякі

науковці знаходять в ньому проблеми, а залучення до реалізації конкретного завдання як територіальних громад, так і органів місцевого самоврядування вищих рівнів можуть забезпечити деякі переваги:

- пришвидшить його реалізацію та забезпечить більш ефективний моніторинг виконання;
- збільшить економію коштів, витрачених із бюджетів різних рівнів;
- визначення на рівні регіону завдання для реалізації сприятиме охопленню значної території для реалізації, тобто буде мати ефект масштабу.

Пропозиція використання інструменту співробітництва територіальних громад для вирішення питань місцевого значення буде максимально ефективною в умовах завершення першого етапу адміністративно-територіальної реформи в Україні, тобто в умовах уже сформованих та функціонуючих ОТГ. Забезпечити ефективне співробітництво між ОТГ із відповідним пакетом повноважень, фінансовою та ресурсною базою і територіальною громадою села, селища чи невеликого міста є важким завданням, оскільки існують розбіжності у їхніх можливостях.

Для розуміння внутрішнього змісту співпраці громад доцільно звернутися окремо до визначенні форм такої співпраці. Стаття 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» визначає п'ять таких форм, а саме:

- делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;
- реалізація спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;
- спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів;
- утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних

підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів;

- утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень [36].

Слід зазначити, що кожна із перерахованих форм ММС є видовим поняттям. В обсяг кожного із п'яти таких понять можуть входити конкретні види співробітництва, що охоплюються таким поняттям. Наприклад, делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів охоплює такий вид співробітництва як виконання одним суб'єктом співробітництва делегованого завдання декількох інших суб'єктів співробітництва щодо забезпечення дошкільної освіти дітей, що проживають в територіальних громадах, в яких відсутні дошкільні навчальні заклади.

Зазначимо і зробимо стислий аналіз таких форм співробітництва територіальних громад.

1. Співробітництво у формі делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів може бути застосована у тих випадках, коли у одного суб'єкта співробітництва є можливість надавати певні послуги, а інші не можуть, але спроможні для їх надання делегувати відповідне право та передати необхідні ресурси (забезпечення дошкільної освіти дітей, що проживають в територіальних громадах, в яких відсутні дошкільні навчальні заклади; діяльність комунальних підприємств, зокрема з питань водопостачання, поводження з твердими побутовими відходами, благоустрою тощо) [23, с. 38].

Насамперед слід звернути увагу, що законодавець як форму співробітництва називає делегування завдань (одного чи кількох). Для національного законодавства більш звичним є делегування повноважень. Виконання правового припису щодо делегування завдань ускладняється тим, що на рівні чинного законодавства завдання територіальних громад як

суб'єктів співробітництва не конкретизовані [20, с. 53-54].

У розореній Формі договору про співробітництво територіальних громад у формі делегування виконання окремих завдань, затвердженій Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України № 233 від 27.08.2014 р. [23], як завдання пропонується зазначати перелік повноважень, що делегуються суб'єкту співробітництва відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», інших законів, з посиланням на відповідну статтю, пункт закону.

В чинному законодавстві саме повноваження закріплюються за органами та посадовими особами місцевого самоврядування, а не за територіальними громадами, а в ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [36] делеговані повноваження визначаються як повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад, а можливість делегування повноважень між територіальними громадами не передбачено.

Проте вважаємо, що необхідно було б закріпити таку форму співробітництва, як делегування повноважень, адже ч. 1 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [35] встановлено, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста.

2. Співробітництво у формі реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення як певних заходів (конкурсів, олімпіад, змагань тощо), так і реалізації проектів ММС [23, с. 38].

Це одна із найбільш поширених форм співробітництва. Популярність цієї форми обумовлена її відносною простотою і універсальністю. Сторони визначають мету проекту, строки та умови його реалізації, перелік заходів та

умови їх реалізації, фінансові зобов'язання, інші форми участі органів місцевого самоврядування в здійсненні проекту, механізм координації [20, с. 54].

Співробітництво можливе між сільськими і міськими територіальними громадами. Окремі Договори про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проекту мають рамковий характер. Тобто територіальні громади не визначають конкретно мету проекту, а укладають договір, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів [20, с. 55].

3. Співробітництво у формі спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності інфраструктурних об'єктів може бути організовано зацікавленими територіальними громадами у випадку, коли в одного потенційного суб'єкта є певний інфраструктурний об'єкт, а інші суб'єкти мають необхідність в наданні ним послуг на території інших громад та спроможні його спільно фінансувати (утримувати) [23, с. 39].

Така форма співробітництва має перспективу широкого застосування, адже вона направлена на забезпечення ефективного використання ресурсів територіальних громад на основі спільного застосування наявних в одного із суб'єктів співробітництва об'єктів комунальної інфраструктури. Територіальні громади в рамках співробітництва визначають:

а) перелік підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, що передбачається спільно (усіма суб'єктами співробітництва) фінансувати (утримувати);

б) обсяг фінансових ресурсів, який планують виділити, а також порядок здійснення видатків з місцевих бюджетів;

в) умови щодо надання (виробництва) послуг (продукції) для суб'єктів співробітництва;

г) спосіб розподілу між суб'єктами співробітництва отриманих доходів

та можливих ризиків, пов'язаних з діяльністю юридичних осіб комунальної форми власності, що спільно фінансуються (утримуються); 5) форму і порядок подання звітності про результати діяльності [36].

У рамках такого виду співробітництва територіальні громади можуть здійснювати спільне фінансування (утримання) усіх підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів.

4. Співробітництво у формі утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій спільних інфраструктурних об'єктів доцільно застосовувати у тих випадках, коли в жодного з-поміж потенційних суб'єктів ММС немає певного інфраструктурного об'єкта або підприємства, а його створення є вкрай необхідним та економічно обґрунтованим для усіх суб'єктів, які мають намір організувати співробітництво за цією формою [23, с. 39].

Ця форма співробітництва застосовується з метою реалізації спільних інфраструктурних проектів і виконання функцій, що становлять спільний інтерес шляхом утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій і спільного їх утримання. У договорі про співробітництво мають бути визначені:

а) сфера діяльності спільних комунальних підприємств, установ та організацій;

б) їх найменування та місцезнаходження; в) організаційно-правова форма;

г) структура органів і служб управління;

д) обсяг коштів, майно (майно, що не підлягає приватизації не може використовуватися);

е) шляхи покриття можливих збитків, дефіциту коштів та розподілу отриманих доходів;

є) порядок припинення діяльності, а також розподілу між суб'єктами співробітництва майна [36].

5. Співробітництво у формі утворення суб'єктами співробітництва

спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень може бути організовано для створення окремого підрозділу чи у складі виконавчого комітету відповідної ради, наприклад, для бухгалтерського та/чи юридичного супроводу діяльності декількох органів місцевого самоврядування зацікавлених територіальних громад [23, с. 39].

Спроможність виконання визначених законом повноважень, що належать до компетенції органів місцевого самоврядування, значною мірою залежить від матеріально-фінансового забезпечення, якого часто бракує. З метою економії коштів (оптимізації чи зменшення видатків), суб'єкти співробітництва можуть утворювати спільні органи управління.

Правова регламентація цієї форми співробітництва територіальних громад має бути детальною, однак, на жаль, у Законі їй приділено уваги не більше, ніж іншим формам співробітництва. Відповідно до ч. 2 ст. 14 Закону Договір про співробітництво у частині утворення спільного органу управління повинен містити, зокрема

- а) мету та спосіб утворення спільних органів управління;
- б) найменування та їх місцезнаходження;
- в) повноваження спільного органу управління та його функції;
- г) порядок призначення (обрання) на посаду, а також звільнення з посади керівника спільного органу управління та інших посадових осіб;
- д) порядок та обсяги фінансування суб'єктами співробітництва спільного органу управління, визначення його майна;
- е) порядок та періодичність звітування спільного органу управління, відповідальність його керівника;
- є) порядок припинення функціонування спільного органу управління та відповідного розподілу майна, наслідки такого припинення;
- ж) порядок припинення дії договору, можливість припинення одним із суб'єктів співробітництва участі у співробітництві та наслідки такого припинення [36].

Законодавець не пропонує суттєво змінювати існуючу модель

місцевого управління, тому встановлює, що спільний орган управління може утворюватися як окремий виконавчий орган сільської, селищної, міської ради одного із суб'єктів співробітництва.

1.2 Нормативно-правове забезпечення співробітництва територіальних громад

Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікованої Україною, зазначає, що «органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес» (ч. 1 статті 10) [17].

Але тривалий час не було законодавчо-нормативного забезпечення для реалізації цього права територіальних громад. Воно з'явилося лише з початком реалізації реформи децентралізації влади в Україні. Зокрема, Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленою у квітні 2014 р., одним із головних принципів проведення реформи визначено «надання територіальним громадам права ... об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад» [37].

Проте відсутність ефективного організаційно-правового механізму такої взаємодії територіальних громад призвела до того, що на практиці до 2014 р. міжмуніципальне співробітництво майже не здійснювалося. Це, ймовірно, стало однією з причин того, що в Проекті Закону про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) (реєстр. № 4178а), внесеному 26.06.2014 р. Президентом України, положення про співпрацю територіальних громад взагалі пропонувалося виключити. Ця пропозиція є неприйнятною, адже

виключення з Конституції України норми, яка закріплює міжмуніципальне співробітництво, суттєво звужує права територіальних громад. Такий підхід суперечить Європейській хартії місцевого самоврядування, згідно з якою місцеві власті мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону створювати консорціуми з іншими місцевими властями для виконання завдань, що становлять спільний інтерес [39, ст. 10].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [35, ст. 170] у розвиток конституційних приписів закріплює, 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 проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для цього відповідні органи і служби [35, ст. 60].

Виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання про:

а) створення у разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб);

б) прийняття рішень щодо надання згоди на організацію співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста, у формах, визначених ст. 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (схвалення проекту договору про співробітництво та інших рішень);

в) заслуховування звітів, пов'язаних зі здійсненням співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста [35, ст. 26].

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать питання щодо об'єднання на договірних засадах коштів

відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій, вирішення інших питань, що стосуються спільних інтересів територіальних громад [35, ст. 28].

В рамках реалізації вищезазначеної Концепції 17 червня 2014 р. прийнято Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [36], що визначив організаційно-правові засади, принципи, форми, механізми співробітництва територіальних громад, інструменти його стимулювання та контролю.

Закон складається із шести розділів. Вони присвячені: загальним положенням; організації співробітництва; формам співробітництва; державному стимулюванню, фінансуванню та моніторингу співробітництва; припиненню співробітництва [36].

Суб'єктами співробітництва згідно зі ст. 3 Закону є територіальні громади сіл, селищ, міст. Це означає, що органи місцевого самоврядування від свого імені не мають права укладати договори про співробітництво, що суперечить ст. 10 Європейської хартії місцевого самоврядування. На наш погляд, право на співробітництво повинні мати також органи місцевого самоврядування, особливо це важливо для районних і обласних рад. Тим більше, що практика укладення міжобласних угод в 90-х роках була в Україні досить поширеною.

Міжрайонне співробітництво могло б стати попереднім етапом проведення адміністративно-територіальної реформи щодо укрупнення районів. Водночас слід визнати, що розширення переліку суб'єктів співробітництва вимагатиме зміни назви закону, пропонуємо один із можливих варіантів – «Про співробітництво у сфері місцевого самоврядування».

Оскільки Законом України «Про співробітництво територіальних громад» передбачено п'ять форм співробітництва і ним же встановлено вимоги до кожного такого виду договору (частина 2 статті 10, частина 1

статті 11, частина 2 статті 12, частина 2 статті 13, частина 2 статті 14), цим актом передбачено відповідних п'ять примірних форм договорів, які мають своїм призначенням полегшити підготовку утвореною комісією проекту договору про співробітництво. А правовою підставою для прийняття Мінрегіоном вказаного вище нормативно-правового акту є припис абзацу третього частини 1 статті 9 Закону України «Про співробітництво територіальних громад», згідно із яким примірна форма договору про співробітництво визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування [35].

Також цим Законом передбачено можливість державного стимулювання співробітництва територіальних громад і визначені форми такого стимулювання: надання субвенцій місцевим бюджетам суб'єктів співробітництва у пріоритетних сферах державної політики; передача об'єктів державної власності у комунальну власність суб'єктів співробітництва; методична, організаційна та інша підтримка суб'єктів співробітництва.

Визначено також умови надання державної підтримки співробітництву: посилення спроможності суб'єктів співробітництва; залучення додаткових ресурсів, у т.ч. фінансових; залучення до співробітництва більше трьох суб'єктів; забезпечення широкої участі громадськості у здійсненні співробітництва. Фінансування співробітництва здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів, самооподаткування, державного бюджету, міжнародної технічної та фінансової допомоги, кредитних ресурсів та інших джерел.

Слід зазначити, що співробітництво територіальних громад – це така форма співпраці, яка здійснюється на добровільній основі (договірній). Ніхто не може примушувати територіальні громади до співпраці. У разі якщо територіальні громади не бажають далі співпрацювати, то законодавством визначено випадки припинення співробітництва між ними.

Законом України «Про співробітництво територіальних громад» передбачено такі випадки в разі настання яких може припинятися співробітництво, зокрема, у разі:

- закінчення строку дії договору про співробітництво;
- досягнення цілей співробітництва;
- невиконання суб'єктами співробітництва взятих на себе зобов'язань;
- відмови від співробітництва відповідно до умов договору про співробітництво одного або кількох його суб'єктів, що унеможлиблює подальше здійснення співробітництва;
- банкрутства утворених у рамках співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності;
- прийняття судом рішення про припинення співробітництва; 7) нездійснення співробітництва протягом року з дня набрання чинності договором про співробітництво [36].

Для реалізації положень Закону прийнято низку нормативних актів. Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України затверджено Примірні форми договорів: Про співробітництво територіальних громад у формі делегування виконання окремих завдань; Про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільних проектів; Про співробітництво територіальних громад у формі спільного фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної власності; Про співробітництво територіальних громад у формі утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій; Про співробітництво територіальних громад у формі утворення спільного органу управління [34].

На виконання іншого припису Закону України «Про співробітництво територіальних громад» Мінрегіон своїм наказом від 15.08.2014 р. №225 затвердив Порядок формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад, який ведеться з метою обліку та моніторингу договорів про співробітництво, а також відкритості, доступності

інформації про укладені договори про співробітництво [33].

Для сприяння практичному запровадженню проектів співробітництва територіальних громад Мінрегіоном України розроблено Методичні рекомендації щодо практичного застосування положень Закону України «Про співробітництво територіальних громад» в частині організації та юридичного оформлення співробітництва [36]. Зазначені методичні рекомендації разом із примірними формами договорів про співробітництво територіальних громад були видані та розповсюджені Ресурсним Центром зі сталого місцевого розвитку за підтримки Програми розвитку ООН «Місцевий розвиток орієнтований на громаду».

Ще один механізм співпраці закріплений у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», де в ст. 15 вказано, що органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації органів місцевого самоврядування та добровільні об'єднання, які підлягають реєстрації відповідно до законодавства в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань. При цьому, асоціаціям та іншим добровільним об'єднанням органів місцевого самоврядування не можуть передаватися владні повноваження органів місцевого самоврядування [35].

Відповідно до Закону «Про асоціації органів місцевого самоврядування» асоціації створюються з усеукраїнським та місцевим статусом. Всеукраїнськими є асоціації, що об'єднують більше половини органів місцевого самоврядування відповідних територіальних рівнів [31].

У даному законі [31] закріплені повноваження асоціацій. Наприклад, з аналізу даного Закону випливає, що асоціація дуже часто здійснює координаційну функцію й об'єднує зусилля органу місцевого самоврядування із метою ефективнішої реалізації повноважень, захисту прав і законних інтересів відповідних територіальних громад, розв'язання

спільних для територіальних громад проблем, обміну досвідом, створення умов для більш ефективного здійснення повноважень місцевого самоврядування. Крім того, важливою є функція розроблення та подання державним органам пропозицій щодо розвитку місцевого самоврядування, які підлягають обов'язковому розгляду. Це важлива функція, яка дозволяє впливати на державну політику, яка зачіпає їх інтереси.

В умовах активної фази реформи децентралізації важливим є також методична, правова та інформаційна допомога органам місцевого самоврядування у здійсненні ними своїх повноважень.

Важливим механізмом в умовах євроатлантичної інтеграції України є транскордонне співробітництво. Відповідно до Закону «Про транскордонне співробітництво», транскордонне співробітництво – спільні дії, спрямовані на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами, відповідними органами влади інших держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством. Відповідно до цього закону, суб'єктами транскордонного співробітництва є територіальні громади, їх представницькі органи, місцеві органи виконавчої влади України, що взаємодіють із територіальними громадами та відповідними органами влади інших держав у межах своєї компетенції, встановленої чинним законодавством та угодами про транскордонне співробітництво [38].

Натепер в експертному середовищі та серед народних депутатів активно йдуть дискусії про необхідність прийняття Закону про міські агломерації. Проект Закону «Про міські агломерації» було зареєстровано під номером 6743 від 17.07.2017. Цей законопроект визначає організаційно-правові засади формування міських агломерацій територіальними громадами сіл, селищ і міст, зокрема об'єднаними територіальними громадами, принципи і механізми взаємодії територіальних громад у межах міських

агломерацій, гарантії і відповідальність учасників міської агломерації, а також форми підтримки державою міських агломерацій [40].

Міська агломерація (відповідно до цього проекту) є формою багатоцільового співробітництва територіальної громади міста-центру агломерації та територіальних громад сіл, селищ, міст, що розташовані в зоні впливу міста-центру агломерації та мають інтенсивні господарські, трудові, культурно-побутові зв'язки з містом-центром агломерації з метою спільної реалізації окремих функцій місцевого самоврядування [40].

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН РОЗВИТКУ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ

2.1 Співробітництво територіальних громад в Україні: досягнення та проблеми

Створене законодавчо-нормативне підґрунтя дозволило розпочати у 2015 році практичну роботу щодо співробітництва територіальних громад. Проблеми місцевого розвитку виявились основою такої співпраці. Подолання інертності та неузгодженість нормативних положень і норм гальмували цей процес. Але конструктивна співпраця територіальних громад поступово вибудовується. Зазначимо, що актуальним напрямом міжмуніципальної взаємодії є спільне надання спеціалізованих соціальних послуг у сфері захисту дітей та сімей з дітьми, особливо послуг термінового влаштування дітей, реабілітації дітей з інвалідністю, підтриманого проживання осіб з інвалідністю, малих групових будинків та ін. дало би можливість ефективно використовувати фінансові та кадрові ресурси на місцях. У цій сфері поєднання можливостей кількох громад сприятиме запровадженню механізмів недопущення непотрібного первинного входження дітей у системи альтернативного догляду, а у випадках, коли дитина уже втратила рідну сім'ю – попередження її інституалізації.

За результатами опитування (сільських, селищних, міських голів – посадових осіб суб'єктів співробітництва,) сільських голів, визначено такі основні форми співробітництва:

- делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів ;
- реалізація спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період

ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів);

- спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів;

- утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій спільних інфраструктурних об'єктів.

Переважна більшість лідерів органів місцевого самоврядування впевнені, що у них не виникали проблеми на таких етапах співробітництва, як ініціювання, переговори, утворення комісії, підготовка проекту договору, громадське обговорення та ухвалення відповідною радою проекту договору про співробітництво. Водночас частина місцевих очільників висловили пропозиції щодо необхідності внесення змін та доповнень до Закону України «Про співробітництво територіальних громад», зокрема, побажання щодо необхідності зменшення кількості документів в процесі організації співробітництва. Ці проблемні питання залишаються актуальними і на цей час.

Проведена під час зазначеного дослідження експертиза текстів 40 договорів про співробітництво територіальних громад виявила значну кількість помилок юридичного та технічного характеру у договорах, до підготовки яких не залучалися профільні фахівці [2]. Таким чином, для посадових осіб місцевого самоврядування недостатнім було користування лише Методичними рекомендаціями щодо практичного застосування положень Закону України «Про співробітництво територіальних громад» в частині організації та юридичного оформлення співробітництва [36] та Практичним коментарем Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [47]. Було розроблено Методичні рекомендації щодо практичного використання Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад.

Узагальнюючи аргументи та контраргументи в рамках наукового обговорення проблемної сфери розвитку співробітництва територіальних

громад в Україні, маємо зазначити, що наявною є проблема, яка характеризується протиріччям між нагальною потребою розвитку управлінського інструментарію підтримки співробітництва територіальних громад в умовах децентралізації і недостатністю концептуального та методичного забезпечення цих процесів.

Що стосується основних проблем та перешкод співробітництву громад, то слід звернути увагу на таке:

- недостатня поінформованість органів місцевого самоврядування, місцевих посадовців та членів територіальних громад, особливо віддалених від адміністративних центрів сільських територій, про механізм співробітництва територіальних громад, можливості залучення фінансової допомоги тощо;

- недостатнє нормативно-правове та організаційне забезпечення процесу співробітництва між територіальними громадами з боку держави. Задекларувавши таку можливість законодавець не забезпечив її належним механізмом практичного здійснення. Необхідність у такому механізми викликана потребою уніфікувати моделі співробітництва по всій державі, а також впорядкувати процес спільного розпорядження та управління фінансовими та матеріально-технічними ресурсами;

- недостатній рівень компетентності в очільників територіальних громад та службовців місцевого самоврядування, що негативним чином відображається не лише на самій ініціативи до об'єднання, але в силу браку досвіду і знань, суттєво зменшує очікувану ефективність від співробітництва навіть у випадках його реалізації. Останнє стає негативним наочним прикладом для інших територіальних громад, формуючи хибне уявлення про низьку ефективність та надміру складність співробітництва;

- наявність великої диспропорційності бюджетів територіальних громад, що створює ризики для більш спроможних громад при об'єднанні зусиль із громадами менш спроможними або взагалі депресивними;

- ризики керівництва територіальної громади (місцевої еліти) щодо

втрати значного впливу на процеси прийняття рішення при співробітництві декількох територіальних громад, і, як наслідок, побоювання втрати впливу на процеси управління комунальним майном та розподілу доходної частини місцевого бюджету [48];

- низьке залучення органів державної влади та органів місцевого самоврядування рівня району та регіону в процеси організації співробітництва територіальних громад;

- недостатній рівень розвитку місцевих ініціатив, що виходять від інститутів громадянського суспільства створених в територіальних громадах. Така ініціатива здатна суттєво прискорити процеси укладення договорів про співробітництво;

низька правова та управлінська культура місцевих чиновників, що стає перешкодою для розробки ефективних напрямків і форм співробітництва та їх договірного оформлення [13].

Нові умови для співпраці громад виявились і на початку збройної агресії проти України з лютого 2022 року. Загалом, для досягнення стабільної і збалансованої співпраці громад в умовах воєнного стану серед пріоритетів управління регіональним розвитком та державної регіональної політики на найближчу перспективу в Україні стратегічного значення набувають:

- розвиток співпраці між громадами, регіонами, для чого необхідно скеровувати управління регіональним розвитком на те, щоб оптимально та ефективно використовувати потенціал територій та наявні там ресурси, стимулювати збільшення робочих місць та розширювати ємність ринкового середовища. Активізувати міжрегіональне співробітництво у економічній сфері можливо, переглянувши механізм застосування угод щодо регіонального розвитку між урядом та регіонами шляхом їхнього спрямування на фінансування переважно міжрегіональних проектів і спільних заходів у рамках національних проектів;

- забезпечення співпраці між громадами розвинених регіонів в країні та громад у недостатньо розвинених регіонах з метою поліпшення локальної

та регіональної доступності. З цією метою потрібно скеровувати управління регіональним розвитком на те, щоб покращувати будівництво доріг, удосконалювати транспортні розв'язки, уніфікувати інфраструктурне забезпечення регіонів та активізувати взаємозв'язки між суб'єктами в енергетичній сфері;

- посилення уваги з боку управління регіональним розвитком до місцевих громад у напрямі поліпшення інвестиційного клімату на цих територіях та підвищення рівня залучення інвестиційних ресурсів. Це потрібно перш за все для того, щоб підвищити життєвий рівень населення в цих регіонах. Першочерговий акцент необхідно ставити на капіталовкладеннях в сферу охорони здоров'я населення, в освіту та промисловість;

- удосконалення системи планування і виконання місцевих бюджетів. Цільове використання коштів, а також їхню достатність можна забезпечити через подальше поступове поширення програмно-цільового методу бюджетування та поширення середньострокового планування і виконання місцевих бюджетів. Поки що цими інструментами охоплено незначну частину місцевих бюджетів і лише у вигляді експерименту. Програмно-цільовий метод бюджетування дозволить поступово сформувати економічно забезпечені територіальні громади, здатні більшою мірою самостійно вирішувати нагальні питання;

- здійснення моніторингу розвитку регіонів у стратегічній перспективі, за допомогою якого стане можливим оперативне реагування на ситуацію та достовірне прогнозування соціально-економічного розвитку окремих територій, підвищення ефективності діяльності місцевих органів влади, виявлення потенціалу регіонів у напрямі покращення їхнього функціонування та підвищення рівня добробуту населення.

Отже, формування ефективно діючої системи співробітництва територіальних громад в Україні в умовах воєнного стану є необхідним та об'єктивно невідкладним процесом, адже впровадження в життя оновлених

підходів, покликаних забезпечувати трансформаційні зміни на регіональному рівні, є нагальною потребою розвитку української держави.

2.2 Кращі практики муніципального співробітництва громад: європейський досвід

На шляху будівництва сучасної моделі співпраці територіальних громад в питаннях місцевого розвитку Україна потребує використання міжнародного досвіду. Він різноманітний та повчальний. Так, у співробітництві громад європейських країн виділяються дві ключові компоненти: змістовна – завдання і послуги, що є предметом кооперації, та організаційна – спосіб взаємодії між партнерами.

Що стосується змісту, то слід розрізняти надання послуг (наприклад, водопостачання, утилізація твердих відходів, шкільний транспорт тощо) та координацію діяльності, спільне планування. Останнє включає спільну реакцію на вплив зовнішніх чинників та розподіл обмежених ресурсів раціональним чином з точки зору надлокальної перспективи, наприклад координацію місцевих планів щодо житлового будівництва, створення бізнес-парків чи побудови регіональних центрів охорони здоров'я [57].

Організаційна компонента передбачає, що співробітництво може відбуватися у рамках неформальних відносин, що слугують за інструмент для взаємних консультацій та координації діяльності. При цьому ступінь інституціоналізації є досить низьким, хоча учасники підтримують контакти один з одним на постійній основі.

Формальні угоди свідчать про більш високий ступінь співробітництва, оскільки передбачають чітко визначені процедури прийняття рішень для координації місцевої політики чи організації надання послуг між партнерами. Наявність постійно діючого органу є найбільш високо інституціоналізованою формою ММС, що реалізується через інтеграцію певних повноважень окремих муніципалітетів в одному місці, а наступним кроком є прийняття

спільних рішень, обов'язкових для усіх учасників. Ці постійні організації можна поділити на два типи: ті, що діють як представники муніципалітетів, обслуговуючи конкретні органи місцевої влади на їх вимогу; та ті, що мають законні повноваження приймати рішення, надані їм муніципалітетами, і які таким чином вирішують та діють замість них.

Популярність та ефективність використання можливостей ММС залежить від трьох чинників:

- адміністративно-територіального устрою держави в частині кількості рівнів державного управління, розподілу повноважень і обов'язків між ними, ступеня автономності органів місцевого самоврядування, а також розміру муніципалітетів [52];

- панівної управлінської культури, що складається із сукупності цінностей, норм, неформальних правил та традицій, що стосуються держави, її політичної організації та державного управління. Вважається, що ці нормативні елементи впливають на відносини та взаємодію між державним і приватним секторами та між органами державної влади як такими [67];

- законодавчої бази, що визначає політику центрального уряду щодо ММС, сприяє вибору певних форм співробітництва.

З огляду на зміст угод про співробітництво громад та їх організаційне оформлення можна виділити такі чотири основних типи ММС у Європі: квазірегіональний орган; форуми з планування; організації з надання послуг; угоди про надання послуг.

Квазірегіональні органи є постійними організаціями, що керуються муніципалітетами, залученими до координації місцевої політики і/або надмуніципального планування в одному та більше секторах. Вони наділені повноваженнями приймати рішення та розпоряджатися певними фінансовими ресурсами. Загалом квазірегіональні утворення керуються радами та виконавчим комітетом, що складається із представників муніципалітетів-партнерів, і підзвітні своїм радам. Як правило, вони приймають рішення щодо ключових напрямів політики, зокрема щодо

просторового планування та соціально-економічного розвитку певної території, а також можуть залучатися до надання послуг.

Форуми з планування є неформальною взаємодією муніципалітетів та інших приватних чи державних акторів, що залучаються до координації та розробки відповідної політики чи здійснення певного виду діяльності. Ступінь їх інституційної інтеграції досить низька: учасники підтримують більш-менш стабільні відносини і взаємодіють на регулярній основі. При цьому постійна організація, наділена повноваженнями ухвалювати спільні рішення, відсутня. Такі форуми є найбільш доцільною формою співробітництва у сфері просторового планування, соціально-економічного розвитку, житлово-комунального господарства та охорони навколишнього середовища.

Натомість організації з надання послуг є постійними організаціями, залученими до надання місцевих послуг. Муніципалітети можуть наділяти їх повноваженнями приймати рішення, або ж вони можуть діяти як агенти згідно з інструкціями конкретного муніципалітету. Приклади організацій з надання послуг можна знайти майже у всіх країнах Європи, але вони дуже відрізняються за кількістю учасників та обсягом послуг, які вони надають.

Угоди з надання послуг укладаються зацікавленими муніципалітетами і не передбачають створення органу, що діє на постійній основі. У деяких випадках угода передбачає, що один із партнерів, часто найбільший муніципалітет, надає послуги решті партнерів. В інших випадках муніципалітети використовують угоди для купівлі певного виду послуг у приватних компаній.

Квазірегіональні уряди й форуми з планування передбачають планування і координацію діяльності органів місцевої влади. Приклад європейських країн свідчить, що певні особливі риси державного устрою сприяють популярності такої форми ММС. До планування й координації заохочують, зокрема, висока природна, соціальна та економічна взаємозалежність муніципалітетів, розташованих у певному регіоні. Така

взаємозалежність передбачає, що процес прийняття рішень на базовому рівні впливає на людей і території, що перебувають за його межами. Тобто, запит на ефективне вирішення певних спільних для громад проблем узалежнює їх одну від одної, коли постає питання підготовки та ухвалення необхідних управлінських рішень.

Зумовлена регіональною взаємозалежністю потреба в плануванні перспектив життєдіяльності громад саме на рівні регіону добре досліджена у літературі. Багато уваги приділено метрополіям, де висока щільність населення породжує складні проблеми, вирішення яких неможливе в рамках однієї території [60; 63]. Водночас аналіз конкретних країн свідчить, що сучасні напівсільські і навіть сільські території стикнулися з аналогічними проблемами.

Очевидно, що регіональна природна, соціальна та економічна взаємозалежність може більшою мірою сприяти ММС у випадках, коли відсутній проміжний рівень державного управління між центром і муніципалітетами, управління. Коли ж існує сильний проміжний рівень державного управління, що має відповідні повноваження, ресурси та бажання координувати місцеву політику або ж розробляти та реалізувати регіональні плани, тоді потреба і потенціал спільного планування та узгодження діяльності муніципалітетів є меншими, прикладом чого є Фландрія (одна з трьох земель Бельгії, дві інші землі — Брюссель і Валлонія) та Іспанія.

У Фландрії як регіональний уряд, так і провінція наділені повноваженнями з розроблення планів просторового розвитку, обов'язкових для муніципалітетів на відповідній території; тому ММС для координації їх діяльності майже не використовується [53, р. 26-27]. В Іспанії право прийняття рішень про просторове планування та регіональний соціально-економічний розвиток надано автономним спільнотам, тому і ММС у цій сфері практикується дуже рідко. Лише два великих міста – Барселона та Валенсія – уклали угоди про планування та координацію із прилеглими

муниципалітетами, однак вони були розроблені відповідними автономіями, а не самими муниципалітетами [64, р. 180-181].

Водночас у країнах, де проміжний рівень державного управління не має законодавчих повноважень для виконання функції планування або ж відмовляється скористатися цим правом, муниципалітети доволі часто укладають угоди для спільного планування та координації діяльності (Англія, Німеччина, Фінляндія). Фінляндія є прикладом трирівневої системи адміністративно- територіального устрою, в якій за останні десятиліття угоди про співробітництво з питань регіонального планування уклалися регіональними радами.

У Франції, де регіони формують проміжний рівень управління, сфера їхнього впливу обмежена, і вони не мають управлінських повноважень щодо місцевого самоврядування. Тому в цій країні міжмуниципальних угод про співробітництво в питаннях просторового чи соціально-економічного планування укладається багато: станом на середину 2000-х років їх налічувалося понад 2000 [68, р. 81].

Своєрідно ілюструє наслідки готовності регіонів сприяти співробітництву на базовому рівні випадок Німеччини. В цій країні землі представляють сильний проміжний рівень державного управління і мають значні повноваження щодо розроблення та реалізації просторових чи соціально-економічних стратегій. Однак низка земель (наприклад, Баварія, Баден-Вюстенберг, Бранденбург, Саксонія, Рейнланд-Пфальц) вирішили відмовитися від втручання у ці сфери, що сприяло активному укладенню угод про ММС для координації діяльності та спільного планування [56, р. 102]. Шлезвіг-Гольштейн створив власний орган з планування, що підготував стратегії просторового розвитку територій. Відтак тут випадків укладання угод про ММС щодо планування та координації не зафіксовано.

Отже, можна зробити висновок, що сприятливими чинниками для укладення угод про ММС у сфері планування та координації є:

- наявність сильної природної, соціальної та економічної взаємозалежності муніципалітетів у регіоні;
- відсутність сильного проміжного рівня державного управління, наділеного функцією планування.

Ще один дуже важливий аспект міжмуніципального співробітництва пов'язаний з рівнем і масштабом впливу різних інституціональних чинників такого співробітництва, зокрема, таких, як квазірегіональний орган або форуми з планування.

Насамперед слід зазначити, що будь-яке співробітництво стикається з проблемою узгодження суперечливих інтересів учасників. Так, прийняття стратегічних рішень на надлокальному рівні дає змогу підвищити ефективність та отримати додаткові переваги за рахунок економії на масштабі. Водночас такий крок означає обмеження автономності муніципалітетів, звуження їх можливостей у виборі варіанту політики, а також ймовірність нерівномірного розподілу ресурсів та доходів.

Наприклад, регіональний план щодо створення бізнес-парку та координації місцевої економічної політики значно зменшує конкуренцію між муніципалітетами за інвесторів, але також обмежує їхні можливості для маневру та консервує наявний статус-кво, зміцнюючи позиції панівних центрів. З огляду на такі негативні обставини муніципалітети неохоче погоджуються на створення спільних органів з правом приймати рішення щодо координації місцевої політики. Тому поява квазірегіональних органів вимагає тривалої підготовчої роботи і відносно рідко практикується, оскільки муніципалітети надають перевагу форумам з планування, на яких рішення приймається на основі консенсусу, а загрози муніципальній автономії відсутні [62]. Відмова органів вищих рівнів державного управління від втручання в планування на місцевому рівні є ще одним стимулом до створення саме форумів, а не організацій, що діють на постійній основі.

Міжмуніципальні угоди в сфері планування заохочується в Англії та Фінляндії. В цих країнах визначення змісту відповідних угод є виключною

прерогативою муніципалітетів; органи регіональної влади не мають повноважень впливати на цей аспект самоврядування.

У Нідерландах та Франції квазірегіональні органи безпосередньо пов'язані з правом вищих рівнів управління визначати перелік обов'язків, що покладаються на муніципалітети, та виділяти спеціальні гранти для фінансування проектів, розроблених в рамках ММС.

У Франції до 1992 року центральний уряд зазвичай не втручався у питання співробітництва, що орієнтувалося насамперед на надання послуг і часто призводило до конфліктів між учасниками, які могли навіть блокувати прийняття необхідних рішень [66]. Ситуація змінилася після прийняття у 1992 та 1999 роках нових законів, які передбачали співробітництво на рівні сіл, агломерацій та міст, визначили перелік функцій, що мали обов'язково передаватися до органів ММС та передбачали для цього певні фінансові стимули. У результаті кількість угод про ММС зросла, що дало підстави говорити про формування квазірегіональних органів, які мають повноваження у низці сфер, зокрема щодо соціально-економічного розвитку, захисту навколишнього середовища та міської політики [68, р. 72-78].

У Нідерландах упродовж другої половини ХХ ст. ММС реалізовувалося на добровільній основі, що часто мало наслідком відкладання вирішення нагальних інфраструктурних проблем. У 1995 році уряд запропонував семи містам та прилеглим до них територіям добровільно сформувати спільні управлінські органи, які б отримали державні кошти на розвиток регіональної структури та транспорт, утримання соціального житла. Ця ініціатива була підтримана містами, незважаючи на те, що передбачала покладання на них певних додаткових обов'язків [58, р. 159]. Однак на решті територій жодних квазірегіональних органів не було створено.

Тобто, випадок Франції та Нідерландів демонструє різні підходи до питань міжмуніципального співробітництва. З одного боку, збільшення регіональної взаємозалежності у двох названих країнах та відсутність у них передбачених законодавством практик нагляду з боку вищого управлінського

органу за міжмуніципальними плануванням і координацією, збільшує актуальність і значущість для громад відповідного інструмента покращення умов їхньої життєдіяльності. З другого боку, муніципалітети шукають способів збереження власної автономії, однак фінансові стимули змушують їх відмовитися від частини своїх повноважень у сфері планування на користь нових органів. Іншими словами, навіть якщо втручання центрального уряду і має значний вплив на розвиток ММС, особливо коли йдеться про створення квазірегіональних органів, однак воно не гарантує, що ці органи будуть діяти як потужні регіональні актори.

Що стосується ММС у сфері надання послуг, то його розвитку сприяє економія на масштабі, технологічний розвиток та зростання очікувань громадян. Однак варто брати до уваги два чинники, що підштовхують муніципалітети до співробітництва в означеній сфері: перелік місцевих послуг та розмір територіальних громад.

Якщо муніципалітети не відповідають за певні публічні послуги, тоді вони не зацікавлені у співпраці. В Іспанії, Італії та Франції водопостачанням займаються органи місцевої влади. В Англії цей обов'язок покладено на приватні компанії, які мають відповідну ліцензію. Закономірно, що в Англії не укладено жодної угоди в рамках ММС у цій сфері. Практична відсутність ММС на цій території Великобританії пояснюється відносно малим переліком обов'язків та обмеженнями, з якими стикаються органи місцевого самоврядування у наданні публічних послуг. Вони за останні десятиліття позбулися відповідальності і/або контролю за тими сферами політики, в яких співробітництво є доцільним. Більше того, доктрина *ultra vires* передбачає, що органи місцевого самоврядування не можуть самостійно розширити свої повноваження [61], хоча в інших країнах Європи вони можуть на власний розсуд брати нові завдання та надавати послуги, якщо вони не закріплені за іншими органами державної влади. Очевидно, що широкий перелік повноважень і завдань сприяє популярності ММС.

Що стосується чисельності громад, які можуть утворювати органи місцевого самоврядування (у Франції це 1600 осіб, в Іспанії – 4800, в Італії – 7200), у багатьох випадках ця чисельність надто мала, щоб самотужки долати труднощі з наданням базових публічних послуг за економічно виправданою ціною. Якщо таке має місце, муніципалітети зацікавлені співробітничати, зокрема в питаннях збирання, вивезення та утилізації сміття, водопостачання, каналізації та громадського транспорту.

Водночас варто враховувати саму природу послуг, що надаються муніципалітетами, оскільки деякі з них можуть вимагати значних фінансових вкладень і / або давати значну економію на масштабі, що змушує муніципалітети до спільного їх виробництва, не зважаючи на власний розмір. Тобто у країнах, де органи місцевого самоврядування відповідають за надання медичних послуг, пожежну охорону чи перероблення твердих побутових відходів, різні за розміром громади активно співпрацюють. Певні обмеження на таку співпрацю було знято навіть в Англії: тут муніципалітети перейшли до спільного збирання побутових відходів.

Закономірним є висновок, що поєднання таких чинників, якими є порівняно невелика чисельність громад і покладання на їхні самоврядні органи великої відповідальності, заохочує до тіснішого міжмуніципального співробітництва. Натомість менш інтенсивне ММС має місце там, де великі муніципалітети виконують мінімальну кількість завдань.

У контексті організаційної складової ММС практикуються дві моделі: створення органів з надання послуг (підпорядковані муніципалітетам утворення, що надають послуги для всіх партнерів чи громадян), або ж укладання угод з надання послуг найбільшою громадою, приватною компанією, спільними зусиллями партнерів.

У деяких випадках природа місцевих послуг обмежує можливості вибору для органів місцевого самоврядування: деякі з них вимагають значних інвестицій та створення спеціальної організації для контролю за

виробництвом та розподілом, наприклад, коли йдеться про електростанцію та енергопостачання.

Високий ступінь інституціоналізації ММС, що передбачає створення постійно діючого спеціального органу, виводить на перший план такі зовнішні чинники впливу на співробітництво, якими є законодавча база та управлінська культура.

Що стосується законодавства, то створення постійних організацій з надання послуг має відповідати певним критеріям і процедурі. У найбільш загальному вигляді муніципалітети мають розробити статут громади, створити органи управління, запровадити певні правила прийняття рішень та механізми підзвітності. Чим більш деталізовані вимоги, тим більша вартість створення та функціонування такої організації. В Італії законодавство про співробітництво, прийняте в 1990 році, містило досить жорсткі вимоги і закріплювало за провінціями значні повноваження щодо створення та керівництва організаціями з надання послуг. Цілком закономірно, що упродовж 1990-1999 років було створено лише 19 постійних організацій з надання послуг (*unioni*), у той час як муніципалітети співпрацювали шляхом укладання угод (*convenzioni*) набагато частіше. Коли у 1999 році було знято низку обмежень, кількість сервісних організацій швидко зросла і в 2005 році їх налічувалося вже 255 [54, р. 126-127].

Іншими словами, жорсткі вимоги та законодавчі обмеження можуть утримати муніципалітети від створення постійних організацій та сприяти вибору ними легших, контрактних форм співробітництва. Покращити ситуацію можуть фінансові стимули: у деяких випадках вищі рівні державного управління виділяють кошти на утримання працівників обслуговуючої організації чи покриття усіх затрат на її діяльність. Як результат, неформальні контракти як форма співробітництва витісняються співпрацею через організації з надання послуг. Так, у Нідерландах уряд успішно застосував фінансові стимули для заміни неформального ММС постійними організаціями: муніципалітетам, в яких проживало понад 7 тис.

осіб, було запропоновано гранти, що частково покривали затрати на оплату праці їх працівників. Аналогічно керівництво італійських регіонів успішно пропонувало гранти для консолідації в єдині організації різних місцевих органів з надання послуг.

Адміністративна культура є ще одним впливовим чинником впливу на вибір форм співробітництва у сфері надання послуг. Упродовж більшої частини ХХ ст. державне управління в західних країнах перебувало під домінуванням веберівського розуміння бюрократії. Однак у 1980-х роках почала набувати популярності концепція Нового державного управління, завдяки якій конкуренція та укладання контрактів, гнучкість в організаційних та горизонтальних відносинах між державним і приватним секторами та в самому державному управлінні стали провідним мотивом у ході реалізації адміністративних реформ.

Ця нова управлінська культура також сприяла поширенню співробітництва упродовж останніх двох десятиліть, прикладами чого є Англія та Фінляндія. Під впливом концепції Нового державного управління через горизонтальні мережі та контрактні відносини стало провідною характеристикою системи місцевого самоврядування Британії. У Фінляндії концепція Нового державного управління проявилася у децентралізації, зменшенні бюрократизму, впровадженні ринкових механізмів і акцентом на результатах, що стимулювало розвиток ММС, насамперед у формі контрактів. Зовсім інша ситуація спостерігається в Іспанії, що значно відстає від європейських країн у впровадженні принципів концепції, де ММС набуло форми створення постійних організацій.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМ І МЕТОДІВ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

3.1 Впровадження адаптованих до сучасних умов форм співробітництва територіальних громад

Реформа місцевого самоврядування закликає розв'язати цілу низку застарілих проблем управління територіями та надати реальні можливості розвитку. Передача повноважень та ресурсів на місцевий рівень, що передбачається реформою, зумовлює необхідність формування відповідної інституційної основи діяльності територіальних громад, якою в сьогоденні умовах децентралізації є створення укрупнених самодостатніх спроможних громад на підставі Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [32]. Проте, об'єднання (укрупнення) громад є лише першим кроком до забезпечення повноцінного функціонування місцевого самоврядування та досягнення належного рівня якості життя на територіях. Не менш важливим аспектом забезпечення очікуваного результату реформ є результативна й ефективна реалізація потенціалу розвитку та співробітництва громад. Для цього потрібно використання вже існуючих і апробованих практикою концептуальних та інструментально-технологічних підходів, управлінських механізмів та інструментів для розв'язання проблем муніципального управління. Широкі можливості для цього в умовах децентралізації відкриває прийнятий Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [36].

Партнерство – це найбільш сучасна модель управління, побудована на делегуванні повноважень, на залученні зацікавлених сторін до процесу прийняття рішень. Світовий досвід свідчить, що партнерство як система

управління – це насамперед горизонтальна організація процесів, яка вимагає принципово іншої системи мотивації, прийняття рішень та включення суб'єктів діяльності. Ключовими перевагами цього є наближення осіб, що приймають рішення, до місць виникнення проблем, спільний інтерес та спільна відповідальність за отримання кінцевого результату. Як відмічається, «...спільність виробничої діяльності дозволяє компенсувати слабкості кожного окремого суб'єкта, тому й залежність від інших для здійснення спільної діяльності можна назвати компенсаційним зв'язком.

Суб'єкт-суб'єктний зв'язок відображає залежність індивідів одне від одного через різні обставини: вони або здійснюють спільну діяльність, хоча при цьому виконують різні функції, або обмінюються результатами діяльності» [16]. В аспекті співробітництва територіальних громад йдеться, насамперед, про механізми інтегрованої діяльності громад, які в управлінні територіями можуть конкретизуватися в спільному застосуванні різних управлінських інструментів (стратегічних, проектних, кластерних та ін.) Інтеграційні процеси в місцевому самоврядуванні є важливим фактором результативного місцевого розвитку. Світовий досвід підтверджує очевидну суспільну корисність інтегрованої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування унаслідок можливості спільного розв'язання нагальних проблем місцевого розвитку, результатом чого є підвищення конкурентоспроможності територій та якості муніципальних послуг, активізація населення у вирішенні місцевих справ.

У той же час, порівняно з розвиненими зарубіжними країнами, де інтеграційні процеси в місцевому самоврядуванні мають під собою значне наукове підґрунтя, розвинену нормативну базу й практичний досвід, у вітчизняній науці ступінь опрацьованості відповідних питань є дещо нижчим. Проте, в українському місцевому самоврядуванні існує природний рух до інтеграції діяльності, що зумовлюється, насамперед, його обмеженими ресурсними та управлінськими можливостями існуючих територіальних громад. Слід наголосити, що недостатність організаційно-управлінського

забезпечення зазначених процесів може бути подолана лише на засадах надання громадам відповідних повноважень та створення належного нормативно-правового забезпечення співробітництва громад, рух до чого намітився сьогодні на тлі децентралізаційних процесів.

Зарубіжний досвід міжмуніципального співробітництва (ММС) свідчить, насамперед, що у значній кількості країн процеси ММС почали активно розвиватись лише після впорядкування їх нормативно-правового забезпечення з боку держави. У Франції та Німеччині ММС і принципи співпраці закріплено нормативними актами на рівні держави. У Франції законами закріплені такі поняття, як «співтовариство комун», «міжмуніципальні агломерації», «міжкомунальні синдикати», публічно-правові структури міжмуніципальної співпраці з власним податковим режимом тощо. У Канаді спільні проекти муніципалітетів мають пріоритет для отримання фінансування від уряду. Міжмуніципальна кооперація в Німеччині часто супроводжується передачею певних завдань комунального самоврядування створеним міжмуніципальним організаціям або об'єднанням. Досвід перебудови комун у Франції свідчить що населення більш негативно ставиться до об'єднання громад, ніж до міжмуніципального співробітництва без створення нових об'єднаних комун та органів влади.

Визначимо основні форми інтегрованої діяльності територіальних громад з метою вирішення питань місцевого значення, а саме:

- співробітництво територіальних громад (або міжмуніципальне співробітництво): взаємодія територіальних громад як економічно, фінансово та політично самостійних суб'єктів з метою координованої реалізації спільних інтересів;

- міжсекторне партнерство: співпраця трьох секторів суспільства – владних та управлінських структур різних рівнів, у т.ч. органів місцевого самоврядування (перший сектор), бізнесу (другий сектор), та організацій третього сектору (недержавні та громадські організації, асоціації, спілки,

благодійні фонди, органи самоорганізації населення, політичні партії, профспілки);

– державно-приватне партнерство: співробітництво між державою, територіальними громадами в особі відповідних органів влади (державними партнерами) та приватними партнерами;

– створення субрегіонів – укрупнених районів як продукту агломерації виробничих сил суміжних територій.

Зазначимо, що у процесах співробітництва громад можуть мати місце всі зазначені форми інтегрованої діяльності у різноманітних проявах. Головною умовою є здійснення діяльності із співробітництва на засадах принципів, визначених законом про співробітництво громад: законність, добровільність, прозорість та відкритість, взаємна вигода, рівноправність учасників, взаємна відповідальність [36].

Саме за таких умов найбільш раціонально реалізуються завдання співробітництва громад: надання публічних послуг однакової якості; узгоджена економічна політика для сусідніх територій; перетворення громад з об'єктів на суб'єктів політики; активізація громадян в управлінні; підвищення іміджу влади та довіри до неї; більш ефективне використання інфраструктури; концентрація ресурсів; полегшення доступу громад до грантів; залучення інвесторів; розвиток технологій муніципального менеджменту.

Розв'язання зазначених завдань породжує цілу низку позитивних ефектів співробітництва громад:

– фінансові ефекти – підвищена фінансова вигідність сторін при реалізації великих проектів, зокрема інфраструктурних;

– економічні ефекти від підвищення обсягу податкових надходжень, від об'єднання інфраструктурних можливостей, від ефекту масштабу, згідно з яким у великих громадах питома вага видатків на управління зменшується;

- соціальні ефекти за рахунок реалізації спільних масштабних соціальних програм та спільного використання об'єктів соціальної інфраструктури території;
- управлінсько-організаційні ефекти – посилення взаємозв'язків координації в реалізації управлінських функцій місцевого самоврядування;
- екологічні ефекти за рахунок підвищених ресурсних можливостей реалізації екологічних програм.

Одна з ключових ролей відводиться міжмуніципальному співробітництву, на основі якого стає можливим більш широке залучення потенційних інвесторів, покращення ділової атмосфери, підвищення іміджу влади та збільшення довіри до неї як на місцевому, так і на вищому рівні.

Важливо, що міжмуніципальне співробітництво – це самостійна та під власну відповідальність діяльність територіальних громад та органів місцевого самоврядування з вирішення спільних питань місцевого значення. Метою цієї діяльності є створення належних умов проживання на території, підвищення ефективності надання публічних послуг населенню. Зазначена діяльність – багатогранна і багатоаспектна, вона охоплює всі сфери життєдіяльності громади – інфраструктурну, житлово-комунальну, освітню, охорону здоров'я, екологічну та соціальну безпеку тощо.

Співробітництво громад є само по собі комплексним механізмом сталого місцевого розвитку. Крім того можна зазначити інші сучасні інструменти підтримки й здійснення розвитку спроможних громад, до яких можна віднести кластери, технологічні парки, бізнес-інкубатори.

Кластер – добровільне територіально-галузеве договірне об'єднання підприємств та організацій, споріднених або взаємодоповнюючих одне одного (за ознаками процесу виробництва, продукту, ринків, інноваційної або конкурентної поведінки). До складу кластеру можуть входити наукові, освітні та інші організації соціальної інфраструктури території, громадські організації та органи місцевої влади. У результаті об'єднання посилюються конкурентні переваги учасників кластеру за рахунок ефекту спільної

діяльності. Наприклад, до складу агропромислового кластеру можуть входити: підприємства, залучені до організації сільськогосподарських робіт, проведення агро-досліджень, механізації, переробки сировини, виробництва продукції, її продажу, навчання персоналу тощо. На муніципальному рівні кластери сприяють зміцненню партнерських взаємовідносин у трикутнику «влада-бізнес-громада» та підвищують ефективність діяльності підприємств даної території, які є основою податкових надходжень та забезпечення зайнятості населення.

Інноваційний розвиток громад може спиратися на таку форму співробітництва як технологічний парк (технопарк) – інноваційний комплекс, розташований на певній території, що поєднує у своєму складі науковий, виробничий, кадровий потенціал з метою створення і впровадження високоефективних видів техніки, технології, матеріалів та продуктів нових поколінь. До організаційно-правових особливостей технологічного парку слід віднести те, що це об'єднання групи організацій і підприємств згідно з договором про спільну діяльність без створення юридичної особи та без об'єднання вкладів з метою створення організаційних засад виробничого впровадження наукоємних розробок, високих технологій та забезпечення промислового випуску конкурентоспроможної на світовому ринку продукції.

Малий бізнес є невід'ємною частиною ринкової економіки і має отримати свій розвиток у територіальних громадах. Він істотно впливає на збільшення загальних обсягів виробництва, роздрібного товарообігу, сприяє вирішенню проблем зайнятості та загального зростання доходів, створює сприятливе середовище для розвитку конкуренції й усунення монополізму у підприємницькій діяльності. Малі підприємства спроможні стати надійним джерелом стабільних податкових надходжень до місцевого бюджету. Однак порівняно з іншими економічно розвиненими країнами Україна має дуже низькі показники розвитку малого підприємництва.

Одним із найуспішніших шляхів розвитку і підтримки підприємництва є інкубація бізнесу, або надання підтримки суб'єкту підприємницької діяльності, що починає власний бізнес, з метою спрощення, полегшення та прискорення входження його в ринок і досягнення бажаного підприємницького ефекту. Бізнес-інкубатори – структури, що надають допомогу новим компаніям на етапі їх організації та становлення. Їх завдання – допомогти організації власної справи, створювати умови, що сприяють розвитку нових компаній і підприємництва, підтримувати їх у розробленні новаторських продуктів, надавати їм приміщення, засоби інфраструктури тощо. До основних цілей діяльності бізнес-інкубатора можна віднести:

- забезпечення сприятливих організаційно-економічних умов для розвитку малого і середнього бізнесу;
- підвищення конкурентоздатності підприємств і компаній на ринку шляхом надання всебічної допомоги підприємцям на всіх стадіях організації і функціонування підприємств;
- сприяння формуванню і розвитку інфраструктури підтримки малого і середнього бізнесу;
- створення нових робочих місць.

За даними проведеного Українською асоціацією бізнес-інкубаторів та інноваційних центрів (УАБІЦ) моніторингу діяльності бізнес-інкубаторів, їхня реальна чисельність виявилася значно меншою від зареєстрованої і складає лише близько 10-ти бізнес-інкубаторів, які реально працюють (Білоцерківський, Славутицький, Хмельницький, Сімферопольський, Львівський, Полтавський, Івано-Франківський бізнес-інкубатори). Аналіз спроб щодо створення ефективно діючих бізнес-інкубаторів в Україні переконує, що основною концепцією бізнес-інкубатора в наших реаліях має бути не стільки надання консультативних послуг і виконання конкретних замовлень бізнесменів, скільки створення умов для становлення світогляду приватного власника та адаптації підприємця до ринкового середовища, сприяння досягненню необхідного рівня професіоналізму.

Отже, в процесах децентралізації та реформування місцевого самоврядування після етапу укрупнення громад ключовим є ефективне використання для стратегічного розвитку акумульованих ресурсів об'єднаних громад, для чого вже створено достатню нормативно-правову базу, забезпечено можливості вибору форм і напрямів діяльності із співробітництва, що має наслідком низку позитивних ефектів. Муніципальний менеджмент презентує потенціал і досвід апробації сучасних інструментів підтримки розвитку й співробітництва, провідними з яких є програмно-цільові технології, застосування яких у вигляді стратегій і проектів є доцільним при вирішенні багатьох завдань, що постають перед укрупненими спроможними територіальними громадами.

3.2 Технології державно-приватного партнерства в міжмуніципальному співробітництві

Світові глобалізаційні процеси дають нове бачення розвитку територій на місцевому рівні з метою вирішення проблемних питань. Особливості економічного, соціального, культурного стану місцевих громад є відправною точкою, з якої починають формуватися плани розбудови держави на локальних територіях. Вектор децентралізації посилюється шляхом отримання місцевими громадами все більшої самостійності, а, отже, зростають владні повноваження та рівень відповідальності за власну громаду. Класичний підхід, коли громади формували власний розвиток за рахунок факторів виробництва та місця розташування, поступово втрачає свою перевагу, а на зміну приходить нове бачення шляхів розвитку територій – залучення інновацій, мережеве управління, партнерські об'єднання для розвитку інфраструктури.

В процесі глобалізації виникла можливість конкуренції на рівні регіонів та місцевих територіальних громад за інвестиційні ресурси. Економічно привабливі території забезпечують високий рівень розвитку

місцевої громади. В цьому сенсі виникають проблеми спроможності територіальної громади вирішувати нагальні потреби, пов'язані з розвитком підвладної території, створення умов для підвищення рівня конкурентоспроможності територіальної одиниці.

Реформа місцевого самоврядування оптимізує систему адміністративно-територіального устрою, змінює систему державного управління, вирішує завдання надання якісних послуг населенню, створює можливості для реалізації інфраструктурних проектів. В ситуації дефіциту ресурсів питання міжтериторіального співробітництва є інструментом подальшого розвитку місцевих територій, підвищення ефективності управління та посилення конкурентних переваг місцевого утворення.

Незважаючи на окремі приклади успішного досвіду співпраці у сфері міжмуніципального співробітництва, така практика не набула широкого розповсюдження в Україні, враховуючи інституційну нерозвиненість зазначеного способу взаємодії. Крім того, місцеві органи влади не достатньо використовують в розвитку територій окремі інструменти, одним з яких є державно-приватне партнерство (далі – ДПП).

Реалізація інфраструктурних проектів за допомогою ДПП дозволяє органам державної влади залучити кошти, ресурси та можливості приватного власника для розв'язання проблем у сфері транспорту, житлово-комунального господарства, медицини, освіти та інших сферах, які знаходяться в управлінні місцевої влади. Вищезазначені сфери досить часто мають об'єкти зі складною територіальною локалізацією, що передбачає розміщення на декількох територіальних одиницях. Окремі об'єкти можуть надавати відповідні послуги фізичним чи юридичним особам двох чи більше територіальних одиниць. В таких випадках реалізація проектів державно-приватного партнерства може застосовуватись в системі міжмуніципального співробітництва. В таблиці 3.1. наведено переваги та недоліки ДПП для територіальних громад.

Таблиця 3.1 - Державно-приватне партнерство на рівні територіальних громад

Переваги	Недоліки
<ul style="list-style-type: none"> - прискорена реалізація проектів дозволить швидше отримати ефект для громади від впровадження нових послуг чи підвищення якості існуючих та сприятиме збільшенню приватних інвестицій та економічному розвитку території; - допомагає успішно здійснювати великі інфраструктурні проекти, які навряд чи могли бути реалізовані в майбутньому; - сприяє ефективному розвитку об'єктів комунального майна; - знижує фінансове навантаження на платників податків і надає можливість доведення засобів до кінцевих споживачів; - дозволяє успішно використовувати досвід і професіоналізм приватного сектора при збереженні контролю над активами; - сприяє розвитку новаторських форм проектного фінансування; - стимулює підприємницьке мислення і сприяє впровадженню передових методів управління в органах місцевого самоврядування; - сприяє розвитку діалогу між бізнесом і владою в різних сферах. 	<ul style="list-style-type: none"> - створення фінансових зобов'язань на довгострокову перспективу; - потенційно високий ризик значних витрат у випадку розірвання договору про ДПП; - відсутність досвіду реалізації проектів ДПП та фахівців достатньо високого рівня, зокрема, зі сторони державного партнера; - тривалість строків реалізації проектів ДПП і неможливість урахувати при укладенні договору про ДПП всі ризики, зокрема, циклічність виникнення кризових явищ; - високі витрати на етапі підготовки проекту; - розрив у часі між реалізацією проекту та можливістю бюджету профінансувати його реалізацію; - у бюджеті не відображається конкретний проект, відсутні дієві механізми відстеження його реалізації; - потенційно висока корупційна складова.

Будь-які адміністративні одиниці в межах окремої держави мають свої особливості – географічне розташування; природні, економічні, демографічні, соціальні умови та ресурси; рівень конкурентоспроможності; інфраструктурну розбудову тощо. Враховуючи нерівномірність розміщення продуктивних сил та природно-ресурсний потенціал, локальні територіальні утворення значно відрізняються одне від одного, маючи як стимулюючі так і стримуючі фактори. Одним із напрямів регіональної політики було

зменшення територіальних диспропорцій в соціальному та економічному розвитку адміністративних суб'єктів шляхом застосування різних фінансових інструментів. Поступово регіональна політика трансформується в напрямі децентралізації владних повноважень, партнерської взаємодії між регіонами, залучення приватного власника до реалізації соціально важливих проектів.

Децентралізація, враховуючи зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, зміцнила ресурсну базу місцевих громад шляхом збільшення надходжень до місцевих бюджетів. Одним із головних чинників розвитку місцевих громад є фінанси, наявність яких є запорукою вирішення нагальних потреб громади, в т.ч. реалізацію інфраструктурних проектів.

Незважаючи на значне збільшення надходжень до місцевих бюджетів, загальні потреби для реалізації завдань, які існують на рівні громад, досить суттєві та вимагають пошуку додаткових шляхів вирішення. Здійснення повноважень органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує необхідного для сучасного суспільства життєвого середовища, яке сприяє розвитку людини, її самореалізації, надання населенню органами місцевого самоврядування, публічними організаціями та підприємствами якісних і доступних публічних послуг [37]. В свою чергу, розширення повноважень суб'єктів місцевого самоврядування закономірно призводить до необхідності добровільних об'єднань між територіальними громадами. Зазначене співробітництво реалізується, як вже зазначалося у попередніх розділах магістерського дослідження, в формі міжмуніципального співробітництва.

Актуальність розвитку ММС в Україні обумовлено надмірною фрагментацією громад базового рівня [1, с. 39]. Місцеві громади, маючи можливість об'єднати власні ресурси, реалізують наміри у формі міжмуніципального співробітництва для розширення окремих повноважень та підвищення ефективності управлінських дій. Досвід деяких європейських країн (наприклад, Франції) демонструє, що на законодавчому рівні врегульовуються вимоги щодо надання певних публічних послуг (утилізація

відходів, водопостачання, транспорт тощо) шляхом міжмуніципального співробітництва [59, р. 22].

Обмежений бюджет розвитку органів місцевого самоврядування, територіальні особливості розміщення призводять до ситуації, коли будівництво інфраструктури загального користування та надання пов'язаних послуг спрямовані на задоволення потреб мешканців сусідніх адміністративно-територіальних одиниць. Існуюча економічна непривабливість для приватного інвестора угод ДПП внаслідок їх малого масштабу та невігідності вкладання коштів в інфраструктурні об'єкти, де майбутні надходження від надання послуг не відшкодують початкових інвестицій внаслідок малої чисельності населення, вимагає сусідні муніципалітети до об'єднання інфраструктурних об'єктів та ресурсів в межах одного проекту ДПП, що дозволяє досягти інвестиційної привабливості в очах приватного бізнесу та залучити їхні кошти [51].

Основними характеристиками міжмуніципального співробітництва є:

- наявність двох чи декілька органів місцевого самоврядування, які співпрацюють між собою;
- домовленість про спільну роботу, надання окремих ресурсів для отримання обопільної користі, яка була б недосяжною у разі їх самостійної діяльності;
- спільні зусилля стосуються однієї або кількох галузей, які належать до визначеної компетенції органів місцевого самоврядування;
- витрати партнерів (зусилля, фінансування), спільне використання ресурсів (кадри, земля, обладнання, будівлі тощо);
- добровільність та усвідомленість угоди про співпрацю, хоча в деяких випадках закон може наполегливо рекомендувати або спонукати муніципалітети до пошуку шляхів співпраці;
- нові вигоди для ОМС-партнерів (створення ресурсів для надання послуг, які є недоступними для малих громад, заощадження витрат при наданні

послуг, підвищення якості послуг, краща координація у плануванні майбутнього розвитку);

- певний період співробітництва, а в більшості випадків – обумовлений постійною угодою без визначеної дати завершення терміну дії;
- постійний трансфер повноважень органів місцевого самоврядування відсутній, муніципалітети зберігають непрямий контроль за рішеннями та послугами, які є результатом співробітництва [12, с. 46].

Як ми вже знаємо, 5 лютого 2015 р. було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст. У вищевказаному законі (ст. 3) визначені суб'єкти добровільного об'єднання територіальних громад, а саме: суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст [32]. Таким чином, міжмуніципальне співробітництво може враховувати різні випадки розміщення інфраструктурних об'єктів чи реалізації зручного та економічно обґрунтованого надання послуг населенню.

Економічними перевагами ММС буде зменшення витрат завдяки нарощуванню об'ємів (послуг), збільшення загальних фінансових ресурсів у проекті шляхом об'єднання можливостей місцевих органів, підвищений рівень значимості проекту, довіра інвесторів, в т.ч. приватних партнерів.

Світовий досвід, реалізація окремих суспільно важливих проектів в Україні шляхом ДПП, демонструє достатньо позитивні результати об'єднання зусиль держави та суб'єктів підприємницької діяльності. Комітет ОЕСД з наукової та технологічної політики представляє ДПП як спосіб надання та фінансування державних послуг з використанням капітальних активів, при якому проектні ризики розподіляються між державним і приватним сектором. Крім того, ДПП відрізняється довгостроковим характером в рамках угоди між державою і приватним партнером, при цьому метою держави є якісне надання послуг, а приватних партнерів – отримання прибутку [55, с. 3].

Іншої точки зору дотримується І. Нейкова, яка пропонує розглядати ДПП з позиції раціонального використання суспільних ресурсів, що лежать в основі підвищення якості факторів виробництва, які застосовуються з метою переходу до довгострокового і якісного економічного зростання [26, с. 154].

ДПП є формою здійснення компромісу інтересів між учасниками, що виражається в залученні інвестицій у реальний сектор економіки та призводить до економічного розвитку, а також до полегшення виходу на ринки капіталу [49, с. 58].

Іншим підходом до ДПП є розгляд останнього як особливої заміни приватизаційних програм, що дозволяє реалізувати потенціал приватної підприємницької ініціативи, з одного боку, і зберегти контрольні функції держави в соціально значущих секторах економіки, з іншого [5, с. 34-37].

В зазначеному контексті існуючий потенціал приватного сектору, технології, інвестиційні ресурси, управлінський капітал дають можливість державному сектору реалізувати значну кількість завдань щодо розвитку місцевої інфраструктури, розбудови сфери житлово-комунального господарства, медицини, освіти, культури, впровадженні енергозберігаючих технологій. Як наслідок – зменшення ризиків реалізації проектів (за рахунок розподілу), довгостроковість реалізації проектів, отримання прибутку, наповнення місцевого бюджету, створення нових робочих місць, покращання якості послуг та зниження їх ціни.

Міжмуніципальне співробітництво може дати поштовх до оптимізації окремих проектів, збільшення їх масштабності та ефективності. Перспективним напрямом є створення туристично-рекреаційних кластерів, в основі яких лежить розвиток туристичної та рекреаційної інфраструктури на відповідних територіях місцевих рад, в межах яких сформовано кластер. В процесі реалізації кластерного проекту за рахунок залучення приватних інвесторів в межах ДПП створюються нові підприємства (сфера харчування, музейні заклади, об'єкти сільського туризму, сфера рекламних послуг), збільшуються фінансові надходження до місцевих бюджетів, стимулюється

зайнятість населення. В процесі комплексних заходів поступово відбувається розбудова сільських територій.

Значною мірою планування та розбудова місцевих територій потребує значної попередньої роботи з боку державних органів щодо розробки стратегічних напрямів розвитку територій, виокремлення та деталізація першочергових проєктів створення інфраструктури у формі державно-приватного партнерства, підготовки перспективних земельних ділянок, створення розвиненої системи інформування потенційних інвесторів щодо пріоритетів місцевої влади (у т. ч. по напрямках міжмуніципального співробітництва), проведення консультативної роботи, розвиток центрів з надання послуг бізнесу, залучення зацікавлених в розвитку територій сторін.

Основними напрямками для розвитку ДПП в Україні є:

- розвиток законодавства щодо державно-приватного партнерства:

I варіант – зазначити приналежність сфери здійснення ДПП до сфери місцевого інтересу; розширити сфери запровадження ДПП з урахуванням завдань модернізації економіки; ввести інституціональні форми ДПП; передбачити можливість гнучкого використання форм та механізмів фінансування й іншої участі державного та приватного партнерів; урахувати інтереси усіх сторін, у тому числі фінансових організацій; передбачити гнучкі форми державної підтримки проєктів; забезпечити гарантії прав та законних інтересів приватного і державного партнерів);

II варіант – комплексний розвиток законодавства шляхом прийняття нового закону, використовуючи як базис Модельний закон про державно-приватне партнерство;

- розвиток інституціонального середовища для розробки і реалізації партнерських проєктів:

утворення фінансових інститутів розвитку ДПП для інвестування і гарантування приватних інвестицій (Банк розвитку України, Інвестиційний фонд України, Венчурний фонд України, регіональні венчурні фонди);

утворення нефінансових інститутів розвитку ДПП (інформаційні, консультаційні, методичні, організаційні, експертні та інші організації);

утворення експертного органу розвитку ДПП для проведення незалежної експертизи фінансово-економічного обґрунтування, перевірки й оцінки проектів ДПП на предмет відповідності цілям і завданням державної політики, розподілу ризиків і таке інше;

утворення освітніх програм в учбових закладах для підготовки висококваліфікованих державних службовців у сфері ДПП;

- розвиток управління й організації ДПП, механізму реалізації проектів державно-приватного партнерства:

утворення єдиного спеціалізованого органу з формування, реалізації та моніторингу проектів ДПП;

розробка системи управління у сфері державно-приватного партнерства з чітким розподілом повноважень між органами державної влади в рамках підготовки і реалізації проектів ДПП та координацією їх діяльності;

запровадження контролю й моніторингу здійснення проекту ДПП як заключного етапу механізму реалізації партнерської взаємодії держави та приватного сектору у системі управління;

удосконалення механізму реалізації проектів ДПП;

- утворення необхідних умов для розвитку державно-приватного партнерства:

макроекономічна стабільність і сприятливий інвестиційний клімат;

збільшення внутрішнього ринку і підвищення купівельної спроможності населення;

політична стабільність, розвинуті ринкові інститути, дієві законодавство та правозастосування.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі розроблено теоретичні пропозиції та рекомендації щодо удосконалення співробітництва територіальних громад у вирішенні питань місцевого розвитку в Україні. Отримані в процесі дослідження результати дають змогу сформулювати певні висновки.

Аналіз праць дослідників надав змогу визначити співробітництво територіальних громад як важливий резерв регіонального розвитку. Ключовими ознаками такого співробітництва є те, що: по-перше, співробітництво передбачає взаємовідносини між двома або більше громадами; по-друге, взаємовідносини виникають на договірних умовах у відповідних формах; по-третє, співробітництво здійснюється у сферах спільних інтересів мешканців громад в залежності від повноважень органів місцевої влади.

Основними проблемами та перешкоди співробітництву громад є: недостатнє нормативно-правове та організаційне забезпечення; недостатній рівень компетентності в очільників територіальних громад та службовців місцевого самоврядування; наявність великої диспропорційності бюджетів територіальних громад; ризики керівництва територіальної громади (місцевої еліти) щодо втрати значного впливу на процеси прийняття рішення; недостатній рівень розвитку місцевих ініціатив.

Співробітництво територіальних громад проявляються у різних формах: асоціативні форми співпраці (закріплені Законами) направлені на реалізацію проектів, утворення і фінансування інфраструктурних об'єктів, що дають можливість громадам надавати послуги, вирішувати питання місцевого значення; утворення об'єднань (союзу громад), публічно-правових структур із значно вищим рівнем інтегрованого територіального співробітництва для спільного вирішення більшості або усіх питань

місцевого значення, однак при цьому територіальні громади, які об'єдналися у союз громад, не втрачають свого правового статусу.

Доведено, що співробітництво громад визначаються низкою нормативно-правових актів, які достатньо унормовують суспільні відносини в частині, що стосуються організації та розвитку співробітництва територіальних громад. Проте у державній політиці спостерігається певне недооцінювання цього виду відносин між громадами, про що свідчить відсутність дієвих заходів стимулювання з боку держави. Також є необхідність передбачити достатнє співфінансування проектів співробітництва із бюджету області та почати активніше його підтримувати, надаючи роз'яснення та консультативну допомогу громадам щодо укладення таких договорів.

Сучасний стан розвитку співробітництва територіальних громад показав низький рівень запровадження механізму забезпечення сталого розвитку. Практичні досягнення з приводу заключення угод про співробітництво на сьогодні є дуже незначними, частина проектів, поданих на конкурси з метою отримання фінансової допомоги мають незадовільну якість їх підготовки. Така ситуація потребує реалізації системної і послідовної діяльності за даним напрямом в рамках реалізації реформи територіальної організації влади на засадах децентралізації. Важливим, з точки зору сьогодення в умовах воєнного стану, виявився досвід співпраці територіальних громад прифронтових територій та земель на Західній Україні під назвою «Пліч опліч».

Вивчення європейського досвіду дозволило виділити основні типи міжмуніципального співробітництва: квазірегіональний орган, форуми з планування, організації з надання послуг, угоди про надання послуг. При цьому вибір конкретного типу та популярність ММС залежить від трьох чинників: адміністративно-територіального устрою держави; законодавчої бази та управлінської культури. В українській державі до чинників, що сприяють широкому розповсюдженню співробітництва територіальних

громад, слід віднести відносну слабкість районного рівня влади та відсутність законодавчо визначеного вичерпного переліку функцій, що здійснюються органами місцевої влади і при цьому не обмежують кооперацію зусиль.

Актуальними виявляються напрямки активізації діяльності щодо удосконалення співробітництва територіальних громад у вирішенні питань місцевого розвитку. Серед них, подальша координація роботи органів місцевої влади з боку органів виконавчої влади щодо підготовки угод про співробітництво та проходження на початковому етапі конкурсів з інвестиційних проектів з метою отримання фінансової допомоги; активізація роботи по поширенню інформації з питань співробітництва на місцевому рівні, розповсюдження методичних матеріалів, де досвідом діляться представники асоціацій органів місцевої влади, громадських організацій; врегулювати правового механізму приєднання громад до діючих угод про співробітництво без проведення повторної повної процедури переукладання угоди; організувати консультації з громадськістю при підготовці та реалізації проектів співробітництва. Для цього місцевим радам слід переглянути місцеві нормативно-правові акти щодо проведення громадських слухань та громадських обговорень; вивчення можливостей матеріальної бази територіальних громад та виявлення платформ для формування мережевих простів співпраці.

Перспективним напрямком плідної співпраці територіальних громад у вирішенні актуальних питань місцевого розвитку може бути впровадження технології державно-приватного партнерства. Така технологія отримала позитивну апробацію у різних сферах соціально-економічного розвинутих державах. Є перші позитивні результати у цьому напрямку і в Україні. Розповсюдження такого позитивного досвіду і його використання для реалізації програм і проектів співробітництва між громадами в розбудові та модернізації інфраструктури відповідної території. Особливо це буде

корисним в умовах післявоєнної відбудови постраждалих від військових дій територій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення / заг. ред. В. Г. Яцуби. – К. : Секретаріат КМУ, 2019. – 321 с.
2. Аналітичний звіт щодо практики використання потенційними суб'єктами співробітництва примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад [Електронний ресурс]. – Київ, 2016. – Режим доступу: http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/06/Analit_Zvit_Spivrobitn.pdf.
3. Барабаш Т. Г. Фінансові передумови об'єднання та співробітництва територіальних громад в Україні / Т. Г. Барабаш // Наукові праці НДФІ. – 2014. – Вип. 2. – С. 44-52.
4. Безуглий Д. Укрупнення громад і можливості проектного підходу для забезпечення їх співробітництва та розвитку: інформаційно-комунікативний аспект [Електронний ресурс] / Д. Безуглий, Ю. Шаров. – 2015. – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/itis%20-seminar%202015/pdf 33.pdf](http://www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/itis%20-seminar%202015/pdf%2033.pdf).
5. Бульба В.Г., Литвинов А.О. Особливості публічного управління розвитком соціального кластеру Солоницівської селищної ради Харківського району Харківської області. Вісник Національного університету цивільного захисту України : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2024. – Вип. 1 (20). – С. 326-336.
6. Ватаманюк-Зелінська У. З. Принципи промислового співробітництва територіальних громад та їх добровільного об'єднання у контексті положень однойменних законів України [Електронний ресурс] / У. З. Ватаманюк-Зелінська, М. Р. Пазак, П. І. Малець // Електронне наукове фахове видання «Ефективна економіка». – 2016. – Режим доступу: <http://www.m.nauka.com.ua/?op=1&j=efektyvna-ekonomika&s=ua&z=4730>.

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

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

9. Врублевський О. Співробітництво територіальних громад: сучасний стан та перспективи розвитку / О. Врублевський // Вісник Інституту громадянського суспільства. – 2016. – № 40. – С. 18-19.

10. Генова А. А. Удосконалення співробітництва територіальних громад як засобу ресурсного забезпечення території / А. А. Генова // Економіка будівництва і міського господарства. – 2016. – Т. 12. – № 2. – С. 83-89.

11. Гриндей О. І. Міжмуніципальне співробітництво – інноваційна форма місцевого розвитку / О. І. Гриндей // Наукові праці Чорном. держ. ун-ту ім. П. Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Серія : Державне управління. – 2015. – Вип. 252. – С. 54-58.

12. Демчишин В. Про деякі аспекти розвитку міжмуніципального співробітництва як інноваційного інструменту в реалізації державної регіональної політики в Україні / В. Демчишин, В. Толкованов // Віче журнал Верховної Ради України. – 2010. – № 24. – С. 45-49.

13. Дзюпин М. Співробітництво територіальних громад: невикористані резерви [Електронний ресурс] / Марія Дзюпин // Аналітична група ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення». – 2012. – Режим доступу: <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2012/08/Stattya-pro-spivrobotnitstvo-TG-Dzyupin.pdf>.

14. Довідка щодо стану реалізації договорів про співробітництво територіальних громад відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/06/Dovidka_stan_real_dogovor.pdf.

15. Договори міжмуніципального співробітництва: разом легше не тільки батька бити [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://poltava.to/project/4107/>.

16. Дуран Т. В. Теорія соціального управління : посібник / Т. В. Дуран. – Київ: НАУТ, 2011. – 191 с.

17. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Міжнародний документ від 15 жовт. 1985 р. : ред. від 16.11.2009 / Офіц. веб-сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

18. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР : ред. від 21.02.2019 / Офіц. веб-сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254к/96-вр>.

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

20. Любченко П. М. Співробітництво територіальних громад: теорія і практика / П. М. Любченко // Конституційне та муніципальне право. – 2015. – Вип. 42. – С. 50-59.

21. Методичні рекомендації щодо практичного використання примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад [Електронний ресурс] : Інститут громадянського суспільства. – Київ, 2016. – Режим доступу: http://www.oblrada.pl.ua/konkurs/Method_recomend_spirvrobot.pdf.

22. Міжмуніципальне співробітництво / уклад.: В. Вакуленко, О. Ігнатенко, Г. Борщ [та ін.]. – Київ: Фенікс, 2012. – 392 с.

23. Міжмуніципальне співробітництво: вітчизняний та зарубіжний досвід: Навчально-практичний посібник / за заг. ред. В. В. Толкованова, Т. В. Журавля. – Київ, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, проект «Реформа управління на сході України», 2017. – 202 с.

24. Монастирський Г. Л. Модернізація технологій управління економічним розвитком територіальних спільнот базового рівня в умовах трансформаційних змін в Україні : дис. ... д.е.н. : 08.00.03 «Економіка та управління національним господарством» / Григорій Леонардович Монастирський ; ТНЕУ. – Тернопіль, 2011. – 508 с.

25. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10.01.2020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>.

26. Нейкова І. С. Державно-приватне партнерство як складова інвестиційного механізму інноваційного розвитку / І. С. Нейкова // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2019. – № 1 (48). – С. 152-160.

27. Організація співробітництва територіальних громад в Україні: практ. посібн. для посадових осіб місцевого самоврядування. – Київ, 2017. – 105 с.

28. Панова І. Ю. Особливості співробітництва територіальних громад в Україні: загальний огляд та правовий аналіз / І. Ю. Панова // Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: «Юридичні науки». – 2018. – № 7. – С. 42-49.

29. Пелехатий А. О. Адміністративно-територіальна реформа як інструмент децентралізації фінансових ресурсів / А. О. Пелехатий, О. Р. Західна // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2014. – Вип. 4 (108). – С. 167–175.

30. Полтавець В. Д. Проблеми та актуальність упровадження механізмів міжмуніципального співробітництва в Україні / В.Д. Полтавець // Теорія та практика державного управління. – 2012. – Вип. 3. – С. 110-115.

31. Про асоціації органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Закон України від 16 квіт. 2009 р. № 1275-VI : ред. від 11.01.2019 / Офіц. веб-сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17#Text>.

32. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII : ред. від 14.05.2020 / Офіц. веб-сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.

33. Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад [Електронний ресурс] : наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 15 серп. 2014 р. року. – № 225 : ред. від 15.08.2014 / Офіц. веб-сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1065-14#Text>.

34. Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад [Електронний ресурс] : наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 27 серп. 2014 р. № 233 : ред. від 17.06.2014 / Офіц. веб-сайт online Будстандарт. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0233858-14#Text>.

35. Про місцеве самоврядування [Електронний ресурс] : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР : ред. від 23.07.2020 / Офіц. веб-сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.

36. Про співробітництво територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України від 17 черв. 2014 р. № 1508- VII : ред. від 17.06.2014 / Офіц. веб-сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>.

37. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] :

розпорядження Кабінету Міністрів України від 02 квіт. 2014 р. № 333-р : ред. від 01.04.2014 / Офіц. веб-сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text>.

38. Про транскордонне співробітництво [Електронний ресурс] : Закон України від 24 черв. 2004 р. № 1861-IV : ред. від 11.10.2018 / Офіц. веб-сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15#Text>.

39. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) [Електронний ресурс] : проект Закону України від 26 черв. 2014 р. № 4178а : ред. від 02.07.2014 / Офіц. веб-сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513.

40. Проект Закону про міські агломерації [Електронний ресурс] : проект Закону України від 17 лип. 2017 р. № 6743 : ред. від 17.07.2017 / Офіц. веб-сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62318.

41. Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад та додаткових договорів про приєднання до співробітництва : Наказ від 05.04.2023 р. № 217. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0217938-23#Text> (дата звернення: 10.10.2024).

42. Раделицький Ю. О. Розвиток співробітництва територіальних громад як інструмента забезпечення їх спроможності / Ю. О. Раделицький // Причорноморські економічні студії. – 2018. – Вип. 36. – С.102-108.

43. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад [Електронний ресурс] : Міністерство розвитку громад та територій. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reyestr/>.

44. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід : посібник / під ред. В.В. Толкованова. – Київ, Вид-во «Крамар», 2011. – 249 с.

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

46. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС) / за заг. ред. В. Вю Толкованова, Т. В. Журавля. – Київ, 2016. – 154 с.

47. Співробітництво територіальних громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozyvtokmistsevoho-samovryaduvannya/spivrobotnytstvo/>.

48. Територіальна громада як базова ланка адміністративно територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. – К.: НІСД, 2016. – 61 с.

49. Федулова Л. І. Організаційний ресурс державно-приватного партнерства в умовах подолання наслідків кризи / Л. І. Федулова, І. Г. Яненко // Наукові праці. – . 2009. – Т. 109. – Вип. 96. – С. 57-60.

50. Хожило І. Соціально-економічний розвиток громад в умовах децентралізації влади в Україні [Електронний ресурс] / І. Хожило // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2015. – Вип. 1 (13). – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2015_1_19.

51. Шилепницький П. І. Особливості використання державно-приватного партнерства в регіональному розвитку [Електронний ресурс] / П. І. Шилепницький // Ефективна економіка. – 2014. – № 4. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2894>.

52. Agranoff R., McGuire M. Another look at bargaining and negotiating in intergovernmental management / R. Agranoff, M. McGuire // Journal of Public Administration Research and Theory. – 2004. – Vol.14. – №4. – P.495-512.

53. De Peuter B., Wayenberg, E. Belgium: Flemish inter-municipal cooperation under reform / R. Hulst, A. Van Montfort // Inter-municipal cooperation in Europe. – Dordrecht: Springer, 2007. – P.23-38.

54. Fedele M., Moini G. Italy: The changing boundaries of inter-municipal co-operation / R. Hulst, A. Van Montfort // Inter-municipal cooperation in Europe. – Dordrecht: Springer, 2007. – P.117-138.

55. From Lessons to Principles for the use of Public-Private Partnerships [Electronic resource]. – Access to: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/48144872.pdf>.

56. Heinz W. Inter-municipal co-operation in Germany: The mismatch between existing necessities and suboptimal solutions / R. Hulst, A. Van Montfort // Inter-municipal cooperation in Europe. – Dordrecht: Springer, 2007. – P.91-115.

57. Hulst R. Regional governance in unitary states: Lessons from the Netherlands in comparative perspective / R. Hulst // Local Government Studies. – 2005. – Vol.31, №1. – P.99-120.

58. Hulst R.. The Netherlands: Cooperation as the only viable strategy / R. Hulst, A. Van Montfort // Inter-municipal cooperation in Europe. – Dordrecht: Springer, 2007. – P.139-168.

59. Inter-municipal Cooperation: Manual of the Europ. Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) / prep. with the coll. of Clotilde Deffigier. – Strasbourg, 2018. – 100 p.

60. Jouve B. Local power, territory and institutions in European metropolitan regions / B. Jouve, C. Lefevre. – London: Frank Cass, 2002. – 260 p.

61. Kelly J. The curious absence of inter-municipal co-operation in England / J. Kelly // Public Policy and Administration. – 2007. – Vol.22, №3. – P.319-334.

62. Lefevre C. Metropolitan government and governance in Western countries: A critical review / C. Lefevre // International Journal of Urban and Regional Research. – 1998. – Vol.22. – №1. – P.9-25.

63. Metropolitan governance and spatial planning / W. Salet, A. Thornley, A. Kreukels // Comparative case studies of European city regions. – New York: Spon Press, 2003. – 406 p.

64. Nieto Garrido E. Inter-municipal co-operation in Spain: Dealing with microscopic local government / R. Hulst, A. Van Montfort // Inter-municipal cooperation in Europe. – Dordrecht: Springer, 2007. – P169-192.

65. Saarelainen T. Managing local networks: Impacts of network management on the implementation of New Public Management and citizen participation / T. Saarelainen. – Rovaniemi: University of Lapland, 2003. – 228 p.

66. Scargill D. I. French administration: The slow path to reform / D. I. Scargill // Regional Studies. – 1996. – Vol.30, №2. – P.189-193.

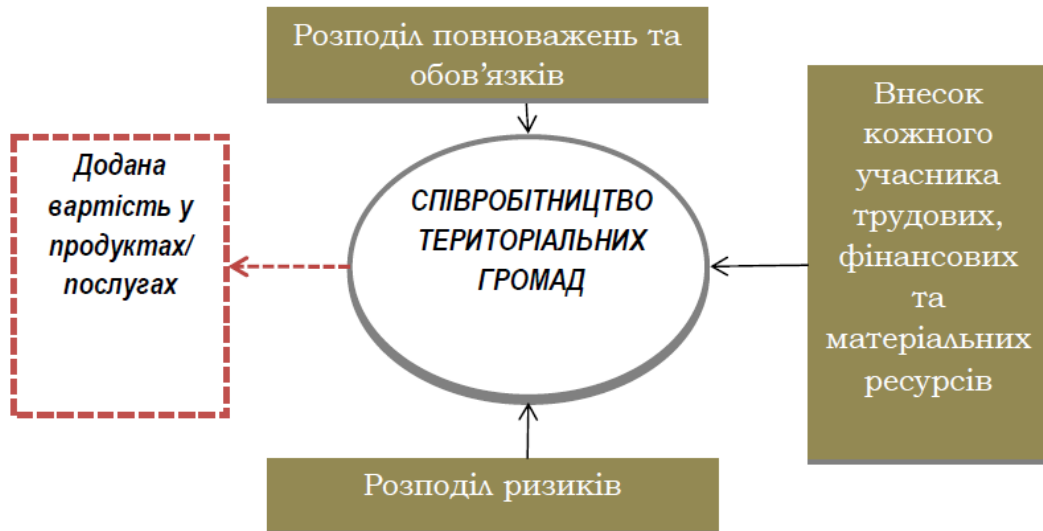
67. Visser J. A. Understanding local government cooperation in urban regions: Toward a cultural model of interlocal relations / J. A. Visser // American Review of Public Administration. – 2002. – Vol.32. – №1. – P.40-65.

68. West K. Inter-municipal co-operation in France: Incentives, instrumentality and empty shells / R. Hulst, A. Van Montfort // Inter-municipal cooperation in Europe. – Dordrecht: Springer, 2007. – P.67-90.

ДОДАТКИ

Додаток А

Співробітництво територіальних громад як система



Співробітництво територіальних громад
в контексті просування політики розвитку регіону



Форми співробітництва територіальних громад [42, с. 106]

Форма співробітництва	Основні аспекти застосування форми	Основні завдання
1	2	3
Делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами виконання одного чи кількох завдань із передачею йому відповідних ресурсів	Застосовується, коли в одного суб'єкта співробітництва наявна можливість надання визначених послуг, тоді як інші не можуть їх забезпечити	<ul style="list-style-type: none"> – постановка завдання; – визначення суб'єкта співробітництва, здатного надавати відповідну послугу; – визначення умов надання послуги та фінансових аспектів її реалізації; – визначення умов звітування та контролю над наданою послугою
Реалізація спільних проектів	Передбачає акумулювання ресурсів та спільну координацію діяльності суб'єктами співробітництва на визначений період для реалізації відповідних завдань	<ul style="list-style-type: none"> – постановка завдання; – визначення умов реалізації проектів та надання послуг, розподіл завдань між суб'єктами співробітництва та фінансових аспектів їх реалізації; – визначення умов звітування та контролю над наданою послугою
Спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій	Виступає інструментом ефективного використання ресурсів територіальних громад – суб'єктів співробітництва. Передбачає	<ul style="list-style-type: none"> – постановка завдання; – визначення переліку підприємств для спільного утримання; – визначення обсягів фінансових ресурсів та порядку їх використання для утримання підприємств;
комунальної форми власності	використання можливостей об'єктів комунальної власності, які є у власності одного із суб'єктів співробітництва, усіма громадами за спільного утримання таких об'єктів	<ul style="list-style-type: none"> – розподіл ризиків, відповідальності та доданої вартості у вигляді кінцевого продукту чи послуги між суб'єктами; – визначення умов подання звітності про діяльність підприємства
Утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій спільних інфраструктурних об'єктів	Застосовується для реалізації певних спільних інфраструктурних проектів та виконання відповідних функцій через утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій та їх утримання	<ul style="list-style-type: none"> – визначення умов формування підприємств та їх спільного утримання; – визначення обсягів фінансових ресурсів та порядку їх використання для утримання підприємств; – розподіл ризиків, відповідальності та доданої вартості у вигляді кінцевого продукту чи послуги між суб'єктами; – визначення умов подання звітності про діяльність підприємства.

Продовження Додатку В

<p>Утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень</p>	<p>Є доцільним у разі необхідності максимальної економії коштів на утримання органів місцевого самоврядування і передбачає створення спільного органу управління громадами</p>	<ul style="list-style-type: none"> – визначення мети та способу формування спільного органу управління; – визначення найменування та місця знаходження органу управління; – чітке формулювання функцій та повноважень, покладених на орган управління; – встановлення порядку обрання на посади та звільнення; – визначення умов фінансового та майнового забезпечення діяльності органу управління
		<p>та його утримання;</p> <ul style="list-style-type: none"> – визначення умов контролю над діяльністю органу управління та порядку припинення діяльності / припинення співробітництва одного із суб'єктів

Процес організації співробітництва територіальних громад в Україні

1. Ініціатива (голова чи депутати ради, члени громади)

Пропозиція про співробітництво - письмовий документ: мета, обґрунтування доцільності співробітництва, інформація про сферу його здійснення, форма та очікувані фінансові результати, інше

2. Надання згоди на організацію Співробітництва. - Доручення від ради виконавчому комітету або депутатам ради, фахівцям з'ясувати доцільність пропозиції про співробітництво та дати належний висновок; надсилання пропозиції про початок переговорів

3. Розгляд пропозиції від ініціатора співробітництва про початок переговорів (максимальний термін – 60 днів) - Оцінка пропозиції виконавчим органом ради й підготовка висновку; громадське обговорення пропозиції; подання раді для прийняття рішення про надання згоди; делегування представника до комісії

4. Утворення комісії та підготовка проекту договору (максимальний термін – 60 днів) - Склад комісії: спільне рішення голів, представництво – в рівній кількості від усіх сторін, головування на засіданнях - по чергово, рішення протоколюються; використовуються форми типових договорів. Визначається рада, відповідальна за звітування

5. Громадське обговорення проекту договору - Ознайомлення громади з текстом, зауваження. Термін - 15 днів після підсумкового засідання комісії з підготовки проекту договору. При проведенні обговорень та громадських слухань слід керуватися порядком, що заздалегідь приймається радами (може використовуватися багаторазово для інших цілей)

6. Схвалення проекту договору відповідною радою

Термін визначається вимогою: рішення про схвалення проекту договору має бути прийнято упродовж 30 днів з дати громадського обговорення проекту договору

7. Укладення договору про співробітництво - Публічне підписання головами рад текстової частини договору та необхідних додатків, а також скріплення їх мокрими печатками. Кількість примірників договору = кількість учасників договору + 1. Договір набирає чинності через 10 днів з дати укладення