

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ПЕТРА  
МОГИЛИ**

**ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
Кафедра публічного управління та адміністрування**

**ШЕВИРЯЄВА КАТЕРИНА АНДРІЇВНА**

**«МІЖМУНІЦИПАЛЬНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО, ЯК ФОРМА  
ВЗАЄМОДІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД»**

Спеціальність: 074 Публічне управління та адміністрування

**АВТОРЕФЕРАТ**

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня  
магістра публічного управління

м. Миколаїв - 2019 рік

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність дослідження.** В сучасних умовах – умовах глобалізації, реалізації принципів демократії участі – розширюються контакти між територіями, тобто посилюються інтеграційні процеси, спрямовані на консолідацію економічного, соціального та культурного простору що, в свою чергу, формує новий формат горизонтальних взаємовідносин на місцевому рівні – співробітництво територій. Саме міжтериторіальне співробітництво є дієвим інструментом покращення динаміки розвитку територій, підвищення їх конкурентоспроможності. Його поява пов'язана, перш за все, з тим, що має місце обмеженість ресурсів, які конкретна громада може спрямувати на вирішення питань місцевого значення. Проте саме через співпрацю органи місцевого самоврядування можуть: об'єднувати ресурси декількох територіальних громад, покращувати завдяки цьому результативність та ефективність своєї діяльності, здійснювати певний бенчмаркінг стосовно надання управлінських послуг та імплементацію набутого досвіду, підвищувати якість послуг тощо.

Співробітництво територіальних громад є одним із інноваційних механізмів державної регіональної політики, запровадження якого відбувається у процесі реалізації реформи територіальної організації влади на засадах децентралізації. Цей механізм створює додаткові можливості для підвищення спроможності територіальних громад шляхом об'єднання фінансових та матеріальних ресурсів для вирішення спільних соціально-економічних проблем, реалізації інвестиційних проектів, ефективного використання коштів місцевих бюджетів, підвищення дієвості управлінських рішень тощо.

Співробітництво територіальних громад здійснюється у сферах спільних інтересів у межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування. Досвід інших країн засвідчує, що проекти 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 [61, с. 6]. На думку експертів Ради Європи, міжмуніципальне співробітництво є важливим інструментом для забезпечення муніципальної консолідації та реалізації Європейської Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні.

Разом з тим, в Україні міжмуніципальне партнерство поки що залишається досить недостатньо розвиненим механізмом діяльності органів місцевого самоврядування. Недостатня спроможність міст для ресурсного забезпечення ініціатив міжмуніципального співробітництва призводять до високого ступеню декларативності у співпраці між територіальними органами самоуправління. Існують і поодинокі приклади успішної співпраці між міськими радами, зокрема діяльність Асоціації енергоефективних міст, яка була заснована за ініціативою міст Кам'янець-Подільський, Львів, Славутич, Бердянськ та Долина. Проте такі проекти співпраці є радше винятком ніж правилом, через брак ресурсів у самих органів місцевого самоврядування та нерозвиненість їх інституційної спроможності організувати результативні механізми міжмуніципальної співпраці.

**Теоретична база дослідження.** Проблему міжмуніципального співробітництва, зокрема, в ракурсі взаємодії територіальних громад, досліджували наступні вітчизняні та зарубіжні науковці: Алпатов Ю.М., Алфьоров С.В., Баймуратов М.О., Барабаш Е.С., Батанов О.В., Біленчук Б.П.,

Гриндей О.І., Дегтярєва І.О., Демчишин В., Забейворота Т., Записний Д., Камінська Н.В., Кочеткова С.Ю., Кравченко В., Кузьменко С.Л., Куйбінович В., Лапин В.А., Лебединська О.Ю., Лиска О., Любченко П.М., Любченко П.М., Молодожен Ю.Б., Монастирський Г., Мороз О.М., Надал С., Нападовська Г.Ю., Орзих М., Панасюк І.Л., Парасюк І., Полтавець В. Д., Приходько Х.В., Прієшкіна О.В., Пронюк Н.В., Русанова С.Ю., Сергієнко Є.В., Сюсько М.М., Филиппов Ю.В., Фрицький О.Ф., Чаннов С.Е., Чапала Г.В., Шевченко А.О., Яцунська О.О. та інші.

**Об'єктом дослідження** є територіальні громади та сучасні форми їх взаємодії

**Предметом дослідження** є міжмуніципальне співробітництво як форма взаємодії територіальних громад в Україні на сучасному етапі

**Мета дослідження.** Метою магістерської роботи є дослідження теорії та практики міжмуніципального співробітництва як форми взаємодії територіальних громад в Україні.

Відповідно до поставленої мети нами будуть вирішені наступні **завдання:**

- представити концептуальне поняття територіальної громади;
- визначити основні форми співробітництва територіальних громад;
- охарактеризувати теоретичні аспекти міжмуніципального співробітництва;
- дослідити історію становлення інституту міжмуніципального співробітництва;
- розкрити нормативно-правові основи функціонування міжмуніципального співробітництва;
- проаналізувати становлення ММС в сучасних умовах;
- висвітлити проблеми та особливості міжмуніципальної співпраці;

- розглянути перспективи подальшого розвитку міжмуніципального співробітництва в Україні.

**Методологічна основа магістерської роботи.** При дослідженні поставленої мети та вирішенні вказаних завдань було використано наступні сучасні методи наукового пізнання: аналіз і синтез, логічний, історичний, порівняльний, правової герменевтики, функціонального аналізу, формально-юридичний, системно-структурний та семантичний.

**Наукова новизна** дослідження визначена поставленою метою та задачами. В роботі доведено доцільність організації міжмуніципального співробітництва в сфері місцевого самоврядування шляхом формування міжмуніципальних об'єднань для спільного вирішення задач, що являють спільний інтерес. На основі проведеного порівняльного аналізу виявлено недоліки існуючих форм міжмуніципального співробітництва, які мають достатньо вузьку спеціалізацію та не дозволяє в комплексі забезпечити рішення всіх проблем, що виникають в практиці місцевого самоврядування. Так, створення муніципальними утвореннями спілок, асоціацій обумовлене необхідністю спільного захисту та представництва інтересів муніципальних утворень в органах державної влади; міжмуніципальних господарських товариства – вилучення додаткових неподаткових доходів при здійсненні робіт та послуг, пов'язаних з питаннями місцевого значення.

Укрупнення муніципальних утворень призводить до видалення місцевого самоврядування від громадян, що суперечить цілям муніципальної реформи, в той час як міжмуніципальне об'єднання дозволяє організувати співробітництво в тій чи іншій сфері муніципального управління на певний строк або для рішення конкретної частини питань місцевого значення, що являють собою спільний інтерес. Це динамічна форма вирішення проблем, що існують та виникають.

Взаємне передання повноважень між органами місцевого самоврядування, на практиці зводиться до делегування повноважень поселень районними адміністраціями, що нівелює роль населення невеликих

міст та селищ при вирішенні питань місцевого значення. Даний спосіб співробітництва передбачає взаємодію між поселеннями лише за участі муніципальних районів та має обмежену сферу застосування.

Формування міжмуніципальних об'єднань на підставі вираженої думки місцевого співтовариства дозволить вирішити спільні питання місцевого значення з урахуванням вимог ефективності та економії, дає місцевим співтовариствам право самостійно обирати засіб рішення питань місцевого значення, виходячи з кон'юнктури, що складається.

**Апробація результатів.** Роботу підготовлено на кафедрі «Публічне управління та адміністрування» Інституту державного управління Чорноморського університету імені Петра Могили. Основні положення та висновки знайшли своє відображення в тезах за темою магістерської роботи «Міжмуніципальне співробітництво, як форма взаємодії територіальних громад», що були представлені на Міжнародній науковій конференції "Львівський форум - 2019": стратегії країн Причорноморського регіону в геополітичному просторі".

**Структура дослідження.** Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, восьми взаємопов'язаних між собою підрозділів, висновку та списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи становить 105 аркушів друкованого тексту. Список використаних джерел містить 85 найменувань.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ**

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дослідження, аналізується сучасний стан її наукової розробленості, зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами; сформульовано мету і завдання, об'єкт та предмет дослідження; характеризуються методологічна основа, наукова новизна одержаних результатів, їх теоретичне і практичне значення; подано

відомості про апробацію основних положень дисертаційного дослідження, його структуру та обсяг.

*У першому розділі «Теоретико-методологічні основи дослідження проблеми територіальних громад та форми їх взаємодії»* представлено теоретичні особливості територіальних громад, методологічні основи дослідження зазначеного явища та форми їх взаємодії між собою.

Підрозділ 1.1. «Територіальна громада: концептуальні поняття» присвячений визначенню територіальної громади з наукової, політичної та юридичної точки зору.

Зазначено, що Основою місцевого самоврядування в Україні є територіальні громади. Від того, як розвиватимуться територіальні громади, яку роль вони будуть відігравати у житті кожного регіону, кожної людини та всієї держави та як ефективно будуть зроблені відповідні розрахунки під час створення “спроможних” об’єднаних територіальних громад, і залежатиме майбутній розвиток України та успіх реформ.

У Конституції України (ст. 140–143), зокрема, зазначено, що “територіальна громада – це жителі одного чи декількох населених пунктів, які добровільно об’єднуються в одну територіальну громаду для вирішення питань місцевого значення, а саме: обирають сільського, селищного чи міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на засіданнях виконавчого комітету та ради, старост та депутатів ради, які представляють та захищають інтереси всієї громади; управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють

контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції...” [1].

У Цивільному кодексі України зазначено, що “територіальні громади є юридичними особами, мають свої рахунки, надходження..., можуть створювати комунальні підприємства, навчальні заклади, підприємницькі товариства, приймати участь в їх діяльності на загальних підставах...” [2].

В Європейській хартії місцевого самоврядування, зокрема, зазначено, що “одним із специфічних суб’єктів місцевого самоврядування є територіальна громада. Її специфіка полягає в тому, що на місцевому рівні можна розглядати перетворення територіальної громади з учасника управління в його первинного суб’єкта. Як відомо, під управлінням розуміють будь-який цілеспрямований вплив суб’єкта управління на об’єкт управління.

У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 6) також надається визначення територіальної громаді, а саме: “...первинним суб’єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста; територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об’єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову; територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об’єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти із складу об’єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом...”

Автором представлено точки зору науковців, які дають визначення територіальної громади. О. Батанов вважає, що “територіальна громада – це територіальна спільність, що складається з фізичних осіб – жителів, що постійно мешкають, працюють на території села, або добровільного об’єднання в спільну громаду кількох сіл, селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній



території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані територіально-особистими зв'язками системного характеру” [17, с. 56]. І. Видрін розглядає територіальну громаду як “соціальну спільність, яка складається в кордонах спільного мешкання громадян, має своєю основою необхідну, соціально зумовлену діяльність, що здійснюється групою людей, об'єднаних спільними інтересами в політичній, соціально-економічній й культурно-побутовій сферах життя” [20, с. 86]. М.Орзіх трактує територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування – “єдиний на території соціальний субстрат, який має власні інтереси” [47, с. 64]. М. Баймуратов визначає територіальну громаду як “сукупність фізичних осіб, що постійно мешкають на відповідній території та пов'язані між собою територіально-особистими зв'язками системного характеру” [13, с. 122]. У підрозділі було представлено ще багато поглядів науковців на поняття територіальної громади.

У висновку зазначено, що за своєю сутністю територіальна громада – це самостійна адміністративно-територіальна одиниця, в якій жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, завдяки добровільному поєднанню інтелектуальних та фінансових ресурсів здійснюють свою життєдіяльність з метою забезпечення власного добробуту та розвитку певної території.

Саме територіальна громада згідно з чинним законодавством за допомогою власного волевиявлення може формувати певні структури – об'єднані територіальні громади, які є новітніми адміністративно-територіальними одиницями, здатними визначати пріоритети та вирішувати проблеми місцевого соціально-економічного розвитку.

У підрозділі 1.2. «Основні форми співробітництва територіальних громад» досліджено основні форми співробітництва територіальних громад, в рамках яких це співробітництво може розвиватися.

Частина 1 статті 4 Закону України “Про співробітництво територіальних громад” визначає:

1. Делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;

2. Реалізація спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;

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

4. Утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів;

5. Утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

У підпункті 1.3. «Теоретичні аспекти міжмуніципального співробітництва: поняття, суб'єкти, сфери та етапи реалізації» були визначено теоретичні особливості саме міжмуніципальної співпраці.

Міжмуніципальне співробітництво (далі – ММС) є одним з найактуальніших питань муніципальної, регіональної та державної, в тому числі, парламентської, президентської та урядової політики в Україні. Застосування ММС технологій є не тільки національною, а й світовою тенденцією (наприклад, країни Велика Британія, Вірменія, Данія, Іспанія, Італія, Македонія, Норвегія, Польща, Португалія, Росія, Угорщина, Франція, Швеція).

ММС визначають як відносини між двома або кількома органами місцевого самоврядування базового рівня, які мають статус юридичних осіб і певну політичну, юридичну та фінансову автономію відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. Необхідно також визначити характеристики міжмуніципального співробітництва [23]:

– ММС – це два або декілька органів місцевого самоврядування (далі – ОМС), які співпрацюють між собою;

– ОМС-партнери домовляються спільно працювати, надавати певні ресурси для отримання обопільної користі, яка була б недосяжною у разі їх самостійної діяльності;

– спільні зусилля можуть стосуватися однієї або кількох галузей, які належать до визначеної компетенції ОМС;

– співробітництво має свою ціну для кожного з ОМС-партнерів: воно потребує зусиль, фінансування та спільного використання ресурсів (кадри, земля, обладнання, будівлі тощо);

– ММС є результатом усвідомленого рішення, а не лише механічним виконанням відповідних нормативних актів. Угода про співпрацю є добровільною, вона не нав'язується законом, хоча в деяких випадках закон може наполегливо рекомендувати або навіть спонукати муніципалітети до пошуку шляхів співпраці;

– нові вигоди для ОМС-партнерів можуть бути різними, наприклад: 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, ефективніша та прозоріша політика розвитку.

– співробітництво не є фрагментарним – воно розраховано на певний період, а в більшості випадків обумовлюється 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.

Міжмуніципальне співробітництво – це відносини між двома або кількома місцевими органами публічного управління (тобто, органами першого рівня територіального врядування), які мають статус юридичних осіб та мають політичну, юридичну та фінансову автономію (відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування) [16].

Вираженням політики міжмуніципального співробітництва є його цілі: підвищення якості послуг, створення інфраструктури, а також підвищення ефективності роботи порівняно із самостійною роботою окремих муніципалітетів. Головним мотивом, який спонукає керівництво муніципалітетів до міжмуніципального співробітництва, є саме потреба в підвищенні якості надаваних послуг або у створенні певної інфраструктури.

Було зроблено висновок, що органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати свої ресурси для подолання спільних проблем, обмінюватися набутим досвідом у наданні окремих публічних послуг, для покращення ефективності своєї роботи. ММС має великий потенціал, який може бути дуже корисним для забезпечення сталого розвитку усіх (великих і малих) громад, особливо сьогодні в умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

У другому розділі «Історико правові аспекти становлення міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід» здійснено порівняльний аналіз застосування міжмуніципального співробітництва у зарубіжних країнах та Україні.

У підпункті 1.2. «Історія становлення інститут міжмуніципального співробітництва» здійснено ретроспективний аналіз міжмуніципального співробітництва.

ММС є характерним для децентралізованої територіальної адміністративної системи. Чим вищою є ступінь автономії муніципалітетів, тим більше вони потребують співпраці і тим більше вони можуть співпрацювати.

У централізованій державі, у якій повноваження та ресурси муніципалітетів є обмеженими, потреба у спільних діях є незначною. Більшість завдань, які постають на місцевому рівні, вирішується безпосередньо центральним урядом. Коли ж муніципалітети отримують більший обсяг повноважень, коли вони можуть вільно і на власний розсуд організовувати надання послуг громадянам та виконувати адміністративні

функції, співпраця з іншими муніципалітетами часто може бути дуже корисною.

Порівняльний аналіз засвідчує, що ММС застосовується частіше, ніж можна подумати тому, що багато муніципалітетів насправді співпрацюють між собою дуже прагматично та не привертають до такої співпраці надмірної уваги. Вони не залучають для цього додаткові ресурси та навіть не називають таку співпрацю ММС. Але усі розуміють, що така співпраця може стосуватися дуже важливих питань, тому існує потреба у виробленні національної політики стосовно ММС, оснащеної спеціальними юридичними інструментами та засобами сприяння її розширенню [52, с. 8-9].

Історія локального муніципального розвитку в країнах Європи є доволі давньою і характеризується накопиченням значного досвіду у вигляді форм, методів, інструментів, кращих практик і прикладів співробітництва. Конституційно визнаними локальні органи влади і управління стали в більшості країн Західної Європи ще з початку 19-го сторіччя [78] (в Швейцарії – з 1803 р., в Бельгії та Франції – з 1831 р., в Данії та Норвегії – з 1837 р., в Нідерландах (1848), Швеції (1862), Фінляндії (1865)). В інших європейських країнах – з другої половини 20-го сторіччя: Італія (1948), Німеччина (1949), Португалія (1976), Іспанія (1978). Місцеві органи влади почали активно включатись в міжмуніципальне співробітництво, в тому числі в форматі «місто-сільська територія», з метою спільного вирішення комплексних проблем соціально-економічного розвитку своїх територій.

Інститут місцевого самоврядування в сучасному розумінні склався у світовій практиці на рубежі XVIII-XIX ст., коли абсолютні монархії були трансформовані у демократичні, правові держави. Боротьба за утвердження місцевого самоврядування, вільного від феодально-чиновницького свавілля, була одним із головних мотивів суспільних рухів цього історичного періоду. Ідеї місцевого самоврядування протиставлялися феодальній державі, становому патріархально-общинному (сільському) і корпоративно-цеховому (міському) самоврядуванню як продуктам феодалізму. Проте деякі елементи

станового самоврядування в демократичних, правових державах збереглися (грумада, статути міст тощо), але наповнилися новим правовим змістом.

Теоретичні питання місцевого самоврядування активно досліджуються науковцями вже більше двохсот років. Основи вчення про місцеве самоврядування було закладено ще в першій половині XIX ст. представниками німецької юридичної школи.

Зроблено висновок, що теоретично, кожний муніципалітет є незалежним від своїх сусідів та має право на самостійне управління. Тому не дивно, що стосунки між місцевими органами влади інколи можуть бути обмежені, тому що у них немає спільних завдань; вони також можуть мати лише одне спільне завдання (наприклад, постачання води з однієї системи); у деяких випадках їх спільні завдання можуть мати нерегулярний характер (наприклад, боротьба з наслідками стихійного лиха).

Проте досвід показує, що муніципалітети ніколи не є абсолютно самодостатніми, незалежно від їх площі та чисельності населення.

Тому ММС є актуальним для усіх викликом та водночас звичайною для багатьох практикою. ММС є логічним рішенням для нейтралізації наслідків неоптимального розподілу функцій та ресурсів або недосконалих кордонів між муніципалітетами.

У підпункті 2.2. «Нормально-правові основи функціонування міжмуніципального співробітництва» проаналізовано законодавче закріплення досліджуваного питання.

Зазначено, що можливість залучати до територіальних утворень ресурси інших територіальних утворень закладено у ст. 10 Європейської хартії місцевого самоврядування, де наголошується, 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. А також зазначається, що право органів місцевого самоврядування бути членом асоціації з метою захисту і заохочення спільних

інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування визнається кожною державою.

виконання завдань, що становлять спільний інтерес (ст. 10) [38, с. 50-59].

Конституція України закріпила положення, відповідно до якого територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби (ч. 3 ст. 142).

Вищезазначене право закріплене і в Законі України «Про співробітництво територіальних громад», у якому визначено, що співробітництво територіальних громад – відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим Законом формах із 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 [4].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] 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 (ч. 3 ст. 60).

В зарубіжній практиці, в основному, діють договірні та контрактні механізми, які дозволяють формувати партнерські відношення та синхронізувати місцеву політику в різних напрямках: забезпечення

населення певними послугами, розвиток інфраструктурних проєктів, дорожнє будівництво, земельні відносини, соціальні програми та багато іншого. В цілому, в зарубіжній практиці існує ряд форм або способів організації міжмуніципальної взаємодії:

- добровільна співпраця;
- міжмуніципальні угоди;
- перерозподіл повноважень на субнаціональному (регіональному) або загальнонаціональному рівні.

Форми господарюючих суб'єктів в зарубіжних країнах в цілому схожі з вітчизняними, але можливості участі в них муніципалітетів значно ширше. В іноземних державах також використовуються і різноманітні об'єднання, створювані для здійснення різної управлінської діяльності (Додаток А).

В державах Європи правовий статус міжмуніципального об'єднання як суб'єкта публічного права регламентований достатньо докладно, а його діяльність контролюється з двох сторін: державою та місцевим співтовариством.

Зроблено висновок, що застосування в українській практиці міжмуніципальної взаємодії ланки вище досліджених елементів зарубіжного досвіду організації взаємодії муніципалітетів дозволить підвищити результативність названого процесу та буде сприяти росту рівня життя населення, що проживає у взаємодіючих муніципальних утвореннях.

У підпункті 2.3. «Становлення ММС в сучасних умовах» проаналізовано сучасний стан міжмуніципального співробітництва у розрізі країни Європи та України.

Міжмуніципальне співробітництво в Європі – це стратегія, яка дозволяє досягати належного рівня розвитку територій і забезпечити надання кращих та якісних послуг в умовах постійного зростання потреб, впливу викликів ринку та суспільного попиту [79]. Вважається, що співпраця між муніципалітетами майже така ж стара, як і самі муніципалітети. У Франції



перші ради, створені місцевими органами влади для управління комунальними послугами, датуються наприкінці XIX століття, в Нідерландах в 1851 р. муніципальний закон вже містив положення про співпрацю між муніципалітетами та прилеглими територіями. В 1985 році Європейська хартія місцевого самоврядування визначила ключові засади, принципи і правила процесу управління муніципальними утвореннями. І тепер, у XXI столітті, органи місцевого самоврядування співпрацюють один з одним у зростаючому масштабі, особливо в епоху європейської інтеграції [80]. Деякі вчені вважають, що інtermуніципальна співпраця є феноменом, притаманним переважно країнам Західної Європи. Однак варто зазначити, що і в неєвропейських розвинених країнах (наприклад в Канаді, США) також активно розвивається міжмуніципальне співробітництво в різних формах. В Західноєвропейських та інших розвинених країнах одним із основних завдань регіональної політики є забезпечення сталого розвитку територій і подолання диспропорцій, які особливо відчужаються, якщо розглядати рівень соціально-економічного розвитку міських та прилеглих сільських громад.

Саме в країнах ЄС, мабуть завдяки наявному досвіду проведення активного міжмуніципального співробітництва, найбільш вдало побудовано інституціональний каркас для ефективного застосування договірних інструментів провадження просторового розвитку в таких вимірах як: місто-місто, регіон-регіон, місто-село, село-село тощо.

Головною метою при організації співробітництва між міськими та сільськими громадами є надання їм ефективних інструментів для забезпечення соціально-економічного зростання, а сам перелік заходів та інструментів при цьому може бути різний.

Так, основними формами організації співробітництва територіальних громад, які застосовуються в країнах ЄС і вже є інституціоналізованими в Україні, є об'єднання (укрупнення) громад і організація міжмуніципального співробітництва на договірних засадах.

У 2014 році було прийнято Закон України «Про співробітництво територіальних громад», який надає громадянам широкі можливості для співробітництва.

Зокрема, передбачає для громад і механізм делегування повноважень один одному для виконання завдань, та реалізацію спільних проектів, і спільне утримання та утворення підприємств або органу управління для виконання власних повноважень.

Цінність міжмуніципального співробітництва міститься не лише у можливості муніципалітетів акумулювати ресурси для наведення ладу в громадах, особливо в сільській місцевості, де утримання комунальних підприємств – непосильна задача для бюджету.

Зроблено висновок, який зазначає, що іноземний досвід показує, що вдале використання інструментів міжмуніципального співробітництва «місто-село» сприяло побудові урбанізованих поселень в селах, створення урбаністичних інноваційних кластерів з різною секторальною спрямованістю.

В багатьох країнах світу набула розповсюдження концепція урбанізаційного типу розвитку територій, яка виражається, зокрема, у вигляді комплексних підходів до організації співробітництва міських та сільських територій.

У розділі три «Проблеми та перспективи становлення міжмуніципального співробітництва як однієї з форм взаємодії територіальних громад в Україні на сучасному етапі» здійснено аналіз сьогоденних проблем та шляхів їх можливого подолання в галузі міжмуніципального співробітництва.

У підпункті 3.1. «Проблеми та особливості міжмуніципальної співпраці» визначені основні проблеми міжмуніципального співробітництва в Україні.

Співробітництво має свою ціну для кожного з муніципалітетів-партнерів: воно потребує зусиль, фінансування та спільного використання

ресурсів (кадри, земля, обладнання, будівлі тощо). Міжмуніципальне співробітництво є результатом осмисленого рішення, а не лише механічним виконанням відповідних нормативних актів. Угода про співпрацю є добровільною, вона не нав'язується законом, хоча у деяких випадках закон може наполегливо рекомендувати або навіть спонукати муніципалітети до пошуку шляхів співпраці. Нові вигоди для муніципалітетів-партнерів можуть бути різними, наприклад: створення ресурсів для надання послуг, які є недоступними для малих муніципалітетів, заощадження витрат при наданні послуг, підвищення якості послуг, краща координація у плануванні майбутнього розвитку, більш ефективна та прозора політика розвитку [24].

Характерним для міжмуніципального співробітництва є те, що співробітництво не є фрагментарним – воно розраховане на певний період, а переважно зумовлюється постійною угодою без визначеної дати закінчення її дії; постійний трансфер місцевих завдань та компетенцій відсутній, а муніципалітети зберігають непрямий контроль над рішеннями та послугами, які є результатом співробітництва.

Міжмуніципальне співробітництво може: – знизити рівень корупції, пов'язаної з використанням особистих зв'язків для отримання роботи або просування по службі у органах місцевого самоврядування;

- муніципалітети-партнери можуть розвинути відчуття солідарності, яке сприяє покращенню соціального клімату;
- створювати можливості для участі у транскордонній співпраці;
- мотивувати муніципалітети до вивчення можливостей державно-приватного партнерства у окремих галузях.

Зазначено, що одна з основних проблем в цій сфері – організаційне оформлення агломерації як складного та багатокомпонентного явища. Відомо декілька організаційних моделей взаємодії – від тимчасового об'єднання в одне МО для вирішення ряду питань, що входять в інтереси муніципальних утворень, що є сусідами, до формування спілок агломерації, спілок і асоціацій самостійних муніципальних утворень, що входять в

агломерацію. Найбільш раціональним та оптимальним варіантом може стати саме формування рад, встановлення спільних партнерських відносин та механізмів економічної, містобудівної та іншої міжмуніципальної взаємодії, що сприяє формуванню єдиного цілісного агломераційного простору. Це передбачає координацію діяльності органів місцевого самоврядування МО, прийняття взаємозв'язаних та економічно обґрунтованих нормативних рішень, обговорення загальних проблем, обмін думками.

Розвиток міжмуніципального співробітництва ускладнюють наступні зовнішні фактори:

1. Процедурні складності, що виникають при намаганні реалізації норм Закону України «Про співробітництво територіальних громад», Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», цивільного законодавства, що регламентує господарську діяльність органів публічної влади в межах міжмуніципального співробітництва.

2. Відсутність стимулів до підвищення ефективності господарювання внаслідок збереження та укріплення моделі превалювання бюджетного вирівнювання муніципалітетів перед бюджетною автономією. Така модель стимулює муніципалітети зберігати принципи формування бюджетів, що орієнтовані на збільшення (або, хоча б, збереження) існуючої системи витрат, а не на результат.

3. Відсутність чіткого методичного супроводу міжмуніципального співробітництва як з боку держави, так і з боку експертного товариства.

4. Недостатнє стимулювання даного процесу державою.

5. Спілки та асоціації муніципальних утворень поки не стали в повній мірі:

- ділянкою обміну досвідом між муніципальними утвореннями та каналом постачання послуг з муніципального розвитку;
- каналом зовнішніх зв'язків та залучення ресурсів недержавного сектору;

- центром з організації консультаційної, методичної проваджувальної допомоги муніципалітетам, що об'єдналися в спілку для рішення своїх спільних проблем.

До внутрішніх можна віднести наступні фактори:

1. Відсутність у муніципалітетів гострої потреби в об'єднанні ресурсів. Не тому, що в них вистачає засобів на виконання повноважень, а тому, що законодавство дає інші можливості, наприклад, передачу повноважень від менш забезпечених до більш забезпечених муніципальних утворень (від поселень – муніципальним районам). Цю можливість поселення часто використовують, причому передають фактично без засобів відшкодування витрат. Дана модель для міжмуніципального співробітництва не підходить, бо потрібно мати якісь ресурси (грошові, матеріальні, кадрові), які підуть в обіг.

2. Відсутність навичок ефективного господарювання через низьку кваліфікацію муніципальних службовців.

Зроблено висновок, що міжмуніципальне співробітництво стає побічним продуктом подальшої децентралізації. Проекти міжмуніципального співробітництва реалізуються через горизонтальні неієрархічні відносини між муніципалітетами. Досвід свідчить про те, що ключовим стимулом для міжмуніципального співробітництва є компетентне керівництво муніципалітетів, яке спроможне визначити усі можливості міжмуніципального співробітництва та застосовуватиме увесь свій вплив для того, щоб переконати інші муніципалітети узяти участь у співробітництві. Таке керівництво муніципалітетів буде роз'яснювати переваги міжмуніципального співробітництва, визнавати різні інтереси потенційних партнерів, шукати рішення проблем, які забезпечать прийнятний результат для всіх сторін, мобілізувати усі зусилля для загальної мети. Тобто, сучасне керівництво є абсолютно необхідною умовою для міжмуніципального співробітництва.

У підпункті 3.2. «Перспективи подальшого розвитку міжмуніципального співробітництва в Україні» представлені можливі варіанти подальшого розвитку міжмуніципального співробітництва в Україні.

На сьогодні в Україні реалізується декілька міжнародних програм щодо підтримки місцевих ініціатив та ММС. Зокрема, «Муніципальна програма врядування та сталого розвитку ПРООН в Україні», а також Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO. Позитивний досвід окремих громад в Україні, які успішно реалізували конкретні проекти розвитку за рахунок залучених або власних ресурсів, доводять, що передумовами сталого розвитку на місцевому рівні є, перш за все, зацікавленість сільських, селищних, міських голів і депутатів місцевих рад, а також активістів громад у нововведеннях; згуртована ініціативна громада; ефективне використання наявних економічних ресурсів на засадах проектного управління, вироблення власної стратегії розвитку; впровадження інновацій.

Станом на 26.09.2018, на порталі Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України в реєстрі договорів про співробітництво територіальних громад налічувався 258 договорів.

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 держави у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством. Відповідно до Закону «Про транскордонне співробітництво», 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.

Зроблено висновок, що аналіз практики міжмуніципального руху в Україні показав, що його декларовані цілі залишилися незмінними: передача досвіду муніципального управління, відстоювання інтересів місцевих співтовариств на політичному рівні. До цих цілей додалася можливість оптимізації ресурсів місцевих співтовариств для рішення господарських завдань муніципалітетів.

## **ВИСНОВОК**

Щодо проведеного дослідження, можна зробити такі висновки:

Питання децентралізації та становлення ефективного місцевого самоврядування можливе лише при функціонуванні дієвих та успішних у своєму розвитку територіальних громад. На сьогодні в Україні це питання залишається відкритим і потребує досліджень, аналізу, а передусім практичних кроків щодо забезпечення формування громад як суб'єктів самоврядування.

Територіальні громади в Україні як дієві суб'єкти самоврядування перебувають лише в зародковому стані, характеризуючись як неготовністю їх членів до повної та постійної участі у розвитку території та спільноти, так і неготовністю держави до таких кроків.

Юридичний аспект визначення територіальних громад характеризується недосконалістю та потребою доопрацювання та уточнення;

Вивчення поняття українськими вченими відбувається на фундаменті західної економічної науки та потребує пристосування теоретичних рекомендацій розвитку громади до українських соціально-економічних реалій.

Правове регулювання формалізованого співробітництва потребує суттєвого удосконалення. Його доцільно розрізнити залежно від рівня інтеграції, можливості реалізації владних повноважень, та особливостей фінансування діяльності. По-перше, асоціативні форми співпраці (вони закріплені Законом) направлені на реалізацію проектів, утворення і фінансування підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів, які дають можливість територіальним громадам надавати послуги, спільно вирішувати окремі питання місцевого значення. Основна ознака такої форми співпраці – невіддільний характер діяльності. По-друге, це 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.

Обов'язково слід передбачити територіальну єдність таких утворень (територіальні громади повинні знаходитися на суміжній території ) і відсутність анклавів. Територіальна громада може бути учасником тільки одного такого міжмуніципального співробітництва. Публічно-правові структури міжмуніципального співробітництва повинні мати статус юридичних осіб, власний бюджет. При цьому форми державної підтримки співробітництва повинні бути доповнені прямим державним фінансуванням проектів, які реалізуються в рамках співробітництва, передачею об'єктів державної форми власності в управління суб'єктам співробітництва, а також закріпленням надходжень по окремих державних податках і зборах за бюджетом союзу громад. Особливої уваги вимагають процедурні аспекти ініціювання й організації співробітництва територіальних громад, проблеми правового регулювання реалізації повноважень спільними органами управління, основні напрямки підвищення якості й економічності публічних послуг, а також новітні форми концентрації матеріально-фінансових,



організаційних, кадрових та інших ресурсів з метою забезпечення сталого, збалансованого розвитку сіл, селищ і міст.

Міжмуніципальне співробітництво – відносно новий напрямок розвитку місцевого самоврядування в Україні, а тому вимагає широкого висвітлення позитивних практик і переваг від добровільного обмеження територіальними громадами власної автономії заради підвищення якості життя громадян на відповідній території. Співробітництво має ґрунтуватися на чітких цілях і бажанні через посилення солідарності та партнерства досягти необхідного результату.

Проаналізувавши зарубіжні та вітчизняні підходи до дефініції поняття «територіальна громада», можна зробити висновок, що це поняття характеризується такими основними ознаками: жителі, територія, спільні інтереси, господарська діяльність, сплата податків, зв'язки між членами громади.

Варто зазначити, що в Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» враховуються такі ознаки, як територіальна впорядкованість та самоврядний підхід.

На нашу думку, дефініція поняття «територіальна громада» повинна враховувати історичний, територіальний, екологічний, соціологічний, самоврядний, економічний та політичний аспекти.

У європейських країнах сьогодні стає помітною тенденція до укрупнення основних адміністративно-територіальних одиниць з метою оптимізації адміністрування. Принцип субсидіарності впроваджується через делегування значної частини повноважень центральних органів виконавчої влади на місця, що забезпечує більш ефективне розв'язання існуючих проблем на місцевому рівні та підвищує якість послуг, що надаються населенню. В умовах України європейський досвід адміністративно-територіального реформування може бути реалізований у процесі об'єднання територіальних громад та запровадження міжрегіонального та міжмуніципального співробітництва, що має забезпечити вищий рівень

кооперації між областями зі спільною господарською структурою, а делегування значної частини повноважень дасть змогу більш ефективно вирішувати інфраструктурні, культурні, соціально-економічні питання на рівні регіону та територіальних громад. Подальші дослідження в цьому напрямі мають стосуватися практичних аспектів упровадження різних форм міжмуніципального та міжрегіонального співробітництва в Україні.

Міжмуніципальне співробітництво можна розглядати як використання переваг сусідства громад для вирішення як проблем повсякденного життя, так й перспективного розвитку територій. При цьому основні переваги муніципального співробітництва проявляються у розширенні сфери економічної діяльності та збільшенні обсягів податкових надходжень за рахунок розвитку посередницьких функцій між сусідніми територіями; задоволенні потреб населення у послугах, що надаються органами місцевого самоврядування без значних додаткових витрат, які можуть бути компенсовані за рахунок використання установ територій-партнерів; об'єднанні організаційних зусиль і спільному фінансуванні проектів, у реалізації яких зацікавлені обидва муніципалітети; можливості запозичити кращий досвід інших територій, уникаючи «винаходу колеса» (бенчмаркінговий підхід).

Серед методологічних і прикладних проблем управління міжтериторіального співробітництва одне із центральних місць займають суб'єктно-об'єктні відносини, оскільки саме вони визначають конкретні механізми управління, їхню результативність і ефективність у всіх сферах життєдіяльності територіальної громади або регіональної спільноти. Перспективною формою співробітництва є територіальні кластери та державно-приватні партнерства, але для їх успішного формування та функціонування необхідно створення відповідного середовища, відпрацювання низки процедур (починаючи від ризиків і відповідальності та завершуючи розподілом винагороди), спрямованих на активізацію соціальної відповідальності, побудова симетричної моделі комунікацій між владою і

бізнесом задля найповнішого задоволення спільних потреб територіальних громад.

Напрямом удосконалення організаційно-правового механізму міжмуніципального партнерства вважаємо оформлення концептуальних засад партнерства між кількома територіальними громадами рамковим договором між відповідними місцевими радами, в якому визначити не лише цілі та завдання партнерства, його основні напрямки, а й форми та засоби його здійснення, зокрема правила об'єднання фінансових та інших ресурсів, порядок прийняття рішень, створення та функціонування координуючих органів тощо.

Посилення територіального співробітництва можна досягти через ефективне використання потенціалу співпраці та оптимізацію управлінської структури органів місцевого самоврядування, що, в свою чергу, буде стимулювати посилення мотивації громад і регіонів до співпраці. Перспективами подальших розвідок стосовно даної тематики може стати проведення досліджень у певних регіонах з метою компаративного аналізу механізмів міжмуніципального співробітництва у різних сферах територіальної співпраці з метою виявлення можливості імплементації кращих практик.

**АНОТАЦІЯ (українською мовою)**

текст

*Ключові слова:*

**ANNOTATION (англійською)**

Текст

*Key words:*