

АНОТАЦІЯ

Гуца С.В. Міжмуніципальне співробітництво у вирішенні місцевих проблем. – Кваліфікаційна магістерська робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна магістерська робота на здобуття ступеня вищої освіти другого (магістерського) рівня галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування», спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування». – Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ, 2023.

Дослідження присвячено оцінці сучасного стану та удосконаленню міжмуніципального співробітництва в Україні. Оцінці ролі співробітництва громад у вирішенні місцевих проблем, зокрема на прикладі громад Рівненської області.

Досліджено теоретичні засади та вивчено європейський досвід міжмуніципального співробітництва. Проаналізовано нормативно-правове регулювання та організаційне забезпечення міжмуніципального співробітництва. Проведено оцінку сучасного стану міжмуніципального співробітництва у вирішенні місцевих проблем в Україні, на прикладі громад Рівненської області. Досліджено основні проблеми та особливості міжмуніципальної співпраці в Україні. Надано рекомендації щодо удосконалення механізмів та напрямки розвитку міжмуніципального співробітництва в Україні.

Ключові слова: Intermunicipal cooperation, forms of cooperation, combining resources, reducing costs, solving common problems, improving cooperation.

Список опублікованих праць за темою кваліфікаційної магістерської роботи:

1. Місцеве самоврядування в умовах відновлення України: виклики та перспективи : матеріали Міжнар. круглого столу до Дня місцевого самоврядування в Україні (Київ, 9 груд. 2022 р.) : / за заг. ред. Л. Г. Комахи, В.

С. Колтун, Ю. Ф. Дехтяренка. Київ : Навч.-наук. ін-т публ. упр. та держ. служби Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка, 2022. 43 с. Сергій Гуца «Співробітництво територіальних громад в умовах відновлення України:загрози та можливості» УДК 352.072(477) [51].

2.Цінність незалежності-рушійна сила державотворення: матеріали щорічного загальнонаціонального круглого столу (Київ, 6 верес. 2023 р.) : / за заг. ред. Л. Г. Комахи, В.А. Гошовської. Київ: ННІ ПУДС КНУ, 2023.80 с. Сергій Гуца «Стимулювання міжмуніципального співробітництва територіальних громад на регіональному рівні як додаткове джерело виконання завдань співпраці між громадами на прикладі громад Рівненщини» 23 с. [52].

ANNOTATION

Hushcha S.V. Intermunicipal cooperation in solving local problems. – Qualifying scientific work as a manuscript.

Qualifying scientific work for obtaining an educational degree at the second level of higher education (Master's degree), field of study: 28 “Public Management and Administration”, specialty: 281 “Public Management and Administration”. – Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine, 2023.

The study is devoted to the assessment of the current state and improvement of inter-municipal cooperation in Ukraine. Evaluators of the role of community cooperation in solving local problems, in particular on the example of communities of Rivne region.

The theoretical foundations and the European experience of inter-municipal cooperation were studied. Regulatory and legal regulation and organizational support of inter-municipal cooperation are analyzed. An assessment of the current state of inter-municipal cooperation in solving local problems in Ukraine was carried out, using the example of the communities of the Rivne region. The main problems and peculiarities of inter-municipal cooperation in Ukraine are studied. Recommendations on improving the mechanisms and direction of development of inter-municipal cooperation in Ukraine were provided.

Keywords: Intermunicipal cooperation, forms of cooperation, combining resources, reducing costs, solving common problems, improving cooperation.

List of published works on the subject of the qualifying master's thesis:

1. Local self-government in the conditions of restoration of Ukraine: challenges and prospects: materials of the International of the round table for the Day of Local Self-Government in Ukraine (Kyiv, December 9, 2022): / for general ed. L. G. Komakhy, V. S. Koltun, Y. F. Dekhtyarenko. Kyiv: Education and Science. University of Publ. example and state services Kyiv. national Taras Shevchenko University, 2022. 43 p.

Serhii Gushcha "Cooperation of territorial communities in the conditions of restoration of Ukraine: threats and opportunities" UDC 352.072(477).

of Ukraine: threats and opportunities" UDC 352.072(477).

2. The value of independence is the driving force of state formation: materials of the annual national round table (Kyiv, September 6, 2023): / by general ed. L. G. Komakhy, V.A. Goshovskaya Kyiv: NNI PUDS KNU, 2023.80 p. Serhii Gushcha "Stimulation of inter-municipal cooperation of territorial communities at the regional level as an additional source of fulfilling the tasks of cooperation between communities on the example of the communities of the Rivne Region 23 p. 23 c. [52].

ЗМІСТ

ВСТУП	7
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА.....	11
1.1. Міжмуніципальне співробітництво як об'єкт теоретичного аналізу.....	11
1.2. Європейський досвід міжмуніципального співробітництва.....	16
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ МІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В УКРАЇНІ.....	28
2.1. Нормативно-правове регулювання міжмуніципального співробітництва в Україні.....	28
2.2. Організаційне забезпечення співробітництва територіальних громад в Україні.....	34
2.3. Аналіз стану міжмуніципального співробітництва у вирішенні місцевих проблем в Україні, на прикладі громад Рівненської області.....	40
РОЗДІЛ 3. РОЗВИТОК СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ.....	55
3.1. Удосконалення механізмів співробітництва територіальних громад в Україні	55
3.2. Напрямки розвитку міжмуніципального співробітництва в Україні.....	58
ВИСНОВКИ	66
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	70

ВСТУП

Актуальність. З часу вступу в силу Закону України № 1508-VII від 17.06.2014 року «Про співробітництво територіальних громад» [1] органи місцевого самоврядування одержали нормативно-правові засоби об'єднання власних активів для подолання наявних проблем, а також економії бюджетних коштів шляхом утворення спільних установ, закладів, комунальних підприємств, органів, служб та імплементацію спільних завдань.

Практика імплементації положень Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [1] підтвердила, що на сьогодні частина проблем на місцях знаходить вирішення шляхом застосування форми співробітництва, у вигляді «спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств» [1], в тому числі організації місць для розміщення твердих побутових відходів, впровадження різноманітних спільних, взаємовигідних проєктів, хоча підчас триваючого процесу об'єднання територіальних громад міжмуніципальне співробітництво як вагомий інструмент підвищення рівня спроможності громад, продовжує залишатися недооціненим.

Адже стан використання громадами механізмів міжмуніципального співробітництва в Україні, в порівнянні з Європейським союзом, є надзвичайно низьким, оскільки механізмами співробітництва громад скористалися лише 397 громад, що становить 27,02 % від загальної кількості утворених громад в Україні (1469 гр.).

Розвиток міжмуніципального співробітництва є надзвичайно важливим в процесі впровадження децентралізаційної реформи в Україні та розширенні можливостей громад найбільш ефективно використовувати власні ресурси, задля покращення життя мешканців відповідних територій.

Як показує аналіз стану міжмуніципального співробітництва в Україні та зарубіжного досвіду, інститут міжмуніципального співробітництва потребує постійного вдосконалення з врахуванням реалій сучасності, що є неможливим без детального вивчення проблемних питань з наукової точки зору.

Теоретична база дослідження. Міжмуніципальне співробітництво, як механізм співробітництва громад досліджували велика кількість вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема: С. В. Алфьоров, М. О. Баймуратов, Т. Г. Барабаш, В. М. Вакуленко, О. С. Врублевський, О. І. Гриндей, Н. М. Гринчук, С. А. Дяченко, В. С. Колтун, П. М. Любченко, В. В. Толкованов, В. П. Удовиченко, А. О. Шевченко, Т.М. Дерун, К. О. Закоморна, З.О. Сірик та інші.

Мета і завдання магістерської роботи. Метою магістерської роботи є науково-теоретичне обґрунтування сучасних механізмів міжмуніципального співробітництва у вирішенні місцевих проблем та розроблення практичних рекомендацій щодо їх удосконалення.

Для досягнення мети було визначено такі **завдання дослідження:**

- дослідити теоретичні засади та вивчити європейський досвід міжмуніципального співробітництва;
- проаналізувати нормативно-правове регулювання та організаційне забезпечення міжмуніципального співробітництва;
- оцінити сучасний стан міжмуніципального співробітництва у вирішенні місцевих проблем в Україні, на прикладі громад Рівненської області;
- дослідити основні проблеми та особливості міжмуніципальної співпраці в Україні;
- надати рекомендації щодо удосконалення механізмів та напрямки розвитку міжмуніципального співробітництва в Україні.

Об'єктом дослідження магістерської роботи є значення співробітництва територіальних громад у вирішенні місцевих проблем.

Предметом дослідження магістерської роботи є міжмуніципальне співробітництво.

Методи дослідження. В процесі дослідження використовувалися такі загальнонаукові методи як: діалектичний, теоретичного узагальнення – під час дослідження міжмуніципального співробітництва, як об'єкта теоретичного аналізу; порівняльний – в ході вивчення Європейського досвіду міжмуніципального співробітництва; формально-юридичний - під час

визначення бази нормативно – правового забезпечення міжмуніципального співробітництва; метод аналізу та синтезу – під час оцінки сучасного стану міжмуніципального співробітництва в Україні на прикладі Радивилівської громади та інших громад Рівненської області; метод наукового прогнозування – під час підготовки рекомендацій щодо удосконалення механізмів та шляхів вирішення проблемних питань у сфері міжмуніципального співробітництва в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів під час підготовки магістерської роботи полягає в тому, що вперше здійснено аналіз реалізації механізмів співробітництва громад у вирішенні місцевих проблем, після набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Закону України Про співробітництво територіальних громад щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад» № 2867-IX 12.01.2023 року, а також те, що вперше здійснено моніторинг стану ММС на прикладі громад Рівненської області.

Практичне значення одержаних результатів дослідження полягає в тому, що матеріали і висновки кваліфікаційної магістерської роботи можуть бути використані у практичній діяльності органів місцевого самоврядування в процесі використання механізмів співробітництва громад для вирішення місцевих проблем. Крім цього, законотворці зможуть використати їх для удосконалення нормативно-правових актів у сфері міжмуніципального співробітництва. Також, напрацьовані в процесі підготовки кваліфікаційної магістерської роботи результати можуть бути використані у навчальному процесі під час підготовки лекцій, розробленні спецкурсів для системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Інформаційною базою досліджень магістерської роботи є законодавчі та підзаконні норми права, які встановлюють організаційне забезпечення співробітництва між громадами в Україні та в країнах Європейського союзу, норми, форми, процедури, такої співпраці, підвищення ефективності,

проведення видатків та здійснення контролю, наукові та методичні розробки вітчизняних і закордонних учених, методичні рекомендації, реєстри статистичні та аналітичні матеріали Міністерству розвитку громад, територій та інфраструктури України, чинні договори у сфері міжмуніципального співробітництва Радивилівської громади та інших громад Рівненської області.

У роботі також були використані приклади реалізації міжмуніципального співробітництва в Україні та європейських країн.

Структура і обсяг магістерської роботи: Магістерська робота містить 63 сторінки основного тексту, список використаних джерел із 54 найменувань.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

1.1. Міжмуніципальне співробітництво як об'єкт теоретичного аналізу

Міжмуніципальне співробітництво представляє нову форму та підхід до розвитку на місцях, яка останнім часом в країнах Європейського Союзу, а також в Україні набуває все більшого впровадження та поширення.

Необхідність використання механізмів співробітництва муніципалітетами, в більшості випадків, пов'язано з наявними проблемами громад, які найефективніше можливо вирішити за допомогою міжмуніципальної співпраці, не зважаючи на вид громади (сільська, міська), територію, чисельність мешканців, економічний потенціал та самодостатність.

На думку В. С. Кравціва, І. З. Сторонянської «співпраця між громадами – один з невід'ємних чинників формування спільного потенціалу розвитку завдяки об'єднань зусиль навколо вирішення спільних проблем» [2].

З огляду на вищевикладене, міжмуніципальне співробітництво, крім ефективного зменшення наслідків іраціонального використання місцевих активів є правильним рішенням для вирішення проблемних питань не ідеальної моделі організації влади на місцях [3].

Згідно діючого законодавства співробітництво територіальних громад окреслюється як відносини двох чи більше територіальних громад, співпраця яких відбувається згідно договірних засад задля підтримки та забезпечення економічного, соціального, культурного розвитку територій, поліпшення якості надання послуг населенню на підставі спільної мети та інтересів, дієвого використання органами місцевого самоврядування (далі – ОМС) врегульованих законодавством повноважень.

Дане формулювання не в повному обсязі визначає предметність співробітництва громад, оскільки воно визначає мету, підстави, форми співпраці, але не враховує його ознак, строків, принципів та територіальності.

Дане тлумачення не в повній мірі окреслює сутність співпраці територіальних громад, так як у ньому зазначено про його цілі, форми та основне призначення, та не враховано момент строковості такої співпраці, не беруться до відома принципи добровільності та територіальності. Адже, на відміну від визначеного Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 року № 157-VIII принципу нерозривності території та визначеними внутрішньообласними межами, законодавство України дозволяє громадам співпрацювати незалежно від місцезнаходження громади (області, району тощо) [4].

Ратифікована Україною Європейська хартія місцевого самоврядування (далі – Хартія), визначає: «Місцеві влади, у межах своєї компетенції, мають право співробітничати, а також, у межах законодавства, формувати консорціуми з іншими місцевими владами задля забезпечення досягнення завдань, які становлять спільний інтерес» [5].

Співробітництво територіальних громад в Україні є об'єктом теоретичного аналізу багатьох науковців, які мають різні підходи до тлумачення визначення «міжмуніципального співробітництва», його завдань, ознак та предмету врегулювання.

На думку О. С. Врублевського «міжмуніципальне співробітництво це узгоджене спільне рішення громад спільно працювати та надавати певні ресурси для отримання обопільної користі, яка б була недосяжною у випадку їх самостійної чи окремої діяльності, яке завжди має свою ціну, оскільки потребує застосування певних зусиль, ресурсів, фінансування, та є результатом свідомого добровільного рішення, а не обов'язком виконання норм законодавства» [6, с.8].

С.М. Серьогіна, Ю.П. Шаров та інші розглядають взаємодію між муніципалітетами (міжмуніципальне співробітництво), як «автономну діяльність муніципалітетів, в особі їх представницьких органів спрямованих на подолання спільних проблем на місцях» [7, с.276].

На думку вищезазначених науковців, «мета такого співробітництва характеризується створенням комфортних та безпечних умов проживання для мешканців відповідних суб'єктів співробітництва, підвищення якості надання публічних та інших послуг населенню. Зазначена взаємодія, на думку співавторів згаданої вище монографії, є багатогранною, різносторонньою та перспективною, яка включає значну частину напрямків роботи органів місцевого самоврядування в сферах медицини, освіти, соціального захисту населення, транспорту, безпеки, ЖКГ тощо» [7, с.276].

Слід звернути увагу на те, що Законом України «Про співробітництво територіальних громад» [1] не надано визначення поняття «міжмуніципальне співробітництво», хоча у значній частині наукових публікацій співробітництво територіальних громад ототожнюється з міжмуніципальним.

Необхідно також відмітити те, що словосполучення «міжмуніципальне співробітництво» та «співробітництво територіальних громад» є синонімами, та зокрема ототожнюють однакові за змістом та характером дії органів місцевого самоврядування, які спрямовані на забезпечення згуртованості органів місцевого самоврядування та розвитку спроможності муніципалітетів під час здійснення ними власних повноважень.

Співробітництво громад не є новим інструментом у вирішенні питань місцевого значення, а вже доволі давно та активно застосовується в різних країнах, зокрема Європейського союзу.

На думку Т. Г. Барабаш, «співробітництво територіальних громад є перспективним напрямом діяльності малих громадських об'єднань і може використовуватися для розв'язання багатьох проблем їх життєдіяльності, а також покращання якості послуг, що досягається завдяки масштабності заходу» [8, с.49].

Т.Г. Барабаш також вважає, «якщо більшість громадян користується певними видами послуг або вони є масштабнішими, тим меншими будуть виробничі витрати, пов'язані з їх наданням» [8, с.49]. На її думку, «такий вид співробітництва виконує і управлінську функцію, що дає можливість

встановлювати і підтримувати взаємовигідні відносини між територіальними громадами та є окремою сферою їх господарської діяльності, яка забезпечує зростання економічних показників» [8, с.49].

На думку Любченко П. М., «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» [9 с.57], та «яке має ґрунтуватися на чітких цілях і бажанні через посилення солідарності та партнерства досягти необхідного результату» [9 с.57].

В. В. Толкованов вважає, «що співробітництво територіальних громад розглядається багатьма вітчизняними і зарубіжними вченими та практиками як дієвий інструмент муніципальної консолідації та покращення якості послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, яке має особливе значення для формування майбутніх громад, яким надане конституційне право об'єднувати на договірній основі свої зусилля і фінансові ресурси для вирішення спільних проблем розвитку. Такі об'єднання мають функціонувати за принципом «пробного шлюбу», переконуючись на власному досвіді у доцільності в подальшому злиття в єдину громаду в первісному або зміненому складі» [10 с.17].

В.М. Вакуленко, Н.М. Гринчук, Ю.Ф. Дехтяренко, В.В. Юзефович розглядають «співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво), як механізм місцевого розвитку та його фінансування, який ґрунтується на співпраці між територіальними громадами, спрямованій на забезпечення їх сталого розвитку завдяки об'єднанню ресурсів різних муніципалітетів» [11 с.55].

О.М. Гаркуша визначає міжмуніципальну співпрацю, як «ефективний інструмент підвищення якості адміністративних послуг, вдосконалення управління органами місцевого самоврядування, а також як перехідну форму

реформування територіальної організації та місцевого самоврядування в Україні» [12 с.77].

На думку Дерун Т.М., «головний зміст співробітництва полягає в тому, що його необхідно розглядати як ефективний інструмент покращення якості надання послуг, удосконалення менеджменту органів місцевого самоврядування, а також як проміжну форму в процесі реформування в Україні місцевого самоврядування та територіальної організації влади» [13 с.3].

В. Демчишен визначає міжмуніципальне співробітництво, «як відносини між двома або кількома ОМС (тобто органами місцевого самоврядування), які мають статус юридичних осіб і певну політичну, юридичну та фінансову автономію (відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування)» [14 с.3].

Закоморна К.О. вважає, що «співробітництво муніципалітетів – це інноваційна форма діяльності громад, яка є логічним рішенням для нейтралізації наслідків нераціонального розподілу функцій та ресурсів між різними рівнями публічної влади, недосконалої організації територіальної влади, і тому у різноманітних варіаціях використовується в зарубіжних країнах» [15 с.3].

На думку Сірик З.О. «співробітництво територіальних громад - це окрема специфічна форма реалізації права на місцеве самоврядування» [16 с.106].

З огляду на висновки вищезазначених науковців, міжмуніципальне співробітництво це муніципально-правові відносини двох чи більше територіальних громад в особі органів місцевого самоврядування з наділеними визначеними повноваженнями та ресурсною базою, що співпрацюють на договірних засадах, у законодавчо визначених формах, строково або безстроково задля забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, поліпшення якості наданих населенню послуг на підставі спільних інтересів.

1.2. Європейський досвід міжмуніципального співробітництва

М. В. Максимчук, С. М. Кльоба відмічають, що «зарубіжний досвід реалізації реформ місцевого самоврядування на засадах децентралізації свідчить про те, що розвиток міжмуніципального співробітництва (ММС) реформованими структурами самоврядування на місцях є дієвим інструментом підвищення економічної, соціальної та інституційної ефективності їх функціонування. В Україні на сучасному етапі трансформаційних перетворень і децентралізації влади міжмуніципальне співробітництво розвивається недостатньо динамічно й неоднорідно в розрізі регіонів держави» [17 с.25].

Сірик З.О. зазначає, «що так чи інакше, але кожна держава має розбалансовану систему розміщення продуктивних сил, що обумовлено багатьма факторами. І цей аспект проблеми спроможності муніципалітетів не можна було вирішити за рахунок зміни адміністративних кордонів останніх. Але вирішення диспропорційності територіального розвитку передбачалося здійснити як раз за рахунок механізму співробітництва громад» [18 с.6].

На думку Бориславської О., Заверухи І.В., «в основі побудови систем місцевого самоврядування сучасних держав лежить їх адміністративно-територіальний устрій, що виступає однією з найважливіших складових організації держави. Метою поділу території держави на відповідні адміністративно-територіальні одиниці є створення умов для формування найбільш ефективної системи публічної адміністрації, заснованої на врахуванні географічних, демографічних, економічних, соціальних, культурних та інших особливостей територіальних одиниць, що здійснюється з метою забезпечення її максимальної відповідності потребам населення» [19 с.32].

На нашу думку саме від якості організації адміністративно-територіального устрою країни, залежить потреба у необхідності та доцільності використання інструментів ММС.

З досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців вбачається, що «історія локального місцевого мініципального розвитку в країнах Європи, зокрема у сфері міжмуніципального співробітництва є доволі давньою і характеризується накопиченням значного досвіду у вигляді форм, методів, інструментів, кращих практик і прикладів співробітництва» [20 с.2]. Руді Халст і Андре Монфорт зазначають, що «перші нормативно-правові акти, які регулювали «правила гри» у сфері міжмуніципальної співпраці з'явилися ще в першій половині дев'ятнадцятого сторіччя. Найперше в Швейцарії – з 1804 року, Данії – 1838 року, в Голандії -1849 року, в Швеції – 1863 року» [21 с.2].

Існує безліч випадків коли об'єднання громад не найкращий варіант для вирішення проблем муніципалітетів, оскільки воно може сприйматися членами громад як поглинання, приєднання чи втрата колишньої самоврядності. Інструменти співробітництва вбачаються в Європі не альтернативою об'єднанню, а доповнюючим заходом.

Одним із перших та основних документів сучасності, предметом регулювання якого є врегулювання механізмів та визначення основних засад міжмуніципальної співпраці є «Європейська рамкова конвенція між територіальними общинами або властями» [22] від 21 травня 1980 року, ратифікована Україною постановою Верховної Ради України № 3384-ХІІ від 14.07.1993 року [22].

Форми організації ММС в нормативними, законодавчими документами і угодами у галузі міжмуніципальної співпраці інших країнах зумовлені, відзначаються специфічними відмінностями країн ЄС, проте охоплюють вичерпний методів і форм, який прописано у «Керівництві до інструментарію інтер - муніципальної кооперації» [23], виданому Радою Європи.

Вищезазначений перелік «містить шість основних видів форм ММС, це зокрема: 1) неформальна організація; 2) контракт; 3) організація публічного права; 4) приватне підприємство (бізнес); 5) єдине цільове чи мультицільове підприємство, утворене згідно положень публічного права; 6) об'єднана

територіальна організація» [23]. Названий перелік по суті відображається серед видів дозволених заходів співробітництва країн ЄС, проте формально він може відрізнитися, в залежності від законодавства конкретної країни.

В країнах Європи передбачені наступні основні форми міжмуніципального співробітництва:

- призначення одного, відповідального за виконання покладених на нього функцій муніципалітету із найкращою функціональною та економічною спроможністю;
- передача повноважень одному суб'єкту управління (організації), який включає представників від усіх муніципалітетів, які співпрацюють та інтереси (завдання) яких співпадають;
- створення міжмуніципальної асоціації як управляючого органу здебільшого, у вигляді окремого суб'єкта (комунального підприємства, неприбуткової, громадської організації).

Необхідно зауважити, що основні форми міжмуніципального співробітництва, які використовуються в країнах Європи, вже імплементовані та активно використовуються в Україні, зокрема це укрупнення (об'єднання) територіальних громад та здійснення міжмуніципальної співпраці шляхом укладення відповідних договорів. Хоча вважаємо, що об'єднання територіальних громад не є тотожним поняттям співробітництву громад, оскільки результатом об'єднання є утворення з декількох громад однієї громади – нового потенційного суб'єкта співробітництва.

Вирішуючи питання необхідності укладення угод міжмуніципального сторони з числа країн Європейського союзу враховують рекомендації, що надаються Організацією економічного співробітництва і розвитку – OECD щодо доцільності та обрання форм співробітництва [24].

Слід зауважити, що зокрема в країнах Європейського союзу, в більшій мірі з огляду на існуючий досвід використання інструментів співробітництва громад, найефективніше та успішно побудовано нормативну платформу для

найрезультативнішого використання засобів розвитку громад в наступній організаційній взаємодії: місто-село, регіон-регіон, місто-місто, місто-регіон тощо.

Необхідно відмітити, що надзвичайно важливим для впровадження в Україні може стати успішна практика використання механізмів міжмуніципального співробітництва у розбудові компактних поселень міського типу в сільській місцевості, створення новітніх кластерів хз використанням високих передових технологій, вирощування органічно-чистої продукції, ІТ тощо.

Вивчаючи досвід міжмуніципального співробітництва в Європейському союзі, найкращим взірцем для України буде практика ММС, що реалізується в Республіці Польща, оскільки ця країна найбільш близька до України за принципами адміністративно-територіального поділу та організації місцевого самоврядування.

Питання міжмуніципального співробітництва в Республіці Польща регулюється зокрема Законом «Про Гмінне самоврядування» [25] від 08 березня 1990 року, положеннями якого визначено, що «з метою спільного виконання громадських завдань гміни можуть об'єднуватися в гмінні спілки (*związki międzygminne*)» [25], «які виконують громадські завдання від свого імені та на свою відповідальність» [25].

Положеннями Закону «Про Гмінне самоврядування», також надано право гмінам «на основі угоди доручати одній з них виконання визначених ними громадських завдань» [25], а «гміна, яка виконує громадські завдання, визначені договором, приймає права та обов'язки інших гмін, які пов'язані з дорученими їй завданнями, а гміни зобов'язані виділяти засоби на виконання дорученого завдання» [25]. Окрім цього згаданим законом передбачено, що з метою просування положень місцевого самоврядування, муніципалітети можуть утворювати асоціації.

Найпоширенішою у Польщі формою міжмуніципального співробітництва визначеною вищезазначеним законом, є саме об'єднання громад в гмінні

спілки, які є юридичними особами. У відповідності до Закону Польської Республіки Про Гмінне самоврядування «Рішення про створення спілки приймають ради зацікавлених гмін, внаслідок чого, права, пов'язані з виконанням завдань переданих спілці, переходять до спілки з дня оголошення статуту спілки» [25]. Рішення щодо питань, які входять до компетенції спілки приймають збори спілки, які виконують одночасно функцію контролю. Функцію виконавчих органів спілки виконує правління. Станом на 30 вересня 2023 року в Польщі зареєстровано 323 гмінних спілок.

Успішними прикладами такої співпраці, є діяльність гмінної спілки за договором укладеним у 2022 році, між гміною Коберж та м. Тихе (Сілезьке воєводство) з організації та утримання будинку соціальної допомоги в гміні Коберж, за яким громада м. Тихе передає частину повноважень у сфері соціального захисту гміні Коберж з передачею частини фінансування необхідної для функціонування будинку соціальної допомоги, який обслуговує населення обидвох громад. До моменту утворення такої спілки в обох громадах - учасниць співпраці, здійснювали діяльність будинку соціальної допомоги, що зважаючи на невелику відстань між громадами та незначної кількості користувачів соціальних послуг, призводило до неефективного використання бюджетних коштів обох громад [26].

Ще одним прикладом успішного використання механізмів міжмуніципальної співпраці в Республіці Польща є утворення у 1991 році муніципального об'єднання «ЯСЬОНЬКА в м. Жешув Підкапатського воєводства між гмінами Глогув Малопольський, м. Жешув та гміною Тшебовніско, завданням якої є забезпечення авіаційних послуг для населення громад шляхом утримання та фінансування аеропорту в м. Жешув [27]. Це дало змогу здешевити експлуатацію зазначеного аеропорту, утворити додаткові робочі місця для мешканців суб'єктів співробітництва та збільшити податкові надходження та інвестиції в економіку громад.

Також слід звернути увагу на міжгмінний договір, укладений між гмінами Бєсько, Буковсько, Дукла, Івоніч-Здрой, Ясліська, Команча, Романов, Зарчин

Підкарпатського воєводства у сферах: здійснення заходів з розвитку економіки та місцевого підприємництва, популяризації природних і культурних цінностей, популяризації активного відпочинку, облаштування мікрководозатримуючих водойм з рекреаційною функцією, будівництва та модернізації місцевих багатофункціональних туристичних доріг, реалізації проектів «у сфері поводження з відходами, енергоефективності та відновлюваних джерел енергії» та транспорту з низьким рівнем викидів, підтримки охорони та догляду за пам'ятками, реалізації освітніх завдань, водопостачання та водовідведення [27].

Розвитку ММС у Польщі сприяло також членство в Європейському союзі, оскільки багато проектів, які фінансувалися та фінансуються з ЄС містили вимоги щодо їх реалізації учасниками міжмуніципального співробітництва.

Слід зауважити, що на відміну від інших Європейських держав, де наявна велика кількість можливостей використовувати різні можливості самостійного вирішення місцевих проблем, у Франції міжмуніципальна співпраця, є єдиною можливістю вирішення місцевих проблем. На думку Полтавця В.Д. «необхідність міжмуніципального співробітництва у Франції пояснюється великою кількістю комун на її території. Крім того, що вони численні, французькі комуни також зазвичай невеликого розміру з незначною кількістю жителів» [28]. «У середньому площа французької комуни – 14,88 км², чисельність населення – 1722 особи. До того ж 31927 з 36682 французьких комун (тобто 87%) налічують менше ніж 2000 жителів» [28]. На його думку «як наслідок цієї структури, насамперед дрібні сільські комуни, не в змозі самостійно вирішувати такі питання, як управління відходами, постачання питної води, будівництво великих об'єктів. Завдяки міжмуніципальному співробітництву у комун з'явилася можливість утворити спільноту, що дає змогу разом реалізовувати деякі повноваження, зменшуючи кількість рівнів управління [28]. Полтавець В.Д. вважає, що міжмуніципальне співробітництво, що базується на принципі самоврядування територіальних утворень, виражається в об'єднанні

кількох комун для реалізації спільної діяльності в одній або кількох сферах. Об'єднуючись, комуни створюють надмуніципальні структури, які можуть набувати різних форм. Коли комуни об'єднуються для співпраці у певних сферах, вони можуть вибирати одну з юридичних форм публічно-правових структур міжмуніципального співробітництва (ПСМС), а саме міжкомунальні синдикати і ПСМС з власним податковим режимом» [28].

В Німеччині виділяють дві форми міжмуніципального співробітництва: «політичну» та «господарську». «Так, до господарських форм відноситься, зокрема, право органів місцевого самоврядування утворювати міжмуніципальні об'єднання і засновувати господарські товариства, а також інші міжмуніципальні організації з метою об'єднання фінансових коштів або залучення додаткових коштів у вигляді інвестицій. Натомість політичне співробітництво ознаменувалося суто представництвом інтересів територіальних громад у відносинах з органами державної влади федерального та земельного рівнів» [29].

На думку В.В. Толкованова «в Німеччині питання ММС набувають останнім часом особливого значення [29]. «Так, у федеральній землі Гессен ММС має довгу традицію, адже Закон про спільну діяльність громад був прийнятий ще у 1969 році» [29]. «Його практична реалізація засвідчила, що, працюючи за принципами міжмуніципального співробітництва, можна досягати значних показників економії у сферах водопостачання та забезпечення, очищення сточних вод, транспортного руху тощо» [29]. «Слід зазначити, що Уряд федеральної землі Гессен з 2004 року надає фінансове сприяння проектам міжмуніципального співробітництва (дотації) з фонду фінансового вирівнювання, а саме: 75 000 євро (стандартний варіант підтримки за умови участі у проекті ММС 3 громад учасниць) та 100 000 євро (у разі участі 4 та більше громад)» [29].

Міжмуніципальне співробітництво в Латвії регламентується Законом України «Про співпрацю між органами місцевого самоврядування», яким передбачено можливість міжмуніципального співробітництва між декількома

органами місцевого самоврядування, окрім цього створювати для досягнення спільних цілей товариства, але саме основне можливість приєднуватися до діючих угод про співробітництво. Починаючи з 04 квітня 2023 року, можливість приєднання громад до діючих угод міжмуніципальної співпраці дозволена і в Україні.

Здійснивши аналіз прикладів міжмуніципальної співпраці вищезазначених Європейських країн, приходимо до висновку, що вони в більшій мірі використовують інтегровані форми співпраці, використовуючи які, з'являється можливість вирішення низки місцевих, спільних для декількох громад проблем, зменшуючи витрати на їх подолання. Слід зауважити, що законодавство України не надає можливостей застосовувати такі форми співпраці.

Висновки до розділу 1

Міжмуніципальне співробітництво представляє нову форму та підхід до розвитку на місцях, яка останнім часом в країнах Європейського Союзу, а також в Україні набуває все більшого впровадження та поширення.

Цей механізм пов'язаний із зіткненням місцевої влади з низкою різноманітних проблем, можливість регулювання яких пропонується саме співпрацею територіальних громад, яка окреслюється значним потенціалом та є корисною у забезпеченні розвитку територіальних громад, незалежно від їх величини.

Надзвичайно важлива роль використання інструментів співробітництва громад обумовлена тим, що враховуючи практику впровадження міжмуніципального співробітництва в інших країнах муніципалітети, незалежно від їх площ, ресурсів, а також кількості мешканців, в більшості випадків не самодостатні.

З огляду на вищевикладене, міжмуніципальне співробітництво, крім ефективного зменшення наслідків іраціонального використання місцевих активів, є правильним рішенням для вирішення проблемних питань не ідеальної моделі організації влади на місцях

Інститут міжмуніципального співробітництва є об'єктом теоретичного аналізу багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців, які не мають однозначного підходу до тлумачення поняття «міжмуніципального співробітництва», його завдань.

З огляду на висновки науковців, які детально вивчали питання ММС в своїх наукових працях, міжмуніципальне співробітництво це муніципально-правові відносини двох чи більше територіальних громад в особі органів місцевого самоврядування з наділеними визначеними повноваженнями та ресурсною базою, що співпрацюють на договірних засадах, у законодавчо визначених формах, строково або безстроково задля забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, поліпшення якості наданих населенню послуг на підставі спільних інтересів.

Так чи інакше, але кожна держава має розбалансовану систему розміщення продуктивних сил, що обумовлено багатьма факторами. І цей аспект проблеми спроможності муніципалітетів не можна було вирішити за рахунок зміни адміністративних кордонів останніх. Але вирішення диспропорційності територіального розвитку передбачалося здійснити як раз за рахунок механізму співробітництва громад.

Еволюція та Стан співробітництва між громадами та ефективність його використання є значно відмінним в різних країнах, що в більшій мірі залежить від культурних традицій, нормативно-правового забезпечення, правосвідомості населення, економічного розвитку відповідних територій.

Існує безліч випадків коли об'єднання громад не найкращий варіант для вирішення проблем муніципалітетів, оскільки воно може сприйматися членами громад як поглинання, приєднання чи втрата колишньої самоврядності. Інструменти співробітництва вбачаються в Європі не альтернативою об'єднанню, а доповнюючим заходом.

Одним із перших та основних документів сучасності, предметом регулювання якого є врегулювання механізмів та визначення основних засад міжмуніципальної співпраці є «Європейська рамкова конвенція між

територіальними общинами або властями» від 21 травня 1980 року, ратифікована Україною постановою Верховної Ради України № 3384-ХІІ від 14.07.1993 року [22].

Форми організації ММС в інших країнах зумовлені нормативними, законодавчими документами і угодами у галузі міжмуніципальної співпраці, відзначаються специфічними відмінностями країн ЄС, проте охоплюють вичерпний методів і форм, який прописано у «Керівництві до інструментарію інтер - муніципальної кооперації» [23], виданому Радою Європи.

Вирішуючи питання необхідності укладення угод міжмуніципального сторони з числа країн Європейського союзу враховують рекомендації , що надаються Організацією економічного співробітництва і розвитку – OECD щодо доцільності та обрання форм співробітництва [24].

Ефективний розвиток міжмуніципального співробітництва в Україні неможливий без детального аналізу та вивчення досвіду інших провідних розвинених країн в зазначеній сфері, зокрема країн Євросоюзу.

З досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців вбачається, що «історія локального місцевого мініципального розвитку в країнах Європи, зокрема у сфері міжмуніципального співробітництва є доволі давньою і характеризується накопиченням значного досвіду у вигляді форм, методів, інструментів, кращих практик і прикладів співробітництва» [20 с.2]. Руді Халст і Андре Монфорт зазначають, що «перші нормативно-правові акти, які регулювали «правила гри» у сфері міжмуніципальної співпраці з'явилися ще в першій половині дев'ятнадцятого сторіччя. Найперше в Швейцарії – з 1804 року, Данії – 1838 року, в Голандії -1849 року, в Швеції – 1863 року» [21 с.2].

Необхідно зауважити, що основні форми міжмуніципального співробітництва, які використовуються в країнах Європи, вже імплементовані та активно використовуються в Україні, зокрема це укрупнення (об'єднання) територіальних громад та здійснення міжмуніципальної співпраці шляхом укладення відповідних договорів. Хоча вважаємо, що об'єднання

територіальних громад не є тотожним поняттям співробітництву громад, оскільки результатом об'єднання є утворення з декількох громад однієї громади – нового потенційного суб'єкта співробітництва.

Слід зауважити, що зокрема в країнах Європейського союзу, в більшій мірі з огляду на існуючий досвід використання інструментів співробітництва громад, найефективніше та успішно побудовано нормативну платформу для найрезультативнішого використання засобів розвитку громад в наступній організаційній взаємодії: місто-село, регіон-регіон, місто-місто, місто-регіон тощо.

Надзвичайно важливим для впровадження в Україні може стати успішна практика використання механізмів міжмуніципального співробітництва у розбудові компактних поселень міського типу в сільській місцевості, створення новітніх кластерів з використанням високих передових технологій, вирощування органічно-чистої продукції, ІТ тощо.

Вивчаючи досвід міжмуніципального співробітництва в Європейському союзі, найкращим взірцем для України буде практика ММС, що реалізується в Республіці Польща, оскільки ця країна найбільш близька до України за принципами адміністративно-територіального поділу та організації місцевого самоврядування.

Питання міжмуніципального співробітництва в Республіці Польща регулюється зокрема Законом «Про Гмінне самоврядування» [25] від 08 березня 1990 року, положеннями якого визначено, що «з метою спільного виконання громадських завдань гміни можуть об'єднуватися в гмінні спілки (zwiazki międzygminne)» [25], які виконують «громадські завдання від свого імені та на свою відповідальність» [25].

Положеннями Закону «Про Гмінне самоврядування», також надано право гмінам «на основі угоди доручати одній з них виконання визначених ними громадських завдань»[25], а «гміна, яка виконує громадські завдання, визначені договором, приймає права та обов'язки інших гмін, які пов'язані з дорученими їй завданнями, а гміни зобов'язані виділяти засоби на виконання

дорученого завдання [25]. Окрім цього згаданим законом передбачено, що з метою просування положень місцевого самоврядування, муніципалітети можуть утворювати асоціації.

Міжнародний досвід у сфері впровадження і розвитку міжмуніципального співробітництва вказує, що такий інструмент є надзвичайно важливим та зачасти єдино можливим у вирішенні питань місцевого значення, як правило в дрібних муніципалітетах, де відсутні необхідні ресурси. В Україні необхідно удосконалювати нормативну базу у сфері співробітництва територіальних громад з врахуванням іноземних найкращих практик, щоб співробітництво громад відігравало домінуючу роль у вирішенні місцевих проблем.

РОЗДІЛ 2. СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ МІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В УКРАЇНІ

2.1. Нормативно-правове регулювання міжмуніципального співробітництва в Україні

Оскільки Закон України «Про співробітництво територіальних громад» визначає «організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю» [1], то аналізуючи питання нормативно-правового регулювання міжмуніципального співробітництва в Україні, необхідно дати визначення поняттю «громади», як основного та первинного суб'єкта співробітництва [30].

У «Конституції України» (ст. 140–143), 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» [31].

У Цивільному кодексі України (ст.ст. 2, 169) зазначено, що «територіальні громади є учасниками цивільних відносин..., можуть

створювати комунальні підприємства, навчальні заклади, підприємницькі товариства, приймати участь в їх діяльності на загальних підставах» [32].

В Європейській хартії місцевого самоврядування, 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» [5].

Статтею 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що «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» [33].

З огляду на свою сутність територіальна громада – це самостійна адміністративно-територіальна одиниця, в якій мешканці, що постійно проживають в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, завдяки добровільному поєднанню інтелектуальних, фінансових, матеріальних та природних ресурсів, здійснюють свою життєдіяльність з метою забезпечення власного добробуту та розвитку певної території.

І саме питання забезпечення добробуту мешканців можливо вирішувати найбільш ефективно, завдяки міжмуніципальному співробітництву.

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

Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року слугує головним міжнародно-правовим документом щодо місцевого самоврядування для країн-членів Європи та важливою основою муніципального права європейських держав. Основним принципом Хартії є класичний принцип субсидіарності, згідно якого саме на нижчих рівнях управління доцільним є вирішення таких проблем місцевого значення, які на цьому рівні найкраще можуть бути вирішені. У відповідності до Хартії, яка є ратифікованою Україною, «ОМС мають право, здійснюючи свої повноваження, співпрацювати та в рамках закону утворювати консорціуми з іншими ОМС з метою реалізації завдань, що становлять спільний інтерес» [34 с.66-74].

Тривалий період часу в Україні не було належного нормативного забезпечення, щоб реалізувати це право територіальними громадами, а з'явилося воно лише з початком реалізації реформи децентралізації, у 2014 році [35 с.20].

Значним є вплив на формування нормативного забезпечення співробітництва територіальних громад реформи місцевого самоврядування «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р від 01 квітня 2014 року» [36], положеннями якої визначено, що її метою є «визначення спрямованості, механізмів і строків формування дієвого місцевого самоврядування та територіальної організації влади заради утворення і підтримки повноцінної життєдіяльності громадян, надання доступних та високоякісних послуг, задоволення інтересів мешканців в усіх сферах їх діяльності, узгодження інтересів держави та територіальних громад» [36].

Зазначеною концепцією також визначено що, важливим принципом реформи закріплено «надання територіальним громадам права ... об'єднувати свої майно та ресурси у межах співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та ефективнішого надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад» [36].

Стаття 142 Конституції України зазначає, що «територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів заради виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, утворювати для цього відповідні органи і служби» [31]. З цього випливає, що в нормах базового закону мають закріплюватися не тільки принципи та організаційно-правові засади ММС, а також механізми такої співпраці, його стимулювання, фінансування та контроль. Зазначимо, що впродовж тривалого часу не було законодавчого закріплення реалізації цієї норми, через те конституційна норма права на співпрацю мала лише декларативний характер. Конституція України закріпила ключові ознаки співпраці. По-перше, конкретно визначені суб'єкти співпраці: ними можуть бути лише територіальні громади села, селища, міста. По-друге співробітництву характерний договірний характер. По-третє, чітко обумовлена мета об'єднання таких об'єктів. Однак відсутність дієвого організаційно-правового механізму взаємодії територіальних громад спричинила те, що на практиці до 2014 року співробітництво територіальних громад практично не здійснювалося.

Частиною 3 статті 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що «територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на договірних засадах на праві спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ і створювати для цього відповідні органи і служби» [33]. Тобто визначено основу матеріального базису співпраці територіальних утворень – право комунальної власності.

Базовим нормативно-правовим актом, що визначає правові основи міжмуніципального співробітництва є Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року [1]. Яким визначено, що: «Цей

Закон визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю» [1].

Фінансові аспекти ММС визначаються Бюджетним кодексом України. Так, статтею 75 названого Кодексу визначено, що «територіальні громади можуть об'єднувати на договірних засадах кошти бюджетів для виконання спільних проєктів чи для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ з урахуванням передачі коштів між місцевими бюджетами на здійснення видатків місцевих бюджетів» [37].

Співробітництво громад є також предметом регулювання низки інших нормативно-правових актів України, зокрема частиною 5 статті 30 Закону України «Про управління відходами» № 2320-IX від 20.06.2022 року визначено, що «територіальні громади на засадах співробітництва можуть спільно фінансувати будівництво, реконструкцію та/або утримання об'єктів оброблення побутових відходів, реалізовувати спільні проєкти, спільно фінансувати (утримувати) підприємства, установи та організації комунальної форми власності, утворювати спільні комунальні підприємства, установи та організації, спільний орган управління» [38]. Частиною 3 ст. 32 зазначеного закону передбачена можливість для органів місцевого самоврядування, в рамках співробітництва територіальних громад «приймати рішення про визначення єдиного адміністратора послуги з управління побутовими відходами для декількох територіальних громад» [38]. Частиною 4 ст. 29 Закону України «Про медіа» № 2849-IX від 13.12.2022 визначено, що «суб'єктами у сфері місцевих публічних аудіовізуальних медіа є комунальні некомерційні підприємства, засновані органами місцевого самоврядування, у тому числі на основі договору про співробітництво» [39].

Частиною 3 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» N 5203-VI, 06.09.2012 визначено, що «територіальні громади, з урахуванням Закону України «Про співробітництво територіальних громад», можуть укладати між собою договори про співробітництво територіальних громад з метою

підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей» [40]. Частина 4 ст. 62 Кодексу цивільного захисту України N 5403-VI від 02.10.2012, визначає, що «територіальні громади можуть здійснювати співробітництво відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» з метою спільного забезпечення місцевої пожежної охорони» [41].

Нормативну базу співпраці також формують «Примірні форми договорів про співробітництво територіальних громад та додаткових договорів про приєднання до співробітництва, затверджені наказом Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України від 05.04.2023 р. № 217 Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад та додаткових договорів про приєднання до співробітництва» [42].

Оскільки Законом України «Про співробітництво територіальних громад» [1] 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 примірні форми договорів про співробітництво визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування» [43].

Мінрегіоном також підготовлено Методичні рекомендації щодо практичного застосування положень Закону України «Про співробітництво територіальних громад» в частині організації та юридичного оформлення співробітництва [44].

Здійснення моніторингу стану співробітництва територіальних громад регламентується Наказом Мінрегіону від 15.08.2014 № 225 Про затвердження

Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад, яким визначено порядок формування реєстру, який ведеться у електронній формі українською мовою [45]. Метою реєстру слугує облік та моніторинг договорів про співробітництво, відкритість та доступність інформації про такі договори.

Важливою та надзвичайно прогресивною нормою у сфері міжмуніципального співробітництва повинен стати «Закон України Про внесення змін до Закону України Про співробітництво територіальних громад щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад» [46] № 2867-IX від 12.01.2023 року. Положення зазначеного закону «передбачають можливість приєднання територіальних громад до існуючого співробітництва, запровадження змішаного договору до правовідносин у сфері співробітництва, можливість для голів самостійно ініціювати приєднання до угод про співробітництво з подальшим закріпленням рішенням сесії, а також можливість застосування різних форм проведення засідань комісії з підготовки проекту договору про співробітництво, зокрема й онлайн» [51].

Зазначений закон набрав чинності 04 квітня 2023 року.

Прикінцевими положеннями згаданого вище Закону зобов'язано «Кабінет Міністрів України вжити заходів щодо прийняття та/або оновлення нормативних актів органів виконавчої влади, що впливає з цього Закону, забезпечивши набрання ними чинності одночасно з набранням чинності цим Законом» [46].

2.2. Організаційне забезпечення співробітництва територіальних громад в Україні

Міжмуніципальне співробітництво, яке є одним з основних можливих варіантів взаємодії територіальних громад в особі органів місцевого самоврядування, є об'єктом регулювання певної кількості законодавчих та підзаконних нормативно – правових актів України. Вказані норми

законодавства встановлюють чітко визначені правила поведінки суб'єктів співробітництва, під час виникнення ініціативи та реалізації результатів такого співробітництва.

Це є методом, за допомогою якого держава здійснює регулювання зазначеного важливого виду взаємовідносин органів місцевого самоврядування, задля утвердження уніфікованих єдиних правил для суб'єктів співробітництва, які прийняли рішення щодо його започаткування та реалізації.

Нормативні кордони виступають дійсно тією платформою, за межами якої учасники міжмуніципального співробітництва повинні були б використовувати не законодавчі норми, а усталеними традиціями. Щодо можливостей ефективного впровадження співробітництва, то його врегулювання правовими механізмами є цілком достатніми для потенційних учасників такого співробітництва, а саме для успішної реалізації поставлених завдань із застосуванням існуючих в Україні нормативно-правових актів.

Процедура міжмуніципального співробітництва здійснюється на підставі договірного узгодження зацікавлених територіальних громад в особі відповідних органів місцевого самоврядування, у відповідності та на підставі положень Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [1].

З огляду на вищевикладене, здійснення співробітництва громад відбувається на підставі прийняття узгодженого рішення представницьких органів потенційних суб'єктів міжмуніципального співробітництва, а саме міських, селищних, чи сільських рад, яке приймається після проведення відповідних консультацій з громадськістю.

Вважається, що варіантами співробітництва територіальних громад є форми співробітництва, які визначені Законом України «Про співробітництво територіальних громад», а також додаткові змішані види співпраці [1].

Форма співробітництва як правове юридичне визначення представляє чітко визначені правила для представницьких органів самоврядування, уповноважених представляти цей орган працівників, а також зацікавлених сторін, які, саме основне, визначені положеннями чинного законодавства, та на

підставі яких у встановлений спосіб виникають юридичні зобов'язання та взаємовідносини.

В частині функціонування інституту міжмуніципального співробітництва, його юридичними формами фактично виступають визначені варіанти співробітництва між громадами, які відповідають їх намірам, предмету врегулювання та поставленим завданням, які дають змогу розрізняти види договорів один від іншого.

В контексті співробітництва територіальних громад, «його правовими формами можна назвати ті види співпраці громад, внутрішній зміст яких складає специфіка предмету домовленостей сторін відповідних договорів, що дозволяє відрізняти один договір від іншого» [47 с.5-10].

Законом України «Про співробітництво територіальних громад» визначено наступних п'ять форм співробітництва:

- 1) «делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів» [1];
- 2) «реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів» [1];
- 3) «спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності - інфраструктурних об'єктів» [1];
- 4) «утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій - спільних інфраструктурних об'єктів» [1];
- 5) «утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень» [1].

Всі визначені в Україні п'ять форм співробітництва між громадами мають свої відмінності в залежності від мети та предмету врегулювання. З огляду на це, наявні форми співробітництва можна відрізняти одну від іншого.

Кожна з визначених п'яти форм міжмуніципального співробітництва детально врегульована статтями 10-14 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [47 с.8].

Частиною першою статті 10 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» законодавцем надано загальну характеристику меті співробітництва за формою **делегування виконання окремих завдань**.

В положеннях згаданої норми закону метою форми делегування завдань є «забезпечення виконання повноважень згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів з можливістю передачі окремих повноважень одному із суб'єктів співробітництва для вирішення одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів» [1].

Основними ознаками форми делегування виконання окремих завдань є «перелік завдань, що делегуються органу місцевого самоврядування суб'єкта співробітництва, вимоги до виконання органом місцевого самоврядування одного із суб'єктів співробітництва делегованих іншими суб'єктами співробітництва завдань та обсяг коштів місцевих бюджетів, що передаються місцевому бюджету органу місцевого самоврядування суб'єкта співробітництва на виконання делегованих завдань» [1].

Прикладом даної форми співробітництва є делегування завдань у сфері забезпечення осіб з особливими потребами освітою, а саме функціонування одного інклюзивного ресурсного центру для потреб декількох громад.

Також за допомогою цієї форми договору можна взаємно делегувати завдання суб'єктам співробітництва (обмін завданнями). Коли, для прикладу, одна громада передає іншій повноваження у сфері управління закладами освіти на визначеній території, а інша - у сфері соціального захисту населення.

Форма співробітництва у вигляді **реалізації спільних проектів** є більш гнучкою, оскільки в Законі «Про співробітництво територіальних громад» не визначено мети такого співробітництва.

Частиною першою ст. 11 зазначеного закону встановлено обов'язок для суб'єктів співробітництва, самостійно визначати мету спільного проекту.

Мета спільного проекту визначається у вигляді індикаторів виконання завдань спільного проекту- результату.

Ця форма співробітництва може передбачати не лише передачу фінансових ресурсів на його реалізацію, а також інші види внесків (надання будівельної техніки, будівельних матеріалів, приміщень тощо).

Прикладом такої форми співробітництва, може слугувати реалізація спільного проекту з будівництва дороги, яка з'єднує населені пункти обох громад.

Що стосується такої форми співробітництва як **«спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності»**, метою реалізації такої форми є «забезпечення ефективного використання ресурсів територіальних громад на основі спільного застосування наявних в одного із суб'єктів співробітництва об'єктів комунальної інфраструктури» [1].

Сама назва даної форми вказує на те, що зазначена форма реалізується шляхом «передачі бюджетних коштів на утримання декількома суб'єктами міжмуніципального співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності» [1].

Реалізація зазначеної форми полягатиме у забезпеченні створеними юридичними особами комунальної форми власності виконання завдань, які є взаємовигідними для всіх суб'єктів такого співробітництва.

Відмінною рисою даного виду співробітництва від «утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій» [1] є те, що відповідне комунальне підприємство, установа чи організація, на момент ініціативи співробітництва є утвореним та здійснює відповідну діяльність.

Прикладом такого співробітництва може бути здійснення суб'єктами співробітництва фінансування комунального підприємства з видалення та знешкодження твердих побутових відходів.

Статтею 14 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» визначено, що метою співробітництва за формою «утворення спільного органу управління» є «спільне виконання визначених законом повноважень, що належать до компетенції органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва, та з метою економії коштів, необхідних для їх утримання (оптимізації чи зменшення видатків)» [1].

Зазначений вид співробітництва може здійснюватися шляхом утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління.

У договорі про організацію співробітництва за вказаною формою повинна бути чітко та конкретизовано зазначена мета співробітництва, «повноваження, що реалізуються спільним органом управління, та його функції, спосіб утворення спільного органу управління та його майна» [1].

Законом також визначено, що «спільний орган управління може утворюватися як окремий виконавчий орган сільської, селищної, міської ради одного із суб'єктів співробітництва або у складі виконавчого органу сільської, селищної, міської ради одного із суб'єктів співробітництва (як структурний підрозділ - департамент, відділ, управління, проектне бюро, агенція тощо)» [1].

«Спільний орган управління може утворюватися як окремий виконавчий орган сільської, селищної, міської ради одного із суб'єктів співробітництва або у складі виконавчого органу сільської, селищної, міської ради одного із суб'єктів співробітництва (як структурний підрозділ - департамент, відділ, управління, проектне бюро, агенція тощо)» [1].

Перш за все, для визначення найоптимальнішої для суб'єктів співробітництва форми співробітництва необхідно визначитися з основним завданням, напрямком та метою, виконання яких надасть змогу досягти позитивних результатів співробітництва. Після завершення попереднього етапу, потрібно вибрати основну мету співробітництва, перелік яких визначений у видах міжмуніципального співробітництва к Законі України «Про співробітництво територіальних громад» (статті 10-14) [1].

У випадку, якщо мета обрання потрібної форми співробітництва громад поєднує декілька форм співробітництва визначеною вищезгаданим законом то майбутні учасники такого співробітництва можуть «поєднувати елементи кількох форм (договір про співробітництво з поєднанням кількох форм співробітництва)» [1]. При цьому, «до відносин сторін у договорі про співробітництво з поєднанням кількох форм співробітництва застосовуються положення Закону України «Про співробітництво територіальних громад», що регулюють відносини, елементи яких містяться в зазначеному договорі» [1].

Це стало можливим з моменту набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Закону України Про співробітництво територіальних громад щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад» [46] № 2867-IX від 12.01.2023 року, а саме 04 квітня 2023 року.

2.3. Аналіз стану міжмуніципального співробітництва у вирішенні місцевих проблем в Україні, на прикладі громад Рівненської області

Аналіз стану реалізації співробітництва громад в Україні необхідно здійснювати за загальною кількістю, динамікою укладання договорів в розрізі відповідних періодів та здійсненням моніторингу досягнення мети (кінцевих результатів) такої співпраці між громадами.

Зазначений аналіз буде здійснюватися з використанням даних Реєстру договорів про співробітництво територіальних громад розміщеного на офіційній сторінці Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України [47].

Станом на 25.07.2023 року в Україні укладено 870 договорів муніципального співробітництва. За результатами проведеного аналізу, приходимо до висновків, що після введення в законну силу Закону України «Про співробітництво територіальних громад» масова частка договорів про співпрацю між громадами, з кожним наступним роком, активно збільшувалася.

Учасниками такого співробітництва були, в кожному окремому випадку, дві та декілька громад, з огляду на наявні ресурси, предмету врегулювання проблем, величини територій, відстаней між громадами.

В розрізі років, найбільша активність у сфері співробітництва громад спостерігалася у 2019 році (220 договорів). Це найвірогідніше пов'язано з організацією обласними адміністраціями в зазначений період конкурсів проектів регіонального розвитку серед територіальних громад, обов'язковою умовою яких було наявність у заявників договорів ММС.

Логічним також є те, що найнижча активність міжмуніципального співробітництва спостерігалася у 2014 році. Це пояснюється тим, що Закон «Про співробітництво територіальних громад» набрав чинності в липні 2014 року, відсутністю відповідних підзаконних актів, спрямованих на його реалізацію, а також дефіцитом практики у громад в сфері здійснення співробітництва [1].

Вважаємо, що починаючи з 2015 року, активне зростання показників міжмуніципального співробітництва пов'язане з затвердженням в 2014 році «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [36], відповідних підзаконних актів щодо її реалізації, а також набранням чинності у 2015 році «Законом України Про добровільне об'єднання територіальних громад» [4].

Починаючи з 2022 року, кількість договорів міжмуніципального співробітництва суттєво знизилася – (103 договори у 2022 році та 52 договори за перше півріччя 2023 року).

Це в більшій мірі пов'язано з початком повномасштабної війни в Україні, та тим, що внаслідок цієї війни, велика кількість рад на окупованих, або зруйнованих територіях України фактично не здійснюють свою діяльність. Причиною зменшення кількості договорів про співробітництво громад є також недооцінення громадами можливостей та перспектив співробітництва.

У кількісному та вісотковому співвідношенні по формах співробітництва, перелік договорів укладених в Україні на даний час виглядає наступним чином:

Перше місце в рейтингу займають договори **«у формі реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів»** [1] - 501 договір (57,58 % із загальної кількості). Метою співробітництва по вказаній формі, в більшості випадків є: будівництво та ремонт доріг, придбання медичного обладнання, спецавтомобілів, реалізація проектів у сфері поводження з відходами та у сфері розвитку цифрових технологій.

Друге місце посідають договори **«у формі спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності - інфраструктурних об'єктів»** [1] - 198 договорів (22,75 % від загальної кількості). Найчастіше дана форма співробітництва використовується для фінансування комунальних підприємств, місцевих пожежних добровільних формувань, фінансування центрів соціального обслуговування, Центрів надання адміністративних послуг та трудових архівів.

Третю сходинку в рейтингу форм співробітництва посідає **«делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів»** [1] - 132 договори (15,17 % із загальної кількості). Найбільшу кількість договорів у вказаній формі укладено у сферах забезпечення інклюзивної освіти, медичного забезпечення, надання адміністративних послуг, архітектури та містобудування, цивільного захисту населення, трудових архівів).

За формою **«утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій - спільних інфраструктурних об'єктів»** [1], укладено 29 договорів, що становить 3,33 % від їх загальної кількості. Переважно громади використовують цю форму співробітництва для створення спільних комунальних підприємств, архівних установ, медичних закладів.

Найрідше потенційні суб'єкти міжмуніципального співробітництва використовують форму **«утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень»** [47] – **10 договорів (1,14 %)**. Ця форма співробітництва використовувалася для створення спільних органів управління у сфері містобудування та архітектури та медицини [47].

Із вищезазначеного аналізу випливає, що найбільш використовуваною формою співробітництва є «реалізація спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів» [1]. Найвірогідніше це є причиною того, що дана форма співробітництва є найпростішою за процедурою укладення, оскільки Законом України «Про співробітництво територіальних громад не вимагається потенційним учасникам співробітництва громад дотримуватися процедурних норм, які передбачені для інших форм співробітництва. Окрім цього дана форма співпраці є найбільш універсальною та динамічною.

Навідміну від згаданої форми, інші види міжмуніципальної співпраці в організаційному плані є доволі складеними, та такими, що потребують здійснення всебічного вивчення, аналізування фінансової спроможності громад, планування діяльності, проведення юридичної експертизи, врахування наявності трудових ресурсів в громад. Також це зумовлено, тим, що дана форма співробітництва покликана вирішувати невідкладні потреби громад у сферах будівництва та реконструкції об'єктів комунальної власності, вирішення екологічних проблем, а також задоволення культурних потреб населення.

Слід звернути увагу на те, що в останні роки громади почали обирати інші, складніші форми співробітництва. Зокрема, з жовтня 2021 року по липень 2023 року загальна кількість договорів міжмуніципального співробітництва у формі реалізації спільних проектів зменшилася на 7 %.

Детально стан співробітництва між громадами в Україні станом на 31 липня 2023 року наведено у таблиці 1.

Таблиця 1

№ за порядком, в залежності від кількості укладених договорів	Область	Загальна кількість договорів	В тому числі за напрямками врегулювання					Кількість громад, які скористалися ММС
			Житло-комунальне господарство та благоустрій території	Цивільний захист та безпека населення	Охорона здоров'я, соцзахист населення,	Забезпечення надання адміністративних послуг	Інші	
1.	Полтавська	125	41	34	25	8	17	60
2.	Вінницька	110	20	-	15	4	71	47
3.	Львівська	81	6	2	4	3	66	50
4.	Рівненська	72	4	5	15	5	43	25
5.	Сумська	69	4	2	19	5	39	15
6.	Дніпропетровська	50	1	2	18	6	23	12
7.	Харківська	48	7	-	9	1	31	28
8.	Житомирська	45	1	2	17	4	21	15
9.	Волинська	39	3	-	5	2	29	11
10.	Запорізька	35	4	-	16	1	14	10
11.	Чернігівська	26	1	-	6	2	17	17
12.	Одеська	24	3	-	8	1	12	10
13.	Кіровоградська	24	1	1	11	2	9	10
14.	Івано-Франківська	21	7	-	8	-	6	14
15.	Чернівецька	20	6	-	6	4	4	13
16.	Київська	19	1	1	9	-	8	11
17.	Хмельницька	15	2	1	4	2	6	12
18.	Тернопільська	15	3	1	7	2	2	11
19.	Миколаївська	11	4	-	3	1	3	7
20.	Закарпатська	8	3	-	2	1	2	8
21.	Луганська	5	1	-	-	1	3	3
22.	Херсонська	4	-	-	3	-	1	4
23.	Донецька	4	1	-	3	-	-	4
	ВСЬОГО	870	124	51	213	55	427	397

З вищезазначеної аналітики вбачається, що найбільша кількість договорів укладена за напрямками охорони здоров'я, соціального захисту населення та освіти - 213, або 24,48%; 124, або 14,25% - у сферах житлово-комунального господарства та благоустрою; 55, або 6,32 % - у сферах забезпечення надання адміністративних послуг населенню; 51, або 5,86% - у сферах цивільного захисту та безпеки населення; 427 або 49,08% - в інших сферах.

На першому місці серед областей України, за рівнем співробітництва є Полтавська область – 125 або 14,36 % від усіх укладених договорів в Україні; на другому Вінницька – 110 або 12,64%; на останньому Херсонська та Донецька – по 4, або 0,45 %.

На нашу думку, основною причиною низької активності Луганської та Донецької областей є їх окупація.

Договори міжмуніципального співробітництва укладаються на різні терміни: від одного до п'яти років.

Механізмами співробітництва громад скористалися 397 громад, що становить 27,02 % від загальної кількості утворених громад в Україні (1469 гр.).

Найбільше громадами використовуються договори про співробітництво у формі делегування виконання окремих завдань – функціонування інклюзивно-ресурсних центрів.

З моменту отримання громадами можливостей приєднання територіальних громад до вже наявного співробітництва за «спрощеною процедурою шляхом укладення додаткового договору» [46], жодна громада цим не скористалася.

Прикладами кращих практик України у сфері співробітництва громад є:

- «договір про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільних проектів»[1], укладений у 2018 році між трьома громадами Хотинського району Чернівецької області – Недобоївською, Клішківською та Хотинською. Напрямок співробітництва, є підтримка малих товаровиробників, які займаються заготівлею та переробкою плодово - ягідної

продукції, шляхом створення агломерації цехів. Загальний бюджет проєкту складає близько 24 млн. грн.;

-«договір про співробітництво у формі реалізації спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів» [1], укладений у 2020 році між чотирьма суб'єктами Черкаської області. Даний договір передбачає «придбання автобусів для комунального підприємства Єдиний розрахунковий центр Чигиринської міської ради з метою нагородження стабільного транспортного сполучення» [48];

-«договір про співробітництво територіальних громад у формі делегування виконання окремих завдань Радивилівський інклюзивно-ресурсний центр» [48], укладений у 2018 році між Радивилівською, Козинською та Крупецькою громадами. Зазначений договір передбачає делегування Крупецькою та Козинською сільськими громадами Радивилівській громаді, повноважень «у сфері надання дітям з особливими освітніми потребами віком від 2 до 18 років права на здобуття дошкільної та загальної середньої освіти, шляхом проведення комплексної психолого-педагогічної оцінки розвитку дитини, надання психолого-педагогічної допомоги та забезпечення системного кваліфікованого супроводження (крім вихованців закладів дошкільної освіти (ясел-садків) компенсуючого типу, учнів спеціальних закладів загальної середньої освіти (шкіл-інтернатів)» [48].

Вивчити стан міжмуниципального співробітництва в Україні, неможливо без проведення детального аналізу стану використання можливостей співробітництва на прикладі використання інструментів співпраці серед громад Рівненської області.

Станом на 31 липня 2023 року в Рівненській області укладено 72 договори міжмуниципального співробітництва. Область займає четверте місце по кількості укладених договорів ММС.

Найбільша кількість договорів укладена за напрямками охорони здоров'я, соціального захисту населення та освіти -15 договорів. Предметом

врегулювання зазначених договорів є функціонування інклюзивно-ресурсних центрів та комунальних некомерційних підприємств у сферах охорони здоров'я. Вказані договори укладені «у формі делегування виконання окремих завдань з передачею відповідних ресурсів» [48].

У сферах житлово – комунального господарства та благоустрою території 4 договори. Найбільша кількість договорів у зазначених сферах укладена з метою утворення спільних комунальних підприємств та вирішення спільних завдань з впорядкування благоустрою населених пунктів.

П'ять договорів укладені у сфері забезпечення надання адміністративних послуг населенню, які спрямовані на делегування повноважень у сфері надання таких послуг, або утворення спільних центрів надання адміністративних послуг.

У сфері цивільного захисту та безпеки населення п'ять договорів, предметом врегулювання яких є делегування повноважень з передачею ресурсів на функціонування команд з цивільного захисту, або утворення спільних центрів безпеки.

По Рівненській області, з 72 договорів про співробітництво громад, у 19 договорів закінчився термін дії. Тобто фактично на сьогодні по Рівненській області діє 53 договори ММС.

Така сама ситуація з фактично діючими договорами по Україні. Близько 20 % договорів із загальної кількості, припинили свою дію.

Тобто на сьогодні, в Україні фактично діють близько 696 договорів.

Слід зауважити, що в період дії воєнного стану в Україні громадами Рівненської області укладено 18 договорів про співробітництво громад, що вигідно відрізняє нашу область від інших.

Співробітництво територіальних громад є пріоритетним «завданням Стратегії розвитку Рівненської області на період до 2027 року, схваленої рішенням сесії Рівненської обласної ради № 1618 від 13 березня 2020 року Про Стратегію розвитку Рівненської області на період до 2027 року» [49]. Завдання № 2.2.5 «Розвиток співробітництва громад».

Найбільша кількість договорів у сфері ММС на Рівненщині укладена в 2020 році, на що певним чином вплинула підтримка стимулювання укладення таких договорів, запровадженим «рішенням Рівненської обласної ради від 11 березня 2016 року №121 Про щорічний обласний конкурс проєктів розвитку територіальних громад (з внесеними змінами)» [50], конкурсом проєктів розвитку територіальних громад. «Проєкти пов'язані з реалізацією договорів про співробітництво громад, відібрані за результатами даного конкурсу фінансуються за рахунок коштів обласного бюджету» [52]. «Учасниками Конкурсу можуть бути проєкти, розроблені сільськими, селищними, міськими та районними радами, а також проєкти, розроблені та подані спільно кількома територіальними громадами. Завдяки участі в даному конкурсі громади отримали додатковий фінансовий ресурс на реалізацію завдань визначених договорами про співробітництво» [52].

Оскільки найбільша кількість діючих договорів про співробітництво громад в Радивилівській громаді Дубенського району Рівненської області (шість договорів) - аналіз стану використання інструментів співробітництва в Рівненській області буде здійснено на основі зазначеної громади.

Станом на 14.02.2023 року Радивилівська громада в особі Радивилівської міської ради є суб'єктом співробітництва по 6 договорах ММС, 4 з яких укладені «у формі спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів» [48], два «у формі делегування виконання окремих завдань з передачею відповідних ресурсів» [48]. Чотири договори із вищевказаних укладені між двома громадами, один між трьома.

На сьогодні з шести договорів ММС по Радивилівській громаді, фактично виконуються три, а саме :

- Два договори укладені в 2018 році «про співробітництво територіальних громад у формі делегування виконання окремих завдань «Радивилівський інклюзивно-ресурсний центр» [48], у відповідності до умов яких суміжні з Радивилівською – Козинська та Крупецька громада делегує Радивилівській

громаді власні повноваження (завдання) щодо «забезпечення права дітей з особливими освітніми потребами віком від 2 до 18 років на здобуття дошкільної та загальної середньої освіти, в тому числі у закладах професійної (професійно-технічної), фахової передвищої, вищої освіти та міжшкільних ресурсних центрах (міжшкільних навчально-виробничих комбінатах), шляхом проведення комплексної психолого-педагогічної оцінки розвитку дитини (далі – комплексна оцінка), надання психолого-педагогічної допомоги та забезпечення системного кваліфікованого супроводження (крім вихованців закладів дошкільної освіти (ясел-садків) компенсуючого типу, учнів спеціальних закладів загальної середньої освіти, навчально-реабілітаційних центрів) на території суб'єктів співробітництва з передачею необхідних фінансових ресурсів» [48]. Дані договори укладені терміном на п'ять років.

- Один «договір про співробітництво територіальних громад у формі спільного фінансування (утримання) установ та організацій комунальної форми власності Радивилівський територіальний центр соціального обслуговування, укладений між Радивилівською та Крупецькою громадами», яким передбачено, що на основі спільного застосування наявних в одного із суб'єктів співробітництва об'єктів комунальної інфраструктури сторони домовилися, згідно з цим Договором, спільно фінансувати (утримувати) комунальну установу - Радивилівський територіальний центр соціального обслуговування (надання соціальних послуг) Радивилівської міської ради» [48]. Даний договір укладений у 2018 році, терміном на п'ять років. Аналіз стану міжмуніципального співробітництва на прикладі Радивилівської міської територіальної громади Рівненської області є підтвердженням того, що лише невелика частина договорів ММС виконується ефективно. Основною причиною цього, є «відсутність відповідальності для суб'єктів таких договорів за їх невиконання» [51].

Висновки до розділу 2

Правові основи інституту ММС в Україні складає «Європейська Хартія місцевого самоврядування» [5], «Конституція України» [31], Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [33], Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [1] та ряд підзаконних нормативно-правових актів.

Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року слугує головним міжнародно-правовим документом щодо місцевого самоврядування для країн-членів Європи та важливою основою муніципального права європейських держав. Основним принципом Хартії є класичний принцип субсидіарності, згідно якого саме на нижчих рівнях управління доцільним є вирішення таких проблем місцевого значення, які на цьому рівні найкраще можуть бути вирішені. У відповідності до Хартії, яка є ратифікованою Україною, «ОМС мають право, здійснюючи свої повноваження, співпрацювати та в рамках закону утворювати консорціуми з іншими ОМС з метою реалізації завдань, що становлять спільний інтерес» [34 с.66-74].

Значним є вплив на формування нормативного забезпечення співробітництва територіальних громад, реформи місцевого самоврядування «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р від 01 квітня 2014 року» [36], положеннями якої визначено, що її метою є «визначення спрямованості, механізмів і строків формування дієвого місцевого самоврядування та територіальної організації влади заради утворення і підтримки повноцінної життєдіяльності громадян, надання доступних та високоякісних послуг, задоволення інтересів мешканців в усіх сферах їх діяльності, узгодження інтересів держави та територіальних громад» [36].

Основою нормативно – правового забезпечення міжмуніципального співробітництва в Україні є Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року, який «визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад,

принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю» [1]. Зазначеним актом визначено п'ять форм міжмуніципального співробітництва.

Всі існуючі форми міжмуніципального співробітництва є відмінними одна від одної визначеними ознаками, але в першу чергу метою та сферою регулювання.

Незважаючи на постійні рекомендації науковців та практиків, щодо необхідності внесення змін до вищезгаданого закону, зміни внесені лише в січні 2023 року.

Важливою та надзвичайно прогресивною нормою у сфері міжмуніципального співробітництва повинен стати Закон України «Про внесення змін до Закону України Про співробітництво територіальних громад щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад» [46] № 2867-IX від 12.01.2023 року. Положення зазначеного закону передбачають «можливість приєднання територіальних громад до існуючого співробітництва, запровадження змішаного договору до правовідносин у сфері співробітництва, можливість для голів самостійно ініціювати приєднання до угод про співробітництво з подальшим закріпленням рішенням сесії, а також можливість застосування різних форм проведення засідань комісії з підготовки проекту договору про співробітництво, зокрема й онлайн» [51].

Зазначений закон набрав чинності 04 квітня 2023 року.

На нашу думку, зазначені вище зміни до вказаного закону нададуть більше можливостей суб'єктам співробітництва в реалізації спільних завдань та поєднанні ресурсів, заради покращення життя мешканців громад. А також спростить співробітництво та зробить його більш динамічним.

Станом на 25.07.2023 року в Україні укладено 870 договорів муніципального співробітництва. За результатами проведеного аналізу, приходимо до висновків, що після введення в законну силу Закону України «Про співробітництво територіальних громад» масова частка договорів про співпрацю між громадами, з кожним наступним роком, активно збільшувалася.

На першому місці серед областей України, за рівнем співробітництва є Полтавська область – 125 або 14,36 % від усіх укладених договорів в Україні; на другому Вінницька – 110 або 12,64%; на останньому Херсонська та Донецька – по 4, або 0,45 %.

На нашу думку, основною причиною низької активності Луганської та Донецької областей є їх окупація.

Учасниками такого співробітництва були, в кожному окремому випадку, дві та декілька громад, з огляду на наявні ресурси, предмету врегулювання проблем, величини територій, відстаней між громадами.

Договори про співробітництво в Україні укладені на термін від одного до п'яти років. Значна кількість зазначених договорів є безстроковою.

Вивчити стан міжмуніципального співробітництва в Україні, неможливо без проведення детального аналізу стану використання можливостей співробітництва на прикладі використання інструментів співпраці в розрізі областей, зокрема Рівненської області.

Станом на 31 липня 2023 року в Рівненській області укладено 72 договори міжмуніципального співробітництва. Область займає четверте місце по кількості укладених договорів ММС. З 72 договорів про співробітництво громад, у 19 договорів закінчився термін дії. Тобто фактично на сьогодні по Рівненській області діє 53 договори ММС.

Така сама ситуація з фактично діючими договорами по Україні. Близько 20 % договорів із загальної кількості, припинили свою дію. Тобто на сьогодні, в Україні фактично діють близько 696 договорів.

Найбільша кількість суб'єктів співробітництва серед громад Рівненської області задіяна в реалізації договору «про спільне фінансування (утримання) комунальної установи Інклюзивно-ресурсний центр» Варковицької сільської ради Дубенського району Рівненської області» [48], участь у виконанні умов якого приймають вісім громад, а також міжмуніципальної угоди із «Забезпечення безпеки населення в територіальних громадах Рівненської області шляхом розвитку існуючих та утворення нових місцевих

(добровільних) пожежних команд та створення інтерактивного класу пожежної безпеки» [51]. Зазначені договори укладені в 2021 році.

Необхідно відмітити, що з усіх п'яти форм міжмуніципальної співпраці визначених законодавством, в Рівненській області найбільше таких договорів – 45, укладені не у формі реалізації спільних проєктів, які складають більшість в Україні, а «спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів» [1]. З огляду на це, ситуація із станом муніципального співробітництва в Рівненській області є відмінною від інших областей України та є свідченням того, що в ході реформування громад під час децентралізації, муніципалітети застосовували форму співробітництва у вигляді спільного фінансування (утримання) установ, закладів з виконання завдань різної спрямованості, маючи розуміння, що не в усіх випадках є сенс утворення надавачів послуг в кожній громаді, а вигідніше їх фінансувати з бюджету.

Під час підготовки нами тез до щорічного загальнонаціонального корулого столу було досліджено, що «громадами області практично не використовується такі форми співробітництва, як: делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів, або утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень. Використання, яких дало б змогу значно скоротити видатки на утримання у два, а то в три рази штатів ОМС, після завершення активного процесу децентраізації в Україні» [52].

Незважаючи на те, що в Україні процес співробітництва перебуває на шляху становлення та вдосконалення, в Україні є успішна практика ефективної реалізації ММС, яка може стати взірцем для імплементації на території інших громад. Аналіз стану міжмуніципального співробітництва на прикладі Радивилівської міської територіальної громади та інших громад Рівненської області є підтвердженням того, що лише невелика частина договорів ММС

виконується ефективно. Основною причиною цього, є відсутність порядку врегулювання та розгляду спорів з питань виконання умов договорів про співробітництво громад в досудовому та судовому порядку а також «юридичної відповідальності для суб'єктів співробітництва за невиконання умов договорів та те, що деякі громади не розуміють та не вбачають міжмуніципальну ефективним, найдієвішим механізмом вирішення питань місцевого значення» [52].

РОЗДІЛ 3. РОЗВИТОК СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

3.1. Удосконалення механізмів співробітництва територіальних громад в Україні з метою вирішення місцевих проблем

Співробітництво територіальних громад являє собою нову форму організації місцевого і регіонального розвитку, яке упродовж останніх років в Україні набуває поширення. Його поява пов'язана з тим, що місцеве самоврядування в Україні сьогодні має низку різного роду проблем, найефективнішим варіантом вирішення яких є використання механізмів міжмуніципальної співпраці.

На думку Олександра Врубльовського «міжмуніципальне співробітництво має досить великий потенціал, використання якого може бути корисним для забезпечення сталого розвитку територіальних громад, незалежно від того, громади є великими чи малими, а також сприяти не лише успішному вирішенню наслідків неналежного виконання органами місцевого самоврядування повноважень та неефективного використання наявних у територіальних громад ресурсів, але й недосконалої організації територіальної влади» [47] .

Незважаючи на наявність в Україні нормативної бази для реалізації міжмуніципального співробітництва - воно зважаючи на значну кількість громад використовується досить рідко. На 1469 громад в Україні, укладено всього 870 договорів ММС, суб'єктами співробітництва по яких є 397 громад (27 % від загальної кількості громад).

За результатами проведеного аналізу, приходимо до висновків, що після введення в законну силу Закону України «Про співробітництво територіальних громад» масова частка договорів про співпрацю між громадами, з кожним наступним роком, активно збільшувалася.

Учасниками такого співробітництва були, в кожному окремому випадку, дві та декілька громад, з огляду на наявні ресурси, предмету врегулювання проблем, величини територій, відстаней між громадами.

Перше місце в рейтингу займають договори «у формі реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів» [48] -501 договір (57,58 % із загальної кількості), **оскільки ця форма співпраці є найпростішою.**

Це може бути ознакою того, що більшість громад суто формально використовують механізми співробітництва, щоб просто мати хороший показник їх використання.

Аналіз сучасного стану співробітництва громад в Україні показав, що наявні механізми такого співробітництва потребують вдосконалення.

Вважаємо, що основні проблемні питання у застосуванні існуючих механізмів співробітництва буде вирішено за допомогою використання нових можливостей використання співпраці визначених «Законом України Про внесення змін до закону України про співробітництво територіальних громад щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад» № 2867-IX від 12.01.2023 року» [46] . Оскільки цей закон надає можливість приєднатися громадам до укладених договорів міжмуніципального співробітництва, а також укласти договори за змішаними формами. Тобто форми договорів ММС не будуть обмежені лише п'ятьма, а варіацій останніх буде багато [51].

Вдосконаленню та розвитку міжмуніципального співробітництва сприятиме внесення змін та доповнень до Законів України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про державно-приватне партнерство», «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» та «Про індустриальні парки» в частині визначення порядку врегулювання відносин, які є предметом регулювання

зазначених нормативних актів із застосуванням механізмів міжмуніципального співробітництва.

Необхідно також звернути увагу на те, що громадами недостатньо приділяється увага до можливості ефективного використання механізмів співробітництва громад в рамках реалізації Закону України «Про індустриальні парки», яким визначається, що органи місцевого самоврядування можуть створювати індустриальні парки на землях комунальної власності. «Земельна ділянка для створення індустриального парку може розташовуватись у межах або за межами населених пунктів, бути нерозривною та відповідати певним вимогам: належати до земель промисловості, бути придатною для промислового використання, сукупна площа земельних ділянок має становити не менше 10 гектарів та не більше однієї тисячі гектарів» [53].

У межах співробітництва можна вибрати форму спільного проєкту щодо облаштування інфраструктурою індустриального парку на об'єднаній земельній ділянці, що дасть позитивний вплив на розвиток громад, які беруть участь в співробітництві.

Тобто окрім основного закону, який регулює питання міжмуніципальної співпраці – Закон України «Про співробітництво громад», існують і інші нормативно – правові можливості використання такої співпраці, зокрема для вирішення самих важливих питань громад, що будуть відігравати особливу значущу роль для їх розвитку в тривалій перспективі.

Необхідним також є ухвалення закону, який передбачатиме порядок врегулювання та розгляду спорів з питань виконання умов договорів про співробітництво громад в досудовому та судовому порядку а також введення «юридичної відповідальності для суб'єктів співробітництва за невиконання умов договорів та те, що деякі громади не розуміють та не вбачають міжмуніципальну ефективним, найдієвішим механізмом вирішення питань місцевого значення» [52]

Також доцільним було б введення обов'язку щодо оприлюднення наявних договорів ММС та звітів про їх виконання на сайті Мінрегіонбуду. Це б дало

можливість використання громадами, які мають схожі проблеми вже укладених договорів в якості взірця, а також аналізувати їх ефективність.

3.2. Шляхи вирішення проблемних питань міжмуніципального співробітництва в Україні

Аналіз стану використання громадами норм Закону України «Про співробітництво територіальних громад» підтверджує, що «сьогодні низка місцевих проблем вирішується через спільне фінансування (утримання) комунальних підприємств, у т.ч. полігонів для твердих побутових відходів, делегування певних повноважень, реалізацію різного роду спільних проектів, але в умовах ведення воєнних дій в Україні процеси співробітництва громад реалізуються неналежним чином» [51].

Наявний реєстр про співробітництво територіальних громад, який ведеться Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури України (Мінінфраструктури) не дає можливостей ознайомитися із змістом зареєстрованих договорів ММС за їх змістом, метою, напрямками та предметом співпраці, для здійснення всебічного аналізу за цілями та очікуваними результатами їх виконання. Окрім цього, на зазначеному сайті відсутні, у вільному доступі звіти про здійснення співробітництва, які у відповідності з вимогами статті 17 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» зобов'язані подавати «суб'єкти співробітництва, що згідно з договором є відповідальним за їх подання, щороку до кінця першого кварталу року, наступного за звітним» [1].

Також, на нашу думку «центрального органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування» [1], не в повному обсязі здійснюється моніторинг співробітництва (стаття 17 Закону), зокрема:

1. проведення аналізу звітів про здійснення співробітництва;
2. оприлюднення кращих практик співробітництва;

3. подання пропозицій Кабінету Міністрів України, щодо стимулювання ММС;

4. ініціювання змін до законодавства, що регламентує здійснення співробітництва;

З урахуванням вищезазначеного, єдиним можливим способом детально проаналізувати стан міжмуніципального співробітництва у вирішенні місцевих проблем (успішність реалізації, практика та причини невиконання договорів), можливо лише шляхом направлення відповідних запитів суб'єктам співробітництва, а також проведення відповідних інтерв'ю з розробниками проєктів договорів про співробітництво та ініціаторами укладення відповідних договорів. Хоча, з врахуванням утворення нових громад в Україні, в т. ч. поглинання інших, які були суб'єктами співробітництва, припиненням трудових відносин з спеціалістами, які були задіяні в практичній реалізації співробітництва між громадами, а також втратою актуальності такого співробітництва, це буде зробити складно. Слід зауважити, що детальний аналіз стану співробітництва між громадами найвірогідніше показав би, що значна частина наявних в реєстрі договорів втратили свою актуальність, або потребують внесення відповідних змін та доповнень.

Основними проблемними питаннями у сфері міжмуніципального співробітництва в Україні є:

-«відсутність законодавчих вимог щодо надання певних послуг саме у форматі співробітництва»[47]. «Однак, як свідчить практика застосування Закону України «Про співробітництво територіальних громад» існує ціла низка послуг, надавати які кожна територіальна громада самостійно (автономно) просто не в змозі» [47]. «До таких послуг належить: організація повного циклу поводження із твердими побутовими відходами (збір, вивезення, сортування, захоронення); забезпечення транспортного сполучення, у т.ч. через будівництво інфраструктурних об'єктів, організація пасажирських перевезень за межі громади, забезпечення пожежної безпеки, надання дошкільної освіти,

забезпечення медичними послугами, організація дозвілля та відпочинку тощо» [47].

-відсутність мотивації (інтересу) в самодостатніх «заможних» громад в економії коштів власних бюджетів, надаючи перевагу застосуванню механізмів співробітництва, орієнтованої на транскордонну співпрацю.

-значна зарегульованість, складність та велика тривалість процесу ММС;

-відсутність необхідної інституційної підтримки для органів місцевого самоврядування, щодо практичного застосування нормативних актів у сфері співробітництва громад;

-відсутність нормативних актів, які будуть передбачати відповідальність за невиконання умов договорів про співробітництво, а також порядок розгляду спорів між суб'єктами співробітництва;

-відсутність механізму здійснення громадського контролю за реалізацією ОМС договорів міжмуніципального співробітництва;

-відсутність органів самоорганізації населення в громадах, які можуть ефективніше аналізувати проблеми певного регіону, та на основі цього подавати пропозиції щодо здійснення міжмуніципального співробітництва, а також забезпечувати проведення контролю за станом укладених договорів ММС;

- відсутність нормативного обов'язку щодо оприлюднення наявних договорів ММС та звітів про їх виконання на сайті Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України, що б дало можливість використання громадами, які мають схожі проблеми вже укладених договорів в якості взірця, а також аналізувати їх ефективність;

-відсутність у Бюджетному кодексі України норм, які б визначали обов'язок органів місцевого самоврядування передбачати в бюджетах громад видатки на виконання зобов'язань за договорами про співробітництво громад по яких вони виступають суб'єктами співробітництва;

- неефективне використання механізмів державного стимулювання співробітництва, визначених статтею 15 Закону України «Про співробітництво

територіальних громад», а також призупинення дії регіональних програм підтримки міжмуніципальної співпраці на регіональному рівні в період дії воєнного стану [1];

-відсутність в Законі України «Про співробітництво територіальних громад» найбільш ефективної, як показує Європейський досвід форми співробітництва – спілки громад, зареєстрованої юридичною особою, метою утворення якої є виконання спільних завдань та проблем громад. Дана форма співробітництва повинна передбачати утворення юридичної особи, окремий бюджет та штат працівників, визначені повноваження, орган управління для реалізації функцій, переданих громадами-учасниками.

Вважаю, що основними засобами вирішення проблемних питань міжмуніципального співробітництва в Україні є:

- зростання кількісного та якісного рівнів міжмуніципального співробітництва, після набрання чинності 04 квітня 2023 року «Закону України Про внесення змін до Закону України Про співробітництво територіальних громад щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад» [46] № 2867-IX від 12.01.2023;
- прийняття Закону, який передбачатиме відповідальність за невиконання умов договорів про співробітництво, а також порядок розгляду спорів між суб'єктами співробітництва;
- збільшення рівня інституційної підтримки для органів місцевого самоврядування, щодо практичного застосування нормативних актів у сфері співробітництва громад;
- введення та застосування ефективних механізмів громадського контролю за реалізацією органами місцевого самоврядування повноважень у сфері міжмуніципального співробітництва;
- введення нормативного обов'язку щодо оприлюднення наявних договорів ММС та звітів про їх виконання на сайті Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України. Це б дало можливість використання

громадами, які мають схожі проблеми вже укладених договорів в якості взірця, а також аналізувати їх ефективність;

-використання суб'єктами ММС додаткових механізмів співробітництва, зокрема у сфері створення міжмуніципальних комунальних індустріальних парків, спільних агенцій місцевого розвитку, проєктних організацій тощо;

- включення до Бюджетного кодексу України норм, які б визначали обов'язок органів місцевого самоврядування передбачати в бюджетах громад видатки на виконання зобов'язань за договорами про співробітництво громад по яких вони виступають суб'єктами співробітництва.

- застосування механізмів державного стимулювання співробітництва, визначених статтею 15 Закону України «Про співробітництво територіальних громад», а також введення або відновлення практики підтримки міжмуніципальної співпраці на регіональному рівні в період дії воєнного стану в Україні [1];

- запровадження найбільш ефективного, як показує Європейський досвід, механізму (формату) співпраці – утворення спілки громад, зареєстрованої юридичною особою, метою утворення якої є виконання спільних завдань та проблем громад. Дана форма співробітництва повинна передбачати утворення юридичної особи, окремий бюджет та штат працівників, визначені повноваження, орган управління для реалізації функцій, переданих громадами-учасниками.

Надання нормативної можливості впроваджувати зазначену форму співробітництва надасть змогу суттєво скоротити витрати на утримання працівників ОМС в громадах та спрямувати ці кошти на інші нагальні потреби. Оскільки, як наслідок реалізації положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [4] та завершення процесів децентралізації в Україні, кількість працівників органів місцевого самоврядування збільшилася майже вдвічі, що в свою чергу призвело до значного збільшення видатків на утримання апаратів рад.

Вважаємо, що ефективна реалізація громадами механізмів співробітництва для виконання спільних завдань та мети, стане основою для завершення процесів децентралізації в Україні, а також сприятиме укрупненню громад, в яких відсутні необхідні ресурси для самостійного виконання повноважень.

Висновки до розділу 3

Співробітництво територіальних громад є надзвичайно важливим інструментом для вирішення місцевих проблем та забезпечення сталого розвитку громад, незалежно від їх самодостатності (спроможності), розміру території, наявності людського капіталу тощо, а також може сприяти не лише успішному вирішенню наслідків неналежного виконання органами місцевого самоврядування наданих законодавством України повноважень та нераціонального (неефективного) наявних у громад матеріальних активів, а також для усунення недоліків територіальної організації влади в Україні.

Після введення в законну силу Закону України «Про співробітництво територіальних громад» масова частка договорів про співпрацю між громадами, з кожним наступним роком, активно збільшувалася.

Учасниками такого співробітництва були, в кожному окремому випадку, дві та декілька громад, з огляду на наявні ресурси, предмету врегулювання проблем, величини територій, відстаней між громадами.

Незважаючи на наявність в Україні нормативної бази для реалізації міжмуніципального співробітництва - воно зважаючи на значну кількість громад використовується досить рідко. На 1469 громад в Україні, укладено всього 870 договорів ММС, суб'єктами співробітництва по яких є 397 громад (27,02 % від загальної кількості утворених громад в Україні) .

Аналіз сучасного стану співробітництва громад в Україні показав, що наявні механізми такого співробітництва потребують вдосконалення. Це може бути ознакою того, що більшість громад суто формально використовують

механізми співробітництва, щоб просто мати хороший показник їх використання.

Основними засобами вирішення проблемних питань міжмуніципального співробітництва в Україні є:

- зростання кількісного та якісного рівнів міжмуніципального співробітництва, після набрання чинності 04 квітня 2023 року Закону України «Про внесення змін до Закону України Про співробітництво територіальних громад щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад» № 2867-IX від 12.01.2023 [46];
- прийняття Закону, який передбачатиме відповідальність за невиконання умов договорів про співробітництво, а також порядок розгляду спорів між суб'єктами співробітництва;
- збільшення рівня інституційної підтримки для органів місцевого самоврядування, щодо практичного застосування нормативних актів у сфері співробітництва громад;
- введення нормативного обов'язку щодо оприлюднення наявних договорів ММС та звітів про їх виконання на сайті Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України. Це б дало можливість використання громадами, які мають схожі проблеми вже укладених договорів в якості взірця, а також аналізувати їх ефективність;
- введення та застосування ефективних механізмів громадського контролю за реалізацією органами місцевого самоврядування повноважень у сфері міжмуніципального співробітництва;
- використання суб'єктами ММС додаткових механізмів співробітництва, зокрема у сфері створення міжмуніципальних комунальних індустріальних парків, спільних агенцій місцевого розвитку, проектних організацій тощо;
- включення до Бюджетного кодексу України норм, які б визначали обов'язок органів місцевого самоврядування передбачати в бюджетах громад видатки на виконання зобов'язань за договорами про співробітництво громад по яких вони виступають суб'єктами співробітництва;

- застосування механізмів державного стимулювання співробітництва, визначених статтею 15 Закону України «Про співробітництво територіальних громад», а також введення або відновлення практики підтримки міжмуніципальної співпраці на регіональному рівні в період дії воєнного стану в Україні [1];

- запровадження найбільш ефективного, як показує Європейський досвід, механізму (формату) співпраці – утворення спілки громад, зареєстрованої юридичною особою, метою утворення якої є виконання спільних завдань та проблем громад. Дана форма співробітництва повинна передбачати утворення юридичної особи, окремий бюджет та штат працівників, визначені повноваження, орган управління для реалізації функцій, переданих громадами-учасниками.

Надання нормативної можливості впроваджувати зазначену форму співробітництва надасть змогу суттєво скоротити витрати на утримання працівників ОМС в громадах та спрямувати ці кошти на інші нагальні потреби. Оскільки, як наслідок реалізації положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та завершення процесів децентралізації в Україні, кількість працівників органів місцевого самоврядування збільшилася майже вдвічі, що в свою чергу призвело до значного збільшення видатків на утримання апаратів рад [4].

Вважаємо, що ефективна реалізація громадами механізмів співробітництва для виконання спільних завдань та мети, стане основою для завершення процесів децентралізації в Україні, а також сприятиме укрупненню громад, в яких відсутні необхідні ресурси для самостійного виконання повноважень.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі проведено науково-теоретичне обґрунтування механізмів використання міжмуніципального співробітництва у вирішенні місцевих проблем та розроблення практичних рекомендацій щодо їх удосконалення. Основні результати дослідження знайшли відображення у висновках і пропозиціях в контексті, визначених у меті і завданнях роботи.

1. Досліджено, що інститут міжмуніципального співробітництва є об'єктом теоретичного аналізу багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців, які не мають однозначного підходу до тлумачення поняття «міжмуніципального співробітництва», його завдань. З огляду на висновки науковців, які детально вивчали питання ММС в своїх наукових працях, міжмуніципальне співробітництво це муніципально-правові відносини двох чи більше територіальних громад в особі органів місцевого самоврядування з наділеними визначеними повноваженнями та ресурсною базою, що співпрацюють на договірних засадах, у законодавчо визначених формах, строково або безстроково задля забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, поліпшення якості наданих населенню послуг на підставі спільних інтересів.

2. Аналіз показав, що правові основи інституту ММС в Україні складають: «Європейська Хартія місцевого самоврядування» [5], «Конституція України» [31], Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [33], Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [1] та ряд підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих з метою деталізувати процеси налагодження співпраці.

Основним нормативним документом у сфері співробітництва громад в Україні є Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року [1], який визначає «організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю» [1]. Зазначеним актом визначено п'ять форм міжмуніципального співробітництва.

Всі існуючі форми міжмуніципального співробітництва є відмінними одна від одної визначеними ознаками, але в першу чергу метою та сферою регулювання.

3. Надано оцінку тому, що після введення в законну силу Закону України «Про співробітництво територіальних громад» масова частка договорів про співпрацю між громадами, з кожним наступним роком, активно збільшувалася.

Учасниками такого співробітництва були, в кожному окремому випадку, дві та декілька громад, з огляду на наявні ресурси, предмету врегулювання проблем, величини територій, відстаней між громадами.

Незважаючи на наявність в Україні нормативної бази для реалізації міжмуніципального співробітництва - воно зважаючи на значну кількість громад використовується досить рідко. На 1469 громад в Україні, укладено всього 870 договорів ММС, суб'єктами співробітництва по яких є 397 громад (27,02 % від загальної кількості утворених громад в Україні).

Цікавим є той факт, що кількість договорів міжмуніципального співробітництва, з моменту набрання чинності Законом України «Про співробітництво територіальних громад» постійно збільшувалася. Найбільша кількість договорів (57,58 %) укладено у «формі реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів» [1].

В розрізі років, найбільша активність у сфері співробітництва громад спостерігалася у 2019 році (220 договорів). Це найвірогідніше пов'язано з організацією обласними адміністраціями в зазначений період конкурсів проектів регіонального розвитку серед територіальних громад, обов'язковою умовою яких було наявність у заявників договорів ММС. Найчастіше громадами використовується форма співробітництва – реалізація спільних проектів.

Це є наслідком того, що організаційно ця форма співробітництва є найпростішою. Аналіз стану співробітництва в Україні підтвердив, що громади

не в повній мірі використовують співробітництво для досягнення тих чи інших спільних цілей.

Незважаючи на те, що в Україні процес співробітництва перебуває на шляху становлення та вдосконалення, в Україні є успішна практика ефективної реалізації ММС, яка може стати взірцем для імплементації на території інших громад.

4. Досліджено стан міжмуниципального співробітництва в Україні, на прикладі використання інструментів співпраці серед громад Рівненської області, під час якого встановлено, що станом на 31 липня 2023 року в Рівненській області укладено 72 договори міжмуниципального співробітництва. Область займає четверте місце по кількості укладених договорів ММС. З 72 договорів про співробітництво громад, у 19 договорів закінчився термін дії. Тобто фактично на сьогодні по Рівненській області діє 53 договори ММС.

Така сама ситуація з фактично діючими договорами по Україні. Близько 20 % договорів із загальної кількості, припинили свою дію. Тобто на сьогодні, в Україні фактично діють близько 696 договорів. Аналіз стану міжмуниципального співробітництва в Україні, зокрема на прикладі територіальних громад Рівненської області, є підтвердженням того, що лише невелика частина договорів ММС виконується ефективно. Основною причиною цього, на мою думку є відсутність визначеної законодавством відповідальності для суб'єктів таких договорів, за їх невиконання, а також те, що більшість громад суто формально використовують механізми співробітництва, для отримання високих показників їх застосування.

5. Для ефективного розвитку співробітництва громад, щоб співробітництво громад відіграло домінуючу роль у вирішенні проблем на місцях, насамперед **рекомендуємо** удосконалити нормативно – правову базу, яка б передбачала: обов'язкове включення видатків на фінансування договорів ММС в бюджетах ОМС по яких вони виступають суб'єктами співробітництва, запровадження юридичної відповідальності за невиконання умов договорів про співробітництво, а також порядок розгляду спорів між суб'єктами

співробітництва. Необхідно також використовувати механізми державного стимулювання співробітництва, визначені статтею 15 Закону України «Про співробітництво територіальних громад», а також відновити практику підтримки міжмуніципальної співпраці на регіональному рівні в період дії воєнного стану в Україні [1]. Окрім цього, необхідно запровадити в Україні найбільш ефективний, як показує Європейський досвід, механізм (формат) співпраці – утворення спілки громад, зареєстрованої юридичною особою, метою утворення якої є виконання спільних завдань та проблем громад. Дана форма співробітництва повинна передбачати утворення юридичної особи, окремий бюджет та штат працівників, визначені повноваження, орган управління для реалізації функцій, переданих громадами-учасниками. Надання нормативної можливості впроваджувати зазначену форму співробітництва надасть змогу суттєво скоротити витрати на утримання працівників ОМС в громадах та спрямувати ці кошти на інші нагальні потреби. Оскільки, як наслідок реалізації положень «Закону України Про добровільне об'єднання територіальних громад» [4] та завершення процесів децентралізації в Україні, кількість працівників органів місцевого самоврядування збільшилася майже вдвічі, що в свою чергу призвело до значного збільшення видатків на утримання апаратів рад.

Ефективна реалізація громадами механізмів співробітництва стане основою для завершення процесів децентралізації в Україні, а також сприятиме укрупненню громад, в яких відсутні необхідні ресурси для самостійного виконання повноважень.

Без сумніву, Закон України «Про співробітництво територіальних громад» ще зробить свою справу, поступово врегульовуючи відносини правового, економічного, соціального та організаційного характеру суб'єктів співробітництва, що сприятиме запровадженню в Україні реального «міжмуніципального співробітництва» для більш ефективного виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень, надання якісних послуг місцевому населенню.

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» № 1508-VII від 17 червня 2014 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення: 01.09.2023).
2. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія / за ред. В. С. Кравціва, І. З. Сторонянської. Львів: ДУ Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України, 2020 URL: <https://ird.gov.ua/irdp/p20200001.pdf> (дата звернення: 01.09.2023).
3. Аналітичний звіт «Співробітництво громад: нові можливості для освіти та медицини» ГО «Фундація імені Григорія Яхимовича» спільно із ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» у рамках реалізації проєкту «Поширення механізму співробітництва ОТГ у сферах освіти і медицини». URL: <http://cooperation.acsa.com.ua/>(дата звернення: 01.09.2023).
4. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 року № 157-VIII- URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19?find=1&text=%D0%BC%D0%B5%D0%B6#w1_1(дата звернення: 02.10.2023).
5. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року, ратифікована Законом України від 15 липня 1997 року N 452/97-ВР – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 02.10.2023).
6. Врублевський О. С. Співробітництво територіальних громад: навч. посіб. 2-ге вид. Київ : ТОВ ЮСТОН, 2018. 8 с.
7. Серьогіна С. М., Шаров Ю. П., Бородін Є. І., Гончарук Н. Т. [та ін.] Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти: монографія / за заг. наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.
8. Барабаш Т.Г. Фінансові передумови об'єднання та співробітництва територіальних громад в Україні / Т.Г. Барабаш /Наукові праці НДФІ. — 2014. — Вип. 2. (67) 49 с. URL: <http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi->

bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Npndfi_2014_2_6 (дата звернення: 02.10.2023).

9. Любченко П.М. Співробітництво територіальних громад: теорія і практика, УДК 342/722, стаття, журнал «Проблеми законності», 57 с. 2015 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/spivrobotnitstvo-teritorialnih-gromad-teoriya-i-praktika> (дата звернення: 02.10.2023).

10. Толкованов В. В. та ін. Управління проектами в міжмуніципальному співробітництві, Київ, 2019. 17 с. URL: <https://reposit.nupp.edu.ua/handle/PolNTU/6350> (дата звернення: 02.10.2023).

11. Г. А. Борщ, В. М. Вакуленко, Н. М. Гринчук, Ю. Ф. Дехтяренко, О. С. Ігнатенко, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук, В. В. Юзефович «Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг»: навч. посіб./ Київ: – 2017. 55с. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/204/%D0%A0%D0%B5%D1%81%D1%83%D1%80%D1%81%D0%BD%D0%B5-%D0%B7%D0%B0%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%9E%D0%A2%D0%93.pdf> (дата звернення: 02.10.2023).

12. Гаркуша О.М. Співробітництва територіальних громад - дієвий інструмент місцевого розвитку/О.М. Гаркуша//Актуальні проблеми інноваційної економіки.-2020.-№3.-с.77 URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apie_2020_3_15 (дата звернення 02.10.2023).

13. Дерун Т. М. Перспективи розвитку територіальних громад у процесі розбудови сервісно-орієнтованої держави. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 2. – URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1679> (дата звернення: 08.11.2023).

14. Демчишен В. Про деякі аспекти розвитку міжмуніципального співробітництва як інноваційного інструменту в реалізації державної регіональної політики в Україні/ В. Демчишен, В. Толкованов// Віче.-2010.-

№24.-с.6-9 URL:http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2010_24_4(дата звернення 02.10.2023).

15. Закоморна К. О. Міжмуніципальне співробітництво як напрям конституційної реформи в постсоціалістичних державах-членах Європейського Союзу / Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Харків, 2017. – Вип. 33., 92 с. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/13114/1/Zakomorna_90-101.pdf (дата звернення 02.10.2023).

16. З. О. Сірик «Проблеми та можливості співробітництва територіальних громад в Україні», стаття УДК 338.24, 106 с. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/16_2017/20.pdf (дата звернення 02.10.2023).

17. М. В. Максимчук, С. М. Кльоба «Міжмуніципальне співробітництво як інструмент підвищення інклюзивності розвитку об'єднаних територіальних громад України»/М.В. Максимчук, С.М. Кльоба// Регіональна економіка. - 2019.- № 2.- с. 26-35, http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek_2019_2_6 (дата звернення 02.10.2023).

18. З.О. Сірик «Шляхи використання зарубіжного досвіду міжмуніципального інвестиційного співробітництва», стаття УДК 338, 6 с. URL: <https://crust.ust.edu.ua/server/api/core/bitstreams/a9f08dfe-7b19-47e2-a787-21b5c59731b1/content>(дата звернення 02.10.2023).

19. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін. «Децентралізація публічної влади: Досвід Європейських держав та пропозиції України» Наукове видання, 2012, 32 с.

URL:http://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ua_publ_chno_vladi_dosv_d_evropeyskih_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni%282%29.pdf (дата звернення 02.10.2023).

20. Анатолій Ткачук, керівник групи Олександр Сергієнко та ін., Інститут Громадянського Суспільства «Концептуальні засади організації міжмуніципального співробітництва в форматі «Місто-Село»: світова практика/

Аналітична записка, 2019 - 2 с. URL:<https://www.csi.org.ua/news/kontseptualni-zasady/>(дата звернення 03.10.2023).

21. Rudie Hulst André van Montfort. Inter-Municipal Cooperation: A Widespread Phenomenon URL:https://link.springer.com/chapter/10.1007/1-4020-5379-7_1(дата звернення 03.10.2023).

22. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями: Міжнародний документ від 21.05.1980. Офіційний вісник України. 2006. № 9. С. 200

URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106.

23. Toolkit Manual Inter-municipal Cooperation. URL:<https://rm.coe.int/imc-intermunicipal-co-operation/1680746ec3>(дата звернення: 03.09.2023).

24. Governing rural-urban partnerships: lessons from the field. Bologna. 2013. URL:<https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Session%20III%20presentations.pdf>.

25. Польща Закон «Про Гмінне самоврядування» від 08 березня 1990 року URL: <https://www.csi.org.ua/publications/zakon-pro-gminne-samovryaduvannya-vid-8-b/>(дата звернення: 13.10.2023).

26. Офіційна сторінка Міністерства внутрішніх справ та адміністрації Республіки Польща, URL:[Zarejestruj, zmień statut lub wyrejestruj związek międzygminny, związek powiatów, związek powiatowo-gminny - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji - Portal Gov.pl \(www.gov.pl\)](http://www.gov.pl/zarejestruj,zmienstatutlubwyrejestrujzviazekmiędzygminny,zviazekpowiatów,zviazekpowiatowo-gminny-MinisterstwoSprawWewnętrznychiAdministracji-PortalGovpl(www.gov.pl)) (дата звернення: 10.10.2023).

27. Реєстр міжгмінних зв'язків Республіки Польща URL: <https://www.gov.pl/attachment/8ba16c0c-a48b-44f5-a941-40419efb3411> (дата звернення: 10.10.2023).

28. Полтавець В. Д. Міжмуніципальне співробітництво у Франції. Досвід та уроки / В. Д. Полтавець // Державне управління: теорія та практика. - 2013. - № 2. - С. 214-218. - URL:http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2013_2_26 (дата звернення: 10.10.2023).

29. Толкованов В.В. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС): навч.-практ. посіб. за заг. ред. Толкованова В.В., Журавля Т.В. Київ, 2016. 87-88 с.
URL:https://www.researchgate.net/publication/315728889_Spivrobotnictvo_teritorialnih_gromad_mizmunicipalne_spivrobotnictvo_-_MMS (дата звернення: 10.10.2023).
30. Л. Я. Бенівська «Територіальна громада як суб'єкт регулювання розвитку територій: теоретичні аспекти» ISSN 1562-0905 Регіональна економіка 2018, №1, 30 с. URL: file:///C:/Users/user/Downloads/regek_2018_1_5.pdf
31. Конституція України від 28 чер. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.10.2023).
32. Цивільний кодекс України № 435-IV від 16.01.2003 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>(дата звернення: 10.10.2023).
33. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21.05.1997 року URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text><https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 09.09.2023).
34. Сюсько М.М. «Правове регулювання співробітництва територіальних громад в Україні» Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису УДК 341 (477): 327 с.66-74 URL: <https://www.uzhnu.edu.ua/uk/infocentre/get/41811>(дата звернення: 10.10.2023).
35. Пипяк М.І. «Нормативно-правове забезпечення об'єднання територіальних громад в Україні: стан та напрями розвитку, УДК 342.9, Науковий вісник Ужгородського національного університету, Серія ПРАВО. Випуск 51. Том 2/ 2018, 20 с.
URL:<https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/34536/1/%D0%9D%D0%9E%D0%A0%D0%9C%D0%90%D0%A2%D0%98%D0%92%D0%9D%D0%9E-%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%D0%9E%D0%92%D0%95%20%D0%97%D0%90%D0%91%D0%95%D0%97%D0%9F%D0%95%D0%A7%D0%95%D0%9>

D%D0%9D%D0%AF%20%D0%9E%D0%91%E2%80%99%D0%84%D0%94%D0%9D%D0%90%D0%9D%D0%9D%D0%AF.pdf (дата звернення: 01.10.2023).

36. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні , схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р від 01 квітня 2014 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8> (дата звернення: 02.10.2023).

37. Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>(дата звернення: 09.09.2023).

38. Закон України «Про управління відходами» № 2320-IX від 20.06.2022, ч.5 ст.30.URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20#Text>(дата звернення: 01.10.2023).

39. Закон України «Про медіа» N 2849-IX від 13.12.202 2, ч.4 ст.29 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text> (дата звернення: 01.10.2023).

40. Закон України «Про адміністративні послуги» N 5203-VI від 06.09.2012 ч. 3 ст. 12 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення: 01.10.2023).

41. Кодекс цивільного захисту України N 5403-VI від 02.10.2012, ч.4 ст. 62 URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення: 01.10.2023).

42. Наказ Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України «Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад та додаткових договорів про приєднання до співробітництва» від 05.04.2023 р. № 217 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0217938-23#n18> (дата звернення: 19.08.2023).

43. УДК 352.072.2 ГЛАЗОВ О. М. «Нормативно-правове забезпечення співробітництва територіальних громад України:глобальний вимір» стаття 2018, URL: [file:///C:/Users/user/Downloads/23%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/23%20(1).pdf)(дата звернення 09.02.2023).

44. Методичні рекомендації щодо практичного застосування положень Закону України «Про співробітництво територіальних громад» URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2015/12/Metodychka.pdf> (дата звернення 01.10.2023).
45. Наказ Міністерства регіонального розвитку України від 15.08.2014 № 225 «Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1065-14#Text> (дата звернення: 19.07.2023).
46. Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про співробітництво територіальних громад" щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад» №2867-IX від 12.01.2023 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2867-IX#Text> (дата звернення: 19.07.2023).
47. Мінрегіон «Організація співробітництва громад в Україні» практичний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування, Київ. 2017. 9 с. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/11/Organizatsiya-spivrobitnitstva-teritorialnih-gromad-v-Ukrayini.pdf> (дата звернення 19.08.2023).
48. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад URL: <https://mtu.gov.ua/content/reestr-dogovoriv-pro-spivrobitnictvo-teritorialnih-gromad.html> (дата звернення: 19.07.2023).
49. Стратегія розвитку Рівненської області на період до 2027 року URL: <https://ror.gov.ua/rishennya-oblasnoyi-radi-7-sklikannya/1618-pro-strategiyu-rozvitku-rivnenskoyi-oblasti-na-period-d-1584614121> (дата звернення - 10.06.2023).
50. Рішення сесії Рівненської обласної ради від 11 березня 2016 року №121 “Про щорічний обласний конкурс проєктів розвитку територіальних громад” URL: <https://ror.gov.ua/rishennya-oblasnoyi-radi-7-sklikannya/121-pro-shorichnii-oblasnii-konkurs-proektiv-rozvitku-terito> (дата звернення - 10.06.2023).
51. Місцеве самоврядування в умовах відновлення України: виклики та перспективи : матеріали Міжнародного круглого столу до Дня місцевого

самоврядування в Україні (Київ, 9 груд. 2022 р.) : / за заг. ред. Л. Г. Комахи, В. С. Колтун, Ю. Ф. Дехтяренка. Київ : Навч.-наук. ін-т публ. упр. та держ. служби Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка, 2022. 166 с. Сергій Гуца «Співробітництво територіальних громад в умовах відновлення України:загрози та можливості» УДК 352.072(477) с. 43, URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2007/files/a2ddab75-0169-4786-96ef-60255566690a.pdf> (дата звернення - 10.10.2023).

52. Цінність незалежності-рушійна сила державотворення: матеріали щорічного загальнонаціонального круглого столу (Київ, 6 верес. 2023 р.) : / за заг. ред. Л. Г. Комахи, В.А. Гошовської. Київ: ННІ ПУДС КНУ, 2023.80 с. Сергій Гуца «Стимулювання міжмуніципального співробітництва територіальних громад на регіональному рівні як додаткове джерело виконання завдань співпраці між громадами на прикладі громад Рівненщини 23 с. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2073/files/3e0977de-2e70-4e69-8e26-6cf962a5575b.pdf> (дата звернення 10.10.2023).

53. Сірик З. О. «Ефективність використання механізмів співробітництва територіальних громад в умовах децентралізації влади», стаття УДК 352.075.1:338.244.47 URL: https://re.gov.ua/re202002/re202002_017_SirykZO.pdf с.29-30. (дата звернення 09.10.2023).

54. Закон України «Про індустриальні парки» від 21 червня 2012 року № 5018-VI, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5018-17#Text> (дата звернення 09.10.2023).