

Державний торговельно-економічний університет
Кафедра публічного управління та адміністрування

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

**«СПІВПРАЦЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В
УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ»**

Студента 4 курсу 14 групи,
Спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування»
спеціалізація «Публічне
управління та адміністрування»

Костюка
Андрія Анатолійовича

Науковий керівник
канд. екон. наук, доцент

Головня
Юлія Ігорівна

Гарант освітньої програми
канд. екон. наук, доцент

Головня
Юлія Ігорівна

Київ 2022

Державний торговельно-економічний університет

Факультет економіки, менеджменту та психології

Кафедра публічного управління та адміністрування

Спеціальність, спеціалізація 281 «Публічне управління та адміністрування»

Затверджую

Зав. кафедри публічного
управління та адміністрування

«01» грудня 2021 р.

Завдання

на випускний кваліфікаційний проект (роботу) студентіві

Костюку Андрію Анатолійовичу

1. Тема випускного кваліфікаційного проекту (роботи): Співпраця об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації.

Затверджена наказом ректора від «26» листопада 2021 р. № 3884

2. Строк здачі студентом закінченого роботи: 05.06.2022

3. Цільова установка та вихідні дані до роботи

Мета проекту (роботи) - розроблення комплексу заходів по удосконаленню співпраці між об'єднаними територіальними громадами з урахуванням зарубіжного досвіду

Об'єкт дослідження - процес співпраці об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації..

Предмет дослідження - теоретико-методичні засади та практичні рекомендації щодо організаційно-інституційних механізмів співробітництва територіальних громад в Україні та в світі.

ВСТУП

РОЗДІЛ 1. ОЦІНЮВАННЯ РІВНЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СПІВПРАЦІ ОТГ В УКРАЇНІ

1.1. Організаційно-інституційні механізми розвитку співпраці об'єднаних територіальних громад в Україні

1.2. Оцінка ефективності співпраці ОТГ України в сучасних умовах

РОЗДІЛ 2. УДОСКОНАЛЕННЯ СПІВПРАЦІ МІЖ ОБ'ЄДНАНИМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

2.1. Напрями удосконалення співпраці між ОТГ в Україні

2.2. Розроблення комплексу заходів по удосконаленню співпраці між об'єднаними територіальними громадами з урахуванням зарубіжного досвіду

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

ДОДАТКИ

Календарний план виконання роботи (проекту)

№ пор.	Назва етапів випускної кваліфікаційної роботи (проекту)	Строк виконання етапів роботи	
		за планом	фактично
1	2	3	4
1	Визначення напряму дослідження та затвердження теми випускної кваліфікаційної роботи	До 20.11.2021	20.11.2021
2	Складання плану та підготовка індивідуального завдання для виконання випускної кваліфікаційної роботи	До 05.01.2022	05.01.2022
3	Представлення на рецензування науковому керівнику рукопису першого розділу випускної кваліфікаційної роботи	До 20.03.2022	20.03.2022
4	Представлення на рецензування науковому керівнику рукопису другого розділу випускної кваліфікаційної роботи	До 20.04.2022	20.04.2022
5	Представлення закінченої випускної кваліфікаційної роботи	До 23.05.2022	23.05.2022
6	Підготовка письмового відгуку на випускну кваліфікаційну роботу	До 01.06.2022	01.06.2022
7	Проведення попереднього захисту випускних кваліфікаційних робіт	01-05. 06.2022	01-05. 06.2022
10	Вирішення питання про допуск випускної кваліфікаційної роботи до захисту	До 10.06.2022	До 10.06.2022
11	Направлення випускної кваліфікаційної роботи із зовнішньою рецензією у ЕК для захисту	За графіком	За графіком

4. Дата видачі завдання «01» грудня 2022 р.
5. Науковий керівник випускної кваліфікаційної роботи Головня Ю.І.
6. Гарант освітньої програми Головня Ю.І.
7. Завдання прийняв до написання студент Костюк А. А.
8. Відгук керівника випускного кваліфікаційної роботи

Випускна кваліфікаційна робота носить актуальний характер, вирізняється своєчасністю, оскільки присвячена питанням співпраці об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації.

Співробітництво територіальних громад в Україні сьогодні є одним з важливих напрямів реформи місцевого самоврядування. Закріплена Конституцією України можливість об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, кошти бюджетів для виконання спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій та установ, створювати для цього відповідні органи управління і служби реалізується з прийняттям відповідного законодавства.

Головний зміст і доцільність співробітництва – це інструмент покращення якості надаваних послуг, удосконалення менеджменту місцевого самоврядування, а також його можна розглядати як «перехідну» форму під час реформування місцевого самоврядування в Україні та територіальної організації влади. Сьогодні цей процес є проблемним, оскільки не завжди мешканців громади у доступній формі інформують про проекти співробітництва та їх результат.

У випускній кваліфікаційній роботі висвітлено ефективність використання механізмів співробітництва територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні, проаналізовано потенціал механізму міжмуниципального співробітництва в Україні, викладено пропозиції щодо удосконалення та покращення співробітництва територіальних громад в Україні.

Зміст та структура роботи розкривають тему, робота виконана відповідно до вимог та рекомендована до захисту, а її автор, Костюк А.А. на присвоєння ступеня бакалавр зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування».

9. Науковий керівник випускної кваліфікаційної роботи

(підпис, дата)

Відмітка про попередній захист Головна Юлія Ігорівна

(ПІБ, підпис, дата)

Висновок про випускну кваліфікаційну роботу

Випускна кваліфікаційна робота студента Костюка А. А. може бути допущена до захисту екзаменаційній комісії.

Гарант освітньої програми Головна Юлія Ігорівна

Завідувач кафедри: Новікова Наталія Леонідівна

«10» червня 2022 р.

ЗМІСТ

2

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ОЦІНЮВАННЯ РІВНЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СПІВПРАЦІ ОТГ В УКРАЇНІ	5
1.1. Організаційно-інституційні механізми розвитку співпраці об'єднаних територіальних громад в Україні	5
1.2. Оцінка ефективності співпраці ОТГ України в сучасних умовах	18
РОЗДІЛ 2. УДОСКОНАЛЕННЯ СПІВПРАЦІ МІЖ ОБ'ЄДНАНИМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	23
2.1. Напрями удосконалення співпраці між ОТГ в Україні	23
2.2. Розроблення комплексу заходів по удосконаленню співпраці між об'єднаними територіальними громадами з урахуванням зарубіжного досвіду	30
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ	39
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	42
ДОДАТКИ	48

ВСТУП

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

Після набуття чинності Законом України «Про співробітництво територіальних громад», територіальні громади отримали нормативно визначені інструменти об'єднання своїх ресурсів для вирішення існуючих проблем та/чи економії бюджету через створення спільних комунальних підприємств, органів і служб та реалізацію спільних проектів.

Практичне застосування положень вказаного вище закону засвідчило, що сьогодні низка місцевих проблем вирішується через спільне фінансування (утримання) комунальних підприємств, у т.ч. полігонів для твердих побутових відходів, реалізацію різного роду спільних проектів, але в умовах триваючого процесу добровільного об'єднання територіальних громад співробітництво як дієвий спосіб покращення рівня життєздатності громад, залишається ще недооціненим.

Наукові дослідження у контексті доведення необхідності, розроблення шляхів, виявлення й характеристики проблем співробітництва територіальних громад в умовах децентралізації влади проводяться сьогодні низкою науковців, зокрема, К.В. Васьківською, Г.В. Возняк, Я.А. Жаліло, П.В. Жуком, В.С. Кравцівим, Г.В. Олексюк, С.Т. Пухир, І.З. Сторонянською та ін. Проте, комплексних робіт щодо результатів співробітництва територіальних громад, проблем та перспектив такого співробітництва в науковій доктрині край мало, що робить обрану тему вкрай актуальною.

Саме тому, **метою** роботи є розроблення комплексу заходів по удосконаленню співпраці між об'єднаними територіальними громадами з урахуванням зарубіжного досвіду.

Для досягнення поставленої мети, необхідно виконати ряд наступних **завдань**:

- розглянути організаційно-інституційні механізми розвитку співпраці об'єднаних територіальних громад в Україні;
- оцінити ефективність співпраці ОТГ України в сучасних умовах;
- визначити напрями удосконалення співпраці між ОТГ в Україні;
- розробити комплекс заходів по удосконаленню співпраці між об'єднаними територіальними громадами з урахуванням зарубіжного досвіду.

Об'єктом дослідження є процес співпраці об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації.

Предметом дослідження є теоретико-методичні засади та практичні рекомендації щодо організаційно-інституційних механізмів співробітництва територіальних громад в Україні та в світі.

Методологічною основою роботи виступають ряд наукових **методів**: діалектичний метод наукового пізнання (аналітичний збір інформації стосовно теоретичного матеріалу зі сфери ведення співробітництва між ОТГ), що відбиває взаємозв'язок теорії і практики, історичний (хронологічне зведення даних стосовно розвитку та утворення ОТГ в Україні), формально-логічний, системний, порівняльний (аналіз та порівняння досвіду співпраці українських ОТГ та закордонних), статистичний і конкретно-соціологічний (наведення статистичних даних щодо висвітленої тематики роботи) та інші методи дослідження.

Структура роботи. Робота складається зі вступу, двох розділів основного матеріалу, висновків, списку використаної літератури (51 джерело) та 1 додатку. Основний обсяг роботи становить 39 сторінок. Робота містить 3 таблиці.

РОЗДІЛ 1. ОЦІНЮВАННЯ РІВНЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СПІВПРАЦІ ОТГ В УКРАЇНІ

1.1. Організаційно-інституційні механізми розвитку співпраці об'єднаних територіальних громад в Україні

Співробітництво територіальних громад являє собою нову форму політики 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, можливі варіанти вирішення яких пропонує саме співробітництво територіальних громад. Співробітництво має досить великий потенціал, використання якого може бути корисним для забезпечення сталого розвитку територіальних громад, незалежно від того, громади є великими чи малими.

Досвід багатьох країн засвідчує, що територіальні громади, зазвичай, ніколи не є абсолютно достатніми, незалежно від їх площі та чисельності населення. Це означає, що співробітництво є актуальною та інноваційною формою діяльності для переважної більшості громад. Співробітництво може сприяти не лише успішному вирішенню наслідків нераціональної реалізації самоврядних функцій та неефективного використання наявних у територіальних громад ресурсів, але й недосконалої організації територіальної влади.

Сутність співробітництва полягає у тому, що територіальні громади на договірній основі об'єднують свої зусилля та ресурси для вирішення існуючих проблем власного розвитку. Кінцевою метою співробітництва має бути підвищення якості життя членів громади. Співробітництво є характерним для децентралізованої територіальної адміністративної системи, сутність якого полягає у наступному: чим вищою є ступінь автономії громад, тим більші мають вони можливості до співпраці з іншими заінтересованими територіальними громадами [11].

Головний зміст співробітництва полягає у тому, що його необхідно розглядати як ефективний інструмент покращення якості надаваних послуг, удосконалення менеджменту органів місцевого самоврядування, а також як «перехідну» форму в процесі реформування в Україні місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Зважаючи на дефіцит бюджетних коштів, територіальні громади обирають співробітництво, здебільшого, з економічних міркувань. Передусім, це пов'язано з тим, що невеликі громади часто-густо мають проблеми зі збереженням здатності самостійно надавати певні послуги через брак матеріальних, фінансових та кадрових ресурсів. Їх об'єднання дозволяє знайти більш ефективні підходи щодо вирішення низки питань, долучаючи спільні знання та досвід. Переважна більшість територіальних громад, які ще не об'єдналися, мають обмежені ресурси для свого розвитку, і бажаючи посилити свій спільний ресурсний потенціал громад, вони організовують співробітництво та вирішують нагальні питання місцевого значення [15, с. 21].

Під доцільністю співробітництва територіальних громад необхідно розуміти такий його прогнозований чи передбачуваний стан, кількісні та якісні характеристики якого забезпечують чи мають забезпечувати успішне вирішення нагальних проблем у життєдіяльності тих громад, які усвідомлюючи їх наявність, вживають для цього необхідних заходів. Основними завданнями співробітництва територіальних громад є підвищення якості послуг, розвиток інфраструктури, а також підвищення ефективності діяльності відповідних органів місцевого самоврядування [16].

Територіальні громади, які беруть участь у співробітництві через свої представницькі органи, можуть отримувати певні переваги, а саме:

- об'єднувати свої ресурси, якщо це допомагає їм підвищити рівень свого життєзабезпечення, адже територіальні громади разом можуть зробити те, чого вони ніколи не змогли б досягнути поодиночі. Також вони можуть надавати нові послуги або підвищити якість тих послуг, що вже надаються громадянам. Варто зазначити, що в окремих країнах навіть існують законодавчі вимоги щодо

надання певних послуг (наприклад, утилізація відходів, водопостачання, транспорт тощо) саме у форматі співробітництва;

- більший за кількістю споживачів «ринок» сприяє зменшенню витрат; Органи місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва можуть обмінюватись знаннями та досвідом у наданні окремих послуг, що робить їх надання більш ефективною справою;
- покращується здатність залучати приватні інвестиції та брати участь у проектах публічно-приватного партнерства; стає можливим укладання більш вигідних контрактів з приватними юридичними особами;
- покращується здатність освоєння інвестицій та довіра з боку кредиторів, завдяки чому можна швидше отримувати позики та залучати кошти з фондів ЄС та інших зовнішніх джерел;
- з'являється можливість покращувати адміністративні послуги шляхом залучення більш кваліфікованого персоналу та здійснення акумуляції наявних ресурсів;
- створюються підстави для утворення нових робочих місць та залучення інвестицій у порівнянні із фрагментарними діями окремих органів місцевого самоврядування [27].

Державну політику щодо співробітництва територіальних громад можна визначити як сукупність основних напрямів діяльності держави щодо нормативно-правового, методичного, організаційного, матеріального та фінансового забезпечення, а також визначення пріоритетних сфер і заходів стимулювання та розвитку співробітництва територіальних громад.

Суб'єктами державної політики щодо співробітництва територіальних громад є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Мінрегіон, обласні та районні ради. Кожен з цих суб'єктів в межах своєї компетенції має ухвалювати рішення, які мають спонукати територіальні громади до пошуку оптимальних форм співпраці, які посилюють спроможність місцевого самоврядування [27].

Основним завданням державної політики щодо співробітництва є сприяння ефективному вирішенню наявних проблем життєдіяльності територіальних громад у спосіб, визначений нормативними актами. Зміст таких проблем, здебільшого, полягає у нездатності територіальної громади самостійно вирішувати ті питання місцевого значення, вирішення яких значно полегшується завдяки співпраці з іншими заінтересованими територіальними громадами.

Стимулювання співробітництва має здійснюватися державою виключно у спосіб, визначений законом. Під стимулюванням співробітництва територіальних громад варто розуміти сукупність заходів впливу з боку держави на потенційних суб'єктів співробітництва з метою спонукати їх до організації співробітництва із такими кількісними та якісними характеристиками, які забезпечать ефективність здійснюваного співробітництва.

Так, статтею 15 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» передбачено, що державне стимулювання співробітництва здійснюється шляхом:

- надання субвенцій місцевим бюджетам суб'єктів співробітництва у пріоритетних сферах державної політики;
- передачі об'єктів державної власності у комунальну власність суб'єктів співробітництва;
- методичної, організаційної та іншої підтримки діяльності суб'єктів співробітництва [5].

Щоб держава могла стимулювати співробітництво, реалізуючи своє право, визначене частиною 2 статті 15 Закону України «Про співробітництво територіальних громад», організоване співробітництво має відповідати певним характеристикам. Зокрема, держава стимулює співробітництво у разі, якщо:

- посилюється спроможність суб'єктів співробітництва до забезпечення реалізації визначених законом повноважень;
- до співробітництва залучені додаткові ресурси, у тому числі фінансові;

- співробітництво здійснюється більш як трьома суб'єктами співробітництва;
- забезпечується широка участь громадськості у здійсненні співробітництва [5].

Для того, щоб вищенаведені приписи законодавства отримали більш детальну правову регламентацію, законодавець у частині 3 статті 15 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» закріпив: «Порядок державного стимулювання співробітництва визначається Кабінетом Міністрів України». Не зважаючи на ту обставину, що Закон України «Про співробітництво територіальних громад» є чинним майже три роки, Кабінет Міністрів України досі не визначив порядок державного стимулювання співробітництва територіальних громад [5].

Правовими засадами співпраці об'єднаних територіальних громад в Україні є сукупність нормативно-правових актів з різним ступенем юридичної сили, яка унормовує суспільні відносини в частині, що стосуються ініціювання, організації та юридичного оформлення співробітництва територіальних громад.

Головним таким нормативно-правовим актом, що визначає правові засади співробітництва територіальних громад є Закон України «Про співробітництво територіальних громад». У його преамбулі, зокрема, зазначено: «Цей Закон визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю». Як видно, розглядуваний Закон окрім правових засад співробітництва також визначає й організаційні засади співробітництва територіальних громад [5].

Наступним нормативно-правовим актом, який визначає засади співробітництва є «Примірні форми договорів про співробітництво територіальних громад» (затверджені наказом Мінрегіону від 27.08.2014 р. № 233) [8]. Оскільки законом 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 Міністерством розвитку громад та територій України (далі - Мінрегіон) вказаного вище нормативно-правового акту є припис абзацу третього частини 1 статті 9 Закону України «Про співробітництво територіальних громад», згідно із яким примірна форма договору про співробітництво визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування [5].

На виконання іншого припису Закону України «Про співробітництво територіальних громад» Мінрегіон своїм наказом від 15.08.2014 р. № 225 затвердив «Порядок формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад», який ведеться з метою обліку та моніторингу договорів про співробітництво, а також відкритості, доступності інформації про укладені договори про співробітництво [9].

Підставами для організації співробітництва є юридично закріплене волевиявлення заінтересованих територіальних громад, як це визначено відповідними нормами Закону України «Про співробітництво територіальних громад». Іншими словами, підставами для організації співробітництва є згода органів місцевого самоврядування як громади-ініціатора співробітництва, так і інших громад-потенційних суб'єктів співробітництва. Надання згоди на організацію співробітництва оформляється у вигляді рішення, яке ухвалюється на засіданні відповідної сільської, селищної, міської ради через відкрите обговорення шляхом голосування.

Чинний Закон України «Про співробітництво територіальних громад» передбачає п'ять форм співробітництва, зокрема:

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

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

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

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

5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень [5].

Звісно, що територіальні громади, організовуючи співробітництво, очікують від нього виключно позитивних наслідків, зміст яких впливає із самого предмету договору про співробітництво. Наприклад, якщо суб'єкти співробітництва утворюють спільне комунальне підприємство, то цілком логічним буде очікування того, що таке підприємство відповідно до мети утворення не лише надаватиме комплекс певних послуг мешканцям населених пунктів, але й забезпечить декого з них роботою. Також від організованого співробітництва можна очікувати й підвищення рівня поваги та довіри до представницького органу місцевого самоврядування, якщо організацію співробітництва було ініційовано головою чи депутатами та успішно реалізовано [35, с. 102].

Кожна із п'яти форм співробітництва має свої особливості, за рахунок чого одна форма співробітництва відрізняється від іншої. Відрізняються вони, перш за все, метою.

Так, у частині 1 статті 10 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» законодавець в загальних рисах окреслив мету співробітництва за такою формою як делегування виконання окремих завдань. Зокрема, він наголосив, що на підставі договору про співробітництво декілька суб'єктів співробітництва можуть делегувати одному із таких суб'єктів виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів, і

це сприятиме забезпеченню виконання повноважень згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та підвищенню ефективності використання коштів місцевих бюджетів. Перелік завдань, що делегуються органу місцевого самоврядування суб'єкта співробітництва обов'язково має бути зазначено у договорі за цією формою співробітництва у вигляді чітко сформульованих обов'язкових доручень, виконання яких покладається на одного із суб'єктів співробітництва [27].

Що стосується мети реалізації спільних проектів, то законодавець утримався від визначення мети цієї форми співробітництва, однак мету спільного проекту суб'єкти співробітництва обов'язково мають вказати у відповідному договорі, оскільки цього вимагає пункт 1 частини 1 статті 11 Закону України «Про співробітництво територіальних громад». Під метою спільного проекту необхідно розуміти перелік чітко сформульованих кінцевих результатів, для досягнення яких, власне й було організоване співробітництво [27].

Метою співробітництва за такою формою як спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності є забезпечення ефективного використання ресурсів територіальних громад. Таке використання має відбуватися на основі спільного застосування наявних в одного із суб'єктів співробітництва об'єктів комунальної інфраструктури, що дозволить здійснювати на договірних засадах співробітництво у формі спільного фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності. Законодавець акцентує увагу на тій обставині, що ця форма співробітництва повинна відповідати вимогам Бюджетного кодексу України (частина 1 статті 12 Закону України «Про співробітництво територіальних громад») [27].

Утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій як форма співробітництва має своєю метою реалізацію спільних інфраструктурних проектів і виконання функцій, що становлять спільний інтерес для зацікавлених територіальних громад. Для досягнення цієї мети суб'єкти співробітництва на

підставі договору можуть утворювати спільні комунальні підприємства, установи та організації і спільно їх утримувати (частина 1 статті 12 Закону України «Про співробітництво територіальних громад») [27].

Метою співробітництва, яке передбачає утворення спільного органу управління є спільне виконання визначених законом повноважень, що належать до компетенції органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва, економія коштів, необхідних для їх утримання (оптимізація чи зменшення видатків). В договорі про утворення спільного органу управління мету доцільно викласти більш конкретизовано [27].

Для того, щоб потенційні суб'єкти співробітництва могли обрати необхідну для себе форму співробітництва, потрібно визначитися із його кінцевою метою та завданнями, вирішення яких призведе до досягнення поставленої мети. Після цього необхідно порівняти зміст необхідної форми співробітництва для заінтересованих територіальних громад із формами співробітництва, визначених Законом України «Про співробітництво територіальних громад» (статті 10, 11, 12, 13 та 14). Якщо зміст необхідної форми співробітництва для потенційних суб'єктів співробітництва співпадає, наприклад, принаймні із двома формами співробітництва, визначених вищезазначеним законом, тоді варто розглянути питання щодо можливості укладення двох договорів про співробітництво, визначивши черговість їх укладення [35, с. 104].

Не зважаючи на ту обставину, що в Законі України «Про співробітництво територіальних громад» безпосередньо не вживається словосполучення «надання послуг», це ще не означає, що вони не можуть надаватися в межах співробітництва, організованого територіальними громадами.

Територіальні громади можуть об'єднувати свої ресурси, якщо це допомагає їм покращити ефективність своєї роботи, а разом з тим зробити й те, чого вони ніколи не змогли б досягнути поодиночі. Наприклад, вони можуть надавати нові послуги або підвищувати якість вже надаваних громадянам послуг. В Україні, на відміну від деяких країн Європейського союзу, не існує

законодавчих вимог щодо надання певних послуг саме у форматі співробітництва. 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. 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;
- організація дозвілля та відпочинку тощо [27].

Організація співробітництва територіальних громад являє собою унормовану Законом України «Про співробітництво територіальних громад» процедуру, що складається із низки логічно послідовних та взаємодоповнюючих етапів, а саме:

- ініціювання співробітництва;
- вирішення питання щодо надання чи ненадання згоди на організацію співробітництва;
- розгляд отриманої пропозиції від ініціатора співробітництва про початок переговорів;
- утворення комісії та підготовка проекту договору про співробітництво;
- громадське обговорення проекту договору про співробітництво;
- схвалення проекту договору про співробітництво;
- укладення договору про співробітництво [5].

Кожний з перелічених етапів передбачає вчинення уповноваженими на те суб'єктами низки необхідних дій організаційного, розпорядчого та погоджувального характеру з метою досягнення проміжних та кінцевих цілей.

Вибір фінансової бази для співробітництва територіальних громад є однією із важливих складових, які мають безпосередній вплив на успішність організованого співробітництва. Питання вибору фінансової бази має бути вирішено потенційними суб'єктами співробітництва на стадії, що передуює ініціюванню співробітництва. Адже правильний вибір фінансової бази забезпечуватиме не лише спільне вирішення нагальних потреб територіальних громад-суб'єктів співробітництва, але й демонструватиме об'єктивні переваги співробітництва як способу акумуляції ресурсів, обсяг яких для вирішення територіальною громадою переважної більшості питань місцевого значення виявиться недостатнім. У цьому і полягають основні переваги співробітництва у порівнянні із вирішенням своїх проблем кожною громадою самостійно. В протилежному випадку, навіть за наявності відповідних фінансових ресурсів, не завжди є економічний сенс самотужки щось вирішувати без залучення ресурсів сусідніх територіальних громад, оскільки можна отримати вирішення певного питання з економічно недоцільними наслідками [39, с. 183].

Частиною 1 статті 16 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» передбачено, що фінансування співробітництва здійснюється за рахунок коштів:

- місцевих бюджетів суб'єктів співробітництва;
- самооподаткування;
- інших не заборонених законодавством джерел, зокрема, державного бюджету, міжнародної технічної та фінансової допомоги, кредитних ресурсів [5].

Як засвідчує практика залучення територіальними громадами коштів для фінансування співробітництва, найпоширенішим джерелом виступають кошти місцевих бюджетів суб'єктів співробітництва.

Відповідно до пункту двадцять шостого частини першої статті 2 Бюджетного кодексу України місцевими бюджетами є бюджети місцевого самоврядування. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) визначає як план

утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування [3].

Що стосується фінансування співробітництва за рахунок коштів самооподаткування, то ця опція в Україні досі залишається незатребуваною. Під самооподаткуванням сьогодні в Україні розуміється форма залучення на добровільній основі за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру (абзац двадцять третій статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [3]. Це означає, що поняття «самооподаткування» як джерело фінансування співробітництва має бути додатково розтлумачено на нормативному рівні.

Поруч з цим, останніми роками в Україні набуває поширення фінансування співробітництва за рахунок коштів міжнародної технічної та фінансової допомоги. Здебільшого, воно здійснюється донорськими організаціями, присутніми в Україні. Зокрема, для суб'єктів співробітництва придбаваються техніка та обладнання з наступною передачею на безкоштовній основі відповідно до приписів Цивільного кодексу України або на умовах співфінансування, де «лева» частка належить донору. Зокрема, Швейцарсько-українським проектом «Підтримка децентралізації влади в Україні» DESPRO та Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH упродовж останніх років зроблено великий внесок у справу фінансової та матеріальної підтримки територіальних громад низки областей України, що полягало у придбанні техніки для полігонів твердих побутових відходів, сміттєвозів, контейнерів та іншого необхідного устаткування [14].

Частина друга статті 16 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» закріпила припис, згідно із яким фінансування заходів співробітництва розпочинається з наступного бюджетного періоду. Як цю норму необхідно розуміти? Відповідно до частини першої статті 3 Бюджетного кодексу України бюджетний період для всіх бюджетів, що складають бюджетну систему, становить один календарний рік, який починається 1 січня кожного року і

закінчується 31 грудня того ж року. Неприйняття Верховною Радою України закону про Державний бюджет України до 1 січня не є підставою для встановлення іншого бюджетного періоду. На практиці це має означати наступне: якщо суб'єкти співробітництва погодили між собою усі необхідні заходи та закріпили їх у відповідному договорі, то вони можуть бути профінансовані не раніше початку наступного бюджетного періоду. Наприклад, якщо сторони підписали договір про співробітництво 02 січня 2022 року, то передбачені ним заходи можуть бути профінансовані не раніше 01 січня 2023 року [27].

З огляду на реальний зміст наведеного вище нормативного припису, частина 2 статті 16 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» потребує внесення змін. Вказану норму необхідно сформулювати із таким змістом, щоб суб'єкти співробітництва, які уклали договір про співробітництво, наприклад, у першому півріччі, могли у другому півріччі внести зміни до місцевого бюджету та профінансувати відповідні заходи співробітництва.

Підсумовуючи вищенаведене, можна зробити висновок про те, що співробітництво територіальних громад в Україні сьогодні є одним з важливих напрямів реформи місцевого самоврядування та децентралізації. Правові межі співробітництва в контексті сучасних потреб територіальних громад є достатніми для того, щоб суб'єкти відносин почували себе комфортно, і при необхідності могли врегулювати усі обоюдно значимі стосунки за допомогою наявних в українському праві норм. Разом з тим, в законодавстві України в сфері співробітництва територіальних громад існує низка колізій та прогалин, які потребують усунення та доопрацювання.

1.2. Оцінка ефективності співпраці ОТГ України в сучасних умовах

З моменту набрання чинності Закону України «Про співробітництво територіальних громад» об'єднані територіальні громади в Україні уклали вже близько 800 договорів про співробітництво [34].

Відповідно до результатів моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 01.01.2022 р. напрям співробітництва громад в Україні характеризується наведеними нижче показниками (табл. 1.1) [26].

За вказаний період 1676 укрупнених територіальних громад уклали 773 договори про співробітництво, лише у четвертому кварталі 2021 року їх кількість збільшилася, у порівнянні з минулим кварталом, на 35 договорів.

Необхідно зазначити відсутність інформації про стан фінансування проектів, завдань і заходів відповідно до укладених договорів про співробітництво громад.

Таблиця 1.1

Інформація про стан співробітництва територіальних громад України за 2015-2021 рр.

Область	Загальна кількість укладених договорів	У тому числі					Кількість територіальних громад, що скористалися міжмуніципальним співробітництвом
		ЖКГ	Благоустрій	Пожежна безпека	Освіта, охорона здоров'я, соцабезпечення	Інші	
Вінницька	107	17	4	-	23	63	188
Волинська	28	2	1	-	16	9	41
Дніпропетровська	29	1	-	3	18	7	51
Донецька	3	1	-	-	2		7
Житомирська	46	2	-	-	28	16	85
Закарпатська	7	-	3	-	1	3	31
Запорізька	37	2		1	27	7	43

Продовження таблиці 1.1.

Івано-Франківська	18	2	5	-	2	9	65
Київська	19	-	-	1	10	8	22
Кіровоградська	20	1	-	2	8	13	32
Луганська	5	-	-	-	3	2	11
Львівська	73	7	10	3	28	25	252
Миколаївська	10	4	-	-	2	4	19
Одеська	8	1	-	-	4	3	16
Полтавська	116	30	10	35	18	23	292
Рівненська	31	1	-	3	12	15	63
Сумська	62	4	-	-	32	26	68
Тернопільська	15	3	-	1	6	5	27
Харківська	46	14	6	1	12	13	108
Херсонська	5	-	-	-	1	5	13
Хмельницька	12	4	2	1	1	4	31
Черкаська	40	9	2	1	3	21	92
Чернівецька	13	2	1	-	6	8	40
Чернігівська	13	1	1	-	5	6	27
Всього	773	107	45	53	272	296	1676

Як видно з наведеної інформації, впродовж 2015-2021 рр. загалом по Україні укладено 773 договори про співпрацю, з яких 107, або 13,8 % – у галузі житлово-комунального господарства; 45, або 5,8 % – проекти з благоустрою територій; 53, або 6,9 % – виконання завдань пожежної безпеки; 272, або 35,2 % – у галузі охорони здоров'я і соцзабезпечення; 296, або 38,3 % – це інші договори. Кількість територіальних громад, що скористались міжмуніципальним співробітництвом – 1676 [26].

Серед проектів співробітництва значну частину займають договори щодо ремонту доріг, створення полігонів і комплексних систем поводження з твердими побутовими відходами, придбання техніки, ремонту шкіл, поліклінік і

спортивних об'єктів; серед інших завдань співробітництва – створення центрів надання адміністративних послуг.

У розрізі областей першість у напрямі організації співробітництва громад належить Полтавській області – 116 договорів (15,0% загальної кількості по Україні), Вінницькій – 107 договорів (13,9%), Львівській – 73 договори (9,5%), Сумській – 62 договори (8,0%). Процес співробітництва громад не набув розвитку у Донецькій, Закарпатській, Луганській, Миколаївській, Одеській, Херсонській та Чернівецькій та Чернігівській областях (3-13 договорів) [26].

Згідно із Реєстром договорів про співробітництво територіальних громад динаміка процесу співробітництва є такою: 2015 р. – 35 договорів; на кінець 2016 р. – 72; 2017 р. – 118; 2018 р. – 296; 2019 р. – 530; 2020 р. – 660; 2021 р. – 773 договори. Активізація співробітництва серед громад відбулась у 2019 р., укладено 234 договори (або 30,2% усіх) [26].

Важливе значення в організації співробітництва має тривалість цього процесу, яка впливатиме на розвиток громади в майбутньому. Найбільш стабільним і результативним співробітництво можна вважати тривалістю не менше 3-5 років, спільну діяльність, створення спільних підприємств і проектів – більше п'яти років. У зазначеному реєстрі у низці договорів не зазначений термін дії, лише початок, що умовно може свідчити про більш тривалий строк співробітництва (табл. 1.2).

Таблиця 1.2

Інформація про строки співробітництва за укладеними договорами

Форми співробітництва	Кількість договорів на строк співробітництва				
	1 рік	2 роки	Від двох до п'яти років	Більше п'яти років	Всього
1. Делегування завдань з переданням відповідних ресурсів	18	13	32	17	80
2. Реалізація спільних проектів	189	118	154	78	539

3. Спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій	62	7	12	39	120
4. Утворення спільних комунальних підприємств	4	6	8	9	27
5. Утворення спільного органу управління	3	1	-	3	7
Всього	276	145	206	146	773

На основі наведеного вище групування встановлено, що найбільша частина договорів про співробітництво укладена на нетривалий строк – 1 рік, - 276 договорів (35,7%), серед яких переважають договори про одноразове придбання техніки для спільного використання (транспортні засоби для очистки, протипожежні засоби, медичне обладнання, обладнання для шкіл тощо), фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій [26].

Договорів про співробітництво на строк 2 роки укладено 145 (18,5%),

Договорів про співробітництво на строк від трьох до п'яти років укладено 206 (27,0%), серед яких 120 – реалізація спільних проектів. До зазначеної форми співробітництва віднесено капітальний ремонт доріг, шкіл, поліклінік, створення полігонів ТПВ, прокладення інженерних мереж, створення ЦНАП та інші інфраструктурні проекти.

Строк дії договорів на строк більше п'яти років переважно визначався за показником початку дії договору, який вказаний у реєстрі. Із 773 договорів 146 (18,8%) – визначені такими, що матимуть більш тривалий термін дії.

Найбільшу частку в організації співробітництва громад становлять договори щодо реалізації спільних проектів – 539 (або 69,7%), спільного фінансування (утримання) підприємств 120 – 15,5%, решта – менше 10%.

Аналізуючи укладені договори про співробітництво, варто звернути увагу на наступне.

На місцевому рівні спостерігається недостатній рівень компетентності очільників територіальних громад, ризик втрати ними певних впливів, низька правова та управлінська культура. Значна проблема в забезпеченні успішної

співпраці територіальних громад вбачається у наявності високої диспропорційності місцевих бюджетів, коли економічно сильні громади не бажають співробітничати із слабкими. Існують ризики щодо наповнення дохідної частини місцевих бюджетів, у разі реалізації яких можуть бути профінансовані лише обов'язкові статті витрат, а не проекти співробітництва. Під час дії довготермінових договорів може відбутися виборчий процес і зміна керівництва органів місцевого самоврядування, що є ризиком для продовження співробітництва [21, с. 47].

Проведений аналіз дозволяє насамперед зробити висновок, що потенціал механізму міжмуніципального співробітництва в Україні поки використовується слабо. Практики співробітництва в цих галузях не є поширеними, майже у половині регіонів вони взагалі відсутні. Ті ж громади, які співпрацюють, віддають перевагу більш простим формам співробітництва, як-от реалізація спільних проектів, делегування виконання завдань та спільне фінансування підприємств, установ і організацій. Натомість, практики створення спільних підприємств, установ, організацій, інфраструктурних об'єктів або ж створення спільних органів управління майже не зустрічаються. Серед причин такого стану речей слід назвати все ще низьку поінформованість керівників громад про можливості міжмуніципального співробітництва та їх страх перед новим досвідом; зосередженість на питаннях об'єднання та подальшої розбудови апарату управління та інфраструктури в ОТГ; високий рівень недовіри поміж громадами та загалом невідомість домовлятися і співпрацювати та деякі інші менш значимі чинники. Накладається сюди і брак та недостатня дієвість існуючих механізмів стимулювання співробітництва як із боку держави, так і на регіональному рівні. Прослідковується також тенденція, що новостворені ОТГ тяжіють до копіювання управлінської моделі району із розгалуженою системою інституцій. Вийшовши з під влади районів, громади сьогодні прагнуть максимально розбудувати саме власну спроможність, тому до створення спільної інфраструктури вони на цьому етапі просто не готові. На рівні законодавства серйозні бар'єри для співробітництва громад відсутні.

Водночас, враховуючи практичний досвід, існує потреба дещо скорегувати його окремі положення, а разом і деякі підзаконні акти, з метою створення більш сприятливих умов.

РОЗДІЛ 2. УДОСКОНАЛЕННЯ СПІВПРАЦІ МІЖ ОБ'ЄДНАНИМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

2.1. Напрями удосконалення співпраці між ОТГ в Україні

Для того щоб розробити напрями удосконалення співпраці між територіальними громадами в Україні, спочатку необхідно виділити основні проблемні моменти співробітництва.

Цікавим в даному аспекті є дослідження проведене Інститутом громадянського суспільства. В рамках дослідження було проведено опитування фахівців, які працюють із громадами за напрямом розвитку міжмуніципального співробітництва. Опитування проводилося у 2021 році, в ньому взяли участь 23 експерти - представники регіональних центрів розвитку місцевого самоврядування, профільних громадських об'єднань, науковці, фахівці міжнародних проектів технічної допомоги. Мета опитування - зібрати експертні оцінки стану розвитку міжмуніципального співробітництва в Україні, а також бачення основних проблем і потреб, які виникають в громад у процесі укладання та виконання відповідних договорів [12].

Оцінюючи стан нормативно-правового забезпечення міжмуніципального співробітництва, більшість опитаних експертів відзначили, що законодавство є загалом якісним, але в ньому є певні прогалини, які потребують заповнення.

Зокрема, на їх думку, в цьому сенсі українському законодавству притаманні такі риси:

- бракує правового механізму приєднання до вже укладених договорів співробітництва;

- відсутнє чітке розмежування понять «комунальні підприємства, установи, організації» та «інфраструктурні об'єкти» для визначення предмету співробітництва;
- надмірно складні процедури укладення договорів;
- надмірне регулювання таких форм співробітництва, як утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій - спільних інфраструктурних об'єктів та утворення спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень (ідеться про весь комплекс законодавства);
- не передбачена відповідальність сторін за невиконання зобов'язань за договорами співробітництва;
- відсутність серед кола суб'єктів міжмуніципального співробітництва районних та обласних рад - окремі експерти пропонували їх туди включити, принаймні на перехідний період до завершення другого етапу реформи децентралізації;
- недостатність визначених механізмів стимулювання співробітництва територіальних громад на державному та регіональному рівнях [12].

Низьку затребуваність таких форм співробітництва як делегування повноважень, спільне створення та утримання комунальних підприємств, утворення спільного органу управління опитані експерти пов'язують із браком кадрів, складною та довготривалою процедурою укладання договорів, небажанням витратити багато часу на процедури організації співробітництва, неготовністю передавати власні бюджетні кошти іншим громадам, браком коштів для внесення своєї частки. Також серед причин називались: брак довіри один до одного, відсутність досвіду та невміння громад стратегічно планувати розвиток, нерозуміння депутатським корпусом важливості співробітництва, небажання ризикувати, оскільки довготривале співробітництво може опинитися під загрозою у разі зміни керівництва на виборах [11].

Опитані в ході дослідження експерти та посадові особи органів місцевого самоврядування назвали причини, чому міжмуніципальне співробітництво, на

їхню думку, все ще не є поширеним. Основними такими причинами, з погляду респондентів, є брак кадрів, спроможних налагодити і супроводжувати процес співробітництва, та невміння громад домовлятися і знаходити спільну мову.

У цілому аналіз відповідей респондентів обох опитувань дозволяє виділити 10 факторів, які стримують співробітництво. Розглянемо їх детальніше [12].

1. Спершу об'єднання - потім співробітництво. Декілька респондентів поділяють думку щодо недоцільності ініціювання співробітництва із сусідніми громадами до завершення адміністративно-територіальної реформи. Вони також зазначали, що очікують об'єднання згори, тобто вони не є активними учасниками дискусії щодо варіантів об'єднання.

2. Новостворені ОТГ копіюють управлінську модель району із розгалуженою інфраструктурою надання послуг. Новостворені ОТГ прагнуть перенести управлінську модель району на громаду, створюючи власні окремі структури та установи. Водночас респонденти зазначали, що доцільним є поєднання зусиль та ресурсів об'єднаних громад в окремих сферах.

3. Низький рівень взаємної довіри на рівні органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Низький рівень довіри також є причиною небажання делегувати повноваження до іншої громади. Тобто, важливою умовою тривалої співпраці є підзвітність та прозорість діяльності органів місцевого самоврядування, які отримали делеговані повноваження.

4. Конкуренція громад не сприяє кооперації. Спроби Уряду рейтингувати ОТГ також стримують співробітництво між кількома ОТГ в рамках району, на думку деяких респондентів, існує конкуренція.

5. Громади не готові та не вмотивовані співпрацювати на постійній основі. На думку опитаних, громади бояться всього нового, зробити перший крок. Є певна зневіра посадовців місцевого самоврядування в тому, що вони можуть залучити кошти обласного та державного бюджетів під спільні проекти, подаючи свої заявки на конкурси.

6. Для ОТГ властива поведінка відчуження та нерозвинута культура діалогу й кооперації. Також респонденти зазначали, що для значної частини посадових осіб місцевого самоврядування характерна поведінка відчуження. Тобто, керівники ОТГ, які вийшли з-під влади району, прагнуть створити власні самодостатні громади, в яких будуть доступні всі установи та послуги. Тому вони навіть не розглядають можливості створення спільних підприємств та установ із сусідніми громадами.

7. Різниця в пріоритетах розвитку громад обумовлює відмову від пропозицій про співробітництво. У кожній окремій громаді перелік проблем, які вона прагне вирішити першочергово, різниться. Це призводить до відмов одних громад від пропозицій співробітництва з іншими, коли відповідні пріоритети не співпадають.

8. Громади надають перевагу короткостроковому співробітництву через порівняно просту процедуру реалізації спільних проектів. Відповідаючи на запитання «Чому реалізація спільних проектів є найбільш популярною формою співробітництва серед громад?», респонденти зазначали, що вона найпростіша з точки зору реалізації. Своєю чергою, це вказує на те, що громади часто не готові до тривалого і системного співробітництва, оскільки воно потребує зовсім інших ресурсів.

9. Довгострокові угоди є недоцільними через динамічність реформ та постійні зміни нормативно-правової бази.

10. Громади мають «дорости» до співробітництва. Співробітництво - це власна справа громад, тому спонукати або примушувати до нього недоцільно.

Окремим питанням щодо проблематики співробітництва територіальних громад в Україні є його неефективне державне стимулювання.

Більше половини опитаних в ході дослідження респондентів відзначили, що держава скоріше сприяє розвитку міжмуніципального співробітництва, ніж не сприяє йому. Зазначаючи відомі їм способи підтримки співпраці громад, експерти відзначити такі:

- ухвалений окремий закон та підзаконні акти, розроблені методичні рекомендації для громад;
- передбачений окремий напрям підтримки проєктів громад за рахунок коштів ДФРР;
- грантові програми, залучення міжнародних експертів та проєктів;
- проведення круглих столів, презентацій, пропагування співробітництва [12].

Водночас третина опитаних експертів відповіли, що держава скоріше не сприяє співробітництву.

Розглянемо детальніше види державного стимулювання співробітництва територіальних громад.

Надання субвенцій місцевим бюджетам суб'єктів співробітництва у пріоритетних сферах державної політики. Стаття 97 Бюджетного кодексу України містить перелік можливих трансфертів місцевим бюджетам [2]. На практиці закони про держаний бюджет щороку передбачають такі субвенції, а також деякі інші трансферти. Водночас жоден із наведених чи інших нормативно-правових актів чітко не регламентує можливість та порядок використання коштів субвенцій у рамках співробітництва територіальних громад.

Другою формою стимулювання співробітництва є передача об'єктів державної власності у комунальну власність суб'єктів співробітництва. Загалом, порядок передачі об'єктів державної власності у комунальну власність врегульований Законом України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» [6]. Проте у згаданому Законі взагалі відсутні положення щодо передачі об'єктів права державної власності в комунальну в рамках співробітництва громад, які б дозволяли розглядати таку передачу як механізм стимулювання. І навіть серед умов передачі об'єктів (ст. 7) міжмуніципальне співробітництво не згадується.

Методична, організаційна та інша підтримки діяльності суб'єктів співробітництва. Цей спосіб стимулювання співробітництва поки що в Україні

практикується найбільше. Так, на запит Мінрегіону Інститутом громадянського суспільства у співпраці з Програмою Ради Європи «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні» був підготовлений науково-практичний коментар до Закону України «Про співробітництво територіальних громад». Міністерство також розробило і затвердило примірні форми договорів про співробітництво, які можуть використовуватися громадами при підготовці власних угод. Співпрацюючи з Мінрегіоном експерти видали декілька методичних матеріалів з питань міжмуніципального співробітництва, які є у вільному доступі [27].

Варто відзначити, що стаття 15 Закону «Про співробітництво територіальних громад», передбачає, що порядок державного стимулювання співробітництва визначається Кабінетом Міністрів України. Проте донині окремий акт КМУ з цього питання відсутній, тож і систематизованого порядку теж не має.

Також, як зазначалося вище, одним із інструментів стимулювання співробітництва є можливість фінансування проектів із Державного фонду регіонального розвитку. З часу запуску фінансування проектів за рахунок коштів ДФРР і до січня 2022 року за напрямом «Співробітництво територіальних громад» подано лише 9 проектів. З-поміж них, підтримані та затверджені актом КМУ лише 3 проекти. Причому всі вони, по суті, не є проектами співробітництва громад, оскільки подані були місцевими державними адміністраціями, а не муніципальними органами місцевого самоврядування. Таким чином, ДФРР поки що складно назвати дієвим механізмом стимулювання співробітництва громад [14].

Як свідчить практика, проекти, що подаються на ДФРР за напрямом співробітництва і, навіть, підтримуються, часто такими не є та не відповідають встановленим вимогам. Це свідчить, що конкурсні комісії або не розуміють суті механізму міжмуніципального співробітництва та відповідних договорів, або ж просто ігнорують існуючі вимоги. У зв'язку з цим існує необхідність у розробленні методичних рекомендацій щодо фінансування проектів

співробітництва територіальних громад із ДФРР. Це питання також можна більш чітко врегулювати в наказі Мінрегіону від 24.04.2015 №80 «Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку» [10].

Варто відзначити, що рівень підтримки ДФРР проектів співробітництва громад є мінімальним. Враховуючи те, що цей напрям надає можливості для заощадження коштів та спільного розвитку територій, він має бути активізований. Потенційно проекти співробітництва можуть мати значно відчутніші ефекти для регіонів, ніж ті ініціативи локального масштабу, які сьогодні здебільшого фінансуються з фонду. ДФРР здатен стати одним із важливих стимулів для активізації спільного вирішення громадами проблем територій за умови, що проекти співробітництва будуть у ньому одним із пріоритетів.

Як механізм заохочення співробітництва себе загалом добре показали обласні конкурси проектів для громад (із пріоритезацією на пряму міжмуніципальної співпраці), а також цільові програми підтримки співробітництва територіальних громад. Проте наразі така практика є поодинокую, а обмеженість ресурсів обласних бюджетів все-таки не дозволяє розраховувати на те, що ці інструменти зможуть замінити державне стимулювання [17, с. 25].

Підсумовуючи вищенаведене, слід відзначити те, що до необхідних кроків на державному та регіональному рівнях, які дозволять краще стимулювати міжмуніципальне співробітництво, слід віднести такі:

- більш активне інформування та заохочення громад;
- фінансова підтримка реалізації проектів;
- розробка методичних рекомендацій щодо співробітництва в окремих сферах (опис моделей та механізмів, зразки документів);
- проведення інформаційних зустрічей, тренінгів для голів громад і депутатів;

- системний та якісний експертний супровід;
- регіональні програми співфінансування;
- перевага проектів співробітництва при відборі на регіональних та державних конкурсах;
- популяризація історій успіху та кращих практик співробітництва;
- активізація роботи профільних міністерств і департаментів ОДА за цим напрямом;
- вдосконалення законодавства і нормативно-правової бази;
- фасилітація діалогів між громадами у процесі переговорів;
- збільшення підтримки міжмуніципального співробітництва через ДФРР у тому числі за рахунок виключення до ДФРР коштів, які сьогодні розподіляються через субвенцію на соціально-економічний розвиток;
- стимулювання співробітництва громад силами агенцій регіонального і місцевого розвитку.

Ряд запропонованих заходів сприятиме розширенню економічних можливостей громад за рахунок економії управлінських витрат і більш професійному менеджменту.

2.2. Розроблення комплексу заходів по удосконаленню співпраці між об'єднаними територіальними громадами з урахуванням зарубіжного досвіду

Розвиток міжмуніципального співробітництва в різних країнах значно відрізняється. Деякі з цих відмінностей пов'язані з культурою, традиціями і закономірностями розвитку певної території.

Наприклад, в державах, що мають досить сильну муніципальну автономію, співробітництво являється єдиним способом для малих населених пунктів ефективно надавати численні послуги мешканцям (Франція). В інших країнах ТГ великі, але їх співпраця відіграє лише обмежену роль (Великобританія) [47, с. 12].

Досить цікавим є приклад міжмуніципального співробітництва у Франції. У ході проведення децентралізації, що передбачає наділення органів місцевого самоврядування численними повноваженнями, ТГ відчули необхідність в об'єднанні власних ресурсів з метою реалізації нових повноважень та надання якісних послуг. Виникнення цієї потреби зумовлено великою кількістю невеликих комун та території країни. У Франції 36 682 комун, з яких 87 % налічують менше ніж 2000 жителів. За таких обставин територіальні утворення не мають можливостей самостійно вирішувати питання щодо надання якісних послуг населенню. Таким чином, у Франції розпочалося масштабне міжмуніципальне співробітництво, яке виявилось більш гнучким механізмом, у порівнянні з об'єднанням комун. Переважна більшість міжмуніципальних спільнот у Франції належить до публічно-правової структури співробітництва з власним податковим режимом. Партнерські відносини в такому форматі є інтегрованим варіантом територіального співробітництва, оскільки передбачається створення надмуніципального рівня управління [28]. Поширеність такої моделі співробітництва ТГ обумовлена законодавчими вимогами до співпраці. Завдяки цьому у Франції зараз немає комун, які не охоплені міжмуніципальним співробітництвом [30].

На відміну від Франції, польський варіант співробітництва не є настільки інтегрованими, оскільки функціонує за принципами добровільності, рівноправності та не передбачає створення надмуніципальних органів вищого рівня управління.

Проте найбільш формалізованою та найпоширенішою формою співробітництва польських ТГ є створення міжгмінних спілок (синдикатів). Ця правова та організаційна форма співпраці прописана в Законі «Про гмінне самоврядування» (статті 64-73) для спільного виконання громадських завдань. Якщо гміна приєдналася до міжмуніципальної спілки, то завдання, яке гміна передає спілці, вже не може бути виконане самостійно [48, с. 97]. Спілка є юридичною собою, що має свій орган управління, виконавчий орган та реєструється в Міністерстві внутрішніх справ і публічної адміністрації [50].

За даними Міністерства внутрішніх справ та публічної адміністрації, станом на 01.01.2021, в Польщі зареєстровано 313 міжмуніципальних спілок. Варто зауважити, що перша міжгмінна спілка зареєстрована ще в 1990 році.

Яскравим прикладом такого співробітництва є створення міжгмінної спілки «Гостково-Непарт» (Великопольське воєводство), зареєстрованої у 2009 році та діючої до сьогодні. Дана спілка утворена за ініціативою гмін Мейська Гурка та Кробя, до складу яких входять села Гостково та Непарт відповідно. Метою співробітництва було делегування окремих повноважень у сфері освіти, зокрема, створення і управління школами та дитячими садками [51].

В Непарті (гміна Кробя) діяла трирічна початкова школа та дитячий садок. Натомість в Госткові (гміна Мейська Гурка) була шестикласна початкова школа. У зв'язку з високими витратами на утримання шкіл та невеликою кількістю учнів, передбачалось ліквідувати ці навчальні заклади в селах та перевозити дітей до шкіл, що знаходяться в містах Мейська Гурка та Кробя, що є адміністративними центрами гмін. За ініціативи батьків та згоди міської влади було вирішено об'єднати дві сільські школи в один шкільний комплекс. Отже, вимога місцевих жителів та безпосередня близькість розташування шкільних будівель сусідніх гмін обумовили створення спільного навчального закладу [46].

Гміни Кробя та Мейська Гурка «прокладали шлях» у цьому питанні, оскільки досі будь-яке співробітництво муніципалітетів у сфері освіти зводилося, перш за все, до міжгмінних угод про надання освітніх послуг. Приклад подібних партнерських відносин, безсумнівно, можна відзначити як хорошу практику у вирішенні проблем малих сільських шкіл і соціального конфлікту, що виник навколо цього питання. Крім того, ця міжмуніципальна співпраця дала змогу впроваджувати рішення, корисні для різних груп інтересів. У статуті спілки було написано, наприклад, що збори (контролюючий орган) також включають батьків і вчителів. Такі відносини стали практичним прикладом безпрецедентного використання ідеї спільного управління в міжмуніципальних відносинах, включаючи найважливішу групу учасників, окрім посадових осіб місцевого самоврядування [48, с. 185-187].

Ще одним прикладом співробітництва гмін, що демонструє комплексний підхід при вирішенні питань, є спілка з п'яти учасників, зареєстрована в гміні Клещув Лодзинського воєводства у 1991 році. Завданнями цього об'єднання визначено: охорона навколишнього середовища, запобігання деградації та спустошення навколишнього середовища внаслідок промислового розвитку, екологічна освіта, управління водними ресурсами, водопостачання, розвиток туризму, скорочення безробіття, підтримка чистоти і порядку. На даний час, спілка є діючою [51]. Тобто це досить довготривалі партнерські відносини, покликані вирішити сукупність питань в обраній сфері співробітництва.

Таким чином, враховуючи тривалий і складний процес об'єднання, у той час як вступ Польщі до Європейського Союзу відкривав муніципалітетам доступ до структурних та інвестиційних фондів Європейського Союзу, фінансування з яких вимагало термінового вирішення проблем місцевого управління, завдяки міжмуніципальному співробітництву Польща зуміла вирішити ряд проблем місцевого значення та розвинути фінансово-економічний потенціал гмін [20, с. 93-94].

Проведемо аналогію між європейськими моделями міжмуніципальної співпраці та українськими формами співробітництва ТГ. За результатами визначення найпоширеніших форм співробітництва з'ясовано, що найчастіше ТГ використовують такі форми співпраці, як реалізація спільних проектів, спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності та делегування виконання окремих завдань. Відповідно до реєстру договорів про співробітництво ТГ 747 договорів (тобто 97 %) укладено з використанням перелічених форм. Таким чином, більшість форм співробітництва територіальних громад в Україні належать до слабо формалізованої моделі міжмуніципальних партнерських відносин, що в Європі також базується на договорах та використовується для вирішення короткострокових задач (наприклад, будівництво дороги).

Аналізуючи досвід Франції та Польщі, бачимо, що ці європейські країни тяжіють до більш інтегрованої форми співробітництва. Це досить потужний

інструмент, за допомогою якого можна вирішити ряд питань місцевого значення, покращити якість надання послуг, підвищити рівень життя населення. Інтегрована модель співпраці дозволяє комплексно підійти до розв'язання задач, що стоять перед місцевим самоврядуванням. Внаслідок системної взаємодії суб'єктів у певній сфері можна досягти значно кращого результату. Проте в українському законодавстві, що регулює співробітництво територіальних громад, відсутня подібна інтегрована форма співпраці.

В українських умовах проведення реформи місцевого самоврядування, територіальні громади віддають більшу перевагу добровільному об'єднанню, замість рівноправного співробітництва, як самостійних суб'єктів партнерських відносин.

Обґрунтування цієї ситуації можна знайти в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 року, відповідно до якої передбачена державна підтримка об'єднаних громад протягом п'яти років після утворення [7]. У статті 15 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» визначені способи державного стимулювання та певні характеристики, яким має відповідати організоване співробітництво [5]. Однак Кабінетом Міністрів України досі не розроблений Порядок державного стимулювання співробітництва, передбачений зазначеним Законом.

Крім того, відповідно до ЗУ «Про співробітництво територіальних громад» процес організації співробітництва складається з декількох процедурних етапів, проходження яких займає близько пів року. Тривалість процесу об'єднання ТГ орієнтовно співпадає. Проаналізувавши численні договори про співробітництво ТГ, досить часто помічаємо, що з плином деякого часу після завершення організації співробітництва, ТГ приймають рішення про добровільне об'єднання. Таким чином співробітництво ТГ може функціонувати в якості тимчасових відносин, щоб переконатись у доцільності подальшого об'єднання [44].

Отже, з урахуванням умов сьогодення, українські ТГ тяжіють до об'єднання. Однак співробітництво ТГ є універсальним інструментом місцевого розвитку, що може застосовуватись усіма, без виключення, органами місцевого самоврядування, що мають спільні інтереси. Враховуючи європейський досвід міжмуніципального партнерства, дослідивши український стан співробітництва ТГ, з метою подальшого розвитку цього інструменту, необхідно розглянути можливість використання нового підходу до співробітництва ТГ, що забезпечить більш інтегровану діяльність в певній сфері партнерських відносин.

Розглянемо можливість застосування кластерного підходу при організації співробітництва ТГ, що передбачає розширення кола суб'єктів співробітництва, у тому числі за рахунок залучення до співпраці, крім органів місцевого самоврядування, представників інших секторів.

Діяльність будь-якого органу публічної влади має бути, в першу чергу, спрямована на покращення якості життя населення. Саме це має бути головною метою організації співробітництва ТГ.

Цей постулат підтверджується визначенням Світового банку щодо місцевого економічного розвитку, відповідно до якого метою місцевого економічного розвитку є створення економічного потенціалу місцевої території для покращення економічного майбутнього та якості життя населення. Це процес, за допомогою якого органи влади, приватні та неурядові партнери працюють спільно щоб створити кращі умови для економічного зростання та створення робочих місць [49, с. 1].

З огляду на зазначене, варто розглянути й інший вид співробітництва, який дозволяє об'єднати зусилля не лише ТГ та органів управління ними, а й інших зацікавлених суб'єктів (стейкхолдерів) - таких, як приватний сектор, громадські організації, наукові установи - для досягнення спільної мети - економічного зростання. Мова йде про розширення кола суб'єктів співробітництва та використання кластерного підходу до організації партнерських відносин у системі розвитку територій.

Кластер являється економічним поняттям, що досліджується, як зарубіжними, так і вітчизняними вченими. Зокрема, на думку економіста М. Портера, кластер – це група близьких, географічно взаємозалежних компаній і пов'язаних з ними організацій, які спільно діють у певній сфері, характеризуються спільністю напрямків діяльності й взаємодоповнюють один одного. За визначенням провідних науковців, кластер – це системно організована група економічно взаємопов'язаних фірм, постачальників, суміжних галузей і організацій, які виникають у певних районах і країнах з метою отримання конкурентних переваг [29, с. 256]. С. Соколенко визначає кластер, як мережеву промислову групу близьких, географічно взаємопов'язаних компаній та організацій, що співпрацюють з ними, які спільно діють в певному виді бізнесу та характеризуються спільністю напрямків діяльності та взаємодоповненням один одного [37, с. 239].

Кластеризація економіки досить давно застосовується в країнах Європи. Наприклад, в Уельсі (Великобританія) на початку 80-х років почав формуватись кластер, що об'єднав суб'єктів, функціонуючих в електронній галузі (побутова електроніка, медичне обладнання, телекомунікаційне обладнання, оптоелектроніка). З розвитком цієї галузі в регіоні було створено десятки робочих місць. Широкої популярності це кластер отримав не лише в Уельсі, а й в країнах Європейського Союзу [37, с. 357-358].

В контексті даного дослідження кластерний підхід передбачає розширення кола суб'єктів співробітництва, що досить поширене в Європі. Так, для управління комунальними послугами, інфраструктурними та соціальними об'єктами у більшості випадків органи місцевої влади створюють «функціональні підприємства». Це підприємства, що створені відповідно до публічного чи приватного права. Згідно з приватним правом, це спільна діяльність, орієнтована на отримання прибутку. Однак підприємство знаходиться у власності муніципалітету. Приватні акціонери можуть співпрацювати з органами місцевої влади в рамках державно-приватного партнерства.

Крім того, декілька органів місцевого самоврядування можуть укласти договори з приватною компанією для надання послуг. Це аутсорсинговий механізм міжмуніципального співробітництва, який дуже поширений у Східній Європі. У такому випадку місцеві комунальні послуги часто надаються підприємствами в рамках приватного права [47, с. 13]. Таке рішення може бути доцільним та економічно вигідним. Крім того якість послуг, що надаються приватними підприємствами, може бути значно вищою за якість, яку може забезпечити муніципалітет [47, с. 15]. Існує тенденція до розширення географії таких підприємств з метою надання послуг для більшої кількості мешканців ТГ.

Наприклад, муніципалітетам необхідно побудувати дорогу. Однак інвестиції на придбання будівельної техніки є занадто високими, навіть у разі об'єднання власних ресурсів. У такому випадку обґрунтованим рішенням буде залучення до будівництва дороги приватної будівельної компанії, яка має необхідну техніку та обладнання [47, с. 16].

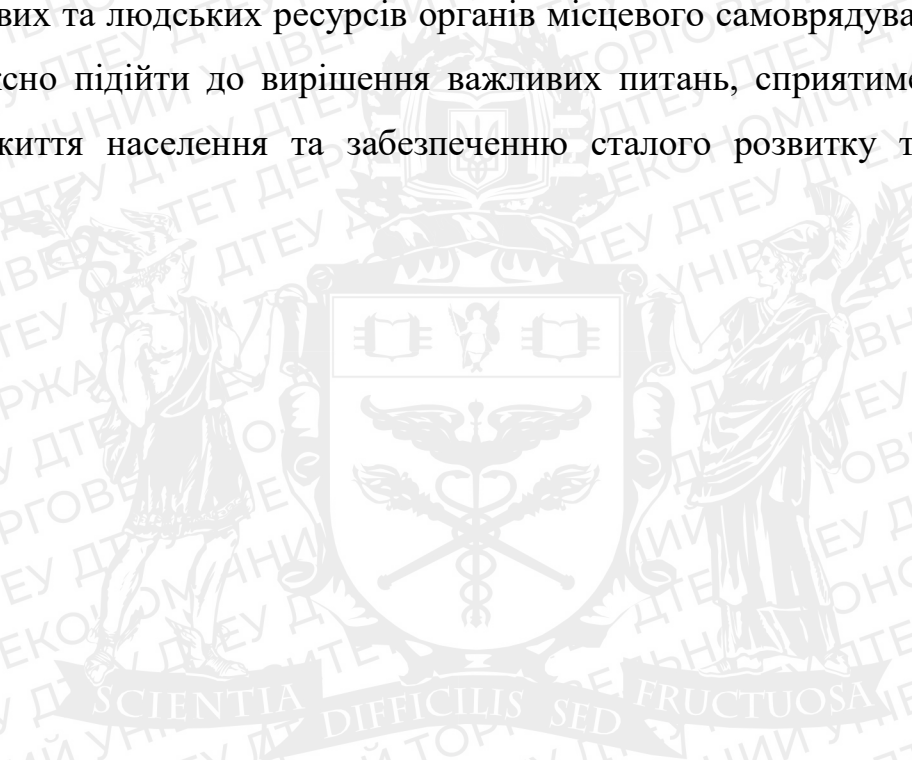
Підсумовуючи все вище зазначене, можна виокремити наступні напрями удосконалення співробітництва ТГ:

Таблиця 2.1

Напрями удосконалення співпраці ТГ

Напрями удосконалення	Заходи	Очікуваний результат
Встановлення інтегрованої форми співробітництва ТГ.	- Внесення змін до законодавства України про співпрацю ТГ щодо можливості використання інтегрованої моделі співпраці.	Забезпечує покращення якості надання послуг місцевими органами влади, підвищення загального рівня життя населення.
Застосування кластерного підходу при організації співробітництва ТГ.	- Розширення кола суб'єктів співробітництва та використання кластерного підходу до організації партнерських відносин у системі розвитку територій. - Створення органами місцевої влади «функціональних підприємств».	Передбачає розширення кола суб'єктів співробітництва, у тому числі за рахунок залучення до співпраці, крім органів місцевого самоврядування, представників інших секторів.

Отже, застосування кластерного підходу при організації співробітництва ТГ дозволить запровадити нову галузеву форму співробітництва ТГ, що забезпечить більш інтегровану діяльність в певній сфері співробітництва. Цей вид партнерських відносин має включати комплекс заходів в обраній сфері співробітництва, з виключенням потреби укладання системи угод для досягнення кінцевої мети. Така інтегрована кооперація матеріальних, фінансових та людських ресурсів органів місцевого самоврядування дозволить комплексно підійти до вирішення важливих питань, сприятиме покращенню якості життя населення та забезпеченню сталого розвитку територіальних громад.



ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Виконавши завдання, які стояли перед початком написання дипломної роботи, можна зробити наступні висновки.

Проведений аналіз дозволяє насамперед зробити висновок, що потенціал механізму міжмуніципального співробітництва в Україні поки використовується слабо, практики співробітництва не є поширеними. Ті ж громади, які співпрацюють, віддають перевагу більш простим формам співробітництва, як-от реалізація спільних проектів, делегування виконання завдань та спільне фінансування підприємств, установ і організацій. Натомість, практики створення спільних підприємств, установ, організацій, інфраструктурних об'єктів або ж створення спільних органів управління майже не зустрічаються.

Серед причин такого стану речей слід назвати все ще низьку поінформованість керівників громад про можливості міжмуніципального співробітництва та їх страх перед новим досвідом; зосередженість на питаннях об'єднання та подальшої розбудови апарату управління та інфраструктури в ОТГ; високий рівень недовіри між громадами та загалом невміння домовлятися і співпрацювати та деякі інші менш значимі чинники. Накладається сюди і брак та недостатня дієвість існуючих механізмів стимулювання співробітництва як із боку держави, так і на регіональному рівні.

Прослідковується також тенденція, що новостворені ОТГ тяжіють до копіювання управлінської моделі району із розгалуженою системою інституцій. Вийшовши з під влади районів, громади сьогодні прагнуть максимально розбудувати саме власну спроможність, тому до створення спільної інфраструктури вони на цьому етапі просто не готові.

На рівні законодавства серйозні бар'єри для співробітництва громад відсутні. Водночас, враховуючи практичний досвід, існує потреба дещо скорегувати його окремі положення, а разом і деякі підзаконні акти, з метою створення більш сприятливих умов.

Певні запитання викликає і визначена законом процедура укладення договорів про співробітництво, яка передбачає створення комісій та проведення їх засідань з оформленням протоколів, громадські обговорення проектів договорів, містить жорсткі часові рамки щодо завершення цього процесу. Проте, це питання потребує окремого, додаткового вивчення з урахуванням практики співробітництва українських громад та міжнародного досвіду.

Чого насправді бракує, так це методичних матеріалів та форм примірних договорів щодо співробітництва громад. Видані на сьогодні матеріали є швидше загальними і не фокусуються на специфіці конкретних галузей. А спеціальні примірні форми договорів розроблені лише для сфери управління твердими побутовими відходами.

Державне стимулювання співробітництва громад наразі здебільшого не працює. Передбачений законом порядок його здійснення за сім років так і не був розроблений та затверджений Кабінетом Міністрів. Система трансфертів із державного бюджету місцевим бюджетам жодним чином не зв'язана зі співробітництвом, а окрема субвенція саме на співробітництво Бюджетним кодексом не передбачена. Відсутній і чіткий механізм передачі об'єктів державної власності у комунальну власність у рамках співробітництва ТГ, зокрема у власність спільних комунальних підприємств, установ та організацій.

Передбачається можливість фінансування проектів співробітництва громад за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку. Однак проекти, які подаються за напрямом співробітництва і навіть підтримуються, насправді часто не є проектами співробітництва громад та не відповідають встановленим вимогам. Це свідчить про прогалини в чинних конкурсних процедурах, а також той факт, що члени конкурсних комісій або не розуміють суті механізму міжмуніципального співробітництва та відповідних договорів, або ж просто ігнорують існуючі вимоги. Своєю чергою, це вимагає удосконалення відповідних підзаконних актів та розроблення чітких інструкцій (методичних рекомендацій) щодо подання проектів співробітництва громад на фінансування за рахунок коштів ДФРР.

Як механізм заохочення співробітництва себе загалом добре показали обласні конкурси проектів для громад (із пріоритезацією напряму міжмуніципальної співпраці), а також цільові програми підтримки співробітництва територіальних громад. Проте наразі така практика є поодинокую, а обмеженість ресурсів обласних бюджетів все-таки не дозволяє розраховувати на те, що ці інструменти зможуть замінити державне стимулювання.

Органи місцевого самоврядування громад здебільшого не спроможні самостійно використовувати інструмент співробітництва громад. У цьому зв'язку вони потребують експертної підтримки, яку можуть надавати місцеві державні адміністрації, профільні неурядові організації, регіональні центри розвитку місцевого самоврядування, фахівці донорських структур та проектів технічної допомоги. Наразі така підтримка, окрім як з боку ЦРМС, виглядає вкрай фрагментарною.

Рекомендації спрямовані на покращення співробітництва територіальних громад в Україні наведені в додатку А.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 01.05.2022).
2. Бюджетний кодекс України. (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50-51, ст.572. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 01.05.2022).
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 01.05.2022).
4. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.91. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 01.05.2022).
5. Закон України «Про співробітництво територіальних громад». Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 34, ст.1167. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення: 01.05.2022).
6. Закон України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності». Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, № 34, ст.228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/147/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 01.05.2022).
7. Розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 01.05.2022).
8. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 27.08.2014 р. № 233 «Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних

громад». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0233858-14#Text> (дата звернення: 01.05.2022).

9. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 15.08.2014 р. № 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: 01.05.2022).

10. Наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 24.04.2015 № 80 «Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0931-21#Text> (дата звернення: 01.05.2022).

11. Аналітика дня: Співробітництво громад як інструмент демократичного процесу. URL: <https://parlament.org.ua/2021/12/07/analitika-dnya-spivrobitnitstvo-gromad-yak-instrument-demokratichnogo-protsesu/> (дата звернення: 01.05.2022).

12. Аналітична записка: співробітництво територіальних громад: невикористані резерви. URL: <https://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2012/08/Stattya-pro-spivrobitnitstvo-TG-Dzyupin-.pdf> (дата звернення: 01.05.2022).

13. Борщ Г. А. та ін. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посіб. К., 2017. 107 с.

14. Бухтіярова М., Софій О., Крат М., Баранецький Т. Програма підтримки співробітництва громад: аналітична записка. URL: <http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2018/11/Analitichna-zapiska> (дата звернення: 01.05.2022).

15. Вакуленко В. та ін. Міжмуніципальне співробітництво: навчальний посібник. К. : Фенікс, 2012. 392 с.

16. Васківська К. В. Співробітництво територіальних громад в умовах децентралізації. *Електронне фахове видання «Державне управління:*

удосконалення та розвиток», 2019. № 8. URL:
http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/8_2019/3.pdf (дата звернення: 01.05.2022).

17. Врублевський О. С. Співробітництво територіальних громад (бібліотечка місцевого самоврядування). Видання друге. К.: ТОВ «Видавництво «ЮСТОН». 2018. 56 с.

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

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

20. Закоморна К. О. Міжмуніципальне співробітництво як напрям конституційної реформи в постсоціалістичних державах-членах Європейського Союзу. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*, 2017. № 33. С. 90-101.

21. Кравців В., Сторонянська І., Жук П. Реформування територіальної основи місцевого самоврядування в контексті його фінансової спроможності. *Економіка України*, 2017. № 1. С. 41-51.

22. Куйбіда В.С., Толкованов В.В. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах. К.: ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар», 2010. 258 с.

23. Лисяк Л. В. Міжбюджетні трансферти як інструмент забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів. *Науковий вісник ЧДІЕУ*, 2012. № 2. С. 55-59.

24. Лобова М. Відповіді на актуальні запитання щодо реалізації Закону України «Про співробітництво територіальних громад». URL:
https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/131/%D0%A1%D0%BF%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%B1%D1%82%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%82%D0%B2%D0%BE_%D0%BF%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA.pdf (дата звернення: 01.05.2022).

25. Лозинська Т.М., Аранчій Г.А. Напрями удосконалення співробітництва територіальних громад в Україні. *Електронне фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток»*, 2021. № 1. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/1_2021/8.pdf (дата звернення: 01.05.2022).
26. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 01.01.2022 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/> (дата звернення: 01.05.2022).
27. Організація співробітництва територіальних громад в Україні практичний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. Київ, 2017. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/11/Organizatsiya-spivrobotnitstva-teritorialnih-gromad-v-Ukrayini.pdf> (дата звернення: 01.05.2022).
28. Полтавець В. Д. Міжмуніципальне співробітництво у Франції. Досвід та уроки. *Державне управління: теорія та практика*, 2013. № 2. С. 214-218.
29. Портер М. Конкуренція. М. : Изд. дом «Вільямс», 2005. 608 с.
30. Про Францію та подрібненість комун. URL: <https://www.csi.org.ua/atu-1/atu/pro-frantsiyu-ta-podribnenist-komun/> (дата звернення: 01.05.2022).
31. Пухир С. Т. Фінансові механізми реалізації державної регіональної політики: сучасний стан та пріоритети вдосконалення: монографія. Київ: Державний вищий навчальний заклад «Університет банківської справи», 2017. 374 с.
32. Пухтинський М.К. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні. К.: «Крамар», 2003. 400 с.
33. Пухтинський М.К. Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку: збірник матеріалів та документів. К.: Видавництво Академії муніципального управління, 2009. 508 с.

34. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад.
URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/rejestr/> (дата звернення: 01.05.2022).
35. Сірик З. О. Проблеми та можливості співробітництва територіальних громад України. *Інвестиції: практика та досвід*, 2017. № 16. С. 102-107.
36. Сірик З.О. Ефективність використання механізмів співробітництва територіальних громад в умовах децентралізації влади. *Регіональна економіка*, 2020, № 2. С. 17-32.
37. Соколенко С. И. Производственные системы глобализации: Сети. Альянсы. Партнерства. Кластеры: укр. Контекст. К.: Логос, 2002. 646 с.
38. Співробітництво громад. URL: <http://cooperation.acsa.com.ua/> (дата звернення: 01.05.2022).
39. Сторонянська І. З. Децентралізація в Україні та її вплив на соціально-економічний розвиток територій: методичні підходи та результати оцінювання: наукова доповідь. Львів: ІРД НАНУ, 2018.144 с.
40. Толкованов В. В. Пріоритетні завдання та підходи до модернізації місцевого самоврядування на сучасному етапі: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*, 2017. № 1. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2017_1/28.pdf (дата звернення: 01.05.2022).
41. Толкованов В. В., Журавель Т. В. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво - ММС). К. 2016. 154 с.
42. Толкованов В. Добре врядування та інструменти його забезпечення на місцевому і регіональному рівнях: вітчизняний та зарубіжний досвід: монографія. Івано-Франківськ: Місто НВ, 2013.264 с.
43. Толкованов В.В Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід. К.: "Крамар", 2011. 249 с.

44. Чайка А. Кластерний підхід при співробітництві територіальних громад. URL: <https://samoorg.com.ua/blog/2019/09/11/klasterniy-pidhid-pri-spivrobitnitstvi-teritorialnih-gromad/> (дата звернення: 01.05.2022).
45. Шкільняк М.М. Критерії ефективного управління комунальною власністю територіальних громад. *Інноваційна економіка*, 2018. № 1-2. С. 96-102.
46. Edukacyjny Związek Międzygminny Gostkowo – Niepart w Nieparcie. URL: <http://ezmgn.pl/> (дата звернення: 01.05.2022).
47. Inter-municipal Cooperation. Toolkit manual / Council of Europe. – Strasbourg, 2010. 105 p. URL: <https://rm.coe.int/1680746ec3> (дата звернення: 01.05.2022).
48. Kołsut B. Zinstytucjonalizowane sieci współdziałania międzygminnego w Polsce: rozprawa doktorska / Bartłomiej Kołsut; Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu Wydział Nauk Geograficznych i Geologicznych Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej. Poznań, 2015. 318 s.
49. Local Economic Development: A Primer Developing And Implementing Local Economic Development Strategies And Action Plans / Gwen Swinburn, Soraya Goga, Fergus Murphy; The World Bank, 2006. 83 p. URL: http://siteresources.worldbank.org/INTLED/4230691099670772921/20738133/led_primer.pdf (дата звернення: 01.05.2022).
50. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r.o samorządzie gminnym. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095> (дата звернення: 01.05.2022).
51. Wykaz związków międzygminnych. URL: <https://www.gov.pl/web/mswia/zarejestruj-zmien-statut-lub-wyrejestruj-zwiazek-międzygminny-zwiazek-powiatow-zwiazek-powiatowo-gminny> (дата звернення: 01.05.2022).

ДОДАТКИ

Додаток А

Рекомендації спрямовані на покращення співробітництва територіальних громад в Україні

Результати проведеного дослідження дозволяють висловити такі рекомендації.

Верховній Раді України:

1. Внести зміни до Закону України «Про співробітництво територіальних громад», якими:

- скорегувати формулювання пунктів 3 і 4 статті 4 Закону щодо форм співробітництва громад, виклавши їх у такій редакції: *(3) спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності і/або об'єктів інфраструктури; (4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій, спільних об'єктів інфраструктури;*

- визначити правовий механізм приєднання громад до вже укладених договорів співробітництва ТГ.

- скорегувати формулювання частини 2 ст. 16 Закону щодо фінансування проектів співробітництва, виклавши їх у такій редакції: *(2) фінансування заходів співробітництва розпочинається з наступного бюджетного періоду» доповнити таким положенням: «За умов узгодження між суб'єктами співробітництва та наявності ресурсів фінансування заходів співробітництва може розпочинатися раніше».*

2. Внести зміни до Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності», визначивши співробітництво громад як одну з умов передачі об'єктів та передбачивши відповідні механізми їх передачі, зокрема у власність спільних комунальних підприємств, установ та організацій.

Кабінету Міністрів України:

1. Затвердити Порядок державного стимулювання співробітництва територіальних громад, як це передбачено статтею 15 Закону України «Про співробітництво територіальних громад».

Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України:

1. Розробити проект Порядку державного стимулювання співробітництва територіальних громад та внести його на розгляд Кабінету Міністрів.

2. Ініціювати розроблення законопроекту щодо внесення змін до Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» з метою створення механізмів передачі об'єктів державної власності у комунальну в рамках співробітництва територіальних громад.

3. Внести зміни до наказу Мінрегіону від 24.04.2015 №80 «Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку» щодо чіткого визначення механізму подачі проектів за напрямом співробітництва громад.

4. Розробити інструкції (методичні рекомендації) щодо подання на фінансування за рахунок коштів ДФРР проектів співробітництва територіальних громад та їх оцінки конкурсними комісіями.

5. Спільно з Міністерством фінансів України вивчити можливість запровадження окремої державної субвенції для співфінансування співробітництва територіальних громад.

6. Додатково вивчити питання щодо перегляду положень Закону «Про співробітництво територіальних громад» з метою спрощення процедури укладення договорів. Зокрема, це може бути зроблено шляхом виключення/зміни положень щодо роботи комісій із розробки проектів договорів, їх громадського обговорення, граничних строків у процесі укладення договорів.

Органам влади обласного рівня (ОДА, облради):

1. Розробляти та впроваджувати регіональні механізми стимулювання міжмуніципального співробітництва у формі цільових програм і/або пріоритезації проєктів співробітництва в рамках обласних конкурсів розвитку територіальних громад.

2. Намагатися оголошувати пов'язані з міжмуніципальним співробітництвом конкурси проєктів восени, аби громади у власних бюджетах могли передбачити видатки на співробітництво.

3. Проводити якнайбільше комунікаційних заходів для громад з метою просування та заохочення практики міжмуніципального співробітництва.

Органам і посадовим особам місцевого самоврядування громад, насамперед об'єднаних:

1. Неухильно дотримуватися вимог абзацу третього ч. 3 ст. 9 Закону «Про співробітництво територіальних громад» щодо передачі Мінрегіону одного примірника договору про співробітництво для внесення до реєстру договорів про співробітництво територіальних громад, а також ч. 2 ст. 17 Закону щодо щорічного подання Мінрегіону звітів про співробітництво.

2. Ретельно вивчити можливості та ризики міжмуніципального співробітництва та завжди розглядати цей механізм як опцію при забезпеченні надання освітніх та медичних послуг у себе в громадах. Особливо важливо це робити тим громадам, в яких відсутні або ж обмежені можливості для надання певних послуг.

3. Більше уваги приділяти формам довгострокового співробітництва, як-от утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів та утворення спільних органів управління для спільного виконання визначених законом повноважень, потенціал яких майже не використовується. Завжди розглядати ці форми як альтернативу створенню відповідної інфраструктури в кожній громаді окремо.

4. Активно комунікувати з іншими громадами щодо перспектив співробітництва, проводити спільні наради, дискусійні заходи тощо.

5. Намагатися максимально брати участь у навчальних та комунікаційних заходах із питань співробітництва територіальних громад.

6. Оприлюднювати на власних інформаційних ресурсах тексти договорів про співробітництво територіальних громад, звіти про їх виконання та інформацію про хід реалізації співробітництва (для громад, які вже уклали відповідні договори).

7. За потреби, залучати зовнішніх експертів, профільні неурядові організації для допомоги і консультацій у процесі налагодження та здійснення співробітництва.

Неурядовим організаціям, донорським структурам, міжнародним проектам технічної допомоги:

1. Продовжувати надавати консультаційну, інформаційно-методичну, аналітичну підтримку співробітництва територіальних громад в Україні.

2. Ініціювати та проводити конкурси проектів співробітництва територіальних громад, особливо у регіонах, де таке співробітництво відсутнє або ж є поодиноким.

3. Ініціювати та проводити конкурси грантів для профільних НУО щодо забезпечення менторського супроводу співробітництва громад.

4. Збирати та поширювати на власних інформаційних ресурсах, у ЗМІ історії успіху та кращі практики співробітництва територіальних громад в Україні.

5. Організовувати та проводити якнайбільше навчальних та комунікаційних заходів з питань міжмуніципального співробітництва.

РЕЦЕНЗІЯ

на випускню кваліфікаційну роботу Костиюка Андрія Анатолійовича на тему:

«Співпраця об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації»

виконаної на здобуття ОС «Бакалавр»

за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»

у Київському національному торговельно-економічному університеті

Представлена на рецензію випускна кваліфікаційна робота носить актуальний характер, вирізняється своєчасністю, оскільки присвячена питанням ефективності використання механізмів співробітництва територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні, проаналізовано потенціал механізму міжмуниципального співробітництва в Україні, викладено пропозиції щодо удосконалення та покращення співробітництва територіальних громад в Україні.

У процесі аналізу автором використовувались теоретичні методи дослідження на основі використання Законом України «Про співробітництво територіальних громад», діалектичний метод наукового пізнання (аналітичний збір інформації стосовно теоретичного матеріалу зі сфери ведення співробітництва між ОТГ), що відбиває взаємозв'язок теорії і практики, історичний, формально-логічний, системний, порівняльний (аналіз та порівняння досвіду співпраці українських ОТГ та закордонних), статистичний і конкретно-соціологічний (наведення статистичних даних щодо висвітленої тематики роботи) та інші методи дослідження.

Метою дослідження є ефективність використання механізмів співробітництва територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні та розробка напрямків покращення такого співробітництва, зокрема, враховуючи зарубіжний досвід.

Робота складається зі вступу, двох розділів, висновків, переліку посилань на використані інформаційні джерела та додатків.

Перший розділ висвітлює організаційно-інституційні механізми розвитку співпраці об'єднаних територіальних громад в Україні.

У другому розділі приведено оцінку ефективності співпраці ОТГ України в сучасних умовах.

Результати проведеного дослідження можуть бути використані об'єднаними територіальними громадами, які почали свій шлях розвитку після створення 25 жовтня 2020 року.

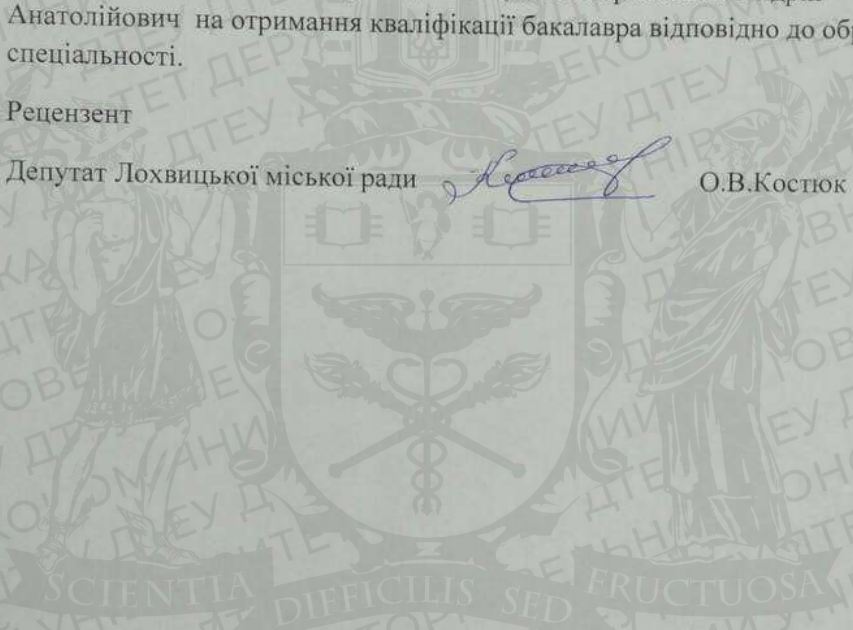
Випускна кваліфікаційна робота відповідає вимогам, виконана у повному обсязі і заслуговує на оцінку «відмінно», а її автор Костюк Андрій Анатолійович на отримання кваліфікації бакалавра відповідно до обраної спеціальності.

Рецензент

Депутат Лохвицької міської ради



О.В.Костюк



Завідувачу кафедри публічного
управління та адміністрування
Новіковій Н.Л.

Заява

Я, Костюк Андрій Анатолійович, повідомляю, що за результатами проведення самостійної перевірки з використанням програмно-технічних засобів у наданій випускній кваліфікаційній роботі на тему: «Співпраця об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації» не міститься елементів академічного плагіату. У випадках використання прямих запозичень з друкованих та електронних джерел, вказані відповідні посилання.

Робота для перевірки надається у друкованому та електронному варіантах. Електронна версія моєї роботи ідентична з друкованою.

« » _____ 2022 року

 (підпис)

Згода


Я, Костюк Андрій Анатолійович, цим засвідчую, що є автором випускної кваліфікаційної роботи на тему: "Співпраця об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації" несу повну відповідальність за достовірність, точність та повноту поданої у роботі інформації, жодна частина роботи не була скопійована, за винятком випадків, коли робиться належне підтвердження в присвоєнні. Я підтверджую, що у роботі не міститься державної таємниці або інформації для службового користування.

Цим засвідчую, що жодна частина цієї роботи не була опублікована мною раніше.

Я даю дозвіл на те, що моя робота буде направлена в інституційний депозитарій Державного торговельно-економічного університету і збережена в базі даних для майбутньої перевірки плагіату.

« » _____ 2022 року


Підпис


Прізвище, ініціали