ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА

ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКИ
Кафедра публічного управління та адміністрування

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на здобуттяосвітньогоступенямагістр
на тему:

Розвиток міжмуніципального співробітництва в умовах реформування місцевого самоврядування

Виконала:
Ліончук Наталія Олександрівна,
студентка магістратури за спеціальністю281 Публічне управління та адміністрування за заочною формою навчання

Науковий керівник:
Терещенко Тетяна Василівна, декан факультету управління та економіки, к.е.н. доцент

Рецензент:
_____
_____

м.Хмельницький – 2020рік

АНОТАЦІЯ

Ліончук Н.О. – Розвиток міжмуніципального співробітництва в умовах реформування місцевого самоврядування.

Магістерська робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування.

Наша магістерська робота присвячена актуальній науковій проблемі, пов'язаній із необхідністю забезпечення системного розвитку у нашій державі міжмуніципального співробітництва в умовах реформування місцевого самоврядування.

Ключове місце у роботі займають дослідження теоретичних аспектів забезпечення розвитку міжмуніципального співробітництва в умовах реформування місцевого самоврядування, серед іншого вивчено понятійний апарат за темою роботи, а також відповідний зарубіжний досвід.

У другому розідлі магістерської роботи проведено аналіз нормативно-правових та договірних передумов, які слугували поширенню практик міжмуніципального співробітництва. Також вивчено можливі форми реалізації міжмуніципального співробітництва.

Зу свого боку, третій розділ присвячений визначенню прикладних аспектів забезпечення розвитку міжмуніципального співробітництва, зокрема, доведено необхідність поширення державно-приватного партнерства в системі міжмуніципального співробітництва , а аткож обґрунтовані інструменти адаптації зарубіжного досвіду міжмуніципального інвестиційного співробітництва в Україні.

Ключові терміни: територіальна громада, об'єднана територіальна громада, спроможна територіальна громада, міжмуніципальне співробітництво, міжрегіональне співробітництво, державна політика, децентралізація, місцеве самоврядування, державно-приватне партнерство.

SUMMARY

Lionchuk NO - Development of inter-municipal cooperation in the context of local government reform.

Master's Degree Program for Master's Degree in specialty 281 Public management and administration.

Our master's thesis is devoted to a topical scientific problem related to the need to ensure the systematic development of inter-municipal cooperation in our country in the context of local government reform.

A key place in the work is occupied by the study of theoretical aspects of ensuring the development of inter-municipal cooperation in the context of local government reform, among other things, the conceptual apparatus on the topic of work, as well as relevant foreign experience.

The second section of the master's thesis analyzes the legal and contractual preconditions that served to disseminate the practices of inter-municipal cooperation. Possible forms of realization of inter-municipal cooperation are also studied.

For its part, the third section is devoted to identifying applied aspects of ensuring the development of inter-municipal cooperation, in particular, proves the need to expand public-private partnership in the system of inter-municipal cooperation, and also substantiates tools for adapting foreign experience of inter-municipal investment cooperation in Ukraine.

Key terms: territorial community, united territorial community, capable territorial community, inter-municipal cooperation, inter-regional cooperation, state policy, decentralization, local self-government, public-private partnership.

ЗМІСТ

ВСТУП 5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ МІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 8
1.1 Змістта основні принципи розвитку міжмуніципального співробітництва 8
1.2. Зарубіжний досвід реалізації механізмів міжмуніципального співробітництва 15
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ТЕНДЕНЦІЙ РОЗВИТКУ МІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В УКРАЇНІ 21
2.1.Аналіз нормативно-правових та договірних передумовміжмуніципального співробітництва 21
2.2. Аналіз форм реалізації міжмуніципального співробітництва 25
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУМІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ 38
3.1. Державно-приватне партнерство в системі міжмуніципального співробітництва 38
3.2. Інструменти адаптації зарубіжного досвіду міжмуніципального інвестиційного співробітництва в Україні 44
ВИСНОВКИ 50
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 53

ВСТУП

Актуальність теми. На сучасному етапі розвитку регіонів та територіальниз громад України актуальним стає пошук нових інноваційних шляхів досягнення та забезпечення сталого розвитку територіальних громад (ТГ). Дослідники переконані, що для забезпечення сталого місцевого розвитку в країні необхідно об'єднати зусилля як органів місцевого самоврядування, так і активних представників громадянського суспільства та місцевого бізнесу. Проблема консолідації муніципального руху є життєво необхідною як для самих ТГ, органів місцевого самоврядування, усіх інших суб'єктів муніципального руху, так і для держави в цілому. Сказане визначило необхідність та практичне значення цього дослідження.

Теоретичні, методичні та прикладні аспекти міжмуніципального співробітництва досліджували такі науковці як Н. Мікула [47-48], В. Кравців [89], Т.Ренькас [84-85] та ін. Зі свого боку, різні аспекти міжрегіональної взаємодії стали предметом вивчення в працях І.Артьомова [6], О.Бабанської [8-9], І.Заблодської [31-32], Є. Кіш [39], М. Янківа [99] та ін. Проте варто зауважити, що більшість висновків базується на теоретичному огляді та аналізі аспектів міжрегіональної співпраці, але існує постійна необхідність забезпечення саме міжмуніципального співробітництва.

Мета та завдання дослідження. *Метою дослідження* є узагальнення теоретичних аспектів та розробка практичних рекомендацій щодо забезпечення розвиткуміжмуніципального співробітництва. У відповідності до мети були поставлені та послідовно досліджувались такі *завдання*:

вивчення змісту та принципів розвитку міжмуніципального співробітництва;

узагальнення зарубіжного досвіду реалізації механізмів міжмуніципального співробітництва;

аналіз нормативно-правових передумов міжмуніципального співробітництва;

аналіз форм реалізації міжмуніципального співробітництва ;

обгрунтування напрямів державно-приватного партнерства в системі міжмуніципального співробітництва;

визначення інструментів адаптації зарубіжного досвіду міжмуніципального інвестиційного співробітництва в Україні.

Об'єкт дослідження– суспільні відносини, пов'язані з реалізацією міжмуніципального співробітництва України та її регіонів.

Предмет – теоретичні та практичні аспекти забезпечення розвиткуміжмуніципального співробітництва.

Для вирішення поставлених завдань використано такі методи дослідження: аналіз і синтез, системний підхід – для дослідження сутності міжмуніципального співробітництва; метод статистичної обробки інформації – для групування та аналізу статистичних показників, що стосуються міжмуніципального співробітництваУкраїни;графічний і табличний методи – для наочного відображення тенденцій розвитку міжмуніципального співробітництва, схематичного відображення низки теоретичних аспектів управління;метод анкетування – для визначеннязмісту та можливих форм міжмуніципального співробітництва;метод порівняння – для дослідження зарубіжного та вітчизняного досвіду управління розвитком міжмуніципального співробітництва;метод наукових узагальнень – для написання логічних та обґрунтованих висновків.

Інформаційною базою магістерської роботи стали: монографії, навчальні посібники, підручники, наукові статті вітчизняних та зарубіжних авторів, які стосуються теми дослідження, законодавчі та нормативно-

правові акти України, статистичні та аналітичні дані, програми та стратегії Хмельницької обласної державної адміністрації.

Практичне значення магістерської роботи полягає у можливості застосування результатів дослідження та пропозицій в управлінській діяльності органами державного, регіонального управління та місцевого самоврядування при розробціпроектів стратегій та програм соціально-економічного розвитку, а також угод про міжмуніципальне співробітництво.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУМІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1 Змістиа основні принципи розвитку міжмуніципального співробітництва

Перш за усе зауважимо, що у науковій літературі більш поширеним є термін міжрегіональне співробітництво. Але чи доречно його застосовути у рамках нашого магістерського дослідження? Чи ці понятя однакові за змістом? Дефініція «міжрегіональне співробітництво» означає співробітництво між областями. Зі свого боку, у Статуті Асамблеї Європейських регіонів міжрегіональним співробітництвом називається співробітництво регіонів, що належать до різних держав. У нашому випадку, маючи на увазі співпрацю громад у рамках одного регіону, коректніше використовувати саме термін «міжмуніципальне співробітництво».

Міжмуніципальна співпраця (ММС) як нова (інноваційна) форма політики місцевого і регіонального розвитку останнім часом набуває все більшого поширення в європейських країнах, зокрема й в Україні. Його поява пов’язана з тим, що місцеве самоврядування у багатьох країнах Європи (у тому числі й в Україні) сьогодні має справу з проблемами, можливі варіанти вирішення яких пропонує саме ММС. Воно має великий потенціал, який може бути дуже корисним для забезпечення сталого розвитку усіх без винятку (великих та малих) громад.

Органи місцевого самоврядування ніколи не були абсолютно самодостатніми, незалежно від їх площі та чисельності населення. У зв’язку з цим ММС є актуальною та інноваційною формою діяльності багатьох громад.

Воно є логічним рішенням для нейтралізації наслідків нераціонального розподілу функцій та ресурсів між різними рівнями

публічної влади, недосконалої організації територіальної влади тощо. ММС є відносно новою формою політики місцевого та регіонального розвитку. Її суть полягає в тому, що органи місцевого самоврядування на договірній основі об’єднують свої ресурси та зусилля для вирішення загальних проблем розвитку. Кінцева мета такого співробітництва – підвищення якості життя ТГ.

Міжмуніципальна співпраця є характерною для децентралізованої територіальної адміністративної системи. Чим вищою є ступінь автономії муніципалітетів, тим більше вони потребують співпраці і тим більше вони можуть співпрацювати [56].

Разом із тим, багато ТГ є занадто малими за розмірами, щоб викликати зацікавленість з боку приватних інвесторів. У зв’язку із зазначеним ММС є ефективним інструментом для покращення вже сьогодні якості комунальних послуг, удосконалення муніципального менеджменту, а також гнучкою формою підготовки до проведення комплексної адміністративно територіальної реформи. Спільні дії між ТГ (органами місцевого самоврядування) в принципі мають довгу історію.

Якщо у минулих століттях частіше природні катастрофи спонукали громади до організації спільного захисту від небезпеки, у сучасному світі швидкий розвиток техніки, економіки, торгівлі та транспорту загострює необхідність співпраці між громадами в рамках чітких організаційних форм. Зважаючи на постійне зменшення бюджетів, міста та громади часто звертаються до співробітництва саме з економічних міркувань.

Передусім у невеликих ТГ виникають проблеми зі збереженням здатності самостійно надавати певні послуги через недостатні фінансові та кадрові ресурси. Крім того, часто кооперація дозволяє знайти більш ефективний підхід щодо вирішення певних завдань через використання спільних знань та досвіду. Поява ММС корелює з тим, що місцеве самоврядування сьогодні стикається з проблемами, які може вирішити

саме ММС. ММС має великий потенціал, який може бути дуже корисним для забезпечення сталого розвитку усіх без винятку ТГ.

Основними завданнями ММС є збійльшення якості адмінпослуг, розвиток місцевої інфраструктури, а також покращення муніципального менеджменту та забезпечення ефективності діяльності відповідних органів місцевого самоврядування.

В окремих країнах існують законодавчі вимоги щодо надання певних послуг саме у форматі ММС;

1) більший за кількістю споживачів “ринок” сприяє зменшенню витрат;

2) ОМС-партнери можуть обмінюватись знаннями та досвідом у наданні окремих послуг, що робить їх надання більш ефективною справою;

3) покращується здатність залучати приватні інвестиції та брати участь у проектах публічно приватного партнерства;

4) стає можливим укладання більш вигідних договорів з суб’єктами господарювання.

Серед економічних переваг ММС можна виділити таке:

- покращується здатність освоєння інвестицій та довіра з боку кредиторів;

- з’являється можливість реорганізувати адміністративні послуги: залучити більш кваліфікований персонал, забезпечити мобілізацію існуючих ресурсів;

- спільна робота над завданням економічного зростання та підвищення прозорості сприяють створенню нових робочих місць та залученню інвестицій краще, ніж фрагментарні дії окремих ОМС.

Досвід багатьох країн свідчить, що органи місцевого самоврядування не є абсолютно самодостатніми, незалежно від їх площі та чисельності населення. У зв’язку з цим, ММС є актуальною та інноваційною формою діяльності багатьох ОМС. ММС є логічним рішенням для нейтралізації

наслідків нераціонального розподілу функцій та ресурсів між ОМС, недосконалої організації територіальної влади, адже воно:

- зменшує виробничі витрати та забезпечує заощадження коштів завдяки обсягам діяльності (збільшення кількості одиниць “продукції” по відношенню до виробничих витрат);

- посилює переговорні позиції відповідних ОМС, зокрема, у питаннях збільшення кількості користувачів/отримувачів послуг;

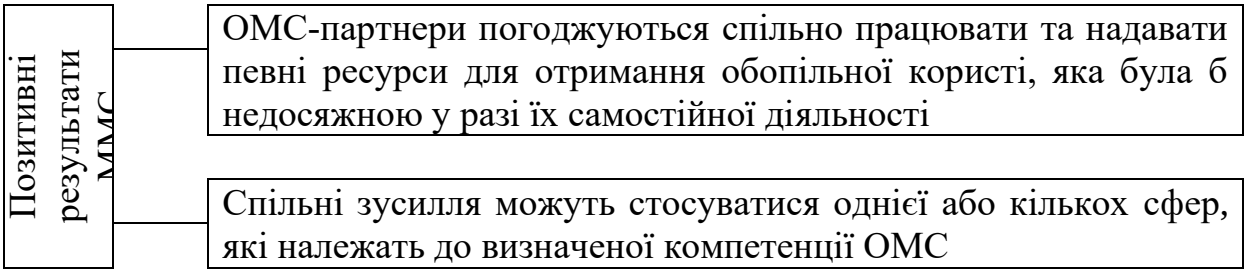
- зменшує кількість осіб, які отримують послуги “за ціною нижче собівартості” (завдяки розширенню сфери дії);

- збільшує “власні” інвестиційні ресурси громад-учасниць (через об’єднання їх (обмежених) фінансових ресурсів);

- підвищує рівень довіри серед кредиторів та здатність залучати зовнішнє фінансування як від держави, так і від приватних партнерів (завдяки покращенню співвідношення між витратами та вигодами проектів).

Відповідно до обраної організаційної моделі співробітництва ММС може мати наявні економічні, фінансові, соціальні ефекти (відсутність необхідності розширення інфраструктури, спільне використання коштів та муніципального майна, кращий ступінь використання техніки та обладнання, заощадження коштів через спільні закупки та їх більший обсяг, логістичні переваги через планування спільних транспортних маршрутів, залучення спеціалізованих кадрів для виконання певних робіт тощо).

Міжмуніципальну співпрацю можна визначити як відносини між двома або кількома ОМС. Основні її характеристики (рис.1.1).



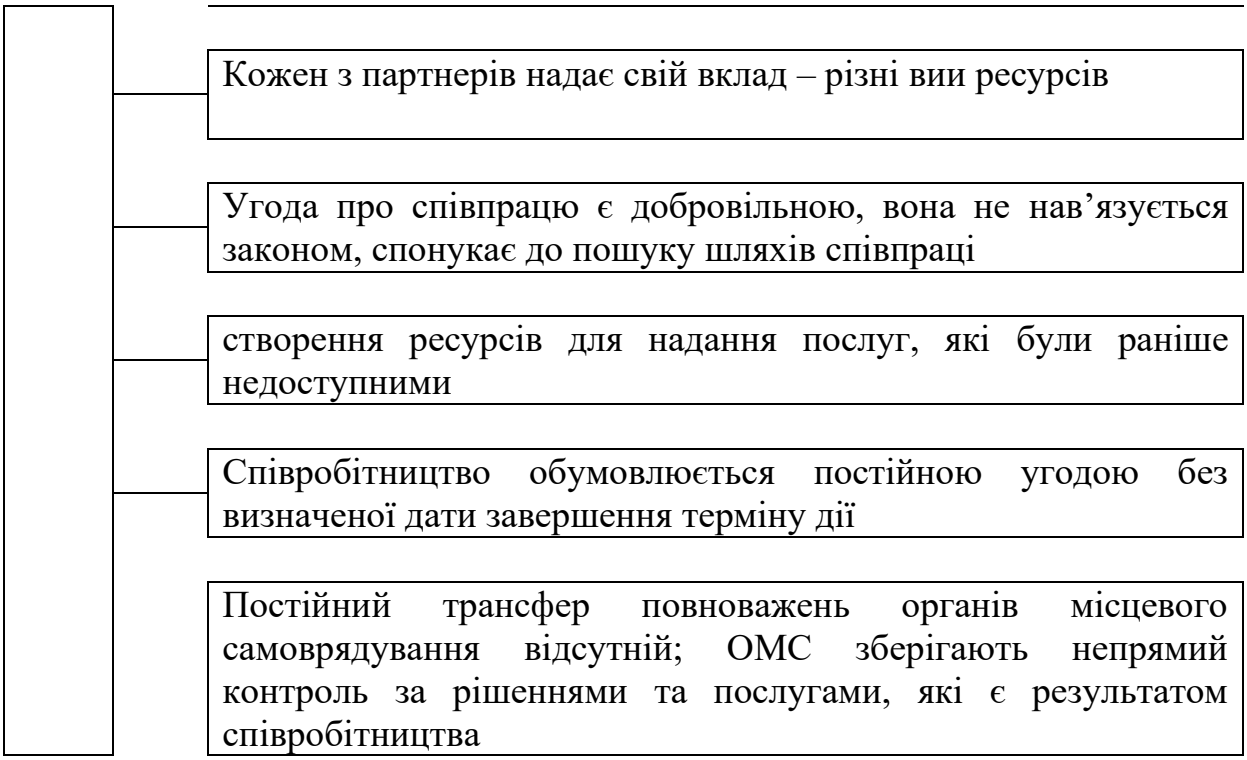


Рисунок 1.1 – Характерні риси ММС

Примітка. Складено автором.

Серед інших позитивних результатів ММС можна також виділити наступні (рис.1.2).

Як вже зазначалось, розвиток ММС має сприяти покращенню якості послуг, що надаються громадянам органами місцевого самоврядування. При цьому важливо відмітити, що чим більша чисельність громадян користується певними послугами або чим більш масштабними є ці послуги, тим нижчими є витрати, пов’язані з їх наданням.

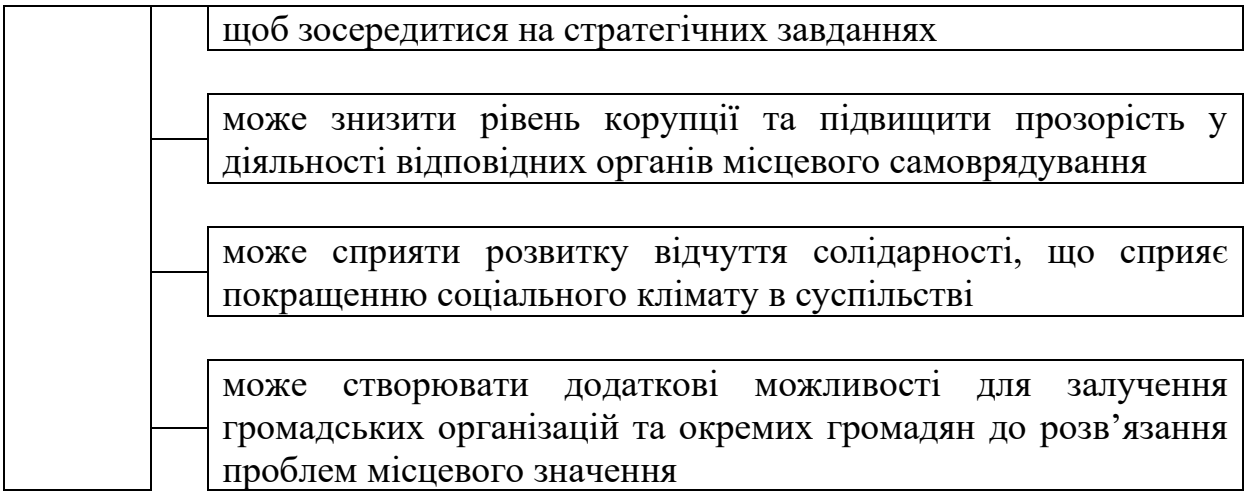


Рисунок 1.2 – Позитивні результати ММС

Примітка. Складено автором.

Якщо певна послуга надається для двох або більше муніципалітетів, кількість користувачів зростає, завдяки чому знижуються виробничі та інші витрати. Серед інших позитивних результатів ММС можна виділити формування привабливого інвестиційного клімату, посилення спроможності відповідних громад-учасниць щодо співпраці з міжнародними організаціями, інвесторами щодо залучення необхідних ресурсів для ефективної реалізації програм та проектів місцевого розвитку.

З метою забезпечення реалізації ЗУ "Про співробітництво територіальних громад", затверджено примірні форми договорів про співробітництво територіальних громад та порядок формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад [43].

У преамбулі ЗУ «Про співробітництво територіальних громад» зроблено акцент на меті прийняття самого Закону – це створення умов для реалізації наявними в Україні територіальними громадами конституційного права на об'єднання своїх ресурсів для вирішення питань місцевого значення. Зокрема частина 3 ст. 142 Конституції України встановлює, що «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». Це означає, що норми Закону містять не лише принципи та організаційно-правові засади співробітництва ТГ, але й конкретні механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» є основним нормативно-правовим актом, на підставі якого має здійснюватися співробітництво за відповідними формами та у передбачений ним спосіб. У цьому Законі терміни вживаються у такому значенні:

«1. Договір про співробітництво – договір про умови співробітництва ТГ, що визначає форму співробітництва, зобов'язання та відповідальність сторін – суб'єктів співробітництва, джерела та обсяги його фінансування;

2. Співробітництво ТГ– відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим Законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень;

3. Спільний проект – комплекс спільних заходів, що здійснюються органами місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва за рахунок коштів місцевих бюджетів та інших не заборонених законодавством джерел і спрямовані на соціально-економічний, культурний розвиток територій. Слід наголосити, що ключове значення для Закону має термін "співробітництво ТГ", який визначено як "відносини між двома або більше тери)торіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим Законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного

виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень».

До спільних інтересів територіальних громад доцільно віднести такі:

- соціально-економічний і культурний розвиток, планування та облік;
- бюджет, фінанси і ціни; управління комунальною власністю;
- житлово-комунальне господарство, побутове, торгівельне обслуговування, громадське харчування, транспорт та зв'язок;
- будівництво;
- освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура і спорт;
- регулювання земельних відносин та охорона навколишнього природного середовища;
- соціальний захист населення;
- забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян тощо.

На нашу думку, на окрему увагу заслуговує питання етапів життєвого циклу розвитку проектів ММС. До таких етапів доцільно віднести: ініціювання, розробку стратегії, реалізацію стратегії, оцінку[30].Кожний з цих етапів передбачає вчинення необхідних дій розпорядчого чи організаційного-погоджувального характеру уповноваженими суб'єктами з метою досягнення поставлених проміжних та підсумкових цілей.

У цілому, у параграфі нами систематизовано наукові підходи до розуміння змісту міжмуніципального співробітництва, описано правові засади його реалізації.

1.2.Зарубіжний досвід реалізації механізмів міжмуніципальногоспівробітництва

У Франції існує понад 36 тис. комун, і всі спроби держави до їх злиття закінчилися невдачею. Після прийняття відповідних законів

сформовано на добровільній основі 2573 об’єднання комун, в які увійшли 90% їх загальної кількості. У цих комунах проживає 85% населення Франції. В Угорщині законодавчо також передбачено створення об’єднань муніципалітетів. Міжмуніципальна співпраця налагоджена у Вірменії, Польщі, Португалії, Македонії, Узбекистані. В Іспанії в об’єднання комун входить половина їх загальної кількості. Цим синдикатам держава гарантує більш сприятливий режим надання інвестицій, ніж окремим комунам. Широко розповсюджені добровільні об’єднання низових ланок адміністративно-територіального устрою у приміських зонах столиць та інших мегаполісів (ФРН, Іспанія тощо).

Договірні відносини виключають тут диктат центру і забезпечують баланс інтересів усіх громад. У 1991х рр. в Угорщині, а згодом й у Чехії та Словаччині деякі невеликі муніципалітети створили “спільні бюро” для надання адміністративних послуг. Спільне надання адміністративних послуг може бути хорошим прикладом заощадження коштів завдяки масштабу діяльності. Зазвичай, у невеликих муніципалітетах витрати на надання адміністративних послуг є дуже високими. Відповідно, висока частка бюджету витрачається на адміністративні цілі. Це має серйозні наслідки для країн, в яких значною є кількість невеликих за розмірами громад (муніципалітетів). Слід зазначити, що для деяких послуг ММС може бути засобом для заощадження коштів й у діяльності великих громад. У деяких країнах ММС є відносно слабким через великий розмір муніципалітетів. У деяких країнах, де демократична система місцевого самоврядування є досить молодою, культура партнерства між ОМС є недостатньо розвинутою, а реалізація ініціатив та проектів ММС ускладнена багатьма чинниками.

Слід також відзначити, що у країнах з успішно функціонуючою системою існує національна політика для стимулювання ММС. Органи місцевого самоврядування починають співпрацювати добровільно, але

належна державна політика може достатньо сильно мотивувати їх до такого співробітництва. У Німеччині питання ММС набувають останнім часом особливого значення. Так, у федеральній землі Гессен ММС має довгу традицію, адже Закон про спільну діяльність громад був прийнятий ще у 1969 році. Його практична реалізація засвідчила, що, працюючи за принципами міжмуніципального співробітництва, можна досягати значних показників економії у сферах водопостачання та забезпечення, очищення сточних вод, транспортного руху тощо.

Слід зазначити, що Уряд землiГессен з 2004 року надає фінансовупідтримку проектам ММС: 75 000 євро та 100 000 євро. При цьому, якщо ММС має особливий характер і може слугувати взірцем для інших, то воно може отримати більш значну фінансову допомогу.

Пакет документів для подання заявки на фінансове сприяння складається із таких документів:

- лист-запит у вільній формі від однієї із громад учасниць (в якості так званої групової заявки задіяних громад), в якому представляється та описується спільний проект;

- копії рішення-ухвалення представництв задіяних громад щодо проведення міжмуніципальної співпраці у конкретній сфері;

- складений на основі рішення громад правовий документ про те, як і за якою правовою формою буде проводитись співробітництво (як правило, це публічно-правовий договір, у разі створення цільового об’єднання – статут);

-калькуляторне обґрунтування того, що проект ММС дасть змогу заощадити мінімум 15% коштів;

- крім цього, ще можуть бути прикладені інші пояснюючі документи, наприклад, проведений експертний аналіз або інші результати досліджень, повідомлення з преси тощо. Станом на сьогодні переважна кількість громад землі Гессен (97%) вже мають досвід ММС.

Результати опитування доводять, що 2/3 громад (66%) хотіли б у майбутньому більш тісніше співпрацювати із сусідніми громадами у різних сферах.

Основними сферами ММС у землі Гессен визначено наступні: водопостачання та каналізація, громадський порядок, туризм, утилізація відходів та прибирання вулиць, спільний РАГС, пожежна безпека, бюджетне/касове управління, комунальні підприємства, електронна обробка даних/спільні ІТ, генерація відновлюваної енергії, спільні промислові зони, спільне управління персоналом, спільне забезпечення широкополосного Інтернету, спільний номер адміністрації тощо.

Яскравим прикладом вдалої міжмуніципальної співпраці є створене у квітні 2014 року спільне підприємство для міст Драйайх та Нойнзенбург (Гессен). Після проведеного аналізу доцільності ММС стало зрозумілим, що через об'єднання ресурсів вигоду будуть мати обидві громади. Наразі підприємство налічує 220 співробітників і має у спільному розпорядженні 159 одиниць техніки.

У зв'язку з цим, ММС є актуальною та інноваційною формою діяльності багатьох органів місцевого самоврядування. ММС є логічним рішенням для нейтралізації наслідків нераціонального розподілу функцій та ресурсів між органами місцевого самоврядування, недосконалої організації територіальної влади. Усі органи місцевого самоврядування мають рівний статус, однаковий обсяг повноважень та можуть самостійно виконувати усі повноваження.

Одночасно абзац 2 статті 142 Конституції України проголошує: "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"[28, с.97].

У Франції існує понад 36 тис. комун, і всі спроби держави до їх злиття закінчилися невдачею. Після прийняття відповідних законів сформовано на добровільній основі 2573 об'єднання комун, в які увійшли 90% їх загальної кількості. У цих комунах проживає 85% населення Франції. В Угорщині законодавчо також передбачено створення об'єднань муніципалітетів. Міжмуніципальна співпраця налагоджена у Вірменії, Польщі, Португалії, Македонії, Узбекистані. В Іспанії в об'єднання комун входить половина їх загальної кількості. Цим синдикатам держава гарантує більш сприятливий режим надання інвестицій, ніж окремим комунам. Широко розповсюджені добровільні об'єднання низових ланок адміністративно-територіального устрою у приміських зонах столиць та інших мегаполісів.

Договірні відносини виключають тут диктат центру і забезпечують баланс інтересів усіх громад. У 1990х рр. в Угорщині, а згодом й у Чехії та Словаччині деякі невеликі муніципалітети створили "спільні бюро" для надання адміністративних послуг. Спільне надання адміністративних послуг може бути хорошим прикладом заощадження коштів завдяки масштабу діяльності. Зазвичай, у невеликих муніципалітетах витрати на надання адміністративних послуг є дуже високими. Відповідно, висока частка бюджету витрачається на адміністративні цілі. Це має серйозні наслідки для країн, в яких значною є кількість невеликих за розмірами громад.

Слід зазначити, що для деяких послуг ММС може бути засобом для заощадження коштів й у діяльності великих громад. У деяких країнах ММС є відносно слабким через великий розмір муніципалітетів. У деяких країнах, де демократична система місцевого самоврядування є досить молодою, культура партнерства між органами місцевого самоврядування є недостатньо розвинутою, а реалізація ініціатив та проектів ММС ускладнена багатьма чинниками.

Слід також відзначити, що у країнах з успішно функціонуючою системою ММС існує чітка національна політика для стимулювання ММС. Органи місцевого самоврядування починають співпрацювати добровільно, але належна державна політика може достатньо сильно мотивувати їх до такого співробітництва. У Німеччині питання ММС набувають останнім часом особливого значення. Так, у федеральній землі Гессен ММС має довгу традицію, адже Закон про спільну діяльність громад був прийнятий ще у 1969 році. Його практична реалізація засвідчила, що, працюючи за принципами міжмуніципального співробітництва, можна досягати значних показників економії у сферах водопостачання та забезпечення, очищення сточних вод, транспортного руху тощо [28, с.95].

ММС почало розвиватись в Україні ще на початку 2001-х років. Багато в чому виникненню ММС сприяло проведення Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування, який проводився щорічно починаючи з 2003 року, а також діяльність міжнародних та донорських організацій з питань популяризації та допомоги у впровадженні ММС. Разом з тим, ухвалення ЗУ “Про співробітництво територіальних громад” стало потужним імпульсом для розвитку міжмуніципального співробітництва у межах усієї держави.

Не зважаючи на те, що ММС недостатньо масштабоване, є окремі приклади реалізації проектів співробітництва територіальних громад, що свідчить про перспективність цієї роботи у майбутньому.

РОЗДІЛ 2
АНАЛІЗ ТЕНДЕНЦІЙ РОЗВИТКУ МІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

2.1.Аналіз нормативно-правових та договірних передумовміжмуніципального співробітництва в України

Одними з перших проблем законодавства і практики у застосуванні цього механізме, зокрема: вибір правильної (законної та доречної) форми співробітництва для сфери адміністративних послуг; організаційно-правова складність утворення віддаленого робочого місця адміністратора ЦНАП на підставі договору про ММС; складна та тривала процедура укладання договору про співробітництво за загальним правилом, та невизначеність обов'язкових етапів у кладання договору про ММС у формі спільного проекту тощо.

Хоча у цілому, використання ММС оцінюється нами позитивно, оскільки, поряд з іншим, дозволяє:створювати точки доступу до послуг у віддалених громадах;заощаджувати фінансові та інші ресурси;поєднувати зусилля і ресурси кількох громад для досягнення спільних цілей.

Із законодавчого визначення можна виділити ключові ознаки співробітництва ТГ:

1. Співробітництво передбачає відносини між двома або більше територіальними громадами.

2. Відносини здійснюються на договірних засадах у визначених Законом формах.

3. Метою співробітництва є забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективне виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень.

З огляду на цю ознаку, можна зробити висновок, що співробітництво як взаємовигідні відносини декількох зацікавлених суб'єктів мають свій логічно обґрунтований кінцевий сенс, тобто той підсумковий результат,

задля якого територіальні громади вступали у відносини на договірних засадах. Це означає, що передбачені Законом механізми об'єднання наявних у територіальних громадах ресурсів мають призвести до більш ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень, що своєю чергою повинно забезпечити соціально-економічний, культурний розвиток територій, підвищити якість надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей.

Стаття 3 ЗУ "Про співробітництво територіальних громад" визначає, що суб'єктами співробітництва є територіальні громади сіл, селищ, міст, які здійснюють співробітництво через сільські, селищні та міські ради. Закон України "Про місцеве самоврядування" визначає територіальну громаду як жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр (абз. 2 ст. 1).

Європейська Хартія місцевого самоврядування та українське законодавство про місцеве самоврядування визначають, що усі органи місцевого самоврядування (територіальних громад міст, сіл та селищ) мають рівний статус, однаковий обсяг повноважень та можуть самостійно виконувати усі повноваження, визначені для них законом.

Одночасно абз.2 ст. 142 Конституції України проголошує: "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". Враховуючи вищевикладене, можна констатувати, що міжмуніципальна співпраця почала розвиватись в Україні ще на початку 20000х років. Багато в чому виникненню ММС сприяло проведення Всеукраїнського конкурсу

проектів та програм розвитку місцевого самоврядування, який проводився щорічно починаючи з 2003 року, а також діяльність міжнародних та донорських організацій з питань популяризації та допомоги у впровадженні ММС.

Разом з тим, ухвалення у червні 2014 року ЗУ “Про співробітництво територіальних громад” стало потужним імпульсом для розвитку міжмуніципального співробітництва у межах усієї держави. На думку профільного Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, громади, що вже домовилися про співробітництво, мають на сьогодні усі можливості перейти до етапу реалізації відповідних договорів. Не зважаючи на те, що ММС не набуло поки що масового характеру у загальнодержавному вимірі, є окремі приклади реалізації проектів співробітництва територіальних громад, що свідчить про перспективність цієї роботи у майбутньому.

В контексті реалізації реформи органам місцевого самоврядування надано законне право співпрацювати на основі об’єднання власних ресурсів для розв’язання спільних проблем місцевого розвитку.

17 червня 2014 року був прийнятий Закон України «Про співробітництво територіальних громад», який визначив організаційно-правові засади співробітництва ТГ, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю.

Законом визначено співробітництво ТГ як відносини між двома або більше ТГ, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим Законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень [43].

Таким чином муніципалітети отримали у розпорядження дієвий інструмент, використання якого сприяє забезпеченню спроможності та сталого розвитку ТГ. Варто зазначити, що співробітництво ТГ є досить інноваційним інструментом місцевого розвитку та ефективним механізмом муніципального управління, використання якого набуває все більшого поширення.

Згідно моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, що здійснює Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон), станом на 10.05.2019 можливостями співробітництва скористались1003 ТГ, які уклали близько400 договорівпро співробітництво [33].

Використовуючи реєстр договорів про співробітництво ТГ станом на 15.05.2019, формування та ведення якого здійснюється Мінрегіоном [51], проаналізуємо динаміку застосування ТГ інструменту співробітництва по роках.

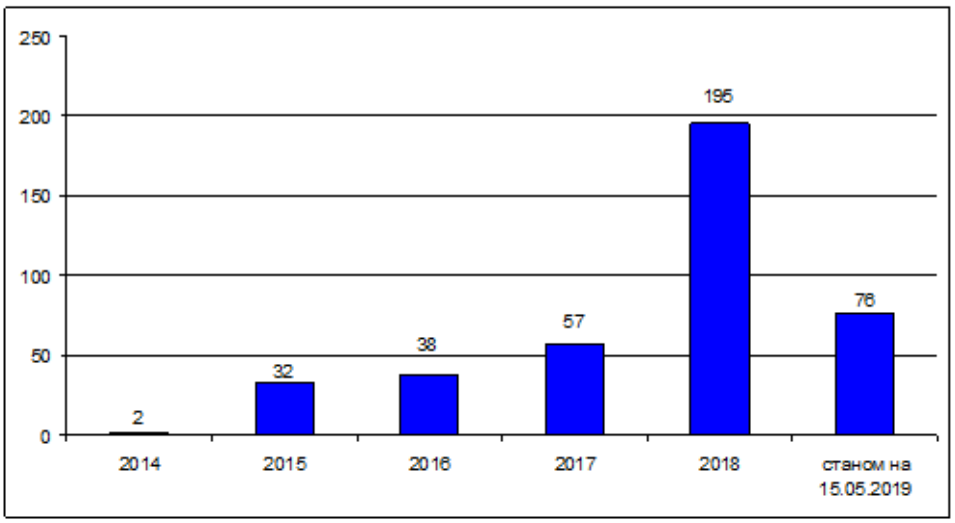


Рисунок2.1 – Динаміка застосування територіальними громадами інструменту співробітництва по роках

Отже, можна констатувати, що простежується позитивна динаміка збільшення кількості договорів з кожним роком. Тобто, щороку все більше органів місцевого самоврядування долучаються до співробітництва,

розуміючи переваги, які надає цей інструмент місцевого розвитку.

Щоб зробити більш ґрунтовні висновки стосовно ефективності співробітництва ТГ, проаналізуємо сфери спільної діяльності органів місцевого самоврядування в рамках цих партнерських відносин.

Співробітництво ТГ може здійснюватись виключно в межах їх повноважень, закріплених в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідно, органи місцевого самоврядування можуть здійснювати співробітництво у сферах: соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; бюджету, фінансів і цін; управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв’язку; будівництва; освіти, охорони здоров’я, культури, фізкультури і спорту; регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; соціального захисту населення; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян тощо [42].

2.2.Аналіз формреалізації міжмуніципального співробітництва

Чинним законодавством визначено такі форми реалізації міжмуніципального співробітництва (рис. 2.3), а саме:

Рисунок 2.3 – Інституціалізовані форми співробітництва територіальних громад

Джерело: [27].

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

2) реалізація спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб’єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів для спільного здійснення відповідних заходів;

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

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

5) утворення суб’єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень [43].

Органами державної влади ведеться моніторинг реалізації проектів про співробітництво територіальних громад. Так, у межах реалізації Національного проекту «Децентралізація» протягом останніх двох років щомісячно опри-люднюється Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, у якому співробітництво територіальних громад (стан укладання договорів міжмуніципального співробітництва) фігурує як індикатор 5. Проте загальна кількість проектів співробітництва представлена не у розрізі п’яти форм співпраці, які визначає відповідний Закон України, а за видово-економічним спрямування. Загалом на червень 2019 р. 1031 територіальна громада використовує інструменти міжмуніципального співробітництва, уклавши 433 договори у цій сфері [33].

Беззаперечним лідером у розвитку міжмуніципального співробітництва є Полтавщина. Область протягом понад трьох років демонструє зростання динаміки збільшення кількості проектів співробітництва територіальних громад (станом на травень кожного року): 2015 р. – 5 проектів, 2016 р. – 17, 2017 р. – 34. А станом на кінець 2018 р. кількість проектів зросла також більше як у два рази. Полтавська обласна рада з 2010 р. проводить Обласний конкурс проектів розвитку територіальних громад, до якого після 2015 р. було внесено співробітництво територіальних громад. Умовами конкурсу фінансування проектів, що стосуються розвитку міжмуніципального співробітництва, було збільшене удвічі [43, с. 9]. Загалом в Україні у 2018 р. лідируючі позиції в укладанні договорів за загальною кількістю проектів співробітництва, крім Полтавщини, посідали Вінницька та Сумська області з показниками 55 та 24 угод відповідно. Натомість за кількістю громад, що скористалися міжмуніципальним співробітництвом, лідирують Полтавська, Вінницька та Івано-Франківська області. Останні позиції за показником загальної кількості проектів співробітництва посідають

Херсонська (1), Луганська (0) й Миколаївська (0) області, а за показником кількості громад, що скористалися міжмуніципальним співробітництвом, – Херсонська, Луганська та Миколаївська області – в останніх двох не укладено жодної угоди [31;33].

Унаслідок значного відриву від решти регіонів Полтавської області та формування значної кількості регіонів-аутсайдерів можна констатувати значний рівень диференціації та асиметрії у сфері розвитку міжмуніципального співробітництва У середньому в регіонах України укладено по 12 угод, але 18 регіонів знаходяться нижче цього показника і лише 6 областей – Полтавська, Вінницька, Сумська, Харківська, Житомирська та Черкаська перевищують середньоукраїнський показник, причому перші дві – у кілька разів. В областях України в середньому 47 громад скористалися міжмуніципальним співробітництвом, але у 17 регіонах цей показник нижчий. І лише менше яку третини регіонів держави він вищий середнього. Це Полтавська, Вінницька, Івано-Франківська, Харківська, Черкаська, Сумська та Житомирська області. Якщо розглянути у регіональному розрізі динаміку укладання угод про міжмуніципальну співпрацю, то ми побачимо, що у двох областях вони збільшилися у десятки разів (Вінницька у 55, Сумська у 24) через те, що у попередньому періоді ці області мали лише по одній укладеній угоді. Третє і четверте місця посідають Запорізька та Рівненська області, де кількість угод збільшилася у 6 і 5 разів відповідно.

У регіоні-лідері з розвитку міжмуніципальноїспівпраці – Полтавській області кількість проектів збільшилася майже вдвічі. Загалом в Україні кількість проектів міжмуніципального співробітництва у грудні 2018 р. збільшилася, порівняно з аналогічним періодом минулого року, у 2,7 рази. У 2018 р. у 3,5 рази зменшилася кількість областей, у яких міжмуніципальна співпраця не була представлена у 2017 р. У Донецькій, Одеській, Тернопільській і Чернівецькій областях зареєстровано 1, 2, 5 та 1

угода відповідно. Натомість, два регіони – Луганська та Миколаївська області – не мали у 2018 р. жодної зареєстрованої угоди про міжмуніципальну співпрацю. На червень 2019 р. жодної угоди не уклала лише Миколаївська область (рис. 2.4).

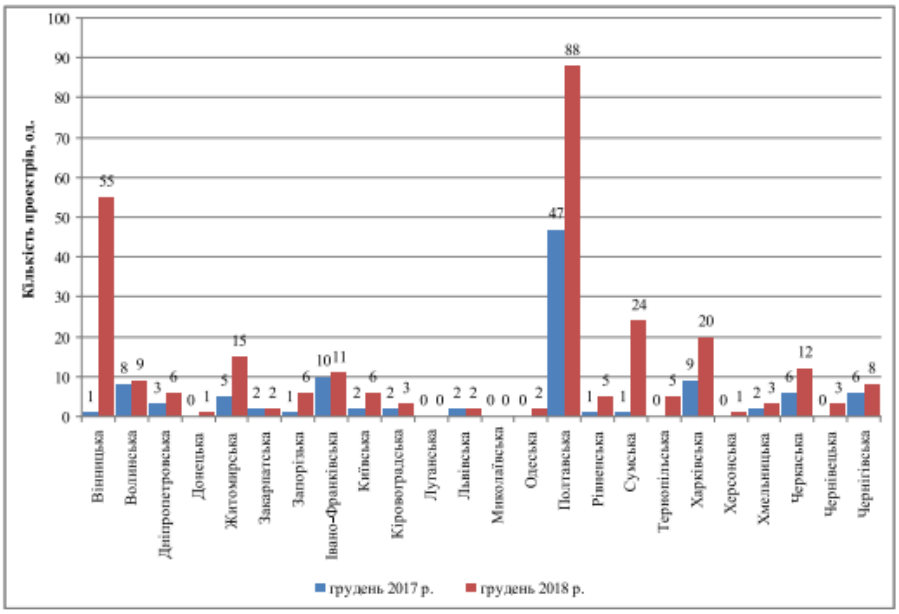


Рисунок 2.4. – Динаміка укладання договорів міжмуніципального співробітництва в регіонах України у 2017-2019 рр., од
Джерело: [33].

Розвиток ММС відбувається переважно у сфері ЖКГ, хоча є можливості і в інших сферах (табл. 2.2).

Таблиця 2.2 – Приріст кількості договорів ММС за напрямами співробітництва, червень 2019 р. щодо червня 2018 р., од.

Регіон	Загальна кількість проектів співробіт-ництва	у тому числі					К-ть тер. громад, що скористалися міжмуніци-пальним співробіт-ництвом
		ЖКГ	благо-устрій	пожежна безпека	освіта, охорона здоров'я, соцзабезпечення	інше	
Вінницька	57	4	1	0	11	41	51
Волинська	3	0	0	0	0	3	-4
Дніпропетровська	4	0	0	1	2	1	12
Донецька	2	1	0	0	1	0	5
Житомирська	11	0	0	0	9	2	32
Закарпатська	1	0	0	0	0	1	4
Запорізька	3	0	0	0	2	1	17
Івано-Франківська	1	0	0	0	0	1	-38
Київська	5	0	0	1	2	2	0
Кіровоградська	7	0	0	1	2	4	9
Луганська	1	0	0	0	1	0	4

Львівська	9	1	0	0	4	4	38
Миколаївська	0	0	0	0	0	0	0
Одеська	0	0	0	0	0	0	0
Полтавська	40	8	2	15	3	12	-53
Рівненська	9	1	0	0	4	4	18
Сумська	26	1	0	0	15	10	30
Тернопільська	6	0	0	0	4	2	11
Харківська	10	5	3	0	1	1	16
Херсонська	3	0	0	0	1	2	9
Хмельницька	1	0	0	0	0	1	4
Черкаська	17	1	1	0	1	14	28
Чернівецька	3	0	0	0	0	3	8
Чернігівська	6	2	0	0	3	1	30
Усього	225	24	7	18	66	110	231

Джерело: [27].

Так, за даними офіційної статистики, найбільша кількість проектів міжмуніципального співробітництва в регіонах України реалізується у сфері ЖКГ (24%), освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення (19%), а також пожежної безпеки (12%) [31; 33]. За оцінками експертів, загалом в Україні до ТОП-5 тем договорів міжмуні-ципального співробітництва належать:

− поводження з твердими побутовими відходами (придбання контейнерів, автомобілів для вивозу сміття та створення сміттєсортувальних ліній);

− ремонт місцевих доріг;

− проведення ремонтних робіт у навчальних закладах (школи, дошкільні навчальні заклади);

− створення, спільне утримання комунальних підприємств, організацій (місцевої пожежної охорони, підприємства, що надає житлово-комунальні послуги, дошкільного навчального закладу, трудового архіву, закладу соціального обслуговування);

− адміністративні послуги (спільне фінансування ЦНАП, надання адміні-стративних послуг) [56].

Регіональний зріз щодо форм розвиту міжмуніципального співробітництва для областей Карпатського регіону отримано в результаті соціологічного дослідження, проведеного співробітниками ДУ «Інститут

регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України». Найбільш поширеною формою співпраці для громад Карпатського регіону є реалізація спільних проектів (табл.2.3).

Таблиця 2.3 – Відповіді на запитання: «У якій формі відбувається співпраця вашої ОТГ з іншими ОТГ?»

Формиспівробітництва	Частота вибору	%
Реалізаціяспільнихпроектів	26	38%
Спільнеутриманняпідприємств	3	4%
Делегуванняповноважень і ресурсівіншійгромаді	10	15%
Утворенняновихспільнихкомунальнихпідприємств, установ та організацій	1	2%
Утворенняспільного органу управління для спільноговиконанняповноважень	3	4%
Не співпрацюємо з іншими ОТГ	25	37%
Разом	68	100%

Джерело: [27].

Використання проблемно-орієнтованого підходу до дослідження ММС у регіонах України дозволяє виділити проблеми розвитку співробітництва та побачити можливості їх розв’язання. Так, проблемами, що сповільнюють розвиток ММС у регіонах держави, є:

По-перше, відсутність послідовної й чіткої регіональної політики стимулювання розвитку ММС. Так, регіональні програми підтримки розвитку співробітництва територіальних громад прийняті лише у восьми областях України.

По-друге, низька ефективність реалізації фінансових механізмів ММС органами місцевого самоврядування у регіонах держави через їх недосконаліть, що пов’язана з обмеженістю власних фінансових ресурсів для реалізації проектів співробітництва, обмеженими можливостями ОТГ самостійно здійснювати обов’язкове співфінансування, а також недорозвиненість інструментів кредитування учасників міжмуніципальних проектів й обмеженість доступу бюджетів ОТГ до ринку запозичень як потенційного фінансового джерела для проектів ММС. Так, одним з

напрямів діяльності Фонду державної підтримки регіонального розвитку (ДФРР) визначено розвиток співробітництва територіальних громад,проте на нього подається незначна кількість заявок (із 17 059 усіх проектів лише 235 проектів у сфері ММС).

Загальний обсяг фінансування співробітництва територіальних громад з ДФРР становив протягом 2015-2018 рр. лише 0,6% від загального обсягу фінансування проектів, що також не можна визнати задовільним. Крім того, протягом 2015-2017 рр. не було реалізовано жодного проекту за напрямом «Співробітництво територіальних громад», а у 2018 р. з 60 реалізованих проектів на загальну суму 298 744,5 тис. грн був реалізований лише один проект з обсягом фінансування 1330,7 тис. грн. Також не всі проектні пропозиції, які подаються громадами, підкріплені угодами про співробітництво, а наявність таких угод – обов'язкова вимога законодавства для громад, які претендують на фінанси ДФРР.

По-третє, недостатня обізнаність лідерів і працівників органів місцевого самоврядування щодо можливостей розвитку ММС у сфері вдосконалення територіального управління та підвищення якості надання муніципальних послуг. Зокрема, експертне опитування, проведене громадськими організаціями, що працюють у сфері підтримки самоорганізації населення, виявило порівняно низький рівень обізнаності лідерів громад з можливостями та механізмами співробітництва. Лише 40% респондентів продемонстрували реальне знання змісту форм і механізмів ММС відповідно до законодавства [16, с. 14].

По-четверте, низька активність у реалізації інформаційних можливостей розвитку ММС на основі формування муніципальних мереж співпраці, міжмуніципальних об'єднань і асоціативних структур, які вже сформовані в регіонах. Так, за оцінкою експертів, близько половини місцевих рад, які уклали договір про співробітництво територіальних громад, не мають офіційного сайту, а половина місцевих рад, які мають

сайт, не оприлюднюють на ньому інформацію про міжмуніципальна співпраця.

Звіти про виконання договору про співробітництво територіальних громад оприлюднюють близько 15-20% сайтів місцевих рад [16, с. 17]. Існування проблем у розвитку ММС у регіонах України підтверджують дані соціологічного опитування, проведеного у чотирьох областях Карпатського регіону. Загалом 39,7% представників місцевого самоврядування не вважають відсутність співпраці з іншими ОТГ проблемою.

Станом на 15.04.2019 органи місцевого самоврядування уклади договори про співробітництво в наступних сферах (табл. 2.1).

Таблиця 2.1 – Сфери співробітництва територіальних громад

№ з/п	Сфериспівробітництватериторіальних громад	К-стьдоговорів	%
1.	Житлово-комунальнегосподарство	90	22,50
2.	Наданняадміністративнихпослуг	90	22,50
3.	Пожежнабезпека, забезпечення правопорядку	43	10,75
4.	Освіта	34	8,50
5.	Охороназдоров’я	29	7,25
6.	Соціальнийзахистнаселення	21	5,25
7.	Енергозбереження	16	4,00
8.	Фізкультура і спорт	15	3,75
9.	Туризм	14	3,50
10.	Культура	9	2,25
11.	Транспорт	8	2,00
12.	Інформаційнітехнології (ІТ)	7	1,75
13.	Зберіганняархівнихдокументів	6	1,50
14.	Соціально-економічнийрозвиток, планування та облік	4	1,00
15.	Охоронанавколишнього природного середовища	4	1,00
16.	Аграрний і сільськийрозвиток	4	1,04
17.	Повноваження у сферіпраці	3	0,75
18.	Газопостачання	2	0,50
19.	Управліннякомунальноювласністю	1	0,25
	Всього	400	100,00

Джерело: [27].

90 договорів про співробітництво ТГ (22,5 %) укладено у сфері житлово-комунального господарства. Це партнерські відносини між органами місцевого самоврядування, що стосуються вирішення таких

важливих питань, як ремонт доріг, забезпечення населених пунктів централізованим водопостачанням, створення спільних комунальних підприємств для надання якісних житлово-комунальних послуг мешканцям сусідніх громад, будівництво полігону твердих побутових відходів, придбання техніки для прибирання територій населених пунктів, налагодження системи поводження з твердими побутовими відходами, впровадження роздільного збору побутових відходів, інші питання благоустрою населених пунктів.

Поширеним є використання механізму міжмуніципального співробітництва у сфері надання адміністративних послуг. В цій сфері органами місцевого самоврядування укладено також 90 договорів, що становить 22,5 % від їхньої загальної кількості в Україні. Таким чином, невеликі ТГ об'єднали свої зусилля для надання мешканцям якісних адміністративних послуг.

У сфері пожежної безпеки та забезпечення правопорядку муніципалітетами підписано 43 угоди про співпрацю, що складає 10,75 % загальної кількості договорів про співробітництво ТГ. Крім того, партнерські відносини в цьому напрямку містять спільні проекти зі створення центрів безпеки ТГ. До складу центру безпеки може входити пожежна охорона, поліцейська станція та фельдшерський пункт.

У галузі світи органами місцевого самоврядування укладено 34 договори про співробітництво ТГ або 8,5 %. Це партнерство, спрямоване на спільне фінансування навчальних закладів, утворення спільних методичних центрів, дошкільних навчальних закладів, інклюзивно-ресурсних центрів, створення комфортних умов для навчання.

П'ятірку топ сфер міжмуніципального співробітництва завершує галузь медицини, де укладено 29 договорів про співпрацю ТГ (7,25 %). Завдяки партнерським відносинам у сфері охорони здоров'я, органам місцевого самоврядування вдалося вирішити такі завдання як створення

спільних центрів первинної медико-санітарної допомоги, спільне фінансування комунальних закладів охорони здоров'я, створення спільних медичних закладів, придбання діагностичного обладнання, санітарних автомобілів, реалізація спільних проектів з реконструкції та ремонту медичних закладів [43].

Проаналізуємо укладені ТГ договори про співробітництво на предмет визначення найпоширеніших форм співробітництва (рис. 2.5).

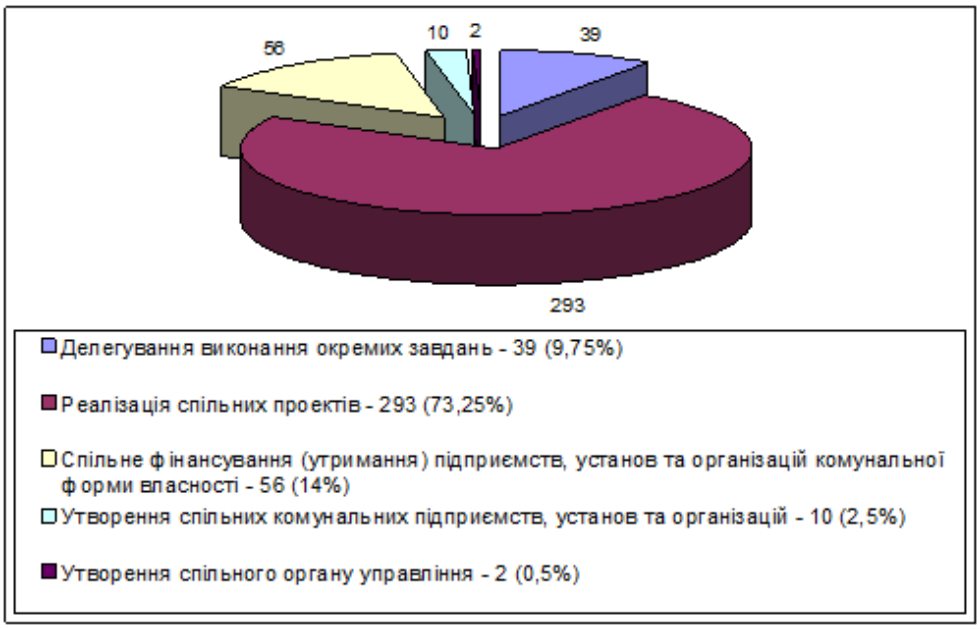


Рисунок 2.5 – Кількість укладених територіальними громадами договорів по формам співробітництва

Джерело: [27].

Отже, найпоширенішою формою ММС є реалізація спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів. З огляду на спрощену процедуру укладання договорів про співробітництво ТГ у формі реалізації спільних проектів, що передбачає можливість не застосовувати вимоги, передбачені статтями 5-9 Закону України «Про співробітництво територіальних громад», ОМС віддають перевагу саме цій формі партнерських відносин.

Найменш поширеними формами міжмуніципальних відносин є утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств,

установ, організацій та утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень. Це пояснюється тим, що використання останніх двох форм організаційно більш складне. У першому випадку передбачається створення нового інфраструктурного об'єкту, а у другому – відокремленого підрозділу у складі відповідного органу місцевого самоврядування.

Таким чином, в результаті аналізу сучасного стану співробітництва ТГ, підтверджено, що співробітництво ТГ надає можливість прискорити місцевий економічний і соціальний розвиток.

Причинами формування проблем у сфері розвитку ММС є:

− несприятливий соціальний клімат у громадах та у суспільстві загалом через низькій рівень відчуття солідарності та причетності до соціально- економічного розвитку територій;

− низький рівень угодоспроможності та культури співробітництва на базовому рівні українських громад, нестача взаємної довіри;

− недостатній рівень прозорості діяльності органів місцевого самоврядування, які є потенційними учасниками ММС;

− брак умінь і компетенцій через недостатність кадрового забезпечення, обізнаного з юридичними, організаційними та фінансовими можливостями для реалізації проектів ММС;

− відсутність чітко сформованих стратегічних завдань розвитку ОТГ, які можуть вирішуватись завдяки ММС;

− незначне використання можливостей участі добровільних громадських організацій у стимулюванні вирішення питань місцевого значення та контролі за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Для подолання проблем необхідно проводити послідовну державну політику стимулювання розвитку ММС. Основними напрямами такої політики мають бути (рис.2.6).

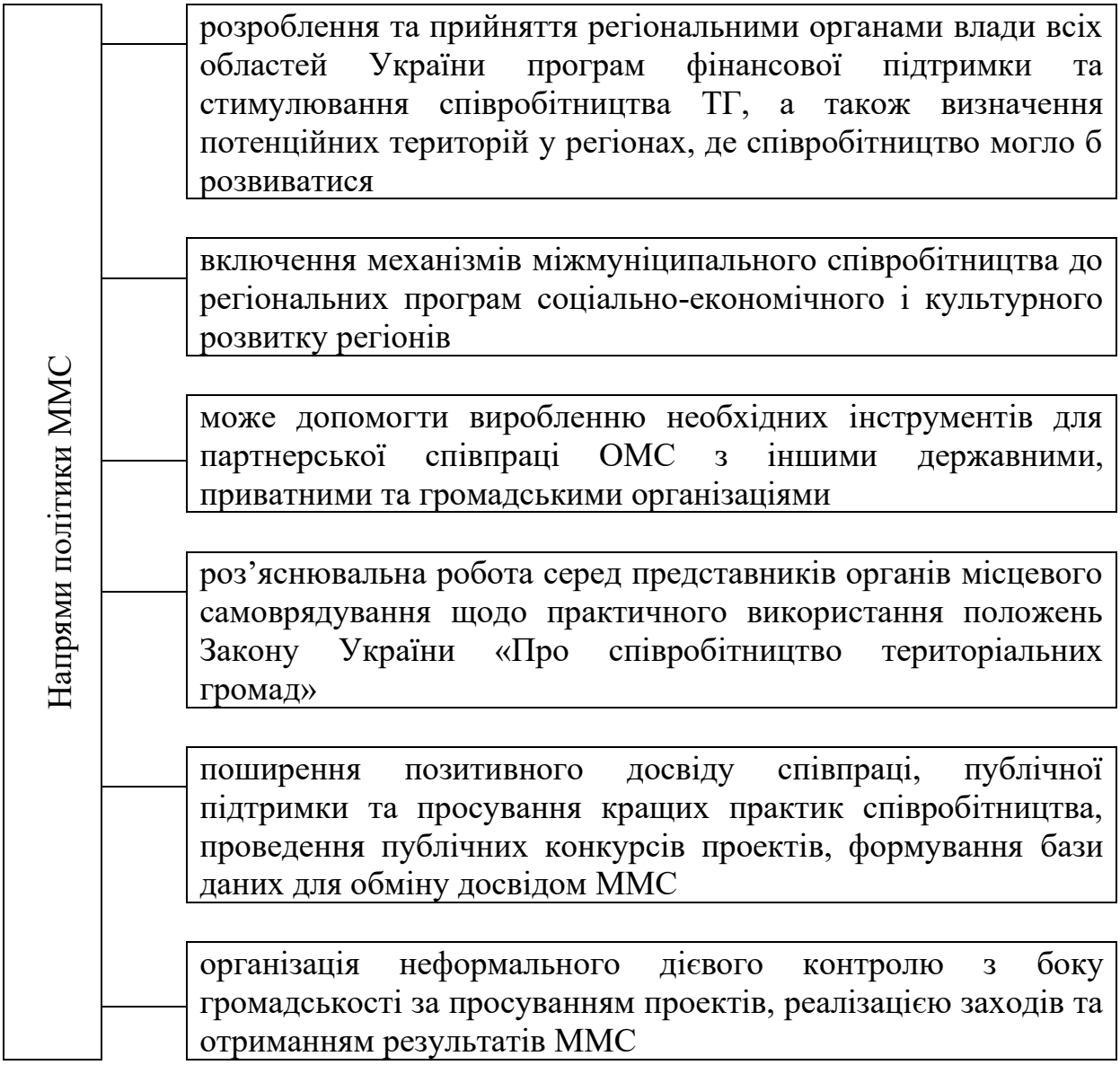


Рисунок 2.6 – Напрями політики ММС

Примітка. Складено автором.

У підсумку слід зазначити, що співпраця ТГ не лише породжує проблеми, а створює можливості для їх розв'язання за рахунок активізації підприємницької діяльності, розширення можливостей ОМС та громадянської креативності на базовому рівні. З огляду на це ММС має стати дієвим інструментом завершення реформи децентралізації влади.

РОЗДІЛ 3
НАПРЯМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ МІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1.Державно-приватне партнерство в системі міжмуніципального співробітництва

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

Іншої точки зору дотримується І. Нейкова, яка пропонує розглядати ДПП з позиції раціонального використання суспільних ресурсів, що лежать в основі підвищення якості факторів виробництва, які застосовуються з метою переходу до довгострокового і якісного економічного зростання [35]. ДПП є формою здійснення компромісу інтересів між учасниками, що виражається в залученні інвестицій у реальний сектор економіки та призводить до економічного розвитку, а також до полегшення виходу на ринки капіталу [59]. Іншим підходом до ДПП є розгляд останнього як особливої заміни приватизаційних програм, що дозволяє реалізувати потенціал приватної підприємницької ініціативи, з одного боку, і зберегти контрольні функції держави в соціально значущих секторах економіки, з іншого [12, с. 34-37].

У зазначеному контексті існуючий потенціал приватного сектору, технології, інвестиційні ресурси, управлінський капітал дають можливість

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

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

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

Отже, низка невирішених проблем, з якими стикається місцева влада, може вирішуватися в процесі об’єднання зусиль двох чи більше громад

базового рівня за рахунок міжмуніципального співробітництва. Формами співробітництва пропонується – реалізація спільних проектів, спільне утримання або утворення спільних інфраструктурних об'єктів, утворення спільного органу управління для виконання визначених законом повноважень. Вказані об'єднання дозволяють утримувати та створювати більш масштабні інфраструктурні об'єкти, що може зацікавити потенційних приватних інвесторів. Особливої актуальності набуває забезпеченість соціальною інфраструктурою та перспективи її розбудови в процесі формування об'єднаних громад на місцевому рівні.

Враховуючи обмежені можливості місцевих бюджетів, значний об'єм робіт, пов'язаних з підвищенням якості надання публічних послуг, доцільним є використання потенціалу державно-приватного партнерства. ДПП дозволяє збільшити кількість інфраструктурних проектів (як в межах однієї місцевої територіальної одиниці так і в межах двох чи більше органів місцевого самоврядування, які уклали угоду про міжмуніципальну співпрацю), тим самим підвищуючи конкурентоспроможність відповідних місцевих територій та вирішуючи нагальні соціальні потреби у сфері медицини, освіти, культури та житлово-комунального господарства.

Станом на 01.01.2019 р. шляхом державно-приватного партнерства в Україні ухвалено 189 проектів [57]. Проекти ДПП реалізуються переважно у сфері збору, очищення та розподілу води, на відміну від тренду країн, що розвиваються (сфера виробництва електроенергії). Також актуальною залишається сфера виробництва та транспортування газу. В даному випадку наявний потенціал приватного сектору, технологічні та інвестиційні ресурси, управлінські можливості дають імпульс державному сектору здійснити значну кількість завдань у сфері розвитку місцевої інфраструктури, розбудови житлово-комунального господарства, медичної, освітньої, культурної сфер, упровадженні технологій енергозбереження та ін.

Внаслідок цього зменшаться ризики реалізації проектів (за рахунок розподілу), забезпечиться довгостроковість дії партнерських відносин, отримуватиметься прибуток, наповнюватиметься місцевий бюджет, створюватимуться нові робочі місця, покращуватиметься якість послуг та знижуватиметься їх ціна. За рахунок ММС можливо підштовхнути оптимізацію окремих проектів, збільшити їх масштабність та ефективність. Перспективним напрямом, на нашу думку, буде створення туристично-рекреаційних кластерів, що розвиватимуть туристичну та рекреаційну інфраструктуру на придатних для того територіях місцевих рад, де формується кластер. Процес реалізації кластерного проекту із залученням приватних інвесторів на основі ДПП передбачає створення нових інноваційних підприємств (об'єкти харчування, музейні заклади, об'єкти сільського туризму, рекламні послуги, об'єкти, що забезпечують надання житлово- комунальних послуг) та розвиток транспортної інфраструктури, збільшення фінансових залучень у місцеві бюджети, стимулювання зайнятості населення. Завдяки комплексним заходам поступово відбувається розбудова сільських територій [25].

Процеси, пов'язані з плануванням та розбудовою місцевих територій, потребують значних попередніх дій державних органів щодо розроблення стратегічних пріоритетів територіального розвитку, визначення та розроблення пілотних проектів розбудови інфраструктури за рахунок ДПП, підготовки виділення необхідних земельних ділянок, формування багатоканальної системи надання інформації потенційним інвесторам щодо перспектив проектної діяльності місцевої влади (враховуючи ММС), ведення консультативних роз'яснень, розвиток суб'єктів, які надають послуги бізнесу, залучення сторін, що зацікавлені в розвитку територій.

Низку невирішених місцевою владою проблем можливо вирішувати завдяки процесу об'єднання зусиль декількох громад базового рівня

користуючись міжмуніципальним співробітництвом. Співробітництво за формами пропонується у вигляді реалізації спільних важливих проектів, спільного утримання або створення спільних інфраструктурних об’єктів, створення спільного управлінського органу, що виконує повноваження, визначені законом.

Завдяки об’єднанням мається можливість утримання та створення більш масштабних інфраструктурних об’єктів, які матимуть зацікавленість потенційних приватних інвесторів. Особливо актуальним стає забезпечення соціальною інфраструктурою та перспективи її створення в результаті формування нових об’єднаних громад місцевого рівня. Обмежені ресурси місцевих бюджетів, значні потреби в капітальних інвестиціях, направлених на підвищення якості надання публічних послуг підтверджують доцільність застосування державно-приватного партнерства для збільшення кількості інфраструктурних проектів (в т. ч. в межах декількох місцевих територіальних одиниць, які уклали угоду про ММС), що підвищить конкурентоспроможність відповідних місцевих територій та вирішить нагальні суспільні потреби у економічній та соціальній сферах.

У системі державного управління під впливом розвитку суспільних відносин і пріоритетних напрямів політичного життя держави постійно відбуваються різноманітні зміни. Ефективне функціонування державних органів, соціальної системи, господарських структур залежить від існуючої ефективної моделі управління на різних ієрархічних рівнях. З огляду на це завданням механізмів державного управління та регулювання стає забезпечення адекватного й динамічного впливу суб’єктів управління на об’єкти задля приведення останніх у наперед передбачений стан. Ринкова визначеність існування переважної більшості країн світу передбачає постійне втручання в економіку державних суб’єктів влади, методи та форми якого тяжіють до складних систем.

Сучасна наукова думка щодо ролі держави у ринковій економіці має різні підходи, адже ринкова модель далека від ідеальної, а пошук засобів щодо її вдосконалення продовжуються. Зростання державної ролі, яке посилювало бюджетне навантаження щодо забезпечення численних суспільно важливих секторів, змінилося на сучасний напрям більш ліберальних управлінських форм, які пропагують комерційні моделі управління в державному секторі, децентралізацію повноважень, впровадження регіональних кластерних утворень, розподіл відповідальності з приватними суб'єктами, взаємодію державного та приватного секторів у вигляді державно-приватного партнерства.

У системі розвитку державного управління сферою ДПП на регіональному рівні в процесі децентралізації необхідно передбачити [26]:

– можливість визначати на державному рівні шляхом аналізу регіонів порядок утворення спеціалізованих регіональних суб'єктів, які реалізують процес розвитку та управління ДПП, надаючи повноваження, що враховує впроваджувану концепцію децентралізації влади;

– розроблення порядку взаємодії спеціалізованих державних регіональних суб'єктів з органами державної влади та органами місцевого самоврядування щодо вирішення питань, які стосуються сфери ДПП;

– прийняття окремого законодавчого акта чи змін до чинного законодавства щодо регіональних особливостей розвитку ДПП в межах існуючих стратегічних законодавчих актів;

– активне залучення суб'єктів інвестиційної діяльності до реалізації проектів у сфері ДПП у регіоні з наданням необхідного державного гарантування;

– розроблення та оприлюднення регіональної програми розвитку ДПП;

– формування та запровадження механізмів управління проектами ДПП та контроль за реалізацією розпочатих проектів;

– розширення сфер реалізації проектів ДПП з використанням кластерного підходу, впровадження новітніх фінансових інструментів;

– організація навчання та підготовки кадрів у сфері публічного адміністрування ДПП, проведення семінарів, наукових конференцій, які стосуються питань розвитку ДПП в регіоні.

Таким чином, враховуючи, що в процесі впровадження стратегії децентралізації, місцеві бюджети не дозволяють забезпечити виконання власних функцій територіальних утворень у сфері освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства, інфраструктурній розбудові, розробка та впровадження проектів ДПП на основі міжмуніципального співробітництва та кластерного підходу є досить новою та організаційно складною процедурою. Проведений аналіз показав, що доцільним є створення необхідних регіональних структур, які здійснюватимуть політику розвитку державно-приватного партнерства в регіоні, та передача відповідним структурам повноважень щодо впровадження політики розвитку ДПП, організації, виконання та контрольних функцій стосовно проектів ДПП. Співробітництво держави в особі органів місцевого самоврядування (об'єднань на основі договорів про міжмуніципальну співпрацю) та приватного бізнесу у сферах житлово-комунального господарства, агропромислового комплексу, інфраструктурних суспільно важливих проектах, туризмі та рекреації сприятиме підвищенню конкурентоспроможності підприємств, що входять у кластер, створить позитивний інвестиційний клімат та забезпечить подальше залучення інвесторів у проекти ДДП.

3.2. Інструменти адаптації зарубіжного досвіду міжмуніципального інвестиційного співробітництва в Україні

Інвестиційне співробітництво територіальних громад, особливо органів управління адміністративно-територіальних одиниць, у рамках

яких реалізується право громади на місцеве самоврядування, є досить складним механізмом управління територіальним розвитком. Основні складності полягають у тому, що суб'єкти місцевого самоврядування є органами публічної влади, а тому досить складно уявити їх пряму участь у процесі інвестування. Вони частіше за все виступають у ролі координатора або регулятора інвестиційних потоків, а також адміністраторів залучених інвестицій з метою гарантування максимальної корисності їх використання[53].

Міжмуніципальне інвестиційне співробітництво (ММІС) не набуло жодних усталених форм або моделей. Традиції реалізації ММІС у більшості країн настільки унікальні, що неможливо в певний спосіб навіть уніфікувати, класифікувати чи об'єднати різні організаційно-правові, інституційні, фінансові й інші елементи його реалізації з метою пошуку найбільш оптимальних чи ефективних форм. Логічним з цього буде висновок про те, що обирати найкращу модель ММІС не має сенсу, але необхідним є аналіз самих механізмів реалізації ММІС у різних країнах з метою пошуку найбільш прийнятних та оптимальних способів запровадження такого співробітництва в Україні.

Як слушно зауважує Т. Г. Барабаш, «такий вид діяльності, як міжмуніципальна співпраця, не є новим, а доволі активно використовується в європейських країнах. Співробітництво територіальних громад є перспективним напрямом діяльності малих громадських об'єднань і може використовуватися для розв'язання багатьох проблем їх життєдіяльності, а також покращання якості послуг» [9, с. 48]. Однак його використання досить часто несе в собі лише організаційні форми й адміністративне призначення, що полягає у збільшенні управлінського потенціалу органів муніципального управління в процесі розвитку регіонів.

Узагальнюючи наведене вище, а також окремі здо-бутки праць Л.

Рогозіної [49], В. Толкованова, Р. Герцог та ін. [52; 55; 2;8], доцільно навести порівняльну характеристику форм реалізації ММІС у табл. 3.1.

Таблиця 3.1 – Закордонний досвід реалізації ММІС у різних формах

Форма ММІС і країна	Основна характеристика	Сфера та механізм діяльності
Міжмуніципальні союзи (Фінляндія)	Самостійні фінансові й адміністративні органи	Акумуляція та залучення інвестицій в соціальний сектор (фінансування лікарень, санаторіїв, освітніх закладів тощо)
Синдикати (Іспанія, Франція)	Міжмуніципальні асоціації зі статусом юридичної особи та власним бюджетом	Залучення інвестицій та їх розподіл відбувається як цільовим методом, так і власне через бюджет асоціації
Спільноти (Франція) узгодження інтересів муніципалітетів у сфері економічного та територіального співробітництва та розподіл інвестиційних потоків	Створюються з метою активізації економічного розвитку муніципалітетів – членів співтовариства шляхом розробки та реалізації спільного інвестиційного проекту	Узгодження інтересів муніципалітетів у сфері економічного та територіального співробітництва та розподіл інвестиційних потоків
Регіональна агенція розвитку (Німеччина)	Міжмуніципальний орган управління у формі некомерційної організації	Координація інвестиційних проектів без акумуляції інвестиційних ресурсів, але з широкими адміністративними можливостями щодо стимулювання та оперативного захисту інвестицій
Кредитна асоціація (Данія)	Спеціальне інституційне утворення у вигляді некомерційної організації з повноваженнями по акумуляції інвестиційних ресурсів	Інвестування проектів здійснюється за рахунок акумульованих коштів, що надходять з бюджетів різних муніципалітетів

Примітка. Складено автором.

Таким чином, найбільш дієвою формою реалізації ММІС є створення спеціальних організацій, інституцій, які наділені повноваженнями у сфері акумуляції та розподілу інвестиційних ресурсів. Так, вбачається вдалим досвід Данії, де снують спеціальні кредитні асоціації. Фактично кредитна асоціація функціонує за рахунок внесків окремих муніципалітетів, які мають право на отримання кредиту від неї за пільговими умовами. Всі інші отримувачі інвестиційних ресурсів роблять це за підвищеною відсотковою

ставкою. У цей спосіб досягатиметься максимальний рівень гарантій прав тих муніципалітетів, які є учасниками асоціації, оскільки в такий спосіб відбувається певне страхування їх ризиків. Але стосовно запровадження у вітчизняну практику ММІС функціонування кредитних асоціацій, що формуються за рахунок бюджетних внесків від територіальних громад, то тут слід зауважити на тому, що на сьогодні для цього не має навіть передумов законодавчого регулювання. Це означає необхідність постійної еволюції законодавства та пошуку Урядом, територіальними громадами, інститутами громадянського суспільства напрямів підвищення ефективності ММІС.

Аналіз закордонний досвід у сфері реалізації міжмуніципального інвестиційного співробітництва, були зроблені такі висновки.

По-перше, ММІС є не достатньо поширеною практикою та напрямом співробітництва територіальних громад і їх органів управління. Законодавство більшості аналізованих країн не закріплює чітких норм, які б регламентували або регулювали ММІС настільки, наскільки це вимагає практика територіального управління й розвитку територій. Загалом навіть можна стверджувати, що ММІС є винятком і, так би мовити, неординарним поодиноким випадком у процесі співробітництва муніципалітетів, оскільки основний акцент у такій формі взаємодії між ними робиться на адміністративне та організаційне співробітництво. У той же час доведена ефективність кооперації та координації зусиль муніципалітетів з метою залучення та управління інвестиційними потоками.

По-друге, велика кількість форм, моделей і способів реалізації ММІС, незважаючи навіть на певну рідкість їх застосування, свідчать про найважливішу характерну рису самого ММІС. Йдеться про специфічність та унікальність вирішуваної в такий спосіб проблеми, характер громади та території, в межах яких реалізується ММІС, а також місцеві традиції і

культурні особливості регіону, що відображаються на самому характері співробітництва.

Тобто ММІС не можна розглядати як шаблонне вирішення проблем регіонального або територіального розвитку. Активізація такого виду співробітництва виходить із зустрічних потреб декількох громад у вирішення проблем власного розвитку та задоволення потреб населення таких громад в умовах обмеженості ресурсного забезпечення муніципальних органів влади. Економічний потенціал територій частіше за все перетворюється на об'єкт інвестування, в той час як самі органи муніципальної влади розробляють такий механізм залучення інвестицій, який дасть змогу максимально ефективно їх реалізувати саме на цій конкретній території.

З цих позицій вбачається доцільно навести досвід Франції, де з метою залучення та управління інвестиціями створюються спеціальні агентства, підпорядковані одразу декільком органам муніципальної влади, однак координація діяльності яких здійснюється відповідним колегіальним органом. Також звертає на себе увагу і досвід Німеччини, використання якого дасть змогу розкрити нові форми функціонування органів місцевого самоврядування в Україні через інструмент адміністративного договору, коли в самому договорі закріплюється велика кількість можливостей з управління інвестиціями. Власне адміністративний договір між органами місцевого самоврядування відомий і для вітчизняного законодавства, однак він спрямований на закріплення та розподіл функцій у межах законодавства та відповідальності в межах фінансової спроможності. Натомість досвід Німеччини свідчить, що такий договір може виступати навіть правовстановлюючим актом за умови обмеженості законодавчого регулювання або наявності прогалин права.

По-третє, найбільш дієвими з точки зору вітчизняної практики організації місцевого самоврядування та фінансових потоків слід вважати

такі форми ММІС, як: створення окремої міжмуніципальної інституції (органу), уповноваженого управляти або регулювати реалізацію інвестиційних процесів, та адміністрування інвестиційних процесів шляхом укладання адміністративного договору, при чому не лише між органами влади громад, але і шляхом приєднання до такого договору самого суб'єкта інвестування. Така форма кооперації та взаємодія на рівні прямого контакту між органами влади та суб'єктом приватного права, зацікавленого в інвестуванні, є більш прийнятною з точки зору захисту прав та інтересів всіх сторін таких відносин. Гарантії, надані законодавцем у сфері інвестиційної діяльності, – це беззаперечно сильна сторона вітчизняного фінансового права. У той же час наявність чітко виписаного договору дасть змогу значно підсилити власні позиції сторонами відносин у сфері ММІС задля ефективного захисту прав територіальної громади.

ВИСНОВКИ

У роботі присвячена увага аналізу механізмів розвитку міжмуніципального співробітництва за участю територіальних громад України. Основні результати магістерського дослідження полягають у такому.

1.Основними завданнями ММС є підвищення якості муніципальних послуг, розвиток місцевої інфраструктури, підвищення ефективності муніципального управління. ОМС, які приймають участь у міжмуніципальному співробітництві, мають можливість отримати такі перваги: можуть об’єднувати свої ресурси, якщо це допомагає їм покращити ефективність своєї роботи; більший за кількістю споживачів “ринок” сприяє зменшенню витрат; партнерські органи місцевого самоврядування можуть обмінюватись знаннями та досвідом у наданні окремих послуг, що робить їх надання більш ефективною справою; покращується здатність залучати приватні інвестиції; стає можливим укладання більш вигідних контрактів з приватними компаніями.

2. Міжмуніципальне співробітництво переконливо доводить свою ефективність та результативність у процесахзабезпечення соціально-економічного та культурного розвиткутериторіальних громад. ММС Приналежно зауважимо, що у більшості європейськихдержав ОМС представлені необмеженіповноваження у частині забезпечення територіального роз витку. При цьому підкреслимо, що певна система контролю залишається.

3. Аналіз практичних аспектів міжмуніципальної співпрацідозволяє виділити окремі його ефекти:економічний, соціальний та організаційний. Длязабезпечення ефективностіОМС, координації та об’єднання зусиль заради вирішення проблем місцевого соціально-економічного розвитку громади мають створювати асоціації, інші об’єднання. Органи місцевої влади мають самостійно розглядати та вирішувати питання щодо доцільності об’єднання та вибору форм об’єднання.

4. У цілому, взаємодія між органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями т об’єднаннями дозволить досягти таких цілей: забезпечить ефективне представництво інтересів ТГ під час прийняття рішень з питань місцевого і регіонального розвитку органами державної влади; сприятиме надійному захисту прав та законних інтересі вмісцевого самоврядування; сприятиме створенню та функціонуванню ефективного механізму державної підтримки місцевого і регіонального розвитку, спрямованого на формування такої ресурсної бази, що дозволить забезпечити виконання завдань та функцій місцевого самоврядування в кожній територіальній громаді, створить належні матеріальні та фінансові передумови для надання соціальних послуг населенню на рівні європейських стандартів; дозволить налагодити взаємодію територіальних громад та органів місцевого самоврядування, концентрувати матеріальні, фінансові, інформаційні, кадрові та інші ресурси для вирішення спільних проблем, поширення нових муніципальних технологій у практику діяльності органів місцевого самоврядування, організацію взаємодії з міжнародними організаціями.

5.Основними складовими міжмуніципального співробітництва виступають: визначення потреби в співробітництві; визначення складу необхідних та потенційних партнерів; визначення цілей та завдань партнерства в цілому та для кожного з партнерів окремо; визначення очікуваних результатів, кінцевої мети співробітництва; розподіл обов’язків між партнерами та сфери діяльності кожного; визначення та узгодження механізмів взаємодії; визначення та узгодження методів, механізмів та інструментів спільної діяльності щодо реалізації встановлених завдань; укладання відповідної угоди про партнерство або досягнення згоди всіх партнерів на співпрацю; вироблення, узгодженнятавизначення методів і механізмів оцінювання, моніторингу та контролю якості реалізації спільного проекту або програми дій тощо.

6.Обгрунтовано, що основними напрямами політики міжмуніципального співробітництва повинні стати: розробка регіональними органами влади всіх областей України програм фінансової підтримки та стимулювання співробітництва територіальних громад; ідентифікація територій громад, де потенційно може бути налагоджена співпраця; включення механізмів міжмуніципального співробітництва до регіональних программ соціально-економічного і культурного розвитку регіонів; роз'яснювальна робота серед представників органів місцевого самоврядування щодо практики ММС; поширення позитивного досвідутакої співпраці; організація неформального дієвого контролю з боку громадськості за просуванням проектів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Bianchi F. Inter-municipalCo-Operation: The Managerial Perspective of Local Authorities. Milano, 2014 URL: http://www-sre.wu.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa14/e140826aFinal01072.pdf
2. Franzke, Jochen. «Traditions, ProblemsandChallengesofInter-municipalCooperationintheGermanFederalStateofBrandenburg». Inter-MunicipalCooperationinEurope. PalgraveMacmillan, Cham, 2018. P. 189–207. DOI https://doi.org/10.1007/978-3 -319-62819-6_10
3. FromLessonstoPrinciplesfortheuseofPublic-PrivatePartnerships URL: http://www.oecd.org/gov/budgeting/48144872.pdf.
4. Hulst R. Inter-MunicipalCooperationinEurope. Berlin: Springer, 2007. 238 p.
5. Inter-municipal Cooperation. Toolkitmanual / CouncilofEurope. Strasbourg, 2010. 105 p. URL: https://rm.coe.int/1680746ec3.
6. Kołsut B. Zinstytucjonalizowanesieciwspółdziałaniamiędzygminnego w Polsce: rozprawadoktorska / BartłomiejKołsut; Uniwersytetim. AdamaMickiewicza w PoznaniuWydziałNaukGeograficznych i GeologicznychInstytutGeografiiSpołeczno-Ekonomicznej i GospodarkiPrzestrzennej. Poznań, 2015. 318 s.
7. LocalEconomicDevelopment: A Primer Developing And Implementing Local Economic Development StrategiesAndActionPlans / GwenSwinburn, SorayaGoga, FergusMurphy; TheWorldBank, 2006. 83 p. URL: http://siteresources.worldbank.org/INTLED/423069-1099670772921/20738133/led_primer.pdf.
8. Lysek J., Šaradín P. MappingtheSuccess: Inter-municipalCooperationinTwoCzechMicro-regions. Inter-MunicipalCooperationinEurope. PalgraveMacmillan, Cham, 2018. P. 315–326. DOI https://doi.org/10.1007/978-3-319-62819-6_18
9. Барабаш Т. Г. Фінансовіпередумовиоб'єднання та співробітництватериторіальних громад в Україні. *Наукові праці НДФІ*. 2014. Вип. 2. С. 44–52.
10. Жук П. В. Актуальнізавдання та шляхи реформуванняадміністративно-територіального устрою в Україні. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2015. Вип. 1 (111). С. 20–25.

11. Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. РАН; Институт мировой экономики и международных отношений. М. : Наука, 2005. 315 с.
12. Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. РАН; Институт мировой экономики и международных отношений. М. : Наука, 2005. – 315 с.
13. Гриндей О. І. Міжмуніципальнаспівпраця – інноваційна форма місцевогорозвитку.Науковіпраці ЧДУ. 2015. Вип. 252, Том 263. С. 54-58.
14. Гриндей О. І. Міжмуніципальна співпраця – інноваційна форма місцевогорозвитку. Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Серія : Державне управління. 2015. Т. 263. Вип. 252. С. 54–58.
15. Демчишен В., Толкованов В. Про деякі аспекти розвитку міжмуніципального співробітництва як інноваційного інструменту в реалізації державної регіональної політики в Україні. Віче. 2010. № 24. С. 6–9.
16. Дзюпин М., Калашнікова О., Колесніков О. Аналіз стану впровадження співробітництва територіальних громад в Україні: аналітичнийзвіт. Львів: ВГО АССН, 2017. 38 с. 4.
17. Жаліло Я. Чи з іскриполум'язайметься, абосімвикликів для нового етапудецентралізації. *Дзеркало тижня*. 2018. 3-9 листопада.
18. Жук П. В., Кравців В. С. Реформа адміністративно-те- риторіального устрою: результати, проблеми, подальшідії. *Стратегічна панорама*. 2016. № 4. С. 104–113.
19. Закоморна К. О. Міжмуніципальнаспівпраця як напрям конституційної реформи в постсоціалістичних державах-членах Європейського Союзу. Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук.пр. Харків, 2017. Вип. 33. С. 90-101.
20. Засадко В. В. Використання механізмів міжмуніципального співробітництва в процесі зміцнення економічної безпеки прикордонних міст. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2014. Вип. 4(108). С. 108–116.

21. Исупова С., Маркварт Э. Межмуниципальное сотруд-ничество в Германии: виды и формы, преимущества и риски. Местное право. 2009. № 9–10. С. 19–30.
22. Костіна Н. А. Розвиток співробітництва територіальних громад (міжмуніципального співробітництва – ММС) в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування. *Аспекти публічного управління*. 2017. 4(11-12). С. 84-90.
23. Кравців В. С., Жук П. В. Реформа адміністративно-територіального устрою: результати, проблеми, подальшідії. *Стратегічна панорама*. 2016. № 4. С. 104–113.
24. Кравців В. С., Сторонянська І. З., Жук П. В. Реформування територіальної основи місцевого самоврядування в контексті його фінансової спроможності. *ЕкономікаУкраїни*. 2017. № 1. С. 41–51.
25. Круглов В. В. Горлова А. О Державно-приватне партнерство в системі міжмуніципального співробітництва. *Вісник Національногоунівер-ситету цивільного захисту України* : зб. наук. пр. Харків : Вид-во НУЦЗУ, 2017. Вип. 2 (7). С. 343–351.
26. Круглов В. В. Регіональний аспект державно-приватного партнерства на основі кластерного підходу в процесі децентралізації владних повноважень в Україні. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2016. Вип. 4 (55). С. 81–86.
27. Максимчук М. В., Кльоба С. М. Міжмуніципальна співпраця як інструмент підвищення інклюзивності розвиткуоб’єднаних територіальних громад України. *Регіональна економіка*. 2019. №2. С.26-35.
28. Міжмуніципальна співпраця: вітчизняний та зарубіжний досвід: Навчально-практичний посібник /За заг. редакцією Толкованова В.В., Журавля Т.В. Київ, DeutscheGesellschaftfu..rInternationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, проект “Реформа управління на сході України”, 2017. – 202 с.
29. Міжмуніципальна співпраця : навч. посіб. / уклад. : В. Вакуленко, О. Ігнатенко, Г. Борщ, О. Курт, Ф. Тедік, Т. Журавель. Київ :Фенікс, 2012. 392 с.
30. Міжмуніципальна співпраця: збірник нормативно-правових та інформаційно1аналітичних документів/ Укладачі: Т.В. Журавель, Д.Ю. Записний, Р.П. Чухвицький. Київ, 2015. 154 с.
31. Міжмуніципальна співпраця: можливості для розвитку громад. Львівський центр розвитку місцевого самоврядування: сайт. 2018.

URL: http://lgdc.org.ua/sites/default/files/library/20181212_mms_sambir.pdf

32. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. Реєстр договорів по співробітництв у територіальних громад URL: http://www.minregion.gov.ua/napryamkidiyalnosti/regional-dev/rozvytok mistsevoho-samovryaduvannya/reyestr/
33. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. Децентралізація: сайт. 2019. URL: https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring
34. Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ) : учеб. пособие / под ред. В. В. Еремя- на. М. : Фонд «Мир» ; Академ. Проект, 2006. 752 с.
35. Нейкова І. С. Державно-приватне партнерство як складова інвестиційного механізму інноваційного розвитку / І. С. Нейкова // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). 2010. № 1 (48). С. 152–160.
36. Норт Д., Воліс Д., Вайнгаст Б. Насильство та соціальні порядки. Основні чинники, які вплинули на хід історії. К.: Наш формат, 2017. 352 с.
37. Оленковська Л. П. Зарубіжний досвід організації та ефективного функціонування міжмуніципального співробітництва. Право та державнеуправління. 2013. № 2 (11). С. 159-164.
38. Організація співробітництва територіальних громад в Україні. Практичний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. К.: Мінрегіонбуд, 2017. 105 с. 11.
39. Оскільська сільська об’єднана територіальна громада. URL: https://decentralization.gov.ua/gromada/1406.
40. Петухов Р. В. Межмуниципальное сотрудничество как способ модернизации местного самоуправления. Труды интитута государства и права Российской академии наук. 2012. № 1. С. 209–226.
41. Полтавець В. Д. Міжмуніципальнаспівпраця у Франції. Досвід та уроки. Державнеуправління: теорія та практика. 2013. № 2. С. 214-218. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2013_2_26.

42. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80.
43. Про співробітництво територіальних громад: Закон Українивід 17.06.2014 р. № 1508VII Законодавство України: сайт. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/150818
44. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80.
45. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід : зб. матеріалів та доп. / наук. ред. М. О. Пухтинський. Київ :Атіка-Н, 2006. 744 с.
46. Прогнімак О. Д. Інклюзивний розвиток України: перешкоди vs перспективи. *Економічний вісник Донбасу*. 2018. № 1(51). С. 187-197. 9.
47. Програма підтримки співробітництва територіальних громад у Львівській області на 2019-2020 роки. Львівська обласна рада: сайт. 2018. URL: http://www.oblrada.lviv.ua/news.php?news/4119/group/17
48. Про Францію та подрібненість комун. URL: https://www.csi.org.ua/atu-1/atu/pro-frantsiyu-ta-podribnenist-komun/.
49. Рагозина Л. Правовое обеспечение и практика осуществления различных форм межмуниципальной кооперации в России и за рубежом. *Вопросы местного самоуправления*. 2010. № 1 (29). С. 79–101.
50. РеєстрДоговорів про співробітництвотериторіальних громад (станом на 14.06.2019 р.). Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунальногогосподарстваУкраїни: сайт. 2019. URL: http://www.minregion.gov.ua
51. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад. URL: http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reyestr/
52. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / В. Толкованов, Р. Герцог, А. Гук та ін. Київ, 2011. 249 с.

53. Сірик З. О. Шляхи використання зарубіжного досвіду міжмуніципального інвестиційного співробітництва. *Проблеми економіки*. 2018. № 1. С. 15-21.
54. Соколенко С. И. Производственные системы глобализации: Сети. Альянсы. Партнерства. Кластеры: Укр. контекст. К.: Логос, 2002. 646 с.
55. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальна співпраця – ММС): Навчально-практичний посібник/ За заг. редакцією Толкованова В.В., Журавля Т.В. Київ. 2016. 154 с.
56. Співробітництвотериторіальних громад. Невикористанірезерви. SAMOORG: сайт. 25.09.2017 р. URL: http://samoorg.com.ua/blog/2017/09/25/spivrobitnitstvo-teritorialnih-gromad-nevikoristani-rezervi
57. Стан здійснення ДПП в Україні. URL : http://www.me.gov.ua/ Documents/Detail?lang=uk-UA&id=62a9b6fb-27ff-462a-b351-eeeadfb26b6f&ti tle=StanZdiisnenniaDppVUkraini
58. Сторонянська І., Максименко А. Об'єднані територіальні громади Карпатського регіону: соціологічна оцінка. Львів: ІРД НАНУ, 2018. 30 с.
59. Федулова Л. І. Організаційний ресурс державно-приватного партнерства в умовах подолання наслідків кризи. *Наукові праці: науково-методичний журнал*. Т. 109, Вип. 96. Економіка. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2009. С. 57–60.

Виконав:
слухач магістратури за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування заочної форми навчання
«____» _____ 2020 р. _____ Н.О. ЛІОНЧУК
Підпис Ініціали, прізвище

Науковий керівник:

«____» _____ 2020 р. _____ Т.В.ТЕРЕЩЕНКО
Підпис Ініціали, прізвище

Робота допущена до захисту:

«____» _____ 2020 р. _____ Е.В.ЩЕПАНСЬКИЙ
Підпис Ініціали, прізвище