

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
ЦЕНТР ПІДГОТОВКИ МАГІСТРІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА
ПРОФЕСІЙНИХ СУДДІВ
КАФЕДРА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ
ГРОМАД В УКРАЇНІ**

Виконав: здобувач вищої освіти
2 курсу магістратури
Галузь знань 28 «Публічне
управління та адміністрування»
спеціальність 281 «Публічне
управління та адміністрування»
Чебанов Геннадій Валерійович
(прізвище, ім'я, по-батькові)

Науковий керівник: завідувач
кафедри конституційного права,
к.ю.н., доцент Терлецький Дмитро
Сергійович

(науковий ступінь, вчене звання, прізвище, ім'я, по-
батькові)

Рецензент: доцент кафедри
конституційного права, к.ю.н.,
Батан Юрій Дмитрович

(науковий ступінь, вчене звання, прізвище, ім'я, по-
батькові)

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	6
1.1. Поняття та ознаки співробітництва територіальних громад.....	6
1.2. Принципи співробітництва територіальних громад.....	23
1.3. Нормативні засади співробітництва територіальних громад.....	32
РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ ФОРМ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	48
2.1. Правові форми співробітництва територіальних громад та їх класифікація.....	48
2.2. Договірні форми співробітництва територіальних громад.....	61
2.3. Агломерація як форма співробітництва територіальних громад.....	74
ВИСНОВКИ.....	81
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	85

ВСТУП

Актуальність. Місцеве самоврядування як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України здійснюється територіальними громадами як самостійно, так і спільно, за допомогою різноманітних форм. Незважаючи на те, що стрижнева частина реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні завершена і у 2020 році відбулися вибори на новій територіальній основі, багато територіальних громад все ще мають обмежені фінансово-економічні, кадрові та інші ресурси. Разом із тим реформа децентралізації триває, обсяг повноважень територіальних громад постійно збільшується, а відтак постають нові виклики перед територіальними громадами. Це неминує призводить до необхідності організації співробітництва територіальних громад задля спільного вирішення завдань, які становлять предмет спільного інтересу. Через це нагальною потребою як науки муніципального права, так і практики правозастосування, стає вдосконалення правового регулювання співробітництва територіальних громад та пошук найбільш оптимальних форм їх співробітництва, вдосконалення правових основ їх діяльності. Співробітництво громад – це широко розповсюджений у європейських країнах інструмент підвищення якості і доступності публічних послуг та покращення рівня управління в територіальних громадах. На даний час в Україні співробітництво територіальних громад врегульовується рядом нормативно-правових актів, в тому числі Законом України «Про співробітництво територіальних громад».

Серед науковців, праці яких стосувалися та стосуються окремих аспектів проблеми муніципальної влади варто виокремити, зокрема М.О. Баймуратова, Ю.Ю. Бальція, В.І. Борденюка, І.П. Бутка, І.В. Дробуш, Т.О. Карабін, В.М. Кампо, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченка, Б.А. Пережняка, В.Ф. Погорілко, О.В. Прієшкіна, М.О. Пухтинського, М.О. Теплюка, П.А.Трачука, О.Ф. Фрицького, Г.В. Чапалу та ін. Дослідження окремих аспектів правового

регулювання співробітництва територіальних громад в Україні здійснювали А.С. Арапова, О.В. Батанов, О.П. Білак, О.Ю. Бруслик, О.С. Врублевський, А.О. Гелич, Т.В. Журавель, А.М. Колодій, Н.А. Костіна, В.В. Кравченко, А.Р. Крусян, В.С. Куйбіда, П.М. Любченко, Н.В. Мішина, М.П. Орзіх, М.В. Пітцик, О.І. Сушинський, А.Ф. Ткачук, В.В. Толкованов, О.Б. Циклауріта, Ю.П. Шаров та інші науковці.

Емпіричною основою роботи є норми національного законодавства України

Об’єктом магістерської роботи є правовідносини щодо співробітництва територіальних громад.

Предметом магістерської роботи є правове регулювання співробітництва територіальних громад.

Метою роботи є здійснення аналізу правове регулювання співробітництва територіальних громад, виокремлення та характеристика основних форм співробітництва територіальних громад. Поставлена мета зумовлює наступні завдання:

- визначити поняття та ознаки співробітництва територіальних громад;
- охарактеризувати систему принципів співробітництва територіальних громад;
- встановити систему нормативно-правових актів, положеннями яких здійснюється правове регулювання співробітництва територіальних громад;
- визначити форми співробітництва територіальних громад;
- здійснити класифікацію форм співробітництва територіальних громад;
- охарактеризувати договірні форми співробітництва територіальних громад;
- розглянути агломерацію як форму співробітництва територіальних громад.

Методологічну основу роботи складають як загальнонаукові, так і спеціальні методи. Діалектичний метод, зокрема, був застосований при аналізі базових теоретичних даних. Застосування аналітичного методу виражається в

узагальненні позицій вчених щодо розуміння термінів. За допомогою формально-логічного методу проаналізовано норми чинного законодавства. Системний метод було застосовано при написанні роботи для забезпечення послідовності та логічності викладення матеріалу.

Структура магістерської роботи обумовлена метою та завданнями дослідження та складається зі вступу, двох розділів, які містять шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

1.1. Поняття та ознаки співробітництва територіальних громад

Протягом останніх років у всіх європейських країнах муніципалітети, а особливо найменші, зіткнулися з постійно зростаючими складнощами у забезпеченні вимог мешканців у наданні якісних публічних послуг [104, с. 121].

Тривають довгі дискусії щодо того, яким має бути оптимальний розмір юрисдикцій [98, 112, 111]. З одного боку, дослідники суспільного вибору та традиційної теорії фіскального федералізму припускають, що надання суспільних благ та послуг повинно відбуватися на найнижчому рівні управління, який здатний досягати конкретних цілей - виняток становить обмежений набір основних обов'язків, які є прерогативою центрального уряду. З іншого боку, надмірна фрагментація може перешкодити економії коштів від масштабу, збільшити трансакційні витрати та спричинити проблеми, пов'язані з неоптимальним розміром юрисдикції [100, с.1021].

Визначення оптимальних механізмів управління особливо актуальне у періоди обмежених ресурсів та економічних криз. Варто відзначити, що багато урядів у всьому світі визнали надмірну фрагментацію як проблему, яку необхідно вирішити. Найбільш активно для вирішення цієї проблеми використовують два інституційні інструменти – об'єднання територіальних громад або співробітництва територіальних громад.

У частині 1 статті 142 Конституції України регламентувалося, що територіальні громади сіл, селищ, міст є суб'єктами права власності й, таким чином, визнається, що територіальні громади вправі реалізовувати відповідні права власників в межах законодавства. Частиною другою статті 142 Конституції України права територіальних громад деталізовано (як можливості): територіальні громади сіл, селищ, 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 [33].

Однак, таке існування було формальним, і де-факто співробітництво не застосовувалося. Тому засадою реалізації досліджуваного нами інституту стало прийняття спеціального Закону України «Про співробітництво територіальних громад». Саме цим нормативно-правовим актом вперше введена в обіг правова категорія «співробітництво територіальних громад». Зазначені конституційні норми деталізовано у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»,

Об'єднання територіальних громад відрізняється від співробітництва територіальних громад і спрямоване на зменшення кількості органів місцевого самоврядування шляхом примусового об'єднання сусідніх кордонів та створення нових утворень. Однак, на практиці, реалізувати об'єднання територіальних громад подекуди важко досягти через протидію місцевих політиків, яким, можливо, доведеться відмовитися від своїх повноважень щодо прийняття рішень [100, с. 1021].

Іншою політикою, яка передбачає вирішення проблем надмірної фрагментації є приватизація надання послуг. В даному випадку результати щодо економії витрат неоднозначні [111, с.180] і це пояснюється відсутністю конкуренції, раннім вичерпанням будь-якої економії на масштабі та неадекватним обліком витрат до та після.

Цікавим інструментом, який може допомогти вирішити дану проблему є розвиток співробітництва територіальних громад. Все частіше даний інструмент розглядається для вдосконалення управління публічними послугами шляхом отримання економії від масштабу. Поширення співробітництва територіальних громад та вивчення його впливу на місцеву практику управління за останнє десятиліття значно зросли. співробітництва територіальних громад є актуальною та інноваційною формою діяльності

багатьох органів місцевого самоврядування і є актуальним рішенням для нейтралізації наслідків нераціонального розподілу функцій та ресурсів між ОМС, недосконалої організації територіальної влади [28].

Вибір механізмів управління має значні наслідки для добробуту громадян, економічних показників та екологічних результатів [110]. Порівняно з об'єднаннями територіальних громад, міжмуніципальне співробітництво було визнане потенційно більш привабливим інструментом, воно є більш гнучким та дозволяє уникнути частого опору органів місцевого самоврядування на заходи, які б зменшили їхні повноваження та автономію (така проблема неодноразово спостерігалася при об'єднанні муніципалітетів). міжмуніципальне співробітництво – це структура управління, в якій муніципалітети співпрацюють з метою надання спільних суспільних благ/послуг, не відмовляючись повністю від своїх повноважень щодо прийняття рішень [108, с. 263].

Зважаючи на те, що в Україні в 2020 році було завершено об'єднання територіальних громад і проведено вибори на новій територіальній основі, вважаємо, що розвиток співробітництва територіальних громад є надзвичайно актуальним, адже, все ще залишилося багато територіальних громад, які не є великими та потребують кооперації для якісного надання публічних послуг та реалізації великих проєктів, а нещодавно завершене об'єднання територіальних громад навряд чи буде повторене в найближчі роки. У сучасному світі не існує формули за якою можна обрахувати найбільш ефективну кількість населення для територіальних громад, щоб громада була спроможна надавати якісні послуги. Кожна країна має власні підходи до вирішення цього питання. До прикладу у Великій Британії середня кількість жителів громади складає 130 тисяч жителів, у Швеції – 31 000 жителів, у Німеччині - 10 000 жителів. Особливо цікавим в цьому питанні є досвід Данії. У Данії станом на 1 січня 2007 року була впроваджена велика структурна реформа. Існуючі 275 громади були об'єднані в 98 громад. Менш ніж через три роки після того, як комісія опублікувала офіційну доповідь із

рекомендаціями щодо принципів об'єднання громад, адміністративно-територіальна карта Данії була змінена, а нові громади були утворені. Рішення про реформу прийняв центральний уряд, який задекларував, що розмір нових громад буде не менше 20 000 жителів. Лише в 4,1 % громад від загальної кількості населення складало менше 20 000. Дані відхилення пов'язані з тим, що Данія складається з понад 400 островів, трохи більше 70 із них - населені. Ці острови були оточені морем і мали дуже сильну місцеву ідентичність – це ускладнювало реалізацію сценарію, в якому злиття з громадою на материковій Данії, сформує згуртовану громаду. Для вирішення цієї проблеми до законодавства був включений виняток: якщо громада формує партнерську угоду з більшою сусідньою громадою, то вона може бути звільнена від критерію розміру. Усі п'ять островів із менше ніж 20 000 жителів вибрали цей варіант, тож сьогодні п'ять островів мають власну громаду, незважаючи на невеликі розміри, в той час як деякі з їхніх завдань (в основному ті, що належать до соціальної політики) покладені на більшу громаду (із якою вони раніше вже були пов'язані паромним сполученням) [86].

На даний момент в Україні діє наступна кількість громад: до 5 тис. - 180 громад, 5-10 тис. - 437 громад, 10-15 тис. - 253 громади, понад 15 тис - 569 громад [50]. Відповідно до даної статистики ми можемо побачити, що чисельність мешканців в українських громадах значно менша від чисельності населення в муніципалітетах Данії (тут варто відзначити, що не можна говорити, що чисельність громад є визначальним фактором для формування спроможної громади, адже важливе значення також відіграють і інші чинники, наприклад, географічні чинники, як ми побачили у прикладі острівних громад Данії та ін.), що створює хороші передумови до розвитку співробітництва територіальних громад, адже як зазначили Бел та ін., [94, с.56] економія на масштабах є найбільш ефективним мотиватором для участі у міжмуніципальному співробітництві. Міжмуніципальне співробітництво розглядається як рішення для подолання проблем, пов'язаних із територіальною роздробленістю, або як альтернатива об'єднанню малих

громад. Виходячи з думки, що основна проблема фрагментарності муніципалітетів є відсутність окремих послуг у менших місцевих муніципалітетах.

Крім того, міжмуніципальне співробітництво може бути цікавим і для великих громад для яких співробітництво може відкрити нові можливості та додатковий потенціал для вирішення проблем розвитку. З цього приводу П. Свяневич стверджував, що, навіть якщо місцеві адміністративні системи не є територіально фрагментованими, місцева влада може отримати вигоду від спільного надання послуг [115, с. 4].

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» суб'єктами співробітництва є територіальні громади сіл, селищ, міст. територіальні здійснюють співробітництво через сільські, селищні та міські ради [69]. Для кращого розуміння співробітництва територіальних громад вважаємо за доцільне детальніше проаналізувати поняття «територіальна громада».

Конституція України визначає, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, що цілком узгоджується з положеннями п. 2 ст. 4 Європейської Хартії місцевого самоврядування, відповідно до якої місцева влада у межах закону має повне право вирішувати будь-яке питання, що не вилучене із сфери її компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу [25].

Прикметно, що за час конституювання інституту місцевого самоврядування законодавець оперував різними термінами: «територіальна самоорганізація громади», «громадяни, які проживають на території», «територіальний колектив громадян» тощо. Очевидними є і те, що це поняття донедавна не використовувалося у жодній із суспільних наук. Незважаючи на те, що мало в кого викликає заперечення визначення територіальної громади суб'єктом місцевого самоврядування, законодавство багатьох країн світу, як

не дивно, ігнорує це поняття. До того ж визначення її як суб'єкта місцевого самоврядування в країнах розвинутої демократії взагалі відсутнє [22].

Первинним суб'єктом в системі місцевого самоврядування є територіально громада. У науці існують різні підходи до визначення цього поняття. Аналіз його численних дефініцій дає підстави виділити такі критерії визначення територіальних громад, які базуються на тій чи іншій ознаці місцевої спільноти або їх сукупності як основоположних понятійно-формулюючих: територіальний, соціологічний, конституційно-правовий і комплексний або системний. Згідно територіального критерію визначення сутності територіальних громад пов'язане з використанням такої ознаки, як постійне проживання людей на території населеного пункту.

Територіальні громади, відповідно до соціологічного критерію, є соціальною спільнотою, об'єднаною на основі спільності інтересів і потреб населення, що входять до неї, системності зв'язків і відносин між ними. Конституційно-правовий критерій визначає місце і роль територіальних громад в системі місцевого самоврядування й організації публічної влади. [53, ст.4].

Однак, повне розкриття змісту категорії «територіальна громада» можливе лише на основі комплексного, системного критерію. Так, В.І. Кравченко характеризує громаду як сукупність громадян України, які спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус. При цьому автор розглядає її у трьох аспектах, як: 1) базову адміністративно-територіальну одиницю 2) форму організації місцевої влади; 3) суб'єкт цивільно-правових відносин, господарюючий суб'єкт [38].

М. Баймуратов розуміє територіальну громадну як сукупність фізичних осіб, які постійно проживають на певній території та зв'язані між собою територіальноособистісними зв'язками системного характеру [6, с.95]. Визначаючи структуру територіальних громад, М. Орзіх вважає, що до неї належать «громадяни України, іноземці, біженці та змушені переселенці, котрі

постійно проживають у місті й є платниками місцевих податків і зборів» [52, с. 5]. Натуркач Р. визначає, що територіальна громада – це складна форма суспільної організації, сукупність місцевих жителів, об'єднаних на публічних засадах у межах певної території. Вона наділена конкретною правосуб'єктністю, а саме правом формування через інститут виборів відповідних представницьких органів, проведення місцевих референдумів, управління місцевими справами, в тому числі бюджетами та комунальною власністю тощо [87, ст.158].

Найбільш ґрунтовно сутність досліджуваного поняття викладена у працях О.В. Батанова. Він вказує, що конструюючи її теоретичну модель, слід мати на увазі, що територіальна – це складна «кумулятивна» форма суспільної організації, сукупність людей (місцевих жителів), асоційованих на публічних засадах у межах певної території та об'єднана різноплановими ознаками системного характеру (зокрема, демографічний і територіальний (земляцький) зв'язок, правовий і політичний зв'язок, майновий (економічний) і професійний зв'язок, мовний і релігійний (соціальнокультурний) зв'язок тощо) [10, с.52]. Вчений надає наступне узагальнююче визначення територіальна громада: це територіальна спільність, що складається з фізичних осіб - жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру [8, с. 77].

Дане визначення найбільш всеохоплююче відображає сутність поняття «територіальна громада». Проте, варто також зазначити на важливості закріплення окремого статусу юридичної особи за територіальною громадою. На даний момент в Україні найбільш поширеною є практика надавати статус

юридичної особи апаратам рад, їх виконавчим комітетам, окремим структурним підрозділам виконавчого комітету відповідної ради (наприклад: фінансовий відділ, відділ освіти тощо).

Вважаємо, що міський голова, виконавчий комітет, органи відповідної ради мають виступати представниками відповідної ради та діяти від її імені, а для виконання своїх функцій вони мають спеціальний статус та конкретні повноваження, але при цьому вони залишаються виконавчими або представницькими органами і не можуть водночас мати статус юридичних осіб як і у решті європейських країнах. А територіальна громада повинна володіти правосуб'єктністю і виступати юридичною особою публічного права з незалежним правом власності і бюджетом.

Окремі вітчизняні науковці підтримують визначення територіальних громад юридичними особами в Україні. Так, О.В. Батанов запропонував зазначити у Конституції України, що: «Держава гарантує усі права територіальних громад. Вони володіють усією повнотою прав юридичної особи». На думку автора такий підхід не тільки створив би умови для формування конституційно-правового статусу територіальних громад, а й зміцнив би їх роль, функції та значення у цивільно-правових та господарсько-правових відносинах [9]. К.І. Ровинська, так само як і А. Довгерт, М. Сібільов, І. Спасибо-Фатєєва, Т. Слинько, пропонує визнати територіальну громаду юридичною особою публічного права [73, с.385].

Проте, дана пропозиція знаходить багато критики і основним її аргументом є те, що надання статусу юридичної особи територіальній громаді може привести до підвищення рівня сепаратистських настроїв в Україні. Зокрема, мала місце спроба дестабілізації системи місцевого самоврядування України шляхом незаконного запровадження реєстрації територіальних громад як юридичних осіб в різних регіонах України, що безперечно, було загрозою державному устрою України. Найактивніша фаза цього процесу відбувалася у 2015-2017 роках. Щодо даної ситуації є правова позиція, викладена у листі Міністерства юстиції України (від 15.08.2017 №31322/ Ж-

1548/19), де ще у 2017 році надано роз'яснення щодо неможливості отримання територіальною громадою статусу юридичної особи [41].

Варто підмітити, що юридична особа являє собою правову категорію, у той час, як сепаратизм – це політична позиція чи вимога, як існує незалежно від чинної правової системи. Крім того, надання територіальній громаді статусу юридичної особи не означає те, що держава надає громаді ширші права для визначення її приналежності до тієї чи іншої країни. Вважаємо, що відмова в наданні громадам статусу юридичної особи не є адекватним способом для подолання сепаратистських настроїв, а необхідною складовою частиною реформи децентралізації в Україні має бути надання територіальним громадам статусу юридичної особи.

У науковій літературі (вітчизняній та зарубіжній) разом з терміном «територіальна громада» як синоніми вживаються й інші терміни, а саме: «комуна», «община», «муніципалітет», «територіальна спільнота», «територіальна спільність», «територіальний колектив», «місцеве співтовариство», «ком'юніті» тощо [37, с. 18].

Найвлучнішим «європейським» визначенням муніципалітету видається те, що міститься в Цивільному кодексі Італії: комуна – це юридична особа, наділена публічною правосуб'єктністю. Правосуб'єктність надає конкретний статус, тобто володіння правами та захистом з боку правової системи. Складовими елементами комуни є: (i) населення (усі люди, які постійно мешкають на території муніципалітету); (ii) територія (простір, в межах якого муніципалітет здійснює свою юрисдикцію і водночас є суб'єктом права); (iii) активи (уся господарська діяльність комуни, тобто майнові об'єкти і права, якими вона володіє). Термін «муніципалітет» не зустрічається в текстах законів більшості європейських країн, але його переважно та широко використовують у повсякденній мові, коли йдеться про територіальні громади з виборними органами [57, с.1-2].

Територіальні громади здійснюють співробітництво через сільські, селищні та міські ради. Підтримуємо позицію науковця З.О. Сірика про те, що

законодавець чітко не визначає, що співробітництво може здійснюватися лише між територіальними громадами одного рівня, а також не висуває вимог щодо територіальної суміжності таких громад [80, с. 106].

Сутність співробітництва територіальних громад полягає у тому, що органи місцевого самоврядування об'єднують свої ресурси та зусилля на договірних засадах з метою вирішення спільних проблем життєдіяльності територіальних громад на місцевому рівні, більш ефективного надання послуг місцевому населенню, створення спільних об'єктів муніципальної інфраструктури для декількох територіальних громад, вирішення питань соціально-економічного розвитку [4, с.122].

Право на створення міжмуніципальних об'єднань є одним із важливих проявів конституційної самостійності місцевого самоврядування, формою реалізації конституційного права на здійснення місцевого самоврядування й одночасно значущим фактором зміцнення та гарантування муніципальної свободи у взаєминах органів місцевого самоврядування з державною владою [11, с.90].

Етимологічно термін «співробітництво» має таке саме значення, що й у приватних відносинах – спільна діяльність, співучасть, партнерство, взаємодія тощо. Метою запровадження у правовий обіг категорії “співробітництво територіальних громад” є адекватне розуміння її юридичного змісту при застосуванні положень Закону України «Про співробітництво територіальних громад» на практиці заінтересованими суб'єктами [44, с.25].

Як зазначає дослідниця Н.А. Костіна, співробітництво є результатом добровільного й осмисленого рішення його учасників, воно не є разовою (фрагментарною) дією, а повинно мати такі ознаки: суб'єкти співробітництва повинні бути юридичними особами та мати відповідну політичну, юридичну й фінансову автономію; вони погоджуються спільно працювати над питаннями місцевого розвитку, що належить до їх компетенції; таке співробітництво має свою ціну для кожного з учасників; суб'єкти співробітництва погоджуються надавати відповідні ресурси для отримання

обопільної користі, яка була б недосяжною в разі їх самостійної (ізолюваної) діяльності; має бути визначений чіткий період реалізації такого співробітництва із встановленими критеріями та індикаторами оцінювання його ефективності [37, с.69].

Науковець О.П. Білак зазначає, що «міжмуніципальне співробітництво – це така організація процесу взаємодії між територіальними громадами, у результаті якої встановлюються зв'язки, спрямовані на середньо- і довготривалий період, з метою пошуку шляхів вирішення спільних та ідентичних проблем та досягнення суспільно корисного ефекту поліпшення рівня життя населення цих громад» [13, с. 98].

Відомий конституціоналіст О.В. Батанов визначає міжмуніципальне співробітництво як «відносини між двома або кількома місцевими органами публічного управління (тобто органами першого рівня територіального врядування), які мають статус юридичних осіб та політичну, юридичну і фінансову автономію (відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування)» [7, с. 45].

Науковиця Х.В. Приходько стверджує, що «за правовою суттю, міжмуніципальне співробітництво – це один з способів реалізації місцевого самоврядування. За правовим змістом міжмуніципальне співробітництво – це муніципально-правові відносини між суб'єктами місцевого самоврядування, які виникають у зв'язку з необхідністю співробітництва на договірних засадах з метою вирішення питань місцевого значення». А з погляду правової форми дослідниця визначає міжмуніципальне співробітництво як системну сукупність муніципальних процедур, об'єднаних єдиною метою, суб'єктно-об'єктним складом, змістом яких є вирішення питань місцевого значення, де зазначені процедури визначаються муніципальним процесуальним правом, яке за своєю природою має комплексний і міжгалузевий характер [60].

Дослідник Ю.Г. Козак відносить міжмуніципальне співробітництво (партнерство) до однієї з форм горизонтальної взаємодії органів місцевого самоврядування задля спільного сталого розвитку. Так, науковець визначає

ММС як системну співпрацю органів місцевого самоврядування базового рівня (громад, муніципалітетів тощо) на суміжних територіях для вирішення спільних проблем задля поліпшення якості надання послуг населенню та підвищення конкурентоспроможності місцевої економіки [31, с.54]. Гульст та Ван Монтфорт [104, с.16] зазначають, що міжмуніципальне співробітництво – це певною мірою інституціоналізоване та таке співробітництво, що здійснюється незалежними територіальними одиницями. Це визначення співробітництва територіальних громад можна назвати «непрямим», оскільки воно завжди здійснюється через якусь офіційну організацію, створену з метою співробітництва. Така діяльність передбачає фінансові трансферти, але вони не є трансфертами з місцевого бюджету в місцевий бюджет [109, ст.229].

Популярним також є визначення міжмуніципальне співробітництво через міжмуніципальні договори і його можна назвати «прямим», оскільки воно передбачає трансферт фінансових ресурсів з бюджету в бюджет. Договори не є відмінною ознакою співробітництва, адже вони присутні також у ринкових відносинах, а також фінансовому обміні. Водночас загальновизнано, що платежі за послуги, що надаються одним органом місцевого самоврядування іншому на основі договорів, є заходом співробітництва територіальних громад [116, 230].

«Пряме» співробітництво територіальних громад поширене в Україні, а законодавство закріплює п'ять форм співробітництва територіальних громад через які воно реалізується. У визначенні Штейнера Р. міжмуніципальне співробітництво визначається як забезпечення публічних завдань двох або більше муніципалітетів спільно або третьою юридичною особою на основі чого виконання завдань спільно служить що найменше для двох муніципалітетів і муніципалітети-учасники беруть участь у такому співробітництві прямо (виконання) чи не прямо (організація) [114, с.553].

На офіційному сайті Ради Європи міжмуніципальне співробітництво визначається як таке, коли два або більше муніципалітети погоджуються спільно працювати над будьяким із покладених на них завдань з метою

отримання взаємної вигоди та підвищення ефективності надання послуг [95]. Соренсен розуміє міжмуніципальне співробітництво як концепцію, яка охоплює різноманітні форми і зазвичай має форму спільного співробітництва, де різні муніципалітети залучають спільну власність та виробництво (Норвегія, Фінляндія, Іспанія, Нідерланди, Італія) [113]. Р. Агранофф та М. Макгуаєр визначають міжмуніципальне співробітництво як процес, що включає (але не обмежується) спільними угодами та спільним виробництвом між муніципалітетами як засобом отримати економії від масштабу, поліпшити якість послуг та сприяти регіональній координації надання послуг [92]. М. Ферейра розуміє міжмуніципальне співробітництво як процес співробітництва між муніципалітетами, де різні зацікавлені сторони в межах певної мережі та підмереж працюють разом для досягнення спільних цілей (результатів) та розвитку довготермінових офіційних інституцій [99, с.15]. Д. Гіакоміні визначає термін «міжмуніципальне співробітництво» як стійкі відносини співробітництва між двома або кількома органами місцевого самоврядування, які наділені компетенціями та ресурсами [95, с.2].

Як в європейській, так і в північноамериканській літературі існує загальна закономірність у визначенні міжмуніципальне співробітництво як конкретної домовленості про надання послуг, коли два або більше муніципалітети створюють асоціативну структуру [97, с.703].

Гашпарова, Драбик та Зак зазначають, що міжмуніципальне співробітництво є класичною компенсацією малим муніципалітетам їх нездатності надавати соціальні послуги індивідуально [103].

Відповідно до Меельтсемеєса, Ліхмуса і Ратаса, міжмуніципальне співробітництво має функціонувати для підтримки місцевої демократії, оскільки таким чином можна уникнути централізації відповідальності на рівні центрального уряду. Але з іншого боку, основні цілі міжмуніципальне співробітництво пов'язані з адміністративною спроможністю та економічною ефективністю, тобто з такими аспектами, які суперечать принципу місцевої демократії. [109, с.76].

На думку Юліти Лукомської та Катержини Шмігель-Равської, визначення міжмуніципального співробітництва складається з декількох видів діяльності:

1. Підписання контракту з іншим органом місцевого самоврядування;
2. Спільні інвестиції, які потребують довгострокових відносин та широкого переговорного процесу.
3. Гранти на фінансову допомогу іншим муніципалітетам - як приклад альтруїстичного ставлення серед місцевих політиків.
4. Членство в муніципальних спільних постійних організаціях (об'єднаннях та компаніях) [116, ст.240].

Відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» співробітництво територіальних громад – це відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених 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 [69].

Із законодавчого визначення співробітництва територіальних громад дослідники виокремлюють наступні його характерні ознаки:

- 1) співробітництво передбачає відносини між двома або більше територіальними громадами;
- 2) відносини здійснюються на договірних засадах у визначених законом формах. Тобто заінтересовані суб'єкти зобов'язані здійснювати співробітництво відповідно до укладеного між ними договору за формою, визначеною законодавчо;
- 3) метою співробітництва є 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 [45, с.13-14].

Визначення, яке міститься в українському законодавстві має відмінності від європейських підходів що полягають в тому, що в багатьох європейських країнах міжмуніципального співробітництва може мати значно вищий рівень інституалізації, а також те, що суб'єктами міжмуніципального співробітництва є місцеві органи влади (тобто суб'єкти першого рівня територіального управління), що мають статус юридичних осіб. В Україні територіальні громади не мають статусу юридичної особи, що також, на наше переконання, негативно впливає на розвиток співробітництва територіальних громад.

Як зауважує П. М. Любченко, співробітництво в Україні є двох видів: а) неформальне (без ухвалення рішень і укладення угод – зустрічі голів, службовців, проведення конференцій, семінарів інших заходів); б) формалізоване (на основі рішень і угод, метою якого є реалізація окремого проекту (однофункціональне) або тісна співпраця за багатьма напрямками в рамках певних програм (багатофункціональне)) [42, с. 53] . Якщо неформального співробітництва не потребує нормативного регулювання, то правове регулювання формалізованого співробітництва потребує, на нашу думку, суттєвого удосконалення.

Загалом, формалізоване, тобто, нормативно визначене співробітництво доцільно розрізняти залежно від рівня інтеграції, можливостей реалізації владних повноважень та особливостей фінансування відповідної публічно-владної діяльності. По-перше, асоціативні форми співпраці (вони закріплені Законом) спрямовані на реалізацію проектів, утворення і фінансування підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів, які дають можливість територіальним громадам надавати послуги, спільно вирішувати окремі питання місцевого значення. Основна ознака такої форми співпраці – невіддільний характер діяльності. По-друге, це утворення об'єднання (спілки громад), публічно-правових структур із значно вищим рівнем інтегрованого територіального співробітництва для спільного вирішення більшості або усіх питань місцевого значення, однак при

цьому територіальні громади, які об'єдналися для співробітництва, не втрачають свого правового статусу. Обов'язково слід передбачити територіальну єдність таких утворень (територіальні громади повинні знаходитися на суміжній території) і відсутність анклавів. Уважається, що територіальна громада може бути учасником тільки одного такого співробітництва територіальних громад. На нашу думку, таке твердження є сумнівним. Внаслідок співробітництва підвищується якість надання послуг населенню у відповідній сфері. Ці сфери можуть бути різноманітні: охорона здоров'я, поводження з твердими побутовими відходами, надання освітніх послуг, задоволення потреб населення щодо культурного розвитку тощо. Законом про співробітництво не заборонено укладати декілька договорів про співробітництво з різними суб'єктами, стосовно різних сфер та відносин, що є, на нашу думку, цілком правильним

Окремої уваги вимагають процедурні аспекти ініціювання й організації співробітництва територіальних громад, проблеми правового регулювання реалізації повноважень спільними органами управління, основні напрями підвищення якості й економічності публічних послуг, а також новітні форми концентрації матеріально-фінансових, організаційних, кадрових та інших ресурсів з метою забезпечення сталого, збалансованого розвитку сіл, селищ і міст. Детальніше про них йтиметься у другому розділі.

Не можемо залишити поза увагою той факт, що на сьогодні в Україні реалізується декілька міжнародних програм щодо підтримки місцевих ініціатив та співробітництва територіальних громад. Зокрема, «Муніципальна програма врядування та сталого розвитку ПРООН в Україні», а також Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO. Позитивний досвід окремих громад в Україні, які успішно реалізували конкретні проекти розвитку за рахунок залучених або власних ресурсів, доводять, що передумовами сталого розвитку на місцевому рівні є, перш за все, зацікавленість сільських, селищних, міських голів і депутатів місцевих рад, а також активістів громад у нововведеннях; згуртована

ініціативна громада; ефективне використання наявних економічних ресурсів на засадах проектного управління, вироблення власної стратегії розвитку; впровадження інновацій.

Отже, співробітництво територіальних громад – відносно новий напрям розвитку місцевого самоврядування в Україні, а тому вимагає широкого висвітлення позитивних практик і переваг добровільного об'єднання ресурсів заради підвищення якості життя громадян на відповідній території. Співробітництво має ґрунтуватися на чітких цілях і бажанні через посилення солідарності та партнерства досягти необхідного результату.

Одночасно, на нашу думку, кінцевим результатом реформування місцевого самоврядування в Україні має стати покращення рівня життя українських громадян, побудова сучасної, ефективної, конкурентоспроможної держави, забезпечення сталого розвитку її громад та регіонів.

За результатом проведеного аналізу пропонуємо виділити наступні ознаки співробітництва територіальних громад: суб'єктами співробітництва мають бути юридичні особи (територіальні громади); суб'єктами співробітництва можуть бути дві або більше територіальних громад; територіальні громади не втрачають своєї самостійності після започаткування співробітництва; відносини співробітництва здійснюються на договірних засадах або шляхом створення інституції управління міжмуніципальним об'єднанням (інституалізоване співробітництво); наявна спільна ціль\цілі для досягнення яких започатковується співробітництва територіальних громад; взаємна вигода суб'єктів співробітництва як важлива передумова для започаткування співробітництва; територіальні громади надають певні ресурси для налагодження ефективного співробітництва та досягнення спільних цілей.

Пропонуємо під співробітництвом територіальних громад розуміти особливу форму взаємодії громад, під час якої дві або більше територіальні громади, які мають статус юридичних осіб, погоджуються спільно працювати над будь-яким із визначених законом повноважень з метою отримання

взаємної вигоди шляхом консолідації фінансових, кадрових та інших ресурсів зі збереженням самостійності суб'єктів співробітництва

1.2. Принципи співробітництва територіальних громад

Принцип (від лат. *princīpium* – начало, основа) – 1. Основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, учення, теорії, ідеологічного напрямку і т. ін. 2. Особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чого-небудь. 3. Переконавання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці [12, с. 444-445]. Принципи є одночасно досягненням думки та об'єктивною реальністю. Вони являються ідеями, що розроблені вченими та покладені в основу побудови певного явища (соціального), в нашому разі – публічного адміністрування; разом з тим, принципи – пізнані закономірності існування явища, його глибинні властивості. Якщо для природних процесів головним є друге значення (відповідні засади діють незалежно від їх пізнаності людиною), то для соціальної сфери переважає перше: створюване людиною отримує якості, котрими вона їх наділяє [88, с. 80].

У зв'язку з цим, вихідним началом, що виражає загальну ідею, спрямованість і сутність правового регулювання співробітництва територіальних громад є його принципи.

Аналіз вищевказаних довідникових тлумачень поняття «принципи» доволі точно позначають важливу властивість принципів: «переконавання, норма, правило, яким керується хто-небудь ...»; тобто, дані закономірності не просто розчинилися в сутності відповідної діяльності, у тому числі співробітництва територіальних громад, будучи абстрагованими від прикладних проблем, вони є ще й правилами, котрими відповідні суб'єкти – територіальні громади повинні керуватися в своїй повсякденній діяльності. Як зазначає О.М. Шевчук, виступаючи загальнообов'язковою вимогою, принцип

виконує відповідну регулятивну функцію і безпосередньо впливає на суспільні відносини [91, с. 231].

Всебічне розкриття сутності та характерних рис місцевого самоврядування як форми організації місцевої влади неможливе без дослідження принципів місцевого самоврядування, що відображають головні якості цього правового інституту з позиції його змісту і природи. Загальновизнані принципи місцевого самоврядування чітко сформульовані у міжнародних правових документах – Всесвітній декларації місцевого самоврядування та Європейській хартії місцевого самоврядування. Певний досвід законодавчого закріплення принципів місцевого самоврядування прослідковується і в Законі про співробітництво.

Принципи місцевого самоврядування – це сформовані в процесі еволюції місцевого самоврядування основоположні ідеї та правила які є основою діяльності територіальних громад та вибраних ними органів і посадових осіб для самостійного вирішення місцевих питань. Стаття 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», базуючись на положеннях Європейської хартії про місцеве самоврядування, закріплює загальні принципи місцевого самоврядування: народовладдя; законності; гласності тобто відкритість діяльності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів, виборності, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування [5].

Вихідним стосовно принципу народовладдя є принцип народного суверенітету, закріплений у ст. 5 Конституції України. З певними застереженнями можна стверджувати, що народ через територіальні громади, а нині й через право на об'єднання в територіальні громади втілює народний суверенітет у формі місцевого самоврядування. Територіальні громади, реалізуючи принцип народовладдя, здійснюють владу на місцях двома

шляхами: 1) безпосередньо – насамперед через місцеві вибори, референдуми, ініціативи тощо; 2) опосередковано – через представницькі органи (місцеві ради; сільських, селищних, міських голів). Очевидно, що в умовах проведення реформи місцевого самоврядування місцева демократія потребує особливої уваги з боку законодавця. Мова стосується передусім законодавчо закріплених положень, що визначають право на проведення місцевого референдуму з метою підтримки об'єднання територіальних громад (ч. 7 ст. 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад») [3].

У Законі України «Про співробітництво територіальних громад» визначено шість найбільш важливих взаємопов'язаних принципів, на основі яких має ґрунтуватися процес організації співробітництва територіальних громад. Дані принципи спрямовані на створення оптимальних умов для започаткування співробітництва та забезпечення ефективних правовідносин між його учасниками. Вони визначають характер і зміст закону, а також є нормативним орієнтиром для органів державної влади та органів місцевого самоврядування, фізичних і юридичних осіб.

Значення принципів права, за визначенням П.М. Рабіновича, полягає у тому, що вони в стислому вигляді, концентровано відображають найсуттєвіші риси права, є його квінтесенцією, «обличчям» [71, с. 128]. На думку С.П. Погребняка, принципи права, поза всяким сумнівом, символізують дух права [56, с. 28].

До основних рис принципів права належать: 1) надпозитивний характер; 2) конституція як «відкрита» нормативна система визначається їх абстрактністю; 3) принципи відображають суспільний консенсус щодо соціальних і духовних благ, які гарантуються конституційним захистом; 4) кореляція між цінностями, що залежить від структури суспільства і його архетипу; 5) принципи виступають методологічною основою для забезпечення балансу інтересів у багатоукладному суспільстві; 6) принципи є формалізованим вираженням конституційних цінностей як правові універсали [77, с. 101].

Попри те, що практикуючі юристи оперують поняттям принципів права доволі часто, до їх практичного застосування, тим паче як відносно самостійного джерела права, правозастосовувачі, зокрема і судді, вдаються вкрай нечасто, надаючи перевагу конкретно сформульованим нормам законів чи інших нормативних актів навіть у тих випадках, коли такі норми не узгоджуються із принципами права [32, с. 143].

Відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» співробітництво ґрунтується на принципах:

- 1) законності;
- 2) добровільності;
- 3) взаємної вигоди;
- 4) прозорості та відкритості;
- 5) рівноправності учасників;
- 6) взаємної відповідальності суб'єктів співробітництва за його результати [69].

Охарактеризуємо їх.

Принцип законності закріплено у статті 19 Конституції України [33], згідно із якою «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Дана норма встановлює спеціальний дозвільний спосіб правового регулювання діяльності державного механізму. Аналогічні приписи містяться й у статті 120 Конституції.

У свою чергу О.Ф. Скакун зазначає, що законність є принципом діяльності державних органів, громадських організацій, комерційних корпорацій, посадових осіб, громадян. Принцип законності притаманний лише демократичним державам, оскільки він є антиподом сваволі і беззаконня, припускає пов'язаність всіх органів держави правовими нормами, дії в їх рамках і в ім'я їх реалізації [81]. Пов'язаність із конкретними обов'язковими до виконання приписами надає принципу законності більшого регулятивного

значення у практичній діяльності, порівняно з іншими частинами верховенства прав, котрі доволі узагальнені. Під час здійснення співробітництва територіальні громади не можуть порушити загальнообов'язкове правило поведінки, посиляючись на пріоритет прав людини та інші світоглядні цінності. Протилежне було б ще більш руйнівним для розбудови належного врядування, ніж дотримання сумнівного закону. До того ж, наявні механізми, покликані не допустити цього: примат міжнародного договору над національним законом; повноваження органів місцевого самоврядування на розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавчих актів та ін. Також, забезпечення (пріоритет) прав людини отримує застосування, хоч і не так відкрито, при використанні аналогії права та, що більш повсякденно, при здійсненні розсуду.

Принцип законності в умовах дестабілізації багатьох сфер суспільного життя має особливе значення, оскільки без дотримання зазначеного принципу реформа децентралізації, як слушно відзначає О. Донченко, «дуже легко може не «посилити» державу, а перетворити її на «дезорганізацію», і можемо отримати регіоналізацію держави, тобто посилення ролі місцевих регіональних еліт» [23, с. 30]. Однак реалізація принципу законності в місцевому самоврядуванні повинна ґрунтуватися не тільки на беззастережному дотриманні Конституції, законів та інших нормативно-правових актів, а й, що не менш важливо, на уніфікованості (єдності) підходів до їх застосування

У Законі України «Про співробітництво територіальних громад» принцип законності найбільш чітко виражено у частині 2 статті 3 («Суб'єкти та сфери співробітництва»), згідно із якою співробітництво здійснюється у сферах спільних інтересів територіальних громад та в межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом [69].

Що стосується принципу добровільності, то в основі цього принципу лежить категорія «свобода». Принцип добровільності передбачає усвідомлену

свободу вибору ініціатором співробітництва інших територіальних громад як партнерів майбутнього співробітництва.

Принцип добровільності також передбачає, що співробітництво ґрунтується на вільній згоді територіальних громад – суб'єктів співробітництва започатковувати, здійснювати та припиняти відповідну співпрацю. Принцип добровільності не дозволяє одним зацікавленим суб'єктам майбутнього співробітництва примушувати інших до співробітництва всупереч їх волі. Іншими словами, співробітництво має бути актом свідомого вибору, актом доброї волі.

Принцип добровільності передбачає виключне право потенційних учасників співробітництва вирішувати питання доцільності започаткування співробітництва, брати чи не брати у ньому участь, а якщо брати, то за якою формою, визначеною Законом та на яких договірних умовах [35].

Органи місцевого самоврядування вільні у виборі форм співробітництва територіальних громад, а також громад-партнерів у співробітництві. За загальним правилом, органи місцевого самоврядування визначають умови, на яких вони беруть участь у співробітництві. Цей вільний вибір зазвичай здійснюється у встановленому законодавством або договором порядку. Відповідно до чинного законодавства громади не можуть бути змушені до укладення договору про співробітництво.

Без будь-яких перебільшень розглядуваний принцип взаємної вигоди є актуальним майже до всіх сфер відносин, які регулюються національним законодавством, оскільки будь-який вид співпраці передбачає наявність певної вигоди чи зиску. Вона може мати як матеріальну форму (акумуляція ресурсів, збільшення розміру фінансування, залучення додаткових ресурсів тощо), так і будь-яку іншу (підвищення рівня довіри мешканців громади, підтримка культурної спадщини тощо). У більшості випадків відсутність вигоди навряд чи змусить будь-яку територіальну громаду добровільно вступати у правовідносини з іншими суб'єктами [34, с. 6]. Територіальні громади при започаткуванні співробітництва територіальних громад завжди

керуються майбутньою вигодою, яка буде проявлятися в підвищенні якості наданих публічних послуг, економії на масштабах, трансферту досвіду від інших учасників співробітництва тощо.

Невід'ємною рисою сучасної демократії, яка ґрунтується на засадах активної участі громадян та їх об'єднань у вирішенні державних і суспільних справ, є реалізація принципів відкритості та прозорості в діяльності органів публічної влади [49, с. 168]. Відкритість та прозорість переважно розглядаються як самостійні принципи, разом з тим – це дієва гарантія становлення та підтримки верховенства права, що робить можливим ефективний як співробітництва територіальних громад, так і громадський контроль за ними під час такого співробітництва. Відповідна засада часто об'єднується під назвою «гласність».

Прозорість, як її елемент, не тотожна принципу доступу до інформації. Останній цілком справедливо використовується для розкриття основ процедур, характеризуючи права учасника процесу на ознайомлення з матеріалами справи тощо. Проте, всю взаємодію влади та суспільства він характеризуватиме однобічно, адже позначає випадки отримання інформації за ініціативою особи, при вчиненні нею певних дій для цього. Натомість, прозорість включає ще одну складову: активність суб'єктів владних повноважень, спрямовану на поширення даних про свою діяльність. Такі дані повинні отримуватися навіть тоді, коли індивід не націлений конкретно на їх здобуття. Фактично, рівень прозорості визначається більше не швидкістю та чіткістю відповідей на запити, а загальною об'єктивною обізнаністю громадян щодо функціонування носіїв влади. Зауважмо, що це значимо не лише для громадянського суспільства. Інформованість про мету, завдання, мотиви і перспективи тих чи інших заходів публічної адміністрації призводить до зростання їх підтримки. Тобто, задовольняючи інформаційні потреби населення влада одночасно сприяє формуванню суспільної думки та забезпечує свою легітимність (за умови, що її діяльність спрямована на загальне благо). Сьогодні важливу роль в даних процесах відіграють новітні

засоби комунікації. На органи місцевого самоврядування поширюються вимоги про оприлюднення в мережі Інтернет інформації про свою діяльність. Кожна з них має свій офіційний веб-сайт, але розміщені на них відомості часто є неповними або не оновлюються у встановлений час (5 днів). Значення прозорості вбачаємо у наступному філологічному роз'ясненні: «прозорий – ... крізь який чітко видно інші предмети» [17, с. 1153]. Видається, прагнення досягнути прозорості функціонування публічної влади обумовлене не її власною (як такої), а інструментальною цінністю, пов'язаною із сприянням виявленню багатьох негативних явищ: перевищення влади, недотримання процедур, корупція, порушення прав людини та ін.

Важливо, щоб потік інформації не був одностороннім: від держави до народу [21, с. 6]. Законні інтереси, пропозиції, настрої та очікування соціуму повинні враховуватися при підготовці та прийнятті правових актів. Ефективний вплив індивідів та колективів на зміст управлінської діяльності органів місцевого самоврядування, у тому числі їх співробітництва, якраз і свідчитиме про їхню відкритість. Відкритий – доступний для всіх бажаючих [17, с. 172], для альтернативних варіантів, протилежних позицій.

Відкритості органів місцевого самоврядування сприяє також залучення ними фізичних осіб та інститутів громадянського суспільства до виконання своїх функцій. Незважаючи на переважну відповідність природі розглядуваного принципу диспозитивного методу правового регулювання, розділяємо позицію науковців, які наголошують на необхідності чіткої позитивноправової фіксації його складових (у вигляді обов'язку суб'єкта владних повноважень, процедурних приписів [36, с. 146; 2, с. 47]).

Дотримання принципу прозорості та відкритості відіграє важливу роль у легітимації договорів про співробітництво громад, а також сприяє покращенню механізму співробітництва та підвищує його ефективність.

Варто відзначити, що питання прозорості та відкритості відіграють важливе значення для успішності співробітництва. Про результати співробітництва варто періодично звітувати та оприлюднювати звіти на

інтернет ресурсах суб'єктів співробітництва для того, щоб депутати відповідних територіальних громад та їх мешканці розуміли успіхи та недоліки співробітництва. Такий підхід сприятиме підвищенню довіри до даного інструменту.

Принцип рівноправності учасників. Юридична рівноправність – це однаковість, рівність юридичного статусу державно-правоздатних суб'єктів, насамперед, рівність їх основних (конституційних) прав та юридичних обов'язків. Вона полягає у формальній рівності прав і свобод [40].

Традиційно рівність визначається стосовно фізичних осіб як «недопустимість привілеїв чи дискримінації за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, ...». При цьому, існує необхідності розширеного трактування суб'єктної складової принципу та його розповсюдження ще й на юридичних осіб (незалежно від звуженості нормативного формулювання), для яких теж не може бути «привілеїв чи дискримінації за ознаками підпорядкування, власності, організаційної форми, місця, ...». Аналогічним чином вважаємо цей принцип слід поширювати й на територіальні громади.

Даний принцип означає рівність суб'єктів співробітництва перед законом. Принцип віднаходить своє вираження у концептах формальної рівності, заборони дискримінації, відсутності необґрунтованих, безпідставних переваг чи привілеїв для будь-кого із суб'єктів співробітництва. Це означає, що будь-хто із суб'єктів співробітництва має відносно інших суб'єктів рівні, тобто такі самі права під час організації та здійснення самого співробітництва, незалежно від розміру площі територіальної громади, розміру бюджету, кількості мешканців, географічного положення, наявної інфраструктури тощо [26, с. 32].

Принцип взаємної відповідальності суб'єктів співробітництва за його результати засвідчує, передусім, відповідальність суб'єктів співробітництва один перед одним та сприяє зміцненню довіри. Всі суб'єкти співробітництва визнають пріоритет договору та не можуть знехтувати його приписами і

несуть політичну, юридичну і моральну відповідальність перед жителями територіальних громад за невиконання взятих на себе обов'язків.

Даний принцип знаходить своє відображення у договорі про співробітництва територіальних громад.

Перераховані принципи за своїм поширенням на галузі національного права є міжгалузевими принципами і являють собою своєрідну систему координат, в рамках якої розвиваються кілька відповідних галузей права (законодавства), і одночасно вектор, що визначає напрямок розвитку цих галузей. Наприклад, принцип законності є притаманним усім без винятку галузям національного права (законодавства); принципи добровільності, взаємної вигоди та рівноправності учасників властиві не лише співробітництву, але й таким галузям права як цивільне, господарське та міжнародне право. Прозорість та відкритість є принципами й виборчого та адміністративного права [44, с. 27].

Основні принципи співробітництва є фундаментом для динамічного і сталого розвитку співробітництва територіальних громад. У разі виникнення правових колізій, різних тлумачень норм права принципи дозволяють визначити істинність висунутих суджень і гіпотез, саме вони служать «ключем» до вирішення правових колізій та прогалин законодавства.

1.3. Нормативні засади співробітництва територіальних громад

В юридичній науці існує безліч варіантів тлумачення поняття «правове регулювання». Так, на думку А.М. Куліша, «правове регулювання – це здійснюваний в інтересах суспільства за допомогою норм права вплив на поведінку учасників суспільних відносин з метою встановлення й упорядкування останніх» [39, с. 62]. Автори підручника «Загальна теорія держави та права» за редакцією В.В. Копейчикова під правовим регулюванням розуміють дію права на суспільні відносини за допомогою певних юридичних засобів, насамперед норм права [27, с. 217]. За Г.О. Саміло правове

регулювання «це вплив права на суспільні відносини за допомогою спеціальних юридичних засобів, переважно норм права» [78, с. 273].

Подальша демократизація суспільства, децентралізація влади на основі субсидіарності були і залишаються пріоритетами України. Важливу роль у цих процесах відіграє удосконалення місцевого самоврядування та реформування територіальної організації влади.

Недосконалість і законодавча невизначеність існуючого адміністративно-територіального устрою України стримує соціальноекономічний розвиток територіальних громад. Органам місцевого самоврядування для ефективної реалізації власних повноважень дуже часто бракує необхідних матеріальних та фінансових ресурсів. Багато питань місцевого значення територіальні громади неспроможні вирішити самотійно без державної підтримки, тому перспективним напрямом підвищення ефективності місцевого самоврядування є співробітництво територіальних громад.

Проблеми співробітництва територіальних громад умовно можна поділити на дві частини: організаційні й правові. Організаційні аспекти співпраці залежать від різноманітних чинників: географічних, демографічних, політичних, економічних, культурних, історичних та інших. Наприклад, чим вищий рівень децентралізації публічної влади, тим більше органи місцевого самоврядування потребують співпраці. У централізованій державі повноваження і ресурси органів місцевого самоврядування обмежені, а тому потреба у співпраці незначна.

Розглядаючи питання правового регулювання співробітництва територіальних громад можна виділити чотири можливі правові ситуації:

законодавство забороняє співробітництва територіальних громад (не стосується європейських країн);

закон не містить чітких норм щодо співробітництва територіальних громад, але передбачає для органів місцевого самоврядування можливість створення певних форм співробітництва (наприклад, на договірній основі);

спеціальні норми законодавства дозволяють започаткування співробітництва територіальних громад; вони містять загальний опис бажаних або обов'язкових форм співробітництва територіальних громад;

існують спеціальні правові норми для співробітництва територіальних громад. Одночасно існують також правила загального характеру, які дозволяють інші правові форми (наприклад, приватно-правові), що можуть співіснувати зі спеціальними положеннями про створення та функціонування співробітництва територіальних громад [74, с. 64].

Правове регулювання ММС у різних країнах дуже відрізняється. Країни демонструють різний рівень зацікавленості у започаткуванні та підтримці ММС та унормовують відмінності у законодавстві з питань місцевого врядування.

Під правовими засадами співробітництва територіальних громад необхідно розуміти ту сукупність нормативно-правових актів з різним ступенем юридичної сили, яка унормовує суспільні відносини в частині, що стосуються ініціювання, організації та юридичного оформлення співробітництва територіальних громад [51, с. 12-13], а також його безпосередньої реалізації.

Законодавство щодо співробітництва територіальних громад повинно створювати рамкові умови започаткування та розвитку співробітництва територіальних громад та визначати можливі правові форми, які полегшуватимуть укладення відповідних договорів. Це надасть усім суб'єктам більшої впевненості у започаткуванні співробітництва та забезпечить більш надійний юридичний захист. В унітарних державах існує єдине законодавство, відповідно до якого існують різні типи співробітництва між громадами. У федеративних державах (наприклад, Німеччина, Швейцарія) питання співробітництва територіальних громад належать до сфери компетенції регіонів (землі чи кантону). У таких країнах як Італія, Іспанія регіональні органи влади можуть мати відповідні повноваження та

власні стратегії щодо залучення громад до міжмуніципального співробітництва [74, с. 65].

Свідченням важливості нормативного забезпечення співробітництва територіальних громад є той факт, що по-справжньому даний інструмент запрацював в Україні з прийняттям Закону України «Про співробітництво територіальних громад».

Співробітництво громад в Україні регулюється рядом законів та підзаконних нормативно-правових актів. Конституція України закріпила положення, відповідно до якого, територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби (ч. 2 ст. 142) [33].

Конституційно закріплюються і умови такого об'єднання. По-перше, зазначена процедура може здійснюватися тільки на договірних засадах. По-друге, чітко визначена мета об'єднання цих об'єктів: виконання спільних для кількох територіальних громад проєктів чи спільне фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ, організацій. При цьому, реалізуючи право на таке об'єднання, територіальні громади можуть створювати для цього відповідні органи і служби [42, с. 52].

У частині другій 142 статті Конституція використовує термін «комунальна власність», не розкриваючи його зміст. У Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» поняття права комунальної власності визначено як право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування [34]. Проте впродовж тривалого часу був відсутній будь-який правовий механізм реалізації цієї норми. Тому конституційна норма, що регламентувала право на співробітництво мала суто декларативний характер. Та все ж визначала ключові риси співробітництва. По-перше, чітко визначено суб'єктів

співробітництва: ними можуть бути виключно територіальні громади села, селища, місті. По-друге, співробітництво має договірний характер. По-третє, чітко визначена мета об'єднання цих об'єктів: виконання спільних для кількох територіальних громад проектів чи спільне фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ, організацій. При цьому, реалізуючи право на таке об'єднання, територіальні громади можуть створювати для цього відповідні органи і служби. Проте відсутність ефективного організаційно-правового механізму такої взаємодії територіальних громад призвела до того, що на практиці до 2014 р. співробітництво територіальних громад майже не здійснювалося.

Можливість залучати до територіальних утворень ресурси інших територіальних утворень закладено у ст. 10 Європейської хартії місцевого самоврядування, де наголошується, що органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес. Додатково відзначається, що право органів місцевого самоврядування бути членом асоціації з метою захисту і заохочення їхніх спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування, визнається кожною державою.

Відповідно до ч. 2 ст. 4 ЄХМС органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу [25].

На основі результатів формально юридичного аналізу Європейської Хартії місцевого самоврядування у науковій літературі було сформовано наступні висновки:

По-перше, право органів місцевого самоврядування на створення асоціацій (об'єднань) для захисту і досягнення спільних інтересів свідчить про наявність в правовому статусі останніх ознак суб'єкта публічного права. Адже,

головна мета юридичної особи публічного права – виконання спільних справ, прагнення до загальної користі.

По-друге, соціальне призначення таких асоціацій (об'єднань) – спільне вирішення спільних завдань, що за змістом ЄХМС передбачає виконання такою асоціацією (об'єднанням) владних повноважень для вирішення спільних питань місцевого значення [56, с. 33].

Іншим міжнародно-правовим актом, що регулює співробітництва територіальних громад є Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (далі – Конвенція) [24]. В статті 2 Конвенції «транскордонне співробітництво» означає будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією двох або декількох Договірних Сторін, та на укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей.

В розвиток Конвенції Комітетом міністрів Ради Європи була прийнята рекомендація NR (2005) 2 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про добру практику прикордонного та міжтериторіального співробітництва територіальних общин або властей та усунення його перешкод» [62]. Відповідно до даного документу державам пропонується сформувати правову основу для прикордонного і міжтериторіального співробітництва регіональних влад та органів місцевого самоврядування за допомогою прийняття національного законодавства, яке має узгоджуватися з Конвенцією про транскордонне співробітництво.

Важливим законом, який регламентує правові, економічні та організаційні засади транскордонного співробітництва є закон «Про транскордонне співробітництво» [70]. В ньому зазначається, що суб'єкти транскордонного співробітництва України в межах своїх повноважень та відповідно до законодавства можуть укладати угоди про транскордонне співробітництво. Угоди регламентують правові, організаційні, економічні та

інші аспекти співробітництва. Типова форма угоди про транскордонне співробітництво затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику.

Варто ще раз наголосити, що співробітництво здійснюється за умовою наявності спільних інтересів суб'єктів такого співробітництва, які мають лежати в межах повноважень сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів. Перелік повноважень органів місцевого самоврядування переважно міститься у Законі України «Про місцеве самоврядування».

Виходячи з цього формуються сфери спільних інтересів, які не повинні виходити за межі повноважень органів місцевого самоврядування [58, с.125-126].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», що визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування так само має засадниче значення для інституту співробітництва територіальних громад [67].

По-перше, Закон визначає саму 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. У цьому зв'язку слід уточнити, що суб'єктом співробітництва може бути лише територіальна громада села, селище, міста, але не добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. На наш думку, добровільне об'єднання і співробітництво є альтернативними формами співпраці територіальних громад, що мають загальні спільні цілі.

У розвиток конституційних приписів Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює, що територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на договірних засадах на праві спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих

бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для цього відповідні органи і служби (ч. 3 ст. 60).

Таким чином, Закон про місцеве самоврядування дещо розширив коло суб'єктів співробітництва, залучивши до нього територіальні громади районів у містах. Проте маємо відзначити про некоректність цієї норми, адже жителі районів у містах не становлять територіальної громади, тому їх правосуб'єктність щодо можливого співробітництва є сумнівною. Цим законом встановлено, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання про: а) створення у разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проєктів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб); б) прийняття рішень щодо надання згоди на організацію співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста, у формах, визначених ст. 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (схвалення проєкту договору про співробітництво та інших рішень); в) заслуховування звітів, пов'язаних зі здійсненням співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста (ст. 26).

Закон «Про місцеве самоврядування» закріплює положення, що територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на договірних засадах на праві спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для цього відповідні органи і служби. Ч. 7 ст. 16 цього ж закону визначає, що органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти. Виключну

компетенцію сільських, селищних, міських рад також врегульовує аналізований закон [67].

В контексті співробітництва територіальних громад актуальними є наступні виключні компетенції закріплені в статті 26 закону «Про місцеве самоврядування»: прийняття рішень щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету, прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення, створення у разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проєктів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб), вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями, прийняття рішень щодо надання згоди на організацію співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста, у формах, визначених статтею 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад», щодо схвалення проєкту договору про співробітництво та інших рішень, пов'язаних із здійсненням відповідно до зазначеного Закону співробітництва територіальних громад, заслуховування звітів, пов'язаних із здійсненням відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста, затвердження договорів, укладених сільським, селищним, міським головою від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції [67].

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать питання щодо об'єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ

та організацій, вирішення інших питань, що стосуються спільних інтересів територіальних громад (п. 6 ч. 1 ст. 28).

Закон про місцеве самоврядування в Україні встановлює матеріальні засади співробітництва територіальних громад, основою яких є право комунальної власності. Так, відповідно до частини першої статті 60, територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження.

При цьому, незалежно від форм співробітництва, майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності, не повинні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню.

Закон захищає право комунальної власності територіальної громади на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів, в тому числі, в процесі співробітництва територіальних громад.. Об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені у територіальних громад і передані іншим суб'єктам права власності без згоди безпосередньо територіальної громади або відповідного рішення ради чи уповноваженого нею органу, за винятком випадків, передбачених законом.

Відповідно до положень Цивільного кодексу України учасниками цивільних відносин є: держава Україна, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, іноземні держави та інші суб'єкти публічного права.

Для нашого дослідження важливою є ст.169 ЦКУ, відповідно до якої територіальні громади діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин; територіальні громади можуть створювати юридичні особи публічного права (комунальні підприємства, спільні комунальні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України та законом; територіальні громади можуть створювати юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо), брати участь в їх діяльності на загальних підставах, якщо інше не встановлено законом. Порядок укладення договору також регламентується Цивільним кодексом, а саме, ч.1 ст.638: «Договір є укладеним, якщо сторони в належній формі досягли згоди з усіх істотних умов договору; істотними умовами договору є умови про предмет договору, умови, що визначені законом як істотні або є необхідними для договорів даного виду, а також усі ті умови, щодо яких за заявою хоча б однієї із сторін має бути досягнуто згоди» [89].

Господарський кодекс України визначає, що залежно від форм власності, передбачених законом, в Україні можуть діяти підприємства таких видів: «спільне комунальне підприємство, що діє на договірних засадах спільного фінансування (утримання) відповідними територіальними громадами-суб'єктами співробітництва») [28].

Бюджетний кодекс України у статті 93 визначає, що місцева рада може передати кошти на здійснення окремих видатків місцевих бюджетів іншій місцевій раді у вигляді міжбюджетного трансферту до відповідного місцевого бюджету, у тому числі якщо на території територіальної громади недостатньо бюджетних установ, інших суб'єктів господарювання комунальної власності, які забезпечують надання публічних послуг, визначених пунктом 2 частини першої статті 86 цього Кодексу; передача коштів між місцевими бюджетами здійснюється на підставі рішень відповідних місцевих рад, прийнятих кожною із сторін, і укладання договору [16].

Порядок отримання коштів на виконання проєктів співробітництва з Державного фонду регіонального розвитку (далі – ДФРР) визначається ст.24 БКУ та такими нормативними актами (Постанова КМУ від 18 березня 2015 р. № 196): «Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку», «Порядок використання коштів державного фонду регіонального розвитку». Ці Порядки стосуються, в тому числі, й вимог до проєктів співробітництва територіальних громад. В них визначено дві головні вимоги до таких проєктів. Перша – «Проєкти співробітництва територіальних громад повинні відповідати вимогам Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (ч. 6 пункту 4 «Порядку підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку»). Друга вимога полягає в тому, що ці проєкти мають відповідати цілям та завданням, встановленим Державною стратегією регіонального розвитку та відповідною регіональною стратегією розвитку. [85, с. 77-78].

Не дивлячись на велику кількість актів регулювання, Закон України «Про співробітництво територіальних громад» є основним нормативно-правовим актом, засадничим, на підставі якого здійснюється співробітництво. Він визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю. У преамбулі окреслено мету 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 [69].

Фактично зазначений закон покликаний створити правове підґрунтя для налагодження організаційно-господарських зв'язків між територіальними громадами, які б у перспективі могли продемонструвати переваги об'єднання

декількох територіальних громад в одну більш дієву і самодостатню адміністративно-територіальну одиницю [15, с. 121].

З метою забезпечення реалізації Закону України «Про співробітництво територіальних громад» урядом України та профільним Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житловокомунального господарства України (далі – Мінрегіон), як центральним органом виконавчої влади, уповноваженим на реалізацію державної політики у сфері місцевого самоврядування, затверджено низку важливих нормативноправових актів, зокрема накази Мінрегіону від 27 серпня 2014 року № 233 «Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад» та від 15 серпня 2014 року № 225 «Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад» [64] тощо.

Наказом Міністерства регіонального розвитку від 27.08.2014р. №233 «Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад» [65] затверджено Примірні форми договорів, у формах: про співробітництво територіальних громад у формі делегування виконання окремих завдань; про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільних проєктів; про співробітництво територіальних громад у формі спільного фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної власності; про співробітництво територіальних громад у формі утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій; про співробітництво територіальних громад у формі утворення спільного органу управління.

Таким чином великий масив законодавства, що регулює відносини у сфері співробітництва територіальних громад вимагає його наукової систематизації. Думається, що буде корисним наступний поділ нормативно-правових актів за юридичною силою:

- 1) Конституція;

2) Міжнародно-правові акти (ЄХМС, Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями);

3) Кодекси та закони (закони «Про співробітництво територіальних громад», «Про місцеве самоврядування», «Про транскордонне співробітництво», Цивільний кодекс, Бюджетний кодекс, Господарський кодекс);

4) Підзаконні-нормативно правові акти (накази Мінрегіону від 27 серпня 2014 року № 233 «Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад» та від 15 серпня 2014 року № 225 «Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад»);

5) Локальні акти (рішення обласних рад щодо підтримки співробітництва територіальних громад).

Незважаючи на те, що за останні роки спостерігалось збільшення кількості нормативно-правових актів, що регулюють співробітництва територіальних громад, законодавство все ще містить ряд недоліків. Згідно з опитуванням експертів, проведеним 2019 року в рамках підготовки аналітичного звіту «Співробітництво громад: нові можливості для освіти та медицини» [29], українському законодавству в сфері СТГ притаманні, зокрема, такі проблеми: 1) бракує правового механізму приєднання до вже укладених договорів співробітництва; 2) надмірно складні процедури укладення договорів; 3) зарегульованість таких форм співробітництва, як утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів та утворення спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень; 4) не передбачена відповідальність сторін за невиконання зобов'язань за договорами про співробітництво територіальних громад; 5) відсутність серед кола суб'єктів міжмуніципального співробітництва районних рад - окремі експерти пропонували їх туди включити, принаймні на перехідний період до

завершення другого етапу реформи децентралізації; б) відсутність дієвих механізмів стимулювання співробітництва територіальних громад на державному та регіональному рівнях.

Науковці також виділяють наступні перешкоди в розвитку практики реалізації співробітництва територіальних громад: недостатня обізнаність ініціаторів співробітництва, особливо це стосується членів територіальних громад, які можуть звернутися у порядку місцевої ініціативи про можливості укладення договорів про співробітництво з іншими громадами; недостатня професійна компетентність ініціаторів співробітництва у питаннях підготовки пропозицій та необхідних документів щодо ініціювання співробітництва; небажання громад брати на себе відповідальність; низький рівень фінансової спроможності громад; побоювання місцевої влади щодо ослаблення впливу на об'єкти комунальної власності. Великі територіальні громади взагалі не мають економіко-соціальних та соціально-політичних поштовхів до ММС [84, с. 34].

Варто підтримати позицію, що проблеми міжмуніципальної співпраці територіальних громад умовно можна поділити на дві частини: організаційні й правові.

Організаційні аспекти ММС залежать від різноманітних чинників: географічних, демографічних, політичних, економічних, культурних, історичних та інших. Наприклад, чим вищий рівень децентралізації публічної влади, тим більше органи місцевого самоврядування потребують співпраці. У централізованій державі повноваження і ресурси органів місцевого самоврядування обмежені, а тому потреба у співпраці незначна [42, с. 51].

Варто також відмітити, що існує необхідність визначити правовий механізм приєднання громад до вже укладених договорів про співробітництво. Дослідження практики застосування положень Закону України «Про співробітництво територіальних громад» та пропозицій деяких представників територіальних громад, які вже уклали договори про співробітництво територіальних громад чи мають наміри в недалекому майбутньому

організувати співробітництво, засвідчили необхідність удосконалення чинного законодавства в цьому питанні.

Підсумовуючи, слід зазначити також необхідність запровадити на новому, більш високому рівні громадський контроль за використанням бюджетних коштів, діяльністю місцевих рад, яким будуть підпорядковані об'єднані територіальні громади. Місцеві бюджети у декілька разів збільшаться, територія на яку поширюватиме свою дію місцева рада, теж. І тут виникатиме загроза зловживання повноваженнями, корупційні ризики. Тож, таку загрозу на законодавчому рівні варто врахувати і запровадити механізми, що робитимуть ці процеси максимально прозорими.

РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ ФОРМ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

2.1. Правові форми співробітництва територіальних громад та їх класифікація

В умовах сучасних процесів глобалізації і фрагментації, економічної кризи, формування нового світового порядку змінюється природа та організація публічної влади. Вона набуває все більш динамічних форм і її здійснення спирається на інновації з урахуванням технологій комунікативної демократії, плебісцитарної демократії, а інколи авторитаризм у поєднанні з окремими демократичними процедурами розглядається як ефективна методика подолання суспільних чи економічних криз [77, с.117]. Одним із ефективних інструментів підвищення якості надання публічних послуг, що ефективно реагує на сучасні процеси змін, є співробітництво територіальних громад. Важливою передумовою успішності співробітництва територіальних громад є можливість використовувати різні форми співробітництва, які будуть застосовуватися відповідно до конкретної ситуації та викликів, з якими стикаються територіальні громади.

Правова форма, як юридична категорія, представляє собою зовнішній прояв діяльності компетентного органу, його посадових осіб чи інших учасників правовідносин, яка, по-перше, передбачена нормами права та йому відповідає, а по-друге, тягне за собою юридично значимі наслідки для учасників правовідносин. В контексті співробітництва територіальних громад, його правовими формами можна назвати ті види співпраці громад, внутрішній зміст яких складає специфіка предмету домовленостей сторін відповідних договорів, що дозволяє відрізняти один договір від іншого [59].

Світовий досвід свідчить, що не існує уніфікованого підходу до поділу форм міжмуніципального співробітництва. Рада Європи визначає три моделі міжмуніципальне співробітництво: високоінтегрована модель (Франція,

Іспанія, Португалія), більш гнучка модель (Болгарія, Чехія, Великобританія) та поєднання двох згаданих моделей (більшість країн). Процес об'єднання громад (Данія, Фінляндія) окремі науковці також розуміють як форму міжмуніципального співробітництва [102, с.35].

Цікавим виглядає наступний поділ міжмуніципального співробітництва на чотири категорії:

1) Неформальне міжмуніципальне співробітництво. Багато відносин між муніципалітетами є неформальними, їм не потрібна точно визначена правова база, оскільки вони не передбачають жодного зобов'язуючого юридичного рішення. Наради мерів, вищих посадових осіб чи технічних комітетів можуть вирішити багато проблем та покращити координацію політики між сусідніми муніципалітетами.

2) Слабо формалізоване міжмуніципальне співробітництво. Цей вид міжмуніципального співробітництва може базуватися на договорах. Наприклад, багато проєктів щодо спільних адміністративних послуг, таких як обробка даних та закупівлі, охоплюються договорами.

3) Міжмуніципальне співробітництво у формі функціональних (комунальних) «підприємств». Ці договори в основному призначені для управління комунальними послугами (наприклад, водопостачання, поводження з відходами, каналізацією), інфраструктурою (наприклад, дороги) або установами (наприклад, культурними установами, спортивними закладами, медичними центрами). Вони можуть бути публічними структурами з окремою юридичною особою та власним бюджетом та майном. Послуги, що надаються такими функціональними «підприємствами», можуть оплачуватися користувачами цих послуг; обладнання може оплачуватися внесками від кожного муніципалітету-партнера відповідно до об'єктивних критеріїв.

4) Міжмуніципальне співробітництво як модель інтегрованого територіального співробітництва. Певні форми міжмуніципального співробітництва виглядають як органи місцевого самоврядування другого рівня. Вони мають окрему юридичну особу, поряд із багатоцільовою

компетенцією у питаннях, що становлять стратегічний інтерес (наприклад, економічний розвиток, містобудування, дороги, громадський транспорт) [105, с.13-14].

Науковці Бел і Ворнер пропонують класифікувати міжмуніципальне співробітництво відповідно до рівня інституалізації на неформальні та формальні. Формальне співробітництво у свою чергу поділяють на стійку бюрократичну організацію та укладення договору. За механізмом управління ММС може бути керованим єдиною організацією або декількома організаціями [94, с.56].

В науці також зустрічається поділ співробітництво територіальних громад на вертикальне та горизонтальне. Зміст договору про співробітництво громад стосується сторін, які підписують договір. Співробітництво може бути обмежене муніципалітетами, але органи місцевого самоврядування можуть також розширити свої механізми співпраці, включаючи інші публічні органи (уряди вищого рівня, спеціалізовані урядові агенції) або організації приватного сектору (фонди та компанії) [104, с. 212]. Варто відмітити, що співробітництво між територіальними громадами – це горизонтальне співробітництво, а співробітництво з органами місцевого самоврядування вищого рівня або з державними органами влади - вертикальне співробітництво.

У більшості європейських країн інституалізовано співробітництво в яких беруть участь лише муніципалітети [104, с. 213]. Однак, у ряді країн набуває популярності співробітництво між органами місцевого самоврядування та публічними інституціями вищого рівня.

Другий стосується договорів, які спрямовані насамперед на покращення надання послуг на місцевому рівні за допомогою координації та управління ефективністю. Вертикальні договори про співробітництво, як правило, укладаються між місцевими органами влади, з одного боку, та центральним та/або регіональним урядом, з іншого.

Дослідник Є. Г. Карташов виділяє на європейському континенті такі чотири типи міжмуніципальне співробітництво: 1) квазірегіональний орган; 2) форуми з планування; 3) організації з надання послуг; 4) угоди про надання послуг. При цьому, як зазначає науковець, вибір конкретного типу й популярність ММС залежить від трьох чинників: адміністративно-територіального устрою держави, законодавчої бази та управлінської культури [30, с.354].

В Україні можемо запропонувати поділ співробітництва територіальних громад в залежності від рівня формальності на:

- Неформалізоване (співробітництво відбувається між громадами, проте воно не носить комплексного характеру і в основному виражається в координації спільної роботи, спільних консультаціях громад і т.д.).

- Формалізоване (виражається у двох формах: укладення договору про співробітництво територіальних громад, відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад»; укладення договору про надання міжбюджетних трансфертів).

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

- ініціювання співробітництва;

- вирішення питання щодо надання чи ненадання згоди на організацію співробітництва;

- розгляд отриманої пропозиції від ініціатора співробітництва про початок переговорів;

- утворення комісії та підготовка проекту договору про співробітництво;

- громадське обговорення проекту договору про співробітництво;

- схвалення проекту договору про співробітництво;

- укладення договору про співробітництво.

Кожний з перелічених етапів передбачає вчинення уповноваженими на те суб'єктами низки необхідних дій організаційного, розпорядчого та погоджувального характеру з метою досягнення проміжних та кінцевих цілей. Проходження зазначених вище етапів є обов'язковим для організації усіх п'яти форм співробітництва, передбачених Законом України «Про співробітництво територіальних громад». Варто звернути увагу, що ініціюванню співробітництва має передувати формальна попередня домовленість потенційних суб'єктів майбутнього співробітництва з основних його питань. Зокрема має бути попередньо визначено: • ступінь затребуваності вирішення питань місцевого значення через організацію співробітництва із заінтересованими територіальними громадами;

форму, за якою організовуватиметься співробітництво;

роль кожного із суб'єктів співробітництва;

розмір витрат та джерела фінансування;

термін співробітництва та передбачувані вигоди тощо.

Ігнорування цієї рекомендації може призвести до того, що потрачені час та зусилля як ініціатора організації співробітництва, так і його потенційних партнерів, будуть марними. Ініціювання співробітництва полягає у тому, що зацікавлена територіальна громада виносить на розгляд місцевої (сільської, селищної, міської) ради пропозицію щодо ініціювання співробітництва з іншими територіальними громадами. Іншими словами, ініціювання співробітництва – це активна дія уповноваженого законом суб'єкта, сутність якої полягає у тому, що на основі низки підготовчих дій та неофіційних попередніх домовленостей із посадовцями інших територіальних громад на розгляд відповідної ради виноситься пропозиція щодо ініціювання співробітництва. Ініціатором співробітництва може бути лише визначене законом коло осіб: сільський, селищний, міський голова, депутати сільської, селищної, міської ради, члени територіальної громади (далі – ініціатор чи ініціатори співробітництва) у порядку місцевої ініціативи. Перелік суб'єктів,

які можуть бути ініціаторами співробітництва є вичерпним і розширеному тлумаченню не підлягає.

Це означає, що будь-хто інший окрім тих суб'єктів, що вказані у частині 1 статті 5 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» ініціаторами співробітництва не може бути.

Місцева ініціатива – це форма безпосередньої участі мешканців територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення шляхом внесення письмової пропозиції у визначеному законодавством порядку в сільську, селищну чи міську раду для розгляду та прийняття відповідного рішення в межах їхньої компетенції. Підготовку пропозиції щодо ініціювання співробітництва повинен забезпечити ініціатор співробітництва. Пропозиція щодо ініціювання співробітництва – це письмовий документ, який окрім таких звичних реквізитів як назва, дата подачі та підпис ініціатора, обов'язково повинен містити мету, обґрунтування доцільності співробітництва, інформацію про сферу його здійснення, форму та очікувані фінансові результати, а також інші необхідні для організації співробітництва умови. Інші необхідні для організації співробітництва умови формулюються ініціатором співробітництва в контексті пропонованої форми співробітництва та обсягу передбачуваних спільних дій, спрямованих на досягнення мети співробітництва. Наступним етапом виступає вирішення питання щодо надання чи ненадання згоди на організацію співробітництва територіальних громад. Сутність цього етапу полягає у тому, що сільська, селищна чи міська рада після отримання пропозиції про ініціювання співробітництва від ініціатора співробітництва зобов'язана вчинити низку законодавчо передбачених дій, а саме:

доручити своєму виконавчому комітету з'ясувати доцільність внесеної пропозиції в контексті її відповідності інтересам та потребам територіальної громади;

дати належний висновок. Рішення про надання згоди на організацію співробітництва чи відмову в наданні такої згоди сільська, селищна, міська рада приймає на підставі отриманого висновку виконавчого комітету.

Це нове повноваження, яким сільські, селищні та міські ради були наділені у зв'язку із прийняттям Верховною Радою України Закон України «Про співробітництво територіальних громад». Так, частину першу статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» було доповнено пунктом 331 . Відповідно до цього припису сільські, селищні, міські ради отримали повноваження «прийняття рішень щодо надання згоди на організацію співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста, у формах, визначених статтею 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад», щодо схвалення проекту договору про співробітництво та інших рішень, пов'язаних із здійсненням відповідно до зазначеного Закону співробітництва територіальних громад;».

Проте Закон України «Про співробітництво територіальних громад» не врегульовує випадки, коли треба робити попередні висновки стосовно відповідності інтересам та потребам територіальної громади пропозиції щодо ініціювання співробітництва, а виконавчий орган як такий відсутній. У разі, якщо радою не було утворено виконавчий комітет, підготовку попереднього висновку може бути доручено декільком депутатам відповідної ради або іншим особам, фаховість яких не викликатиме сумнівів. Поруч з цим, варто звернути увагу на ту обставину, що чинне законодавство не визначає строк, упродовж якого:

виконавчий комітет має дати висновок за результатами вивчення пропозиції щодо ініціювання співробітництва;

сільська, селищна, міська рада приймає рішення про надання згоди на організацію співробітництва чи відмову в наданні такої згоди з моменту отримання відповідного висновку її виконавчого комітету. Не зважаючи на відсутність унормування цих двох строків, ради та виконавчі комітети рад

мають бути зацікавленими в проходженні цих кроків в межах розумного мінімального відрізка часу. Прийняте в установленому порядку сільською, селищною, міською радою рішення про надання згоди на організацію співробітництва є підставою для сільського, селищного, міського голови для початку переговорів між потенційними суб'єктами співробітництва про його організацію та утворення комісії з підготовки проекту договору про співробітництво. Сільський, селищний, міський голова, який представляє територіальну громаду, що виступає ініціатором співробітництва, надсилає іншим сільським, селищним, міським головам, які представляють відповідні територіальні громади – потенційних суб'єктів співробітництва пропозицію про початок переговорів з питань організації співробітництва.

Наступним етапом виступає розгляд отриманої пропозиції від ініціатора організації співробітництва територіальних громад про початок переговорів. Так, сільська, селищна, міська рада після отримання пропозиції про початок переговорів з питань організації співробітництва приймає рішення, яким доручає відповідному сільському, селищному, міському голові упродовж 60 днів з дати надходження пропозиції про початок переговорів забезпечити:

вивчення та оцінку отриманої пропозиції виконавчими органами сільської, селищної, міської ради щодо відповідності потребам територіальної громади;

проведення громадського обговорення такої пропозиції;

подання пропозиції на розгляд відповідної ради для прийняття рішення про надання згоди на організацію співробітництва та делегування представника (представників) до комісії чи про відмову в наданні згоди на організацію співробітництва.

Не зважаючи на ту обставину, що на усі вищевказані дії закон відводить немалий термін – 60 днів, сільський, селищний, міський голова повинен знати, що це максимальна кількість часу, яку можна потратити на розгляд отриманої пропозиції. Тому, для оптимізації процесу розгляду пропозиції варто орієнтуватися на значно менший термін часу, аніж це передбачено законом.

Винятком може бути необхідність ретельного вивчення та оцінки отриманої пропозиції, що супроводжуються почерговим залученням декількох фахівців з різних галузей знань. Сільський, селищний, міський голова в межах строку, визначеного частиною другою статті 6 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» має забезпечити своєчасне подання пропозиції на розгляд відповідної ради. Пропозиція подається разом із документами, що засвідчують результати її вивчення та оцінки, проведення громадського обговорення. За результатами розгляду поданих відповідним головою документів сільська, селищна, міська рада повинна ухвалити одне із двох можливих рішень, а саме:

про надання згоди на організацію співробітництва та делегування представника (представників) до комісії;

про відмову в наданні згоди на організацію співробітництва.

Варто зауважити, що потенційний суб'єкт співробітництва, який отримав пропозицію про початок переговорів в ході організації співробітництва має провести громадські обговорення два рази: перший раз – для обговорення отриманої пропозиції від ініціатора співробітництва, яка була вивчена та отримала відповідну оцінку; другий – для обговорення проекту договору про співробітництво, підготовленого комісією (частина друга статті 6, частина перша статті 8 Закону України «Про співробітництво територіальних громад»). Особливості своєї має етап утворення комісії та підготовка проекту договору про співробітництва територіальних громад. Склад комісії затверджується спільним розпорядженням сільських, селищних, міських голів, що представляють територіальні громади - суб'єктів співробітництва. Основною метою, з якою утворюється комісія є підготовка проекту договору про співробітництво. На його підготовку закон відводить термін, що не повинен перевищувати 60 днів, починаючи з дати утворення такої комісії. Організаційне забезпечення діяльності комісії здійснюється виконавчими органами сільських, селищних, міських рад – суб'єктів співробітництва. Якщо радою не утворювався виконавчий комітет, то організаційне забезпечення

діяльності комісії має здійснювати відповідна рада або уповноважена нею особа. Формою роботи комісії мають бути засідання, що проводяться за рішенням її голови. Під час засідання представники потенційних суб'єктів співробітництва повинні вести переговори, основний зміст яких має полягати у досягненні домовленостей з усіх ключових питань майбутнього співробітництва. Делеговані представники потенційних суб'єктів співробітництва головуєть на засіданні комісії по чергово. Для забезпечення по черговості головування на кожному засіданні комісії делеговані представники можуть домовитися про те, що головуєчий підлягає 182 заміні через певну кількість часу (наприклад, через кожні 45 чи 60 хвилин) або після розгляду кожного питання, винесеного на порядок денний засідання. Якщо обирається другий спосіб заміни головуєчого, то на порядок денний засідання комісії варто виносити таку кількість питань, що є пропорційною кількості потенційних суб'єктів співробітництва. Усі прийняті комісією рішення на засіданні повинні оформлятися протоколом, який підписується головуєчим на засіданні та секретарем. На кожне засідання комісії варто виносити питання, окреме погодження якого в сукупності з іншими погодженими питаннями полегшить підготовку проекту договору про співробітництво в цілому

Стаття 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» визначає п'ять форм співробітництва територіальних громад, а саме:

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

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

5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень [69].

Характеристиці цих форм, присвячено п. 2.2. цієї роботи.

Водночас, крім 5 форм, що закріплені в Закону України «Про співробітництво громад» в Україні можемо також говорити про додаткові форми співробітництва територіальних громад, які використовуються на практиці. Це означає, що форми співробітництва територіальних громад, які закріплені в Законі України «Про співробітництво територіальних громад» не обмежують використання інших механізмів та форм співробітництва. Однією з таких форм співробітництва є форма, яка реалізується через міжбюджетні трансфери між громадами та є досить поширеною в Україні.

Міжбюджетні трансфери – це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. У ст. 101 Бюджетного кодексу України визначено, що: «Верховна Рада Автономної Республіки Крим та місцеві ради можуть передбачати у відповідних бюджетах такі види міжбюджетних трансфертів: 1) субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування; 4) субвенції на виконання інвестиційних проєктів, у тому числі на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування; 5) дотації та інші субвенції. Умови надання субвенцій, зазначених у цій статті, визначаються відповідним договором сторін, якщо інше не встановлено цим Кодексом» [16].

Одним з поширених механізмів співробітництва є створення асоціацій органів місцевого самоврядування. Відповідно до статті 1 Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування»: «асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання – добровільні неприбуткові об'єднання, створені органами місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, узгодження дій

органів місцевого самоврядування щодо захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку» [106]. Цей Закон відіграв важливу роль для формування культури співробітництва між територіальними громадами в Україні та став ефективним механізмом захисту спільних інтересів органів місцевого самоврядування, розв'язання спільних для територіальних громад проблем, обміну досвідом, створення умов для більш ефективного здійснення повноважень місцевого самоврядування.

Багато вчених наголошують на важливості розвитку державноприватного партнерства в Україні (надалі - ДПП). На наше переконання, даний інструмент також може бути однією з форм співробітництва територіальних громад, сторонами якого будуть не лише ОМС, а також і юридичні особи приватного права. Базовим нормативним актом, що визначає механізми ДПП, є Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 року №2404-VI [61] в якому зазначено, що державним партнером у договорі, укладеному в рамках державно-приватного партнерства, одночасно можуть виступати декілька органів державної влади та/або органів місцевого самоврядування, Національна академія наук України, галузеві академії наук.

Щодо цього закону є ряд обґрунтованих зауважень в частині необхідності системного вдосконалення нормативного регулювання сфери ДПП, оскільки її поточний стан характеризується фрагментарністю норм (через брак єдиних процедур реалізації проєктів) і відсутністю інституційної бази [72, с. 57].

Даний інструмент не знайшов широкого поширення в Україні, проте, зважаючи на світовий досвід, він може бути ефективним механізмом покращення співробітництва між територіальними громадами та приватними інвесторами. Крім того, він дозволить забезпечити участь у співробітництві територіальних громад юридичних осіб приватного права як суб'єктів співробітництва.

Важливо також зазначити, що громади мають можливість налагоджувати співпрацю із закордонними муніципалітетами та реалізовувати спільні

проекти. Як зазначає дослідниця Серьогіна С.Г. основною формою здійснення співпраці між органами місцевого самоврядування та закордонними партнерами є підписання дво- або багатосторонніх угод про співробітництво, в яких закріплюються основні цілі й організаційно-правові форми такої взаємодії. Незважаючи на те, що такі угоди укладаються між суб'єктами різних держав, вони не є угодами міжнародного характеру, а мають чинність актів локального регулювання [79, с. 109].

Співпраця між органами місцевого самоврядування та закордонними партнерами ефективно реалізується також через інструменти транскордонного співробітництва. О.П. Білак визначає, що транскордонне співробітництво – це організація на договірній основі процесу взаємодії між фізичними та/або юридичними особами різної державної приналежності, котрі знаходяться на територіях, що межують із державним кордоном, що реалізовується з переміщенням через державний кордон людей, товарів, послуг, капіталів, у результаті якої встановлюються зв'язки, спрямовані на середньо- і довготривалий період, з метою пошуку шляхів вирішення спільних та ідентичних проблем і досягнення суспільно корисного ефекту поліпшення рівня життя населення цих територій [13, с.46].

Транскордонне співробітництво територіальних громад виступає однією з форм міжмуніципальне співробітництво. Проте, воно має певні особливості, зокрема: муніципалітети-суб'єкти співробітництва мають різну державну приналежність, дане співробітництво регулюється спеціальним законодавством, результати співробітництва частіше всього мають транскордонний ефект. Іншою потенційною формою співробітництва також є співпраця з містами-побратимами. Дане співробітництво також є важливим для громад, оскільки дозволяє їм реалізовувати спільні проекти з громадами партнерами та переймати актуальний досвід.

Таким чином, чинним законодавством передбачається велика кількість форм здійснення співробітництва територіальних громад, детальна

характеристика основних з них здійснюватиметься в наступних підрозділах цієї роботи.

2.2. Договірні форми співробітництва територіальних громад

Основною підставою виникнення відносин зі співробітництва між територіальними громадами є договір про співробітництво. Збільшення ролі договору в житті українського суспільства обумовлено процесами правової та економічної інтеграції до ЄС та формуванням ліберальних цінностей демократичної правової держави. Це створює підвалини до все більшого поширення та активного застосування диспозитивного договірного методу правового регулювання суспільних відносин. Тому закономірно, що сфера застосування договору в Україні не обмежується лише приватно-правовими (цивільними, господарськими) суспільними відносинами, а й поширюється на публічно-правові (адміністративні, муніципальні тощо) відносини. Під час проведення широкомасштабної реформи, пов'язаної з децентралізацією влади в державі увага вчених прикута до нових її напрямів.

Одним з них виступає співробітництво територіальних громад, засноване на договірних засадах. Із прийняттям Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [69] у правовий обіг введено нове юридичне поняття – «договір про співробітництво», що визначається як: договір про умови співробітництва територіальних громад, що визначає форму співробітництва, зобов'язання та відповідальність сторін - суб'єктів співробітництва, джерела та обсяги його фінансування (ст. 1).

При цьому кваліфікуючими ознаками договору про співробітництво територіальних громад є характеристики самого співробітництва територіальних громад. Згідно зі ч. 2 ст. 3 Закону про співробітництво, співробітництво здійснюється у сферах спільних інтересів територіальних громад у межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування,

якщо інше не передбачено законом. Тому особливою є природа договору про співробітництво територіальних громад.

Закон України «Про співробітництво територіальних громад», поняття договору про співробітництво характеризує досить лаконічно, - це договір про умови співробітництва територіальних громад, що визначає форму співробітництва, зобов'язання та відповідальність сторін - суб'єктів співробітництва, джерела та обсяги його фінансування.

Частиною 1 статті 9 цього Закону регламентовано, що співробітництво здійснюється відповідно до договорів про співробітництво, укладених згідно із цим та іншими законами сільськими, селищними, міськими головами від імені сільської, селищної, міської ради після схвалення їх проектів сільськими, селищними, міськими радами. Тому є необхідність сформулювати авторське визначення досліджуваного договору. Загальновживаних значень терміна «договір» є три: договір як правочин, договір як зобов'язання, договір як документ. Як відомо, договір – це завжди правочин. Щодо договору як документа, то договір про співробітництво укладається у письмовій формі (ч. 2 ст. 8 Закону про співробітництво), а значить його завжди можна розглядати в аспекті документа. Тому найбільшу цінність має визначення договору про співробітництво як зобов'язання. За загальним правилом, зобов'язання розуміють як правовідношення у якому одна сторона (боржник) зобов'язана на користь іншої (кредитора) вчинити певну дію або утриматись від неї, а кредитор повинен оплатити цю дію. Якщо розглядати договір про співробітництво з позиції зобов'язання, то всі його сторони мають спільний інтерес. Співробітництво територіальних громад, як впливає із ст.1 Закону про співробітництво, здійснюється 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. Безпосередньо, - це реалізація якогось проекту, фінансування або створення об'єкта інфраструктури тощо. Сторони договору беруть участь

у фінансуванні певних об'єктів та вчиняють дії не на користь одна одної, а задля реалізації спільної мети. У цьому і полягає особливістю такого зобов'язання.

Варто зауважити, що природа договорів про співробітництво залежить від форм співробітництва. До них відносяться:

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

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

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

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

5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень (ч. 1 ст. 4 Закону України про співробітництво) [69].

Делегування повноважень завжди відбувається на підставі імперативної норми закону шляхом одностороннього волевиявлення суб'єкта таких повноважень. А тому не має підстав для виникнення договірних правовідносин у цій сфері. Ураховуючи, що Законом про співробітництво дозволяється територіальним громадам 165 здійснювати делегування завдань, то можемо припустити, що договір про делегування можливий лише у рамках співробітництва. Хоча, не зовсім зрозумілою видається правова конструкція «делегувати завдання». Що в юридичному сенсі означає поняття «завдання»? Виконання зазначених завдань неможливе без передачі суб'єктами відповідних прав та обов'язків. Таким чином, фактично мова йде про делегування суб'єктами не завдань, а окремих повноважень. До групи

договорів про співробітництво територіальних громад, що мають ознаки приватно-правового характеру належать, на нашу думку, договори, предметом яких є реалізація спільних проектів, спільне фінансування та утворення спільних комунальних підприємств. Ми не заперечуємо публічно-правову природу цієї групи договорів, оскільки їм властиві такі елементи: сторонами виступають суб'єкти владних повноважень; такі договори спрямовані на задоволення публічних інтересів (інтересів населення територіальних громад). Однак, слід звернути увагу і на притаманні їм ознаки приватноправового змісту. Територіальні громади визнаються учасниками цивільних правовідносин. Таким чином, повністю реалізується механізм участі цих публічних утворень у приватних відносинах – набуття цивільних прав і обов'язків через органи місцевого самоврядування (ст. 172 ЦК України), а також створення юридичних осіб (ч. 2 ст. 169 ЦК України) – зокрема, спільних комунальних підприємств як суб'єктів публічного права. Автор погоджується з думкою про наявність у досліджуваному виді договорів елементів, що характеризують їх господарсько-правову природу.

На користь приватно-правової складової у змісті природи досліджуваних договорів можемо навести ще й такі аргументи. Внаслідок здійснення господарської діяльності спільними комунальними підприємствами, останні отримують прибуток. Зрозуміло, що ці кошти будуть становити певний приватний інтерес для самого підприємства. До того ж, в жодному законі не заборонено таким підприємствам здійснювати емісію власних цінних паперів. Тому логічно, що така діяльність можлива. Вона окреслює приватний характер відносин, що виникають під час співробітництва. Крім цього, як впливає із змісту ст. 16 Закону про співробітництво, фінансування співробітництва може здійснюватися не лише за рахунок бюджетних коштів, але й за рахунок міжнародної фінансової допомоги, кредитних ресурсів тощо. Поряд з цим, звернемо увагу на істотні умови господарського договору. Ними виступають предмет, строк і ціна.

Безсумнівно, що договори про співробітництво мають особливу правову природу. Вважаємо, що їм притаманна змішана (публічно-приватна) правова природа. Деякі з них, предметом яких є делегування повноважень та утворення спільного органу мають переважно публічну природу, а всі інші – багато елементів приватної. Договір про співробітництво необхідно розуміти як специфічне правовідношення двох і більше рівноправних суб'єктів, яке полягає у здійсненні прав та виконанні обов'язків, спрямованих на досягнення спільного публічно-приватного інтересу. Станом на 19 лютого 2020 року в Україні вже є 587 прикладів співробітництва територіальних громад, коли дві чи більше громад на договірних засадах домовляються про спільне вирішення питань, які є для них актуальними. Договір про співробітництво – це письмово оформлена домовленість зацікавлених сторін про умови співробітництва територіальних громад, що визначає форму співробітництва, зобов'язання та відповідальність сторін – суб'єктів співробітництва, джерела та обсяги його фінансування, а також інші юридично значущі обставини. Чинне законодавство до договору про співробітництво територіальних громад пред'являє низку вимог, зокрема частина друга статті 8 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» закріпила припис, відповідно до якого договір про співробітництво укладається у письмовій формі сільськими, селищними, міськими головами після схвалення його проекту відповідними сільськими, селищними, міськими радами.

Водночас існує й низка інших вимог, що стосуються договору про співробітництво територіальних громад: предмет договору про співробітництво визначається відповідно до обраної суб'єктами співробітництва форми співробітництва, види якого передбачені статтею 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» із урахуванням вимог однієї із статей 10–14 цього ж закону; у договорі потрібно зазначити сільську, селищну, міську раду одного із суб'єктів співробітництва, відповідальну за подання звітів про виконання договору центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері

розвитку місце- вого самоврядування; 1 кількість примірників договору про співробітництво має бути на один більше, ніж 168 кількість суб'єктів співробітництва (кожен із суб'єктів співробітництва отримує один примірник договору про співробітництво, а також один примірник договору про співробітництво передається для внесення до реєстру про співробітництво територіальних громад центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування); договір про співробітництво набирає чинності через 10 днів з дати його укладення з урахуванням вимог бюджетного законодавства, якщо суб'єкти співробітництва не домовилися про інші строки, про що зазначається у договорі; договір укладається сільськими, селищними, міськими головами від імені сільської, селищної, міської ради після схвалення їх проектів сільськими, селищними, міськими радами; інші вимоги, передбачені чинним законодавством України. При підготовці договору про співробітництво потрібно також керуватися Примірними формами договорів про співробітництво, визначеними центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування (див. Наказ Мінрегіону від 27.08.2014 № 233).

Стаття 1 Закону дає визначення поняття та ознак договору про співробітництво. У пункті першому статті договір про співробітництво визначається як договір про умови співробітництва територіальних громад, що визначає форму співробітництва, зобов'язання та відповідальність сторін – суб'єктів співробітництва, джерела та обсяги його фінансування. Договір є основною підставою виникнення зобов'язально-правових відносин (зобов'язань), що встановлює певні суб'єктивні права і суб'єктивні обов'язки для сторін, які його уклали. Предметом договору завжди є певна дія, але ця дія може бути тільки правомірною. Якщо предметом договору буде неправомірна дія, тобто незаконна, то такий договір визнається недійсним. Договір вважається дійсним за дотримання таких умов: законності дії; волевиявлення сторін; дотримання встановленої законом форми договору; 169 право та

дієздатності сторін. Головним елементом кожного договору є воля сторін, спрямована на досягнення певної мети, яка не суперечить закону. Змістом будь-якого договору є права та обов'язки сторін, установлені ним. Зміст будь-якого договору характеризується його умовами. Прийнято розрізняти істотні, звичайні та випадкові умови договору. Згідно зі ст. 153 Цивільного кодексу України договір вважається укладеним, коли між сторонами в потрібній у належних випадках формі досягнуто згоди з усіх істотних умов. Істотними є ті умови договору, що визнані такими за законом або необхідні для договорів даного виду, а також усі ті умови, щодо яких за заявою однією зі сторін повинно бути досягнуто згоди (наприклад, строк, на який укладається договір про співробітництво. Крім істотних умов, у договорі можуть бути умови звичайні й випадкові.

Окремо можна виокремити договори про співробітництво територіальних громад відповідно до суб'єктів таких договорів на: укладені між сільськими громадами; укладені між селищними громадами; укладені між міськими громадами; змішані (укладені між міськими та\або селищними, та\або сільськими громадами). Важливо звернути увагу на те, що міжмуніципальне співробітництво поділяють також на добровільне та обов'язкове. Обов'язкове міжмуніципальне співробітництво – одна з політик, які традиційно пропонуються для співробітництва.

Стаття 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» визначає п'ять форм співробітництва територіальних громад, а саме:

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

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

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

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

5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень [69].

Територіальні громади, які вирішили започаткувати співробітництво територіальних громад, на першому етапі мають визначити форму, за якою таке співробітництво буде здійснюватися. Слід зазначити, що кожна із форм співробітництва територіальних громад є видовим поняттям. В обсяг кожного із п'яти таких понять можуть входити конкретні види співробітництва, що охоплюються таким поняттям. Наприклад, делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів охоплює такий вид співробітництва як виконання одним суб'єктом співробітництва делегованого завдання декількох інших суб'єктів співробітництва щодо забезпечення дошкільної освіти дітей, які проживають в територіальних громадах, в яких відсутні дошкільні навчальні заклади [82, с. 34].

Як визначається у спеціальній літературі, перша форма співробітництва може бути застосована у тих випадках, коли у одного суб'єкта співробітництва є можливість надавати певні послуги, а інші не можуть, але спроможні для їх надання делегувати відповідне право та передати необхідні ресурси; друга форма використовується для проведення щорічних конкурсів, олімпіад, змагань, фестивалів шляхом певного внеску кожного потенційного учасника в спільну справу - формують призовий фонд, забезпечують харчуванням, транспортом, житлом та інше; третя форма співробітництва може бути використана, коли на території однієї територіальної громади є певний інфраструктурний об'єкт, а інші громади мають необхідність в наданні ним послуг на своїй території та спроможні його спільно фінансувати

(утримувати); четверта форма може реалізовуватися шляхом створення спільного комунального підприємства, що буде спеціалізуватися на обслуговуванні територіальних громад - учасниць міжмуніципального співробітництва (забезпечення благоустрою, вивезення сміття та інше); п'яту форму співробітництва може бути виражено у вигляді окремого підрозділу чи у складі виконавчого комітету відповідної ради, наприклад, для бухгалтерського та/чи юридичного супроводу діяльності декількох органів місцевого самоврядування. Ця форма особливо актуальна для сільських, селищних територіальних громад [19, с. 16-23].

Вважаємо за доцільне детальніше проаналізувати кожен з форм співробітництва територіальних громад, які закріплені в Законі України «Про співробітництво територіальних громад».

Співробітництво у формі делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів може бути застосоване у тих випадках, коли у одного суб'єкта співробітництва є можливість надавати певні послуги, а інші не можуть, але спроможні для їх надання делегувати відповідне право та передати необхідні ресурси (забезпечення дошкільної освіти дітей, що проживають в територіальних громадах, в яких відсутні дошкільні навчальні заклади; діяльність комунальних підприємств, зокрема з питань водопостачання, поводження з твердими побутовими відходами, благоустрою тощо) [44, с.38].

Окремі вчені вважають, що для національного законодавства і правової науки більш звичним є делегування повноважень. Виконання правового припису щодо делегування завдань ускладнюється тим, що на рівні чинного законодавства завдання територіальних громад, як суб'єктів співробітництва, не конкретизовані. Отже, реалізація цієї норми уже від початку є проблемною. У Примірній формі договору про співробітництво територіальних громад у формі делегування виконання окремих завдань, затвердженій Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального

господарства України № 233 від 27.08.2014 р., як завдання пропонується зазначати перелік повноважень, що делегуються суб'єкту співробітництва відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», інших законів, з посиланням на відповідну статтю, пункт закону. Тому вважають, що необхідно було б закріпити таку форму співробітництва, як делегування повноважень, адже ч. 1 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. [42, с.53-54].

Договір про співробітництво у частині реалізації спільного проєкту. Дана форма співробітництва територіальних громад є найбільш поширеною в Україні, що спричинене її простотою та універсальністю. Варто відмітити, що реалізація спільних проєктів є єдиною формою співробітництва територіальних громад, яка може здійснюватися на загальних договірних засадах, без необхідності проходження доволі складної процедури організації співробітництва територіальних громад, яка визначена в статтях 5-9 Закону України «Про співробітництво територіальних громад».

Таким чином, втілення спільних проєктів може відбуватися за спрощеною процедурою, що значно полегшує процес організації співробітництва між територіальними громадами, причому предмет (мета) таких проєктів законодавчо обмежене лише сферою компетенції органів місцевого самоврядування. Положення Закону України «Про співробітництво територіальних громад», що регламентують спрощену процедуру укладення договору даної форми не є чіткими та потребують вдосконалення, адже якщо не застосовувати вимоги встановлені статтями 5-9 цього Закону, громади розуміють по-різному процедуру укладення такого договору (чи необхідно затверджувати договори на сесіях відповідних рад, проводити громадські обговорення тощо).

Окремі договори про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проєкту мають рамковий характер. Тобто, територіальні

громади не визначають конкретно мету проєкту, а укладають договір, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів [42, с.55].

Співробітництво у формі спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності може бути організовано тоді, коли в одного з потенційних суб'єктів співробітництва є певний інфраструктурний об'єкт, а інші територіальні громади мають необхідність в наданні ним послуг на території інших громад та спроможні його спільно фінансувати (утримувати).

Метою даного договору є забезпечення ефективного використання ресурсів територіальних громад на основі спільного застосування наявних в одного із суб'єктів співробітництва об'єктів комунальної інфраструктури співробітництво може здійснюватися у формі спільного фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, відповідно до вимог Бюджетного кодексу України [69].

Особливістю цієї форми співробітництва територіальних громад є спільне фінансування раніше створеного, діючого підприємства, установи або організації, яке належить на праві комунальної власності одній із територіальних громад. Обсяг фінансових ресурсів, який органи місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва планують виділити для спільного фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, а також порядок здійснення видатків з місцевих бюджетів – це домовлена сторонами сума грошових коштів у національній валюті України, яку зобов'язується виділяти кожен із суб'єктів співробітництва для спільного фінансування інфраструктурного об'єкта [82, с.42] .

Співробітництво у формі утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів. Дану форму доцільно застосовувати у тих випадках, коли в жодного з поміж потенційних суб'єктів міжмуніципального

співробітництва немає певного інфраструктурного об'єкта або підприємства, а його створення є вкрай необхідним та економічно обгрунтованим для усіх суб'єктів, які мають намір організувати співробітництво за цією формою [19, с. 39].

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» з метою реалізації спільних інфраструктурних проєктів і виконання функцій, що становлять спільний інтерес, суб'єкти співробітництва на підставі договору можуть утворювати спільні комунальні підприємства, установи та організації і спільно їх утримувати [69].

Зважаючи на принципи співробітництва, а також досліджувані відносини з приводу утворення спільних підприємств, по-перше, йдеться про диспозитивні засади, які притаманні приватноправовому регулюванню, подруге, у відносинах присутній публічний елемент, який виконує суто управлінські функції. Таким чином, виникає запитання щодо віднесення цих відносин до приватноправових чи адміністративних [25, ст.68].

Відповідно до Господарського кодексу України одним із видів підприємств є спільне комунальне підприємство, що діє на договірних засадах спільного фінансування (утримання) відповідними територіальними громадами – суб'єктами співробітництва [20]. Однак, таке визначення суперечить положенням ч. 2 ст. 169 ЦК України, яка визначає, що територіальні громади можуть створювати юридичні особи публічного права (комунальні підприємства, спільні комунальні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України та законом [90].

Відповідно до ч. 2 ст. 81 ЦК України юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування. Проте, Закон України «Про співробітництво територіальних громад» передбачає створення спільних комунальних підприємств на договірних засадах [69].

Для зазначення у договорі найменування та місцезнаходження спільних комунальних підприємств, установ та організацій необхідно вказати назву підприємства, установи чи організації або їх переліку без організаційно-правової форми та їх юридичні адреси, як це вказано у відповідних реєстраційних документах [82, ст.43].

Утворення спільних юридичних осіб як юридичних осіб публічного права з одного боку не відповідає договірному принципу їх створення, з іншого - є адекватним до мети їх створення - вирішення спільних публічних потреб та інтересів [18, ст. 9]. Варто відмітити, що деякі повноваження, які законом віднесено до відання відповідної ради не можна реалізовувати шляхом укладення договору про співробітництво, зокрема, це стосується обов'язку ради створити службу у справах дітей.

Співробітництво у формі утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень. Ст. 14 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» визначає, що: «для спільного виконання визначених законом повноважень, що належать до компетенції органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва та з метою економії коштів, необхідних для їх утримання (оптимізації чи зменшення видатків), співробітництво може здійснюватися шляхом утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління» [69]. Спільний орган управління може утворюватися як окремий виконавчий орган сільської, селищної, міської ради одного із суб'єктів співробітництва або у складі виконавчого органу сільської, селищної, міської ради одного із суб'єктів співробітництва (як структурний підрозділ - департамент, відділ, управління, проєктне бюро, агенція тощо). Метою утворення спільних органів управління є економія коштів, необхідних для їх утримання (оптимізація чи зменшення видатків). В договорі про утворення спільного органу управління може бути більш конкретизована мета, а повноваження, що реалізуються спільним органом управління, та його функції мають не суперечити аналогічним повноваженням та функціям, що

будуть згодом прописані у відповідному Положенні про спільний орган управління. [37, с.101].

Таким чином, договірні форми співробітництва територіальних громад уявляють собою основний інструментарій здійснення співробітництва територіальних громад.

2.3. Агломерація як форма співробітництва територіальних громад

У 2020 році відбулися місцеві вибори на новій територіальній основі та було утворено територіальні громади, які мають можливість здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність та в інтересах місцевого населення, територіальним громадам надано більше повноважень з управління, створення організаційних структур, їм передано матеріальні та фінансові ресурси, які продовжують передаватися для здійснення повноважень та розвитку [107, с.797]. Проте, є побоювання, що окремі великі міста, які «затиснуті» громадами, не матимуть можливостей для розвитку. Крім того, сучасні тенденції свідчать про те, що міста значно розширюються, а у багатьох випадках навіть важко визначити їх кордони. Найбільш раціональним варіантом вирішення проблеми розвитку великих міст в Україні може бути запровадження на законодавчому рівні можливості їх співробітництва в окремих сферах, де їх інтереси нерозривно пов'язані у формі агломерацій. Саме утворення агломерацій, як форми співробітництва територіальних громад з особливим статусом, може бути наступним важливим етапом реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Термін «агломерація» походить від лат. *agglomerare* - «приєднувати», «додавати», і вперше був використаний шотландським професором П. Геддесом у 1903 році для позначення форми зближення міст під впливом одного міста-центру. У свою чергу дослідниця Рохова Н. зазначає, що термін «агломерація» стосовно до розселення був введений французьким географом

М. Руже, який вважав, що агломерація виникає тоді, коли концентрація міських видів діяльності виходить за межі адміністративних кордонів, поширюючись на сусідні населені пункти [75].

В словнику-довіднику з екології зазначається, що агломерація (мегаполіс) – просторово та функціонально єдине угруповання поселень міського типу, яке складає загальну соціально-економічну та екологічну систему [1, с. 5].

В науковій літературі поряд з терміном «агломерація» також зустрічається термін «метрополійні території», який частіше використовується в країнах-членах ОЕСР. Уряди країн Європи дедалі більше усвідомлюють важливість метрополійних територій, як ключових осередків зростання національної економіки, сталого розвитку, доброго врядування та надання послуг. Метрополійна територія визначається ОЕСР як функціональна міська територія з принаймні 500 тис. мешканців. Вона є місцем проживання для більш ніж половини населення країн-членів ОЕСР і виробляє ще більшу частку від загального ВВП. Функціональна міська територія – це міська агломерація з безперервно забудованим міським ядром та прилеглими територіями. Межі функціональної міської території визначаються часткою мешканців, які добираються з прилеглих територій до міського ядра [93, с.6]. У великих європейських країнах існують різні національні моделі метрополійних територій, які віддзеркалюють їх власні політичні, географічні, культурні, історичні та соціальні особливості. Такі країни, як Франція, Греція, Італія та Велика Британія при виробленні принципів національної політики орієнтуються на метрополійні території. У Франції, Німеччині, Італії та Нідерландах врядування у містах-метрополіях розглядається в рамках регіональної структури врядування, де відповідні функції та повноваження метрополії й регіону піддають ретельному аналізу [29, с.6]. Дещо відмінний підхід до визначення метрополій міститься в роботі Маріона Томаса «Моделі метрополійного управління» де зазначено, що метрополійні території можна визначити як функціональні міські райони з 158 населенням більше мільйона жителів. В даний час у цих мегаполісах проживає

41% міського населення у світі. У дослідженні ОЕСР «Визначення функціональних територій для бази даних метрополійних територій ОЕСР» запропоновано класифікацію функціональних міських територій на чотири типи відповідно до чисельності населення: - невеликі міські райони з населенням менше 200 000 осіб; - середні міські райони з населенням від 200 000 до 500 000 осіб; - метрополійні території з населенням від 500 000 до 1,5 млн осіб; - великі метрополійні території (мегаполіси) з населенням 1,5 млн і більше [96] .

Вітчизняна конституційно-правова наука і практика, як правило, уникають використовувати термін «агломерація», незважаючи на те, що в Україні, як зазначають деякі вчені, склалося 18 міських агломерацій, в яких проживає більше 40 % міського населення [70]. Попри те, що на практиці багато міських рад уже почали говорити про перспективу створення агломерацій, українське законодавство недостатньо врегульовує дану сферу суспільних відносин. Вважаємо за доцільно детальніше розкрити у історичній ретроспективі правове регулювання розвитку агломерацій в Україні.

Вперше поняття «агломерація» зафіксовано у нормативному акті указом Президента України від 22.07.1998 р. №810/98 . У розділі 3, п. 3 цього акту визначалося, що міська агломерація не є новою адміністративно-територіальною одиницею, а становить собою організаційне утворення, яке складається з кількох територіальних громад, що мають на меті спільну реалізацію функцій місцевого самоврядування [66].

У цьому ж акті йдеться про законодавче забезпечення реформи: «...необхідно прискорити розроблення та прийняття: законів України: ... «Про міську агломерацію»...». Поняття «міська агломерація» також вживалося в постанові КМУ від 17 березня 2000 р. №521 «Про Основні напрями забезпечення комплексного розвитку малих монофункціональних міст» (втратила чинність), відповідно до якої було визначено, що міська агломерація - компактне територіальне розміщення міських населених пунктів, об'єднаних інтенсивними господарськими, трудовими і культурно-побутовими зв'язками.

В даному документі йшлося про те, що реалізація пріоритетних напрямів здійснюватиметься шляхом розбудови і модернізації технічної та суспільної інфраструктури найбільших міських агломерацій і великих міст (Донецьк, Дніпропетровськ, Київ, Львів, Одеса, Харків) з метою перетворення їх на основні осередки припливу людей, товарів, капіталу та інформації [68]. Тобто, до питань розвитку агломерацій підходили в спрощеному варіанті та планували розвивати агломерації, ядром яких мали бути лише найбільші міста України. Даний нормативно-правовий акт, хоча і містив ряд недоліків щодо підходів до розвитку агломерацій в Україні, проте відіграв значну роль для активізації дискусії щодо створення агломерацій серед представників органів місцевого самоврядування та дослідників публічного права в Україні.

Схожий підхід також містився в загальнодержавній програмі розвитку малих міст, затвердженій Законом України від 04.03.2004 р. №1580- IV, де зазначено, що для категорії малих міст-супутників, населення яких має змогу користуватися розвиненою сферою соціальних послуг великого міста - центру цієї міської агломерації, розвиватимуться об'єкти повсякденного та невідкладного попиту: станції швидкої допомоги, аптеки, відділення соціального забезпечення, дошкільні заклади, школи, магазини з продажу товарів першої необхідності [63].

Серед недоліків правового регулювання А.Т. Назарко, зокрема, вказує на відсутність спеціального правового регулювання, розробленого термінологічного апарату, державної стратегії підтримки створення агломерацій, обмеження розвитку великого міста міським кордоном та визнання будь-якого фінансування, яке виходить за межі міста, як нецільового [46, с.144]. Незважаючи на те, що в окремих нормативних актах міститься згадка терміну «агломерація», чинне законодавство в Україні не врегульовує питання створення та діяльності агломерацій, зокрема, стаття 4 закону «Про співробітництво громад» не визначає агломерацію як одну з форм співробітництва [69].

На думку Г. Нестерова та А. Волкової первинна нормативно-правова основа розвитку міських агломерацій в Україні вже сформувалася, втім подальшої деталізації заслуговують правові положення у частині визначення особливостей державної підтримки процесу створення міських агломерацій, організації їх діяльності та управління об'єктам права комунальної власності у межах таких агломерацій [48, с.116]. Варто зазначити, що діючі форми співробітництва добре працюють для рівних сторін, проте, якщо йдеться про утворення агломерації, тут чітко 167 прослідковується центр агломерації, який є більш важливим суб'єктом даного співробітництва. Видається доцільним, дозволити об'єднати всі діючі форми співробітництва громад та дозволити їх використовувати в рамках діяльності агломерацій. Крім того, варто передбачити окремі особливості діяльності агломераційних утворень, адже великі українські міста досить рідко використовують діючі форми співробітництва територіальних громад [83, с.268].

Дослідники Пелехатий А.О. та Патицька Х.О. зазначають, що в Україні існують суттєві передумови для розвитку агломерацій, які де-факто вже сформовані (за різними даними можна виділити від п'яти до шістнадцяти агломерацій). Проте, їх подальший розвиток стримується низькою ефективністю управління такими територіями, оскільки таке управління здійснюється відповідно до адміністративно-територіального поділу на області, райони та адміністративно-територіальні одиниці базового рівня, що не відповідає характеру агломераційних формувань та супроводжується «гальмуванням» процесів соціально-економічного розвитку територій та неможливістю подальшого територіального зростання більшості українських міст [55, с.118].

Агломерація в Україні не є ні адміністративною одиницею, ні суб'єктом державного управління, тобто майже віртуальним з точки зору практики. Це, перш за все, терміни, категорії сфери економічної географії, державного управління, урбаністики та теорії містобудування, а також реалія повсякденного не завжди комфортного життя мешканців великих міст і

невеликих населених пунктів, що їх оточують [54]. Легалізація інституту міських агломерацій, на думку І. Бодрової, сприятиме просуванню на вітчизняних теренах європейських традицій містобудування, де агломерації розглядаються як історично сформовані багатокомпонентні динамічні цілісні системи територіального устрою. Вони утворюють значні урбанізовані зони, поглинаючи суміжні населені пункти; вирізняються високим ступенем територіальної концентрації виробництва, промисловості, інфраструктурних об'єктів, наукових установ, навчальних закладів, а також значною сумарною чисельністю населення; забезпечують надання широкого спектру адміністративних та соціальних послуг населенню; мають високий рівень комплексності господарства та високий рівень територіальної інтеграції його елементів [14, с.16]. Варто відмітити, що протягом останніх років ідуть тривалі дискусії, щодо внесення змін в законодавство з метою закріплення спеціального правового регулювання агломерацій в Україні.

Вважаємо, що врегулювання даного питання на законодавчому рівні є важливим етапом впровадження реформи децентралізації в Україні, адже на даний момент ОМС отримали більше повноважень та ресурсів і важливо, щоб вони були зосереджені не лише на розвитку власних територій, а також на розвитку цілісних територій, що призведе до підвищення рівня розвитку таких територій. Одним із ключових питань, які варто вирішити законотворцю є питання вибору моделі управління (врядування) агломераціями в Україні.

Дослідниця І. Бодрова виокремлює наступні моделі правового статусу міських агломерацій, що застосовуються у зарубіжних країнах:

- 1) формування міської агломерації як самостійного елементу адміністративно-територіального устрою з власною системно-структурною організацією муніципальної влади. При цьому суб'єкти місцевого самоврядування тих територіальних одиниць, що утворили агломерацію, втрачають самостійний статус;

- 2) створення міської агломерації як додаткового рівня адміністративно-територіального устрою. Сформованим на цьому рівні муніципальним

органам влади відповідні функції та повноваження надаються законодавчим або договірним способом;

3) набуття створеною міською агломерацією статусу субрегіональної адміністративнотериторіальної одиниці (статусу району) з передачею відповідних муніципальних функцій та повноважень на цей рівень;

4) запровадження агломерації на договірних засадах як форми співробітництва муніципалітетів із можливістю формування спеціалізованих округів і набуття інституційних форм співробітництва [14, с.16-17].

Не зважаючи на те, що поняття «агломерації» не врегульоване на належному рівні в українському законодавстві, в останні роки в Україні досить активно починають говорити про агломерації і їх розвиток.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження зроблено такі Висновки:

1. Виокремлено наступні ознаки співробітництва територіальних громад: суб'єктами співробітництва мають бути юридичні особи (територіальні громади); суб'єктами співробітництва можуть бути дві або більше територіальних громад; територіальні громади не втрачають своєї самостійності після започаткування співробітництва; відносини співробітництва здійснюються на договірних засадах або шляхом створення інституції управління міжмуніципальним об'єднанням (інституалізоване співробітництво); наявна спільна ціль\цілі для досягнення яких започатковується співробітництво територіальних громад; взаємна вигода суб'єктів співробітництва як важлива передумова для започаткування співробітництва; територіальні громади надають певні ресурси для налагодження ефективного співробітництва та досягнення спільних цілей.

2. Проведений аналіз ознак дав змогу запропонувати визначення співробітництва територіальних громад як особливої форми взаємодії громад, під час якої дві або більше територіальні громади, які мають статус юридичних осіб, погоджуються спільно працювати над будь-яким із визначених законом повноважень з метою отримання взаємної вигоди шляхом консолідації фінансових, кадрових та інших ресурсів зі збереженням самостійності суб'єктів співробітництва.

3. Вихідним началом, що виражає загальну ідею, спрямованість і сутність правового регулювання співробітництва територіальних громад є його принципи. У Законі України «Про співробітництво територіальних громад» визначено шість найбільш важливих взаємопов'язаних принципів, на основі яких має ґрунтуватися процес організації співробітництва територіальних громад. Дані принципи спрямовані на створення оптимальних умов для започаткування співробітництва та забезпечення ефективних правовідносин між його учасниками. Вони визначають характер і зміст законодавства, щодо

співробітництва територіальних громад а також є нормативним орієнтиром для органів державної влади та органів місцевого самоврядування, фізичних і юридичних осіб.

4. Правові засади співробітництва територіальних громад визначаються низкою нормативно-правових актів, що стосуються організації та розвитку співробітництва територіальних громад. Науково-корисним є наступний поділ нормативно-правових актів, що регулюють співробітництва територіальних громад за юридичною силою: Конституція; міжнародно-правові акти (ЄХМС, Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями); кодекси та закони (Цивільний кодекс, Бюджетний кодекс, Господарський кодекс, закони України «Про місцеве самоврядування», «Про співробітництво територіальних громад», «Про транскордонне співробітництво»); підзаконні-нормативно правові акти (накази Мінрегіону від 27 серпня 2014 року № 233 «Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад» та від 15 серпня 2014 року № 225 «Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад»); нормативні акти місцевого значення (рішення обласних рад щодо підтримки співробітництва територіальних громад).

5. Серед невирішених проблем формування правової бази співробітництва територіальних громад коротко можна назвати такі: відсутність можливості приєднання інших громад до чинних проєктів співробітництва територіальних громад, відсутність серед суб'єктів співробітництва територіальних громад районних рад, відсутність інституційних методів державного стимулювання співробітництва територіальних громад, як це передбачено статтею 15 Закону України «Про співробітництво територіальних громад».

6. Зважаючи на законодавчі передумови, а також на успішний європейський досвід, доцільно передбачити кошти в державному бюджеті України на співфінансування проєктів співробітництва територіальних

громад. Дана пропозиція може бути реалізована шляхом створення окремого фонду підтримки співробітництва територіальних громад, кошти якого на конкурсній основі за чітко визначеними критеріями будуть розподілятися між громадами, що уклали договори про співробітництва територіальних громад або шляхом використання ДФРР в якому можна передбачити, що на реалізацію інвестиційних програм і проєктів, що мають на меті розвиток регіонів та подані в рамках співробітництва територіальних громад, передбачається не менше 10% коштів ДФРР, виділених для відповідної області.

7. Агломераціювання населених територій може відбуватися за різними сценаріями і набувати різноманітні форми. Сьогодні в науці існує кілька підходів до типологізації агломерацій, але найбільш поширеним є їх поділ на моноцентричні і поліцентричні, що показує два принципово різних варіанти формування зв'язків між населеними територіями, включеними в процес інтеграції. Моноцентрична агломерація вибудована навколо одного домінуючого ядра, яким, як правило, є велике місто. Поліцентричні агломерації найбільш будуть поширеними в регіонах, де історично склалася мережа малих та середніх міст та відсутнє чітко виражене місто-регіональний лідер.

8. Агломерація – це складна організаційно-економічна просторова система, одна з форм співробітництва міста-центру агломерації або декількох таких міст та територіальних громад, що розташовані в зоні впливу центру агломерації та об'єднані спільними інтенсивними господарськими, трудовими, освітніми, культурно-побутовими зв'язками. Вони мають чітко виражені ознаки: наявність великого міста – ядра агломерації (не менше 100 000 населення) або групи таких міст; охоплення агломераційним утворенням більше однієї територіальної громади; наявність між громадами, які входять в агломерацію інтенсивних господарських, трудових, освітніх, культурно-побутових зв'язків.

9. Правове регулювання діяльності агломерацій в Україні на даний момент потребує вдосконалення. Діючі форми співробітництва територіальних громад хоч і створюють можливості для співпраці потенційних центрів агломерації з суміжними громадами, проте вони не знайшли свого широкого застосування. Причинами цього є те, що вони добре працюють для рівновеликих суб'єктів співробітництва (в агломерації завжди є одне або декілька більших міст-ядер), а також складність підготовки і реалізації відповідних договорів, зарегульованість, обмеженість можливості залучення коштів приватних інвесторів і міжнародних організацій. Також негативним є відсутність можливості утворювати в рамках підписаного договору окремий орган управління в статусі окремої юридичної особи, що дозволило б значно ефективніше здійснювати адміністрування функцій, які були передані територіальними громадами відповідно до договору.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Агломерація (мегаполіс) // Словник-довідник з екології : навч.-метод. посіб. / уклад. О. Г. Лановенко, О. О. Остапішина. Херсон: ПП Вишемирський В. С., 2013. 226 с.
2. Андрійко О. Ф. Проблеми розвитку адміністративного права. *Законодавство України: Науково-практичні коментарі: Юридичний журнал*. 2006. № 8. С. 44-47.
3. Антоненко В. О., Баймуратов М. О., Батанов О. В. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : кол. монографія. Київ : Атіка, 2007. 864 с.
4. Арапова А. С. Сучасний стан та перспективи співробітництва територіальних громад в Україні. *Вісник*
5. Бабич О. Основні засади створення корпоративної культури як інструменту управління. *Вісник Української академії державного управління*. 2003. №2. С. 449-456
6. Баймуратов М.А. Конституционно-проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов. *Юридический вестник*. 1996. № 1. С. 94-98.
7. Батанов О. В. Муніципальне право зарубіжних країн : навч. посіб.; за заг. ред. проф. П. Ф. Мартиненка. Київ: Знання України. Ч. 1. 2005. 300 с.
8. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія. За заг. ред. В.Ф.Погорілка. Київ: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 512 с.
9. Батанов О.В. Концептуальні проблеми розвитку конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні. *Юридичний науковий журнал*. 2/2015. URL : http://lsej.org.ua/2_2015/9.pdf (дата звернення 16.10.2023).
10. Батанов О.В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 2. С. 51-57.

11. Бельо Л. Ю. Договір: деякі аспекти поняття. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 63. С. 453–459. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2012_63_70 (дата звернення 16.10.2023).
12. Библик С.П. Словник іншомовних слів: тлумачення, словотворення та слововживання / за ред. С. Я. Єрмоленко. Харків: Фоліо, 2006. 623 с
13. Білак О.П. Конституційно-правові основи транскордонного співробітництва у сфері діяльності органів місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2012, 253 с.
14. Бодрова І. І. Проблеми законодавчого визначення статусу міських агломерацій в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. Харків, 2017. Вип. 34. С. 12–25
15. Бруслик О. Ю. Нормативні основи та досвід співробітництва територіальних громад в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. / редкол.: С. Г. Серьогіна (голова) та ін. Харків: Право, 2021. Вип. 41. С. 119-133.
16. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI зі змінами та доповненнями. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення 18.10.2023).
17. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
18. Врублевський О. «Про приєднання до організованого співробітництва та законопроект №5742». URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14134?page=2> (дата звернення 18.10.2023).
19. Врублевський О. С. «Співробітництво територіальних громад» (бібліотечка місцевого самоврядування). Київ: ІКЦ 213 «Легальний статус», 2014. 56 с.
20. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV // Відомості Верховної ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/436-15> (дата звернення 18.10.2023).

21. Григорян О. О. Світовий і вітчизняний досвід забезпечення прозорості та відкритості органів державної влади в реалізації публічної політики (інформаційний аспект). *Державне управління : теорія та практика*. 2012. № 2. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12GOOPIA.pdf> (дата звернення 15.10.2023).
22. Дегтярьова І. О. Стратегії місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Актуальні проблеми державного управління*. Вип. 2. Харків: Вид-во Харк. РІНАРУ «Магістр», 2004. С. 145.
23. Донченко О. І. Діяльність органів місцевого самоврядування як складова державного управління. *Правова держава*. 2014. № 18. С. 27-32. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prav_2014_18_7 (дата звернення 15.10.2023).
24. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями. від 21.05.1980 . Верховна Рада України. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_106 (дата звернення 16.10.2023).
25. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення 15.10.2023).
26. Журавель Т.В., Записний Д.Ю., Чухвицький Р.П. Міжмуніципальне співробітництво: збірник нормативно-правових та інформаційноаналітичних документів. Київ, 2015. 154 с
27. Загальна теорія держави і права / за ред. В.В. Копейчикова. Київ: Юрінком, 1997. 320 с.
28. Записний Д.Ю. Надання адміністративних послуг в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04. Запоріжжя: КПУ, 2016. 213 с.
29. Звіт «Співробітництво громад: нові можливості для освіти та медицини» підготовлений ГО «Фундація імені Григорія Яхимовича» спільно із ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» у рамках реалізації проєкту «Поширення механізму співробітництва ОТГ у сферах освіти та

медицини» за фінансової підтримки Міжнародного Фонду Відродження. URL: <http://cooperation.acsa.com.ua> (дата звернення 15.10.2023).

30. Карташов Є. Г. Перспективи розвитку співробітництва територіальних громад України у контексті європейського досвіду. Гілея: науковий вісник. 2018. Вип. 131. С. 350-354. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/gileya_2018_131_93 (дата звернення 16.10.2023).

31. Козак Ю. Г. Основи зовнішньоекономічної діяльності / за ред. Ю.Г. Козака, О.А. Єрмакова. Навчальний посібник. Видання 5-те, перероб. та доп. Київ-Катовіце: Центр учбової літератури, 2016. 289 с

32. Козюбра М. Принципи права: методологічні підходи до розуміння природи та класифікації в умовах сучасних глобалізаційних трансформацій. *Право України*. 2017. № 11. С. 142-164.

33. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#top> (дата звернення 01.10.2023).

34. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків: Право, 2011. 1128 с.

35. Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання : навч. посіб. Київ: Алеута, 2005. 144 с.

36. Коропатов О. М. Шляхи вдосконалення взаємодії дільничного інспектора міліції з іншими службами міліції і громадськістю. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2009. № 1. С. 145-147.

37. Костіна Н. А. Розвиток співробітництва територіальних громад в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. наук з держ. упр. :25.00.04. Запоріжжя, 2017. 227 с.

38. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. / В.І. Кравченко. Київ: Т-во «Знання» України, 1999. 487 с.

39. Куліш А.М. Організаційно-правове забезпечення статусу працівників податкової міліції України: дис. ... канд. юр. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2003. 177 с.

40. Кучабський О. Великі міста та агломерації в системі адміністративно-територіального устрою України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2010. № 1. URL: nbuv.gov.ua/Portal/soc_gum/Dums/2010_1/10kogtuu.pdf (дата звернення 15.10.2023).

41. Лист Міністерства юстиції України (від 15.08.2017 № 31322/Ж-1548/19). URL: https://rada.info/upload/users_files/04412509/e59d34391699a3a7e9ffe2b276a86b5c.pdf (дата звернення 16.10.2023).

42. Любченко П. М. Співробітництво територіальних громад: проблеми теорії і практики. *Конституційне та муніципальне право*, 2015. С. 50-59.

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

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

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

46. Назарко А. Т. Міські агломерації в Україні: проблеми правової інституціоналізації // *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. С. 144–150.

47. Науково-практичний коментар до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» / [заг. ред. О. Врублевського]. Київ: Інститут громадянського суспільства, 2013. 40 с

48. Нестеров Г., Волкова А. Економіко-правові засади формування територіальних громад у контексті розвитку міських агломерацій. *Економіка та право*. 2016. № 1 (43). С. 114–120.

49. Нестерович В. Ф. Принципи відкритості та прозорості в діяльності. *Мариупольського державного університету*. Серія : Право. 2016. Вип. 12. С. 122-129. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vmdu_pr_2016_12_19 (дата звернення 16.10.2023).

50. Нові громади. Портал «Децентралізація». URL: <https://decentralization.gov.ua/newgromada> (дата звернення 16.10.2023).

51. Організація співробітництва територіальних громад в Україні. Практичний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. Київ: Мінрегіонбуд, 2017. 105 с.

52. Орзіх Марк, 2005. Територіальна організація та територіальна дія держави, 185 Урядовий кур'єр 5

53. Остапенко О. Г., Барановська Т. М. Територіальні громади як первинний суб'єкт місцевого самоврядування та реалізації муніципальної політики. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2015. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=909> (дата звернення 16.10.2023).

54. Парасюк І. Л. Економічно правові аспекти понять "агломерація" та "міська агломерація" в Українському законодавстві. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/9_2010/5.pdf.

55. Патицька Х. О., Пелехатий А. О. Міська агломерація як механізм взаємодії територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації в Україні. Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. 2019. Т. 30 (69). № 3. С. 116–123.

56. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): монографія. Харків: Право, 2008. 240 с.

57. Правосуб'єктність на місцевому рівні – стислий виклад прикладів 11 країн. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wpcontent/uploads/2021/10/LP_ZVIT_SUMMARY_11_CASES_UKR.pdf (дата звернення 16.10.2023).

58. Практичний коментар Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року № 1508-VII. / Інститут громадянського суспільства у співпраці з Програмою Ради Європи «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні». URL: <http://old.minregion.gov.ua/attachments/files/reg.rozvvutok/коментар.pdf> (дата звернення 16.10.2023).

59. Практичний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування “Організація співробітництва територіальних громад в Україні”. URL: <https://decentralization.gov.ua/cooperation/library> (дата звернення 16.10.2023)

60. Приходько Х.В. Міжмуніципальне співробітництво: процесуальноправовий аспект. Науковий вісник Академії муніципального управління. URL.: <http://surl.li/asudr> (дата звернення 16.10.2023).

61. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1 липня 2010 року № 2404-VI. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2404-17/ed20120803> (дата звернення 18.10.2023).

62. Про добру практику прикордонного та міжтериторіального співробітництва територіальних спільнот чи влади та усунення перешкод їй: Рекомендація N R (2005) 2 Комітету міністрів Ради Європи державам членам. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_667#Text (дата звернення 16.10.2023).

63. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст: Закон України від 04.03.2004 р. № 1580-IV // Офіційний вісник України. 2004. № 13. Ст. 878.

64. Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житловокомунального господарства України від 15 серпня 2014 року № 225. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1065-14> (дата звернення 16.10.2023).

65. Про затвердження примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад: Наказ Міністерства регіонального розвитку,

будівництва та житлово-комунального господарства України від 27 серпня 2014 року № 233. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0233858-14#Text> (дата звернення 16.10.2023).

66. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. - № 21. - ст. 943.

67. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. Верховна Рада України. URL. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97> (дата звернення 16.10.2023).

68. Про Основні напрями забезпечення комплексного розвитку малих монофункціональних міст: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 березня 2000 р. № 521.

69. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. Дата оновлення: 04.04.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення 15.10.2023).

70. Про транскордонне співробітництво: Закон України від 2004 № 1861-IV. Редакція від 11.10.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15#Text> (дата звернення 16.10.2023).

71. Рабінович П. М. Принципи права / Юридична енциклопедія: в 6 т. Т. 5 / [за ред. Ю. С. Шемшученко (голова ред. кол.) та ін.]. Київ: Українська енциклопедія імені М. П. Бажана, 1998–2004. 2003. С. 128

72. Реалізація проєктів державно-приватного партнерства в Україні. ДПП як механізм ефективної співпраці між державою та приватними партнерами у галузі інфраструктури: практ. посіб. Київ, жовтень 2017. URL : <https://mtu.gov.ua/files/Посібник%20Реалізація%20ДПП%20в%20Україні.pdf>. С. 57.

73. Ровинська К.І. Правосуб'єктність територіальної громади: теоретикоправовий аспект. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія: Управління. 2013. Вип. 3. С. 380–388. URL :

http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_uprav1_2013_3_48 (дата звернення 16.10.2023).

74. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / Толкованов В. В., Герцог Р., Гук А.К. та ін. / Під редакцією В. В. Толкованова. Київ, Видавництво «Крамар», 2011. 261 с.

75. Рохова Н. Тенденції та світовий досвід розвитку міських поселень URL: <https://www.csi.org.ua/news/tendentsiyi-ta-svitoviy-dosvid-rozvytkumiskyyh-poselen/> (дата звернення 18.10.2023).

76. Савчин М. В. Порівняльне конституційне право: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2019. 328 с.

77. Савчин М. Реформування місцевого самоврядування в Україні у контексті соціетального конституціоналізму. *Право України*. 2014. № 9. С. 116–125

78. Саміло Г.О. Теорія держави і права: навчальний посібник. Запоріжжя: Просвіта, 2010. 348 с.

79. Серьогіна С.Г. Удосконалення місцевого самоврядування в Україні в умовах демократизації та консолідації суспільства. *Право України*. 2014. № 4. С. 107-115.

80. Сірик З. О. Проблеми та можливості співробітництва територіальних громад України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 16. С. 102–107.

81. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. URL: <http://politics.ellib.org.ua/pages1725.html> (дата звернення 15.10.2023).

82. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС): Навчально-практичний посібник / За заг. редакцією Толкованова В. В., Журавля Т. В. Київ. 2016. 154 с.

83. Сюсько М.М. Перспективи утворення агломерацій як однієї з форм співробітництва територіальних громад в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2021. № 3. С. 266-272

84. Територіальна громада як базова ланка адміністративнотериторіального устрою України: проблеми та перспективи

реформування / Павлюк А. П., Олійник Д. І, Батолов О. А. та ін. Київ: НІСД, 2016. 61 с.

85. Ткачук А. Огляд ситуації щодо впровадження партнерств міських та сільських територіальних громад в умовах децентралізації та змін у державній регіональній політиці в Україні: аналітична записка. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/analitika.pdf> (дата звернення 16.10.2023).

86. Ульрік Кьяер. Об'єднання громад Данії — поєднання жорстких та м'яких критеріїв. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13849> (дата звернення 16.10.2023).

87. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти. [Г.Г. Динис, Т.О. Карабін, Я.В. Лазур, М.В. Менджул, Р.П. Натуркач, О.Я. Рогач, М.В. Савчин, 202 І.С. Сухан, П.А.Трачук, І.В. Хохлова]; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М.В. Савчина. Ужгород: ТІМРІАНІ, 2015. 216 с.

88. Хамходера О.П. Адміністративно-правовий статус державної інспекції як центрального органу виконавчої влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2014. 269 с.

89. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення 16.10.2023).

90. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV// Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40-44 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

91. Шевчук О. М. До питання принципів державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів. С. 231-233. URL: http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/1816/1/SHevchuk_231%E2%80%9C233.pdf (дата звернення 15.10.2023).

92. Agranoff, R., & McGuire, M. (2004). Collaborative public management: New strategies for local governments. Georgetown University Press.

93. Ahrend R., Gamper C., and Schuman A., 2014a. The OECD metropolitan governance survey. A quantitative description of governance structures in large urban agglomerations. OECD Regional Development Working Papers, 2014/04. Paris: OECD publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en>
94. Bel, G. and Warner, M. E. 2015. Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence. *Public Administration*, 93 (1), pp. 52-67.
95. Davide Giacomini (2017): Intermunicipal Cooperation. URL: <file:///C:/Users/UserLAUAU122/Downloads/Intermunicipalcooperation.pdf> (дата звернення 16.10.2023).
96. Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD metropolitan database. 2013. URL: <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Definition-of-FunctionalUrban-Areas-for-the-OECD-metropolitan-database.pdf>
97. Dijkgraaf, E., & Gradus, R. H. J. M. (2013). Cost advantage cooperations larger than private waste collectors. *Applied Economics Letters*, 20(7), 702– 705. <https://doi.org/10.1080/13504851.2012.732682>
98. Epple, D., & Romer, T. (1989). On the flexibility of municipal boundaries. *Journal of Urban Economics*, 26(3), 307–319. URL: [https://doi.org/10.1016/0094-1190\(89\)90004-1](https://doi.org/10.1016/0094-1190(89)90004-1) (дата звернення 16.10.2023).
99. Ferraresi, M., Migali, G., & Rizzo, L. (2018). Does inter-municipal cooperation promote efficiency gains? Evidence from Italian Municipal Unions. *Journal of Regional Science*, 58, 1017–1044.
100. Ferraresi, M., Migali, G., & Rizzo, L. (2018). Does inter-municipal cooperation promote efficiency gains? Evidence from Italian Municipal Unions. *Journal of Regional Science*, 58, 1017–1044.
101. Ferreira, M.E.V. (Mario Emmanuel Villalba). (2018, October). Intermunicipal cooperation within the solid waste management network in CuencaAzogues emerging metropolitan region.. Retrieved from <http://hdl.handle.net/2105/46750>
102. Grešová, Lucia. "Towards the Implementation of the Best Practice from Abroad – Strengthening the Cooperation Among Slovak Municipalities" *Acta*

Regionalia et Environmentalica, vol.13, no.2, 2017, pp.35-40.
<https://doi.org/10.1515/aree-2016-0008>.

103. Hasprová, M. – DRÁBIK, P. – ŽÁK, Š. 2012. Možnosti a perspektívy medziobecnjej spolupráce. In Vedecké state obchodnej fakulty, Ekonóm, 2012. ISBN 978-80-225-3452-9.

104. Hulst R. Inter-Municipal Cooperation in Europe / R. Hulst, A. Montfort. Berlin: Springer, 2007. 238 p.

105. Inter Municipal Cooperation: Toolkit Manual, 2010,
<https://rm.coe.int/imcintermunicipal-co-operation/1680746ec3>

106. Intermunicipal Cooperation. URL:
<https://www.coe.int/en/web/goodgovernance/imc-eap> (дата звернення 16.10.2023).

107. Karabin T., Bilash O., Fridmanskyy R. & Tymchak V.: Local Government Transfer into the Process of Ukraine's European Integration: Achievements of Communities and Losses of the Executive Branch of Power. LEX LOCALIS - JOURNAL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT Vol. 19, No. 3, pp. 781 – 803, July 2021.

108. Luca, Davide and Modrego, Felix (2020) Stronger together? Assessing the causal effect of inter-municipal cooperation on the efficiency of small Italian municipalities. Journal of Regional Science. ISSN 0022-4146.

109. Mäeltsemees, S. – Lõhmus, M. – Ratas, J. 2013. Inter-Municipal Cooperation: Possibility for Advancing Local Democracy and Subsidiarity in Estonia. In Halduskultuur – Administrative Culture, vol. 14, no. 1, 2013, pp. 73–97.

110. OECD, 2015a. Governing the city. Paris: OECD publishing. URL:
<http://www.oecd.org/publications/governing-the-city9789264226500-en.htm> (дата звернення 16.10.2023)

111. Ostrom, E. (2010). A long polycentric journey. Annual Review of Political Science, 13(1), 1–23. URL:
<https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.090808.123259> (дата звернення 16.10.2023).

112. Ostrom, V., Tiebout, C. M., & Warren, R. (1961). The organization of government in metropolitan areas: A theoretical inquiry. *The American Political Science Review*, 55(4), 831. URL: <https://doi.org/10.2307/1952530> (дата звернення 16.10.2023).
113. Rune Jørgen Sørensen (2007). Does Dispersed Public Ownership Impair Efficiency? The Case of Refuse Collection in Norway. URL: https://www.researchgate.net/publication/227791336_Does_Dispersed_Public_Ownership_Impair_Efficiency_The_Case_of_Refuse_Collection_in_Norway
114. Steiner, R. (2003). The causes, spread, and effects of intermunicipal cooperation and municipal mergers in Switzerland. *Public Management Review*, 5(4), 551–571.
115. Swianiewicz, P. (2011). Demanded but Difficult: Intermunicipal Cooperation in Central and Eastern Europe. In: *Working Together. Intermunicipal Cooperation in Five Central European Countries*. Ed. By P. Swianiewicz. Budapest: Open Society Foundations
116. Teles, F, Swianiewicz, P (eds) (2018) *Inter-Municipal Cooperation in Europe: Institutions and Governance*, , Palgrave-Macmillan, 354 p.