МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ГРУШКО ЖАННА ВЯЧЕСЛАВІВНА

УДК : 341; 342.01

ДИСЕРТАЦІЯ

ПРАВОВА ПРИРОДА СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії)

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ Ж. В. Грушко

Науковий керівник: КУЯН Ірина Анатоліївна, доктор юридичних наук, старший науковий співробітник

Київ – 2021

АНОТАЦІЯ

Грушко Ж.В. Правова природа співробітництва територіальних громад в Україні. – на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за

спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Національний авіаційний університет, Київ, 2021.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню правової природи співробітництва територіальних громад в Україні, в тому числі, теоретико-правовим засадам співробітництва територіальних громад крізь призму європейського досвіду та українського виміру, організаційно-правовим засадам співробітництва територіальних громад, включаючи правовий статус суб'єктів співробітництва та відповідних сфер і форм співробітництва, правової природи договорів про співробітництво, процедурних аспектів співробітництва територіальних громад.

Запропоновано авторське визначення співробітництва територіальних громад, виявлено ідентифікуючі ознаки досліджуваного інституту. Визначено тенденції розвитку співробітництва територіальних громад відповідно з ідеями, визначеними у Європейській хартії місцевого самоврядування. Окрему увагу присвячено з'ясуванню впливу процесу об'єднання територіальних громад на процес співробітництва між ними. Обґрунтовано необхідність законодавчого врегулювання приєднання до вже організованого співробітництва. Акцентовано увагу на важливості застосування змішаної форми договору про співробітництво. Визначено гарантії захисту суб'єктів співробітництва територіальних громад після реорганізації останніх.

Дослідження має теоретичне і практичне значення, особливо в сучасний період інтеграції України до ЄС. Матеріали дослідження можуть бути широко використані у правотворчій діяльності, у науково-дослідній роботі на у навчальному процесі.

Ключові слова: місцеве самоврядування, муніципальна реформа, територіальна громада, співробітництво територіальних громад, міжмуніципальне співробітництво.

Summary

Hrushro Zh.V. The legal nature of cooperation of territorial communities in Ukraine - on the rights of the manuscript.

A thesis for the degree of Candidate of Legal Sciences; the focus being 12/00/02 - Constitutional law; Municipal law - National Aviation University, Kiev, 2021.

This thesis devoted to a comprehensive study of the legal nature of cooperation among territorial communities in Ukraine including theoretical and legal principles of cooperation of territorial communities through the prism of European experience and the Ukrainian dimension, organizational and legal cooperation of territorial communities, including the legal status of cooperation, relevant areas and forms of cooperation, principles and functions of the municipal legal institute, the legal nature of cooperation agreements, procedural aspects of cooperation of territorial communities.

The author 's definition of cooperation of territorial communities is offered, the identifying features of the researched institute are revealed. According to the results of the comparison with related municipal legal institutions, the independence of the institution of cooperation was proved, its mixed nature and public-private legal nature were substantiated. Trends in the development of cooperation of territorial communities in accordance with the ideas defined in the European Charter of Local Self-Government have been identified. The foreign experience of cooperation of territorial communities and tends of its realization were studied.

Special attention is paid to the impact of the process of unification of territorial communities on the process of cooperation between them, including

analysis the impact of the completion of the process of unifying the territorial communities into an institute for cooperation. It is proposed to expand the range of entities involved in cooperation, as well as proposed forms of public control over its implementation. The necessity of making changes to define the principles of cooperation of territorial communities has also been proved.

The substantiated. necessity of legislative regulation of joining the already organized cooperation. Emphasis is placed on the importance of using a mixed form of cooperation agreement. Guarantees of protection of subjects of cooperation of territorial communities after reorganization of the last are defined. Emphasis is placed on the need to optimize the cooperation procedures of territorial communities.

The research has theoretical and practical significance, especially in the modern period of Ukraine's integration into the EU. Research materials can be widely used in law-making activities, in research work in the educational process.

Key words: local self-government, municipal reform, territorial community, cooperation of territorial communities, association of territorial communities.

АННОТАЦИЯ

Грушко Ж.В. Правовая природа сотрудничества территориальных общин в Украине. - на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по

специальности 12.00.02 - конституционное право; муниципальное право. - Национальный авиационный университет, Киев, 2021.

Диссертация посвящена комплексному исследованию правовой природы сотрудничества территориальных общин в Украине, в том числе, теоретико-правовым основам сотрудничества территориальных общин через призму европейского опыта и украинского измерения, организационно-правовым основам сотрудничества территориальных общин, включая

правовой статус субъектов сотрудничества и соответствующих сфер и форм сотрудничества, правовой природы договоров о сотрудничестве, процедурных аспектов сотрудничества территориальных общин.

Предложено авторское определение сотрудничества территориальных общин, обнаружено идентифицирующие признаки исследуемого института. Определены тенденции развития сотрудничества территориальных общин в соответствии с идеями, изложенными в Европейской хартии местного самоуправления. Отдельное внимание посвящено выяснению влияния процесса объединения территориальных общин на процесс сотрудничества между ними. Обоснована необходимость законодательного урегулирования присоединения к уже организованному сотрудничеству. Акцентировано внимание на важности применения смешанной формы договора о сотрудничестве. Определены гарантии защиты субъектов сотрудничества территориальных общин после реорганизации последних.

Исследование имеет теоретическое и практическое значение, особенно в современный период интеграции Украины в ЕС. Материалы исследования могут быть широко использованы в правотворческой деятельности, в научно-исследовательской работе на в учебном процессе.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальная реформа, территориальная община, сотрудничество территориальных общин, межмуниципальное сотрудничество.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Грушко Ж. В. Поняття та сутність співробітництва територіальних громад: теоретичні аспекти. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2015. Випуск 6 – 2. С. 19-22.

2. Грушко Ж. В. Співвідношення співробітництва та об'єднання територіальних громад: українська практика. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2016. Випуск 6 – 2. (Т. 3.) С. 12-15.

3. Грушко Ж. В. До питання про правову природу договору про співробітництво територіальних громад. Прикарпатський юридичний вісник. 2017. Випуск 1. (Т. 3.) С. 7-11.

4. Грушко Ж. В. Концептуальні підходи визначення правової природи співробітництва територіальних громад. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія "Право". 2019. № 54. Т. 2. С. 75-78.

5. Грушко Ж. В. Вплив завершення добровільного об'єднання територіальних громад на реалізацію вже організованого ними співробітництва. Передано до друку до Наукового віснику Ужгородського національного університету.

6. Куян І. А. , Грушко Ж. В. Демократизм як необхідна умова співробітництва територіальних громад. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної ради України.* 2018. №2. С. 13-19.

7. Грушко Ж. Формы межмуниципального сотрудничества: Европейский опыт и Украинская практика. *Право и закон. Международный научно-практический журнал.* 2019. Выпуск 2. С. 194-199

8. Білоус І. М., Грушко Ж. В. Окремі аспекти форм міжмуніципального співробітництва. *Scientific letters of Academic society of Michal Baludansky.* 2020. Випуск 8. № 3. С. 25 – 28.

9. Грушко Ж. В. Вплив завершення об’єднання територіальних громад на реалізацію співробітництва в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* 2021. Серія: Право. Випуск 65. С. 359-363.

Апробація матеріалів дисертації:

1. Грушко Ж. В. Правова природа співробітництва територіальних громад: сутність та зміст. Чотирнадцяті економіко-правові дискусії: мат. міжнарод. науково-практ. інтернет- конф. (Львів, 05 жовтня 2016 р.). 2016. С. 120-122.

2. Грушко Ж. В. Проблемні аспекти договору про співробітництво територіальних громад. Двадцяті економіко-правові дискусії: мат. Між народ. науково-практ. інтернет- конф. (Львів, 29 вересня 2017 р.). 2017. С. 115-117.

3. Грушко Ж. В. Форми міжмуніципального співробітництва: європейський досвід та українська сучасність. Двадцять восьмі економіко-правові дискусії: мат. міжнарод. науково-практ. інтернет- конф. (Львів, 28 червня 2018 р.). 2018. С. 105-107.

4. Ковальчук Ж. В. Кластерний підхід при співробітництві територіальних громад. Міжнародне та національне законодавство: способи удосконалення: мат. міжнарод. науково-практ. конф. (Дніпро, 3-4 квітня 2020 р.). Д.: ДГУ, 2020. С. 48-51.

ЗМІСТ

ВСТУП,,,9

РОЗДІЛ 1. Конституційно-правові засади співробітництва територіальних громад

1.1. Поняття та ознаки інституту співробітництва територіальних громад.,,,20

1.2. Характеристика правового регулювання співробітництва територіальних громад в Україні……………………………………………51

1.3 Співробітництво територіальних громад в контексті Європейської хартії місцевого самоврядування…………………………………..……..65

1.4. Зарубіжний досвід співробітництва територіальних громад…….83

Висновки до Розділу 1……………………………………………………102

РОЗДІЛ 2. Організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад

2.1. Суб'єкти, сфери, принципи та функції співробітництва територіальних громад…………………………………….……………105

2.2. Форми співробітництва територіальних громад…………………113

2.3. Правова природа договору про співробітництво територіальних громад……………………………………………………..………………148

2.4. Процедурні аспекти співробітництва територіальних громад…165

Висновки до Розділу 2……………………………………………………185

ВИСНОВКИ……………………………………………….…………..190

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ……………………………195

ДОДАТКИ………………………………………………………………..212

ВСТУП

Актуальність теми. Одним з найбільш актуальних завдань побудови сучасної демократичної, правової та конкурентоспроможної Української держави, забезпечення її сталого розвитку є прискорення реформування місцевого самоврядування. Йдеться передусім про формування повноцінного ефективного самоврядування на базовому, районному та обласному рівнях з утворенням відповідних інститутів, оптимізацію адміністративно-територіального устрою та чинної моделі територіальної організації влади, запровадження дієвих механізмів партисипативної демократії на місцях.

Конституцією України закріплено засади місцевого самоврядування, визначено широкі повноваження територіальних громад та органів місцевого самоврядування, в тому числі й співробітництво між територіальними громадами.

Сфера співробітництва територіальних громад є однією із складових реформи місцевого самоврядування. Це та складова, яка за умови належного законодавчого забезпечення дасть можливість не лише розвиватися територіальним громадам, а і забезпечить сталі добросусідські відносини, засновані на їх спільних інтересах. Забезпечення належного законодавчого інструментарію у цій сфері є не просто добра воля держави, а її обов'язок перед територіальними громадами та органами місцевого самоврядування.

У 2014 році в Україні розпочато реалізацію широкомасштабної реформи місцевого самоврядування, яка, зокрема, передбачає передачу більших повноважень від державної влади органам місцевого самоврядування, розширення їх ресурсної бази тощо. У цьому зв'язку особливого значення набувають питання розвитку співробітництва територіальних громад як дієвого та гнучкого інструменту забезпечення спроможності територіальних громад і сталого місцевого розвитку.

Динаміка реформ у сфері місцевого самоврядування та вітчизняний досвід міжмуніципального співробітництва засвідчили необхідність удосконалення правових засад інституту співробітництва територіальних

громад. Зокрема, актуальними є питання понятійного апарату цього інституту, організаційних процедур і форм співробітництва, громадського контролю та адміністрування договорів співробітництва. Інтенсивний процес об'єднання територіальних громад актуалізував питання приєднання до існуючих договорів співробітництва, поєднання різних форм співробітництва тощо. Це зумовлює необхідність оперативного та комплексного удосконалення правових засад співробітництва територіальних громад, що повинно мати належне наукове підґрунтя.

Теоретична основа дисертаційного дослідження вимагала залучення наукової літератури із філософії, історії та теорії держави і права, досліджень у галузі державного управління, галузевих юридичних наук – конституційного, муніципального, адміністративного, цивільного і господарського права.

Наукове підґрунтя дисертаційного дослідження складають праці таких українських та зарубіжних вчених, як: В.Б. Авер'янов, М.О. Баймуратов, Ю.Г. Барабаш, О.В. Батанов, О.М. Биков, В.І. Борденюк, Ю.О. Волошин, Р. Герцог, К. Деві, Г.В. Задорожня, Н. В. Камінська, В. І. Кампо, О. М. Клименко, М. І. Козюбра, А. М. Колодій, О. Л. Копиленко, А. Р. Крусян, В. В. Кравченко, В. С. Куйбіда, І.А. Куян, О.Я. Лазор, Я. В. Лазур, П.М. Любченко, О.Ф. Мельничук, М.В. Оніщук, М.П. Орзіх, Н.М. Пархоменко, В. Ф. Погорілко, В.В. Прощаєв, О.В. Петришин, Д.А. Попеску, Х. В. Приходько, М. О. Пухтинський, А. О. Селіванов, С. Г. Серьогіна, А. В. Серебринннікова, О. В. Скрипнюк, М. О. Теплюк, Є. В. Ткаченко, Ю. М. Тодика, В. А. Толкованов, В. Л. Федоренко, О.М. Чернеженко, В.М. Шаповал, А.О. Шевченко, Ю.С. Шемшученко, О.Н. Ярмиш та ін.

Безпосередньо питанням місцевого самоврядування, децентралізації державної влади, міжмуніципального співробітництва і співробітництва територіальних громад, була приділена увага такими науковцями: М. О. Баймуратовим, О. В. Батановим, В. І. Борденюком, Н. В. Камінською,

І.А. Куян, П. М. Любченком, Х. В. Приходько, М. П. Орзіхом, С.Г. Серьогіною, А.О.Шевченко.

Попри наявність наукового доробку інститутів муніципального права, питання співробітництва територіальних громад є недостатньо розробленим у вітчизняній конституційно-правовій науці. Натомість, недостатня ефективність цього засобу забезпечення вирішення питань місцевого значення та суперечлива практика реалізації основних форм співробітництва територіальних громад диктує необхідність комплексного дослідження правової природи співробітництва територіальних громад в Україні.

Проведене дослідження спрямоване на вирішення означених теоретичних і практичних проблем місцевого самоврядування й охоплює понятійні, інституційні, процедурні та змістовні аспекти співробітництва територіальних громад та удосконалення законодавства України.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано в рамках теми наукових досліджень Інституту законодавства Верховної Ради України: "Стратегія розвитку законодавства України" (державний реєстраційний № 0103U007975). Зміст та основні положення дослідження безпосередньо відповідають завданням конституційної реформи та реформи з децентралізації державної влади і підвищення ефективності місцевого самоврядування в Україні.

Мета і задачі дослідження. ***Метою*** цього дослідження є розкриття правової природи співробітництва територіальних громад, розроблення теоретичної концепції співробітництва територіальних громад, наукових положень і практичних рекомендацій щодо вдосконалення законодавства України.

Для досягнення вказаної мети у дослідженні були розв'язані такі задачі:

- розкрити поняття, виявити основні ідентифікаційні ознаки, властиві інституту співробітництва територіальних громад;

- визначити співвідношення співробітництва територіальних громад із суміжними інститутами муніципального права;
- охарактеризувати правове регулювання співробітництва територіальних громад в Україні;
- охарактеризувати інститут співробітництва територіальних громад в контексті Європейської хартії місцевого самоврядування;
- проаналізувати зарубіжний досвід співробітництва територіальних громад;
- розкрити зміст принципів та функцій співробітництва територіальних громад;
- визначити особливості форм співробітництва територіальних громад та з'ясувати повноваження суб'єктів–учасників відповідних правовідносин та визначити особливості сфер співробітництва;
- з'ясувати юридичну природу договору про співробітництво територіальних громад, уточнити його поняття;
- розкрити особливості процедур щодо започаткування, реалізації та припинення співробітництва територіальних громад;
- обґрунтувати необхідність процедури приєднання до договору про співробітництво;
- обґрунтувати пропозиції щодо удосконалення правового регулювання функціонування місцевого самоврядування в Україні і безпосередньо, що стосується співробітництва територіальних громад в Україні.

Об'єктом дисертаційного дослідження є суспільні відносини, що виникають в процесі співробітництва територіальних громад.

Предметом дисертаційного дослідження став інститут співробітництва територіальних громад, в тому числі, порядок організації і функціонування, підстави та сфери співробітництва територіальних громад.

Методологія дослідження сформована на основі діалектичного метода пізнання соціально-економічних, правових, політичних процесів і явищ, що

дозволив розглянути не тільки процеси, притаманні для формування і функціонування місцевого самоврядування, у взаємозв'язку і взаємозалежності, але й оцінити ефективність реалізації правових норм у сфері співробітництва, функціонування територіальних громад та інших суб'єктів місцевого самоврядування, що беруть участь у ньому.

Також були застосовані загальнонаукові методи, зокрема аналізу і синтезу, логічний; спеціально-гносеологічні, а саме правової герменевтики. Були використані методи функціонального аналізу, системно-структурний і семантичний.

Метод правової герменевтики на сьогодні є широко затребуваним в контексті адаптації законодавства України до європейських стандартів, особливо це стосується стандартів місцевого самоврядування (підрозділи 1.1, 1.3, 1.4).

Порівняльно-правовий метод застосовувався при дослідженні зарубіжного досвіду співробітництва територіальних громад (підрозділи 1.3, 1.4).

Формально-юридичний метод отримав широке застосування з огляду на необхідність дослідження законодавства України, що закріплює повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування в процесі започаткування та реалізації різних форм співробітництва територіальних громад (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4).

Методи функціонального і системно-структурного аналізу були застосовані для розкриття функцій співробітництва територіальних громад, для характеристики повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо адміністрування договорів співробітництва, організації та функціонування різних форм співробітництва (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3).

Характер дослідження вимагав застосування методу моделювання, статистичних методів пізнання, що сприяло ілюстрації теоретичних позицій

конкретними прикладами із сучасної української та зарубіжної практики співробітництва територіальних громад (підрозділ 2.2, 2.3).

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним з перших у вітчизняній науці комплексним дослідженням правової природи співробітництва територіальних громад. У результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення і висновки, які виносяться на захист, зокрема:

вперше:

визначено, що за своєю юридичною природою співробітництво територіальних громад є комплексним інститутом з публічно-приватним характером. З одного боку, тут наявний публічний суб'єкт відносин (територіальна громада), їх публічний об'єкт (спільне вирішення практичних проблем місцевої влади), а також публічний зміст (створення умов для ефективного вирішення питань місцевого значення, реалізації прав громадян на здійснення місцевого самоврядування та захист спільних інтересів територіальних громад). З іншого боку, така співпраця має приватно-правові начала, пов'язані з можливістю створення (фінансування, утримання) для цілей спільного вирішення питань місцевого значення спільних (муніципальних) проектів, господарюючих суб'єктів, а також некомерційних організацій (фондів), діяльність яких регулюється цивільним, господарським законодавством. Відповідно, муніципальні відносини опосередковані нормами як публічного, так і приватного права, що передбачає поєднання імперативного і диспозитивного методів правового регулювання;

обґрунтовано, що співробітництво територіальних громад – це самостійний інститут муніципального права. Йому притаманні свої особливі, ідентифікуючі ознаки матеріального та процесуального характеру, договірна публічно-правова природа, що дає підстави та підтверджує необхідність розмежовувати відповідне поняття від суміжних правових категорій, зокрема, міжмуніципального співробітництва, об'єднання територіальних громад та інших;

запропоновано авторське визначення поняття співробітництва територіальних громад як конституційно детермінованих, муніципально-правових відносин між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються представницькими органами у визначених законом формах, строково або впродовж невизначеного строку, 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 на умовах, встановлених договором;

аргументовано необхідність доповнення кола принципів співробітництва такими принципами: конституційності, майнової самостійності учасників, підзвітності та відповідальності представницьких органів перед територіальними громадами та розкрито зміст запропонованих принципів;

сформульовано авторське визначення поняття договору співробітництва територіальних громад, який слід розуміти як домовленість між представницькими органами місцевого самоврядування про взаємні права та обов'язки в інтересах територіальної громади, спрямована на встановлення, зміну або припинення відносин у формах, визначених законом;

обґрунтовано необхідність законодавчого закріплення поняття «змішаний договір про співробітництво», що може поєднувати елементи декількох форм. До відносин сторін у змішаному договорі про співробітництво слід застосовувати у відповідних частинах положення Закону України «Про співробітництво територіальних громад», що регулюють відносини, елементи яких містяться у змішаному договорі та окремих видах договорів;

запропоновано на законодавчому рівні регламентувати процедуру приєднання до організованого співробітництва шляхом укладання договору

про приєднання до договору про співробітництво зі збереженням етапів організації такого співробітництва.

Запропоновано внести зміни до чинного муніципального законодавства про зобов'язання новосформованих (об'єднаних) територіальних громад забезпечити, в тому числі й фінансово, виконання умов договорів про співробітництво, укладених до початку реорганізації громад, що увійшли до їх складу. Розроблено типову форму договору про приєднання до договору про співробітництво.

Удосконалено:

положення щодо співвідношення інститутів співробітництва територіальних громад та об'єднання територіальних громад, які є інструментами впровадження децентралізації. Співробітництво має функціональний характер та ґрунтується на предметній сфері, а об'єднання на територіальній основі;

положення щодо взаємозв'язку суб'єктів співробітництва зі сторонами договору про співробітництво, адже до кола суб'єктів входять територіальні громади, а сторонами можуть виступати лише сільські, селищні та міські ради, тобто представницькі органи, що обумовлює необхідність запровадження форм контролю з боку територіальних громад за реалізацією договорів співробітництва;

положення про те, що співробітництво є характерним для децентралізованої територіальної адміністративної системи, сутність якого полягає у наступному: чим вищою є ступінь автономії громад, тим більші вони мають можливості до співпраці з іншими заінтересованими територіальними громадами. Головний зміст співробітництва полягає у тому, що його необхідно розглядати як ефективний інструмент покращення якості надаваних послуг на місцевому рівні, оптимізації діяльності органів місцевого самоврядування.

Дістали подальшого розвитку:

положення, що основні вимоги Європейської Хартії місцевого самоврядування стосовно адміністративного контролю в цілому дотримані в інституті співробітництва. Разом з тим, форми державного контролю та моніторингу є недостатніми для забезпечення ефективної реалізації співробітництва в Україні і потребують удосконалення. У цьому питанні доцільно і використання досвіду зарубіжних країн щодо моніторингу про стан реалізації договору співробітництва та остаточного звіту про результати такого;

положення щодо визначення форм і способів державного стимулювання співробітництва, фінансування з боку держави шляхом надання субвенцій на реалізацію договорів про співробітництво.

Практичне значення одержаних результатів визначається їх актуальністю, новизною та сформульованими загальнотеоретичними і прикладними висновками. Сформульовані у дисертації висновки, положення і пропозиції можуть бути використані:

у правотворчій діяльності – для удосконалення правового регулювання інституту співробітництва територіальних громад

у науково-дослідних цілях – для подальшого опрацювання проблематики підвищення ефективності місцевого самоврядування в Україні, удосконалення форм локальної демократії, а також для розвитку відповідних наукових досліджень у галузі конституційного та муніципального права;

у навчальному процесі – для підготовки відповідних розділів навчальних видань із конституційного і муніципального права України, для навчально-методичного забезпечення викладання відповідних навчальних дисциплін у вищих навчальних закладах юридичного профілю.

Особистий внесок здобувача. Викладені в дисертації висновки й положення, що становлять її новизну, розроблені автором особисто. З метою аргументації окремих приписів дослідження використовували наукові праці та роботи інших вчених, на які зроблено посилання. Наукові ідеї та розробки,

що належать авторам праць, опублікованих у співавторстві з дисертантом, а також положення дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук у дисертації не використовувалися. У наукових публікаціях, виконаних у співавторстві з І. А. Куян і І. М. Білоус, особистий внесок дисертантки складає 60% і 70%.

Апробація результатів дисертації. Результати дисертаційного дослідження оприлюднені на таких науково-практичних конференціях, круглих столах, семінарах, в тому числі й міжнародних: «Чотирнадцяті економіко-правові дискусії» (м. Львів, 05 жовтня 2016 р.), «Двадцяті економіко-правові дискусії» (м. Львів, 29 вересня 2017 р.), Двадцять восьмі економіко-правові дискусії (м. Львів, 28 червня 2018 р.), Міжнародне та національне законодавство: способи удосконалення (м. Дніпро, 3-4 квітня 2020 р.).

Публікації за темою дисертаційного дослідження.

1. Грушко Ж. В. Поняття та сутність співробітництва територіальних громад: теоретичні аспекти. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2015. Випуск 6 – 2. С. 19-22.
2. Грушко Ж. В. Співвідношення співробітництва та об'єднання територіальних громад: українська практика. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2016. Випуск 6 – 2. (Т. 3.) С. 12-15.
3. Грушко Ж. В. До питання про правову природу договору про співробітництво територіальних громад. Прикарпатський юридичний вісник. 2017. Випуск 1. (Т. 3.) С. 7-11.
4. Грушко Ж. В. Концептуальні підходи визначення правової природи співробітництва територіальних громад. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія "Право". 2019. № 54. Т. 2. С. 75-78.

5. Грушко Ж. В. Правова природа співробітництва територіальних громад: сутність та зміст. Чотирнадцяті економіко-правові дискусії: мат. міжнарод. науково-практ. інтернет- конф. (Львів, 05 жовтня 2016 р.). 2016. С. 120-122.
6. Грушко Ж. В. Проблемні аспекти договору про співробітництво територіальних громад. Двадцяті економіко-правові дискусії: мат. Між народ. науково-практ. інтернет- конф. (Львів, 29 вересня 2017 р.). 2017. С. 115-117.
7. Грушко Ж. В. Форми міжмуніципального співробітництва: європейський досвід та українська сучасність. Двадцять восьмі економіко-правові дискусії: мат. міжнарод. науково-практ. інтернет-конф. (Львів, 28 червня 2018 р.). 2018. С. 105-107.
8. Ковальчук Ж. В. Кластерний підхід при співробітництві територіальних громад. Міжнародне та національне законодавство: способи удосконалення: мат. міжнарод. науково-практ. конф. (Дніпро, 3-4 квітня 2020 р.). Д.: ДГУ, 2020. С. 48-51.
9. Куян І. А. , Грушко Ж. В. Демократизм як необхідна умова співробітництва територіальних громад. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної ради України.* 2018. №2. С. 13-19.
10. Грушко Ж. Формы межмуниципального сотрудничества: Европейский опыт и Украинская практика. *Право и закон. Международный научно-практический журнал.* 2019. Выпуск 2. С. 194-199
11. Білоус І. М., Грушко Ж. В. Окремі аспекти форм міжмуніципального співробітництва. *Scientific letters of Academic society of Michal Baludansky*. 2020. Випуск 8. № 3. С. 25 – 28.
12. Грушко Ж. В. Вплив завершення об’єднання територіальних громад на реалізацію співробітництва в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* 2021. Серія: Право. Випуск 65. С. 359-363.

РОЗДІЛ 1. Теоретико-правові засади співробітництва територіальних громад крізь призму європейського виміру

1.1. Поняття та ознаки інституту співробітництва територіальних громад

Співробітництво територіальних громад як муніципально-правовий інститут відомий на теренах Європи досить давно. Якщо орієнтуватися на конституційні підвалини цього інституту в Україні, то його витоки розпочинаються із її прийняття, ще з 1996 року.

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 [1].

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» (далі – Закон про співробітництво).

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" (далі – Закон про місцеве самоврядування).

Статтею 60 вказаного Закону закріплюється предметний обсяг права комунальної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах. Визначається, що таким суб'єктам 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. Спадщина, визнана судом відумерлою, переходить у власність територіальної громади за місцем відкриття спадщини [3] .

Передбачено також, що територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на договірних засадах на праві спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для цього відповідні органи і служби [2].

Отже з базових норм, що визначають права територіальних громад випливає незаперечне їх право на співробітництво.

Варто відзначити, що дослідженню поняття та сутності співробітництва територіальних громад приділяли увагу такі вчені-правознавці як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, В. І. Борденюк, В. С. Коссей, П. М. Любченко, Х. В. Приходько, М. П. Орзіх, С. Г. Серьогіна та ін.

Вони, фактично, однаково визначали його як відносини між двома або кількома органами місцевого самоврядування, тобто органами базового рівня місцевого самоврядування, які мають статус юридичних осіб та мають певну політичну, юридичну і фінансову автономію (відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р.) [3].

У науковій літературі співробітництво територіальних громад слушно тлумачиться як дієвий інструмент муніципальної консолідації та покращення якості послуг, що надаються органами місцевого самоврядування [4].

Загалом, таку характеристику ми можемо назвати інструментальною. І з нею варто погодитись, оскільки цей інститут є мультифункціональний й однією з цього важливих функцій і є сприяння муніципальній консолідації та покращення якості послуг, що надаються органами місцевого самоврядування. Більш детально зосередимо свою увагу на функціях у другому розділі.

Продовжуючи розкриття сутності поняття співробітництва слід звернутися до Закону про співробітництво. Пунктом 2 частини 2 статті 1 цього Закону визначено його як відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим Законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень» [1].

На перший погляд, ця дефініція розкриває повну сутність інституту співробітництва між територіальними громадами. Проте, слід дослдити його з іншого боку.

Відзначимо, що у тлумачних словниках української мови слово “співробітництво” має значення як спільна діяльність, спільні дії. Праця в будь-якій установі [5].

При цьому Конституцією України визначається, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси

територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради (частини 3, 4 статті 140) [1].

Із вищезазначеного слідує, що для визначення «співробітництво територіальних громад» слід співставляти поняття «територіальна громада» та «представницькі органи місцевого самоврядування», сільські, селищні, міські ради.

Таким чином, вважаємо, що дослідження відповідного поняття слід розпочати з базової категорії «територіальна громада», оскільки в Україні саме територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування та досліджуваного нами співробітництва.

Як слушно відзначає М. О. Баймуратов, у всіх аспектах функціонування місцевого самоврядування основну роль відіграє територіальний колектив (громада), який виступає не тільки первинним суб'єктом місцевого самоврядування, але й по суті його первинним об'єктом, оскільки саме на територіальний колектив, на забезпечення його інтересів спрямована діяльність органів місцевого самоврядування, які формуються в свою чергу, цими ж територіальними колективами [6, с.403].

У вітчизняній та зарубіжній юридичній науці питання місцевого самоврядування традиційно досліджуються в рамках трьох основних моделей (концепцій) місцевого самоврядування: громадівської, державницької та дуалістичної (громадівсько-державницької).

У науковій літературі поширеною є точка зору про те, що громадівська теорія була першою науково обґрунтована А. Токвілем та його послідовниками як теорія вільної громади, теорія природних прав громади. Прихильниками таких ідей вважаються Г. Аренс, Н. Гербер, О. Гірке, А. Токвіль, О. Лабанд, Е. Мейєр, О. Есслер, Б. Чичерін. Згідно з вказаною теорією, що поряд з трьома загальновизнаними конституційними гілками державної влади (законодавчою, виконавчою та судовою) повинна бути визначена й четверта – громадівська (муніципальна).

За такою ідеєю, громада має право на самостійне і незалежне від центральної влади існування за своєю природою, причому держава не утворює, а лише визнає її.

А.Токвіль убачав реальну альтернативу державній автократії у системах урядування, заснованих на принципах децентралізації та самоврядування [7].

Ми є прихилиниками думки, що місцеве самоврядування є недержавною за своєю природою самостійною формою здійснення народом своєї влади – влади територіальних громад, яку висловлював О. В. Батанов. [8, с. 24].

Думається, що здійснення влади громадою полягає у праві останньої визначати напрями і форми розвитку, діяльності її жителів, включаючи і співробітництво.

У свою чергу науковець їх розглядає як «… територіальну спільноту, що складається з фізичних осіб – жителів, які постійно живуть, працюють на території села, чи добровільне об'єднання у спільну громаду декількох сіл, селища чи міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури, вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, нерухоме майно на такій території, платять комунальні податки і пов’язані територіально-особистісними зв’язками системного характеру». [13, с. 77].

Поряд з цим, логічним видається погляд вченого щодо визначення місцевого самоврядування як «…політико-правового інституту народовладдя, через який здійснюється управління місцевими справами в низових адміністративно-територіальних одиницях через самоорганізацію жителів певної території за згодою і при сприянні держави». [67, с. 496].

При цьому, у Законі про співробітництво також закріплено окремий розділ щодо державного стимулювання цього інституту. Сучасний стан реалізації співробітництва в Україні спонукає до з'ясування дійсної ролі

держави у відносинах, що з нього виникають. Тому їй окрему увагу приділемо у розділі 2.

Як бачимо, поняття «територіальна громада» користується великим науковим інтересом з боку провідних науковців нашої держави.

Тому особливої уваги заслуговує і запропоноване М. О. Баймуратовим визначення територіальної громади. Вчений розглядає її як сукупність фізичних осіб, які постійно мешкають на певній території і пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру [84, с. 97].

Зазначені визначення містять, як бачимо, однакову ознаку – наявність особистісно-територіальних зв'язків системного характери. З цього вбачається беззаперечна прихильність авторів громадівській теорії.

Діаметрально протилежним від наведених є науковий погляд науковий погляд В. І. Борденюка, який є прибічником державницької теорії [12, с.18].

Переконані, що сутність співробітництва територіальних громад, зможемо з'ясувати, дослідивши лише різні точки зору науковців.

На думку цього вченого, яку висвітлювала у своїх працях О. Бориславська, місцеве самоврядування – це інститут громадянського суспільства. Право ж на нього не дарується членам територіальної громади державою, а лише юридично закріплюється нею як об'єктивна закономірність [13, с. 21].

Прибічники дуалістичної теорії вказували на взаємозв'язки та взаємообумовленість між державою та територіальними громадами, а зв'язок з територією формувався на основі постійної роботи і проживання.

На наш погляд, найяскравішим прихильником дуалістичної теорії був М. П. Орзіх, який визначав територіальний колектив (община, а ще краще – коммуна, з огляду на режим комунальної власності в Україні і світовий досвід) як соціальну основу самоврядних територій, що складається (на відміну від населення територіальних одиниць) з осіб (громадян, іноземців, осіб без громадянства), котрі постійно мешкають або працюють на такій

території (мають нерухоме майно або є платниками комунальних податків) [14, с. 67].

Таким чином, територіальна громада є основним носієм прав і обов'язків на здійснення місцевого самоврядування. Ми погоджуємось із твердженням М.П. Орзіха: «…міська громада – первинний суб'єкт публічних прав на території міста». [15, с.74].

Про те, що саме громада є джерелом публічної влади органів місцевого самоврядування підкреслюють у своїх працях М.П. Орзіх [15, с.74], С.Є. Саханенко [16, с. 81] та інші вчені.

У зв'язку з розглянутими теоріями варто вказати на певні суперечності тлумачення суб'єкта місцевого самоврядування, обумовлені традиціями та особливостями перекладу термінології Європейської хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія).

Так, термін «local authorities», що є одним із ключових в контексті розуміння суті тексту Хартії, з англійської мови дослівно перекладається, як: local – місцеві (локальні), authorities – влади (власті) [17]. Такий підтримується авторами Експертного висновку: «Англійське «local authorities» перекладено як «органи місцевого самоврядування». Водночас у вжитку є інший переклад цього виразу – «місцеві влади» (напр. Конгрес місцевих і регіональних влад)» [18]. Проте з французької мови (текст якої має таку ж силу, як і англійська версія) термін «collectivités locales» перекладається як collectivités – спільноти (общини, громади, колективи), а locales – місцеві (локальні). Саме такий варіант перекладу вважають доречним окремі вітчизняні науковці [19]. В офіційному перекладі тексту Хартії [6] термін «local authorities» перекладений як «органи місцевого самоврядування».

Таким чином, є щонайменше три варіанти перекладу терміну «local authorities»: місцеві власті (місцева влада), територіальна громада та органи місцевого самоврядування. Для оцінки коректності і правильності розуміння

суті, що закладалась в термін «local authorities», слід звернутись до витоків та історії прийняття Хартії.

Зокрема, її прийняттю передувала 64-а резолюція Європейської конференції місцевих влад, сутність якої полягала в гарантуванні прав і свобод місцевих громад та в забезпеченні певної автономії місцевих громад із наданням місцевим громадам повноважень під їх відповідальність. Отже, мова йшла саме про місцеві громади та їх права і свободи, що підтверджується використанням в тексті резолюції саме термінів: англ. «local communities» та франц. «collectivités locales» – місцеві громади (локальні (місцеві) колективи) [19].

У тексті ж 126-ї резолюції Конференції містився вже термін «local authorities», однак французька версія містила термін «collectivités locales», а в тексті вказаної резолюції було посилання на першоджерела й підстави її прийняття, одним з яких називалась 64-а резолюція Конференції. Отже, аналіз передумов прийняття Хартії, перекладів текстів 64-ї та 126-ї резолюцій Конференції місцевих і регіональних влад Європи, англійською та французькою мовами можна стверджувати про необхідність та коректність розуміння терміну «local authorities» саме як – «місцевих (територіальних) громад (колективів)» [20].

Таким чином, категорія «територіальна громада» є дискусійною. У вітчизняній та зарубіжній науковій літературі існує чимало думок щодо визначення територіальної громади та її членів.

Що ж стосується чинного законодавства України та практики державного будівництва відтворюється саме громадівська модель місцевого самоврядування.

Відповідно до частини першої статті 140 Конституції України «…це визначене Конституцією та законами України право територіальної громади самостійно, під свою відповідальність, безпосередньо або через утворювані громадою органи вирішувати питання місцевого значення».

Місцеве самоврядування як система організації і діяльності громадян, враховуючи інтереси усіх мешканців території, забезпечує самостійне, під власну відповідальність вирішення питань місцевого значення, управління комунальною власністю. [1].

Більш того, з'ясовуючи поняття «місцеве самоврядування» в аспекті сучасної вітчизняної правої доктрини, слід мати на увазі, що воно може використовуватися для означення самостійної форми публічної влади, права населення на самостійне вирішення питань місцевого значення, інституту громадянського суспільства, управлінської діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування [20, С. 6–7].

Як вже зазначалося, основним суб'єктом місцевого самоврядування в Україні є територіальна громада, що прямо визначено чинним законодавством. До неї віднесено жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста.

Відповідно до статті 1 Закону про місцеве самоврядування: «…жителі, об'єднані 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».

Частиною 1 статті 6 Закону про місцеве самоврядування чітко закладена громадівська теорія. У ній визначено, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста.

Територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову (ч.2 ст. 6) [3].

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл,

селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад (ч. 3 ст. 6) [3].

Власне кажучи, всі повноваження місцевого самоврядування є компетенцією територіальних громад, які можуть виконуватися ними як безпосередньо громадами, так і через утворені ними органи та обраних посадових осіб. Одночасно у територіальних громад є деякі повноваження, які не можуть бути перекладені на органи або посадових осіб місцевого самоврядування і вирішуються ними безпосередньо, тобто виключна компетенція.

До цих повноважень можна віднести: утворення територіальної громади (наприклад, через об'єднання декількох в одну); реорганізація територіальної громади (наприклад, перейменування поселення, де існує територіальна громада); ліквідація територіальної громади як самостійного суб'єкта місцевого самоврядування (наприклад, через об'єднання двох територіальних громад в одну); обрання представницького органу місцевого самоврядування та голови територіальної громади [3].

В юридичній літературі можна виділити низку підходів до визначення правової природи місцевого самоврядування та, відповідно, характеристики територіальної громади. Як зауважує відомий вітчизняний вчений в галузі муніципального права О.В.Батанов, дефініція "територіальна громада" в науковій літературі і чинному законодавстві характеризується різними підходами та кваліфікуючими ознаками як спільність інтересів, території, соціальних зв'язків. Серед таких підходів виділяють: територіальний, інтелектуально-комунікативний, публічно-правовий та комплексний. При цьому, вчений, на нашу думку, правильно виділяє індивідуальний та системний характер зв'язків кожного жителя територіальної громади.

Цей науковець розглядає поняття територіальної громади у зв'язку з категорією муніципальних прав особи. Муніципальні права особи – члена територіальної громади, на думку вченого, базуються на «тріаді інтересів», що виникають у сфері місцевого самоврядування: інтереси території; інтереси

територіальної громади; інтересі конкретного жителя – члена такої громади. Виникнення інтересу території, на якій функціонує особистість, котра є невід'ємною частиною територіальної громади, прямо пов'язане з домінуючими на сучасному етапі процесами «самоствердження» територій, викликаними децентралізацією державного управління [13, с. 56].

У цьому визначенні, на нашу думку, наведені всі ключові ознаки територіальної громади, що мають значення для інституту співробітництва. Єдине застереження має питання щодо участі у співробітництві об'єднаних територіальних громад. На це питання ми спробуємо дати відповідь надалі.

Ю. Тихомиров у курсі «Публічне право» вживає термін «соціальна спільнота», під якою розуміє населення міст, сіл тощо. [22, С. 118.]

Цю дефініцію, цілком обґрунтовано, можна вважати максимально широкою, яка не враховує публічну (політичну) складову територіальної громади, не вказує на ключові ознаки територіальної громади. Такі як територіальна — спільне проживання членів територіальної громади на певній території (у межах певної адміністративно-територіальної одиниці — села, селища, міста); інтегративна — територіальна громада виникає на основі об'єднання всіх жителів, що постійно мешкають на певній території незалежно від того, чи є вони громадянами даної держави, іноземцями чи особами без громадянства; інтелектуальна — в основі конституювання територіальної громади лежать спільні інтереси її членів, обумовлені необхідністю вирішення питань місцевого значення (ч. 1 ст. 140 Конституції України); майнова — територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності, їй належить рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є в комунальній власності відповідних територіальних громад) (ч. 1 ст. 142 Конституції, статті 16, 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»); фіскальна — члени територіальних громад є платниками місцевих податків і зборів (ст. 67 Конституції України); самоврядна — закріплене в Конституції та в Законі

України про місцеве самоврядування право територіальної громади на здійснення місцевого самоврядування [23].

Слушною є думка В. А. Григор'єва, що зазначені ознаки досить чітко окреслюють структурно-функціональний характер територіальної громади, але описують лише її зовнішньо, атрибутивно, не розкриваючи її специфіки як особливої, відносно невеликої спільноти локально-територіального функціонування з притаманними їй демографічними, організаційними, економічними, соціально-психологічними, географічними та іншими особливостями1 [24, с. 123].

В. Кампо вважає, що початковим суб'єктом місцевого самоврядування фактично виступає територіальний колектив в особі жителів села (сіл відповідної сільради), селища або міста. Усі члени територіальної громади є носіями територіальних інтересів, причому «інтереси територіальної спільності можуть для практичного життя людини мати іноді більше значення, аніж інтереси класу або нації» [25, с. 71]. При цьому становище громади та моральний настрій її членів, які проживають разом, мають спільні житлові, освітні, культурні, а часто й релігійні інтереси, забезпечують у її межах природним шляхом міцний громадський порядок та утворюють умови для ефективного управління таким об'єднанням [16].

Ці характеристики є важливі для розуміння моральних, моральнісних та інших соціальних підстав формування відповідних спільнот.

Певною прихильністю до «системності» в розумінні територіальної громади характеризується позиція В. Кравченка, котрий розглядає її в трьох аспектах. По-перше, це базова адміністративно-територіальна одиниця, по-друге — форма організації місцевої влади, по-третє — господарюючий суб'єкт цивільно-правових відносин [26, с. 82.].

Останні дві ознаки мають місце і в дефініції Б. Баранчикова, який трактує місцеве самоврядування одночасно як публічно-владну установу, тобто корпорацію публічного права, яка здійснює публічну владу в межах конкретних міських, сільських та інших видів поселень, і корпорацію, що

виступає суб'єктом цивільно-правових відносин, за допомогою яких вона вирішує багато питань місцевого значення [27, с. 27].

Незважаючи на різноманітність підходів до розуміння територіальної громади, у літературі склався погляд на неї як на суспільне явище з певними притаманними їй ознаками. Визнання територіальних громад сіл, селищ та міст суб'єктами публічно-правових, муніципальних відносин свідчить про те, що територіальна громада є суб'єктом публічного права. Не викликає сумнівів, що територіальна громада як суб'єкт публічного права є учасником саме публічно-правових відносин. Разом з тим, не варто заперечувати, що членство в громаді пов'язувалося не лише з місцем проживання, але і з наявністю приватних, майнових інтересів. До речі, про наявність майнового інтересу як у кожної окремої територіальної громади, так і у її членів в науковій літературі йдеться досить часто.

Так, В.Кравченко відзначає, що місцевому самоврядуванню властиві якості публічно-правового і приватно-правового характеру [28, с.50]. О. В. Батанов серед критеріїв первинності територіальної громади в аспекті її місця в системі сучасного муніципалізму слушно виділяє матеріально фінансовий, адже територіальній громаді належить право комунальної власності [29, С.389].

Якщо суб'єкт співробітництва наділений публічно-приватною природою, то чи можна стверджувати про наявність такої природи, що виникають у відносинах співробітництва?

Очевидним, є той факт, що відносини зі співробітництва виникають в інтересах територіальних громад, в тому числі і майнових. До прикладу, управління спільним комунальним майном чи створення спільного комунального підприємства. Доводити невід'ємність приватного елементу у правовій природі співробітництва будемо під час всього дисертаційного дослідження.

Адже члени територіальної громади (жителі відповідних адміністративно-територіальних одиниць) є учасниками не лише політичного

життя, але й економічного. Реалізуючи своє право на місцеве самоврядування, вони беруть участь у вирішенні питань місцевого значення у різних сферах місцевого життя: окрім політичної, також в економічній, соціальній тощо. А реалізуючи свої економічні права та соціальні права, особливо, право на приватну власність, право на підприємництво, право на вибір професії і занять тощо в межах своїх аміністративно-територіальних одиниць, члени територіальної громади задовольняючи свої приватні інтереси, сприяють розвитку соціально-економічного потенціалу свої громад, матеріального добробуту суспільства.

«Усе це, - як слушно відзначив О.В.Батанов, - переконливо ілюструє як значну роль економічних прав і свобод як інституту реалізації місцевого самоврядування, так і вплив місцевого самоврядування на забезпечення і, більш того, на саму природу відповідної групи прав і свобод» [9, С. 476].

Наведене справедливе і для інституту співробітництва територіальних громад. Оскільки від співробітництва кожен член територіальної громади має право на задоволення власного інтересу. До прикладу, отримання якісних соціальних послуг, користування об’єктами комунальної власності, отримання об’єктів комунальної власності у користування, в оренду.

Тому слід враховувати, що територіальна громада — це складна форма суспільної організації, сукупність людей (місцевих жителів), які мають право на публічних засадах у межах певної території на реалізацію власних цілей і задоволення потреб у публічно-правовій формі.

Численні проблеми у практичній реалізації громадянами України своїх муніципальних прав зумовлюють і актуальність питання про удосконалення законодавства України в частині уточнення дефініції “територіальна громада”.

Під час засідань робочої групи Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування у 2017-2018 рр. було висловлено чимало пропозицій щодо внесення змін до Закону про місцеве самоврядування, проекту Закону «Про

внесення змін до деяких законів України щодо демократії участі та статутної нормотворчості». На засіданнях робочої групи широка дискусія розгорнулася щодо питання про членів територіальної громади: хто саме до них належить, за яких умов та на яких підставах їх можна віднести до останніх [29].

Очевидно, що нині не можна ігнорувати фактичну належність до членства у громадах такі категорії осіб як біженці та внутрішньо переміщені, у зв'язку із ситуацією, що склалася на Сході України та Автономній Республіці Крим. До того ж необхідно пам'ятати, що в державі діє інститут реєстрації місця проживання відповідно до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні».

Загалом термін "територіальна громада" має багато синонімів у державах Європи, що пов'язано з історичними, мовними, культурними та іншими чинниками розвитку. Синонімами територіальної громади є такі поняття, як "муніципалітет", "комуна", "ґміна" та інше.

Так, згідно зі ст. 28 (п. 2.) Конституції Німеччини 1949 року за громадою закріплене виключне право на вирішення справ локального спрямування в межах загальнодержавного законодавства. Вона визнає громади як "територіальні корпорації" та в загальних рисах регулює питання їх прибутків [30].

Стаття 164 Конституції Польської Республіки визначає, що основною одиницею територіального самоврядування є громада (gmina). Інші одиниці регіонального або місцевого і регіонального самоврядування визначаються окремим законом. Громада виконує усі завдання територіального самоврядування, не віднесені до компетенції інших одиниць територіального самоврядування. Відзначимо, що у Конституції Польщі безпосередньо не йдеться про співробітництво територіальних громад. Натомість у ст. 172 закріплено право на об'єднання одиниць територіального самоврядування. Вони також мають право вступати до міжнародних об'єднань місцевих і регіональних самоврядних спільнот, співпрацювати з місцевими і регіональними спільнотами інших держав [28].

Відповідно до ст. 72 Конституції Французької Республіки, територіальними колективами Республіки є комуни, департаменти, регіони, колективи зі спеціальним статусом, а також заморські колективи. У частині другій цієї статті закріплюється право територіальних колективів «ухвалювати спільні рішення в межах своїх повноважень для більш ефективної їх реалізації на місцевому рівні.

Таким чином опосередковано визначається право територіальних колективів на співробітництво. Про організацію спільної діяльності територіальних колективів йдеться і у частині четвертій цієї ж статті: «Якщо реалізація компетенції потребує залучення кількох колективів, закон може уповноважити один з відповідних колективів або їх об'єднання організувати спільну діяльність». Отже, Конституцією Франції передбачається необхідність законодавчого визначення організації спільної діяльності територіальних колективів [29].

Глава V Конституції Італійської Республіки носить назву "Регіони, провінції, комуни". Відповідно до ст.114, Республіку утворюють комуни, провінції, метрополітенські міста, регіони і держава. Комуни, провінції, метрополітенські міста і регіони є автономними утвореннями з власними статутами, повноваженнями і функціями [30].

У розумінні територіальної громади погоджуємося з думкою, що територіальна громада як первинний системоутворюючий елемент місцевого самоврядування насамперед є «природною» корпоративною одиницею, автономність якої виходить не виключно від державної влади, а від суверенітету народу. Держава визнає її діяльність, що реалізується жителями – членами територіальних громад. Вона з допомогою правових засобів лише впорядковує самоврядну активність місцевого населення, не встановлюючи її й санкціонує муніципальні функції і повноваження, пов'язані з регулюванням питань місцевого життя.

Ураховуючи зазначене, на нашу думку, територіальна громада — це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з жителів

(громадян України, іноземців, осіб без громадянства, біженців, внутрішньо переміщених осіб), як на законних підставах проживають на відповідній території та/або мають у власності нерухоме майно і сплачують місцеві податки, які безпосередньо або через сформовані представницькі органи вирішують питання місцевого значення та пов'язані індивідуально-територіальними зв'язками системного характеру.

Варто зауважити, що багато як українських, так і зарубіжних дослідників-правознавців використовують терміни – «міжмуніципальне співробітництво» (далі – ММС), «міжмуніципальне партнерство», «міжмуніципальна співпраця», ототожнюючи їх з поняттям «співробітництво територіальних громад». Із такою позицією автор не може погодитися.

Як ми вже зазначали, етимологічно термін «співробітництво» має таке значення: спільна діяльність, співучасть, співпраця, партнерство, взаємодія тощо.

Очевидно, що терміни «ММС», «міжмуніципальне партнерство», «міжмуніципальна співпраця» є синонімами, на відміну від поняття «співробітництво територіальних громад». Тому при розмежуванні досліджуваних інститутів, в першу чергу, відіграє роль суб'єктний склад співробітництва територіальних громад та ММС.

Термін «міжмуніципальний» в науковій літературі досить часто розглядається, і ми з цим згодні, в контексті взаємодії муніципальних утворень як особливих суб'єктів муніципального права. Тим часом окремі автори вважають, що міжмуніципальне співробітництво - це система взаємодії виключно органів місцевого самоврядування, одне з важливих напрямків їх функціонування.

Так, суб'єктами співробітництва є територіальні громади сіл, селищ, міст. Територіальні громади здійснюють співробітництво через сільські, селищні та міські ради (ст.3 Закону про співробітництво). А здійснювати ММС можуть як безпосередньо територіальні громади, так і їх представницькі органи. Проте коло суб'єктів ММС є набагато ширшим.

Адже до нього залучаються не лише органи місцевої влади, а й представники приватного сектору, громади, науки та інші зацікавлені сторони.

Цікавою видається позиція щодо ототожнення порівнюваних нами понять, виходячи з суб'єкта, який його здійснює. Тобто поняття «територіальна громада» тотожне поняттю «муніципалітет». Їх розглядають як первинні суб'єкти місцевого самоврядування. Та з цим погодитися неможливо з огляду на таке.

Насамперед визначимо, що таке муніципалітет (через часто згадуване слово «муніципальний»). Походження згаданого терміна сягає глибокої давнини. Munis у перекладі з латини означає тяжкість, тягар, асаріо, recipio – беру, приймаю. Відповідно «міське управління, яке уповноважене урядом, бере на себе тягар громадських справ, відповідальність за виконання різних питань, зокрема господарських, і розпоряджатися фінансами називається муніципалітетом, а його діяльність муніципальним господарством» [Василенко И. А. Административногосударственное управление в странах Запада: США, Великобритании, Франции, Германии / И. А. Василенко. – М. : Логос, 1998. – 168 с., с. 118]. Із визначення можна зробити висновок, що муніципалітет – це структура управління міським господарством.

Тож слід погодитися з визначенням міжмуніципального співробітництва як відносини між двома або кількома органами місцевого самоврядування (базового рівня), які мають статус юридичних осіб і, відповідно, певну політичну, юридичну та фінансову автономію (згідно з принципами Європейської хартії місцевого самоврядування) [Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с., С. 5]

Сьогодні в Україні територіальна громада не має статусу юридичної особи. Проте, відповідно до ст.16 Закону про місцеве самоврядування юридичними особами є органи місцевого самоврядування. Крім того, ст.15

вказаного Закону передбачено, що органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання, які підлягають реєстрації відповідно до Закону України "Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань". Проте асоціаціям та іншим добровільним об'єднанням органів місцевого самоврядування не можуть передаватися владні повноваження органів місцевого самоврядування.

Тому пропонуємо розмежовувати ці поняття, в першу чергу, за суб'єктним складом. Також до ключових критеріїв розмежування цих правових інститутів відносимо підстави їх виникнення, зміст, організаційно-правові форми та функції, тобто відповідні елементи правової природи.

Наприклад, П. М. Любченко зазначає, що ММС необхідно розуміти як відносини між двома і більше громадами, які регулюються угодою про співпрацю, укладеною уповноваженими органами на добровільній основі, з метою об'єднання зусиль для вирішення окремих (більшості) питань місцевого значення. Міжмуніципальне співробітництво вимагає від громад добровільного обмеження власної автономії заради підвищення якості життя громадян на відповідній території, воно має ґрунтуватися на чітких цілях і бажанні через посилення солідарності і партнерства досягти необхідного результату [5, с. 124]. Ця дещо загальна дефініція, на нашу думку, більшою мірою розкриває зміст співробітництва територіальних громад, а не інституту ММС.

Зарубіжні вчені А. О. Петроградська та А. С. Серебриннікова (позицію яких підтримуємо частково) розуміють міжмуніципальне співробітництво як відносини між двома або кількома органами місцевого самоврядування, тобто органами базового рівня місцевого самоврядування, які мають статус юридичних осіб та мають певну політичну, юридичну і фінансову автономію

(відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р.) [7, с. 34; 11, с. 21].

А.С.Серебриннікова дає наступне визначення міжмуніципального співробітництва – це форма реалізації місцевого самоврядування, що представляє собою різні способи спільної діяльності органів місцевого самоврядування двох і більше муніципальних утворень (тобто територіальних громад), при збереженні у муніципальних утворень самостійного статусу [11, с. 43]. Таким чином акцент робиться саме на множинності способів спільної діяльності муніципальних утворень.

Ще одна особливість співробітництва територіальних громад полягає у тому, що територіальні громади на договірній основі об’єднують свої зусилля та ресурси для вирішення існуючих проблем власного розвитку. Укладення договору про співробітництво є ключовим критерієм розмежування досліджуваних інститутів. Адже ММС може бути і недоговірним, може вимагати компромісів, консультацій, оцінювання, стратегічного планування та визначення цілей без укладення відповідного договору. Це оптимізує використання знань і ноу-хау партнерських муніципалітетів, допомагає для усунення дублювання зусиль, та розвиває культуру організаційної співпраці. В широкому розумінні поняття "міжмуніципальне співробітництво" характеризує взаємовідносини, засновані на принципах взаєморозуміння, взаємовигоди та довіри [35, С. 26].

Безсумнівно, ММС можна розглядати як будь-який вид співпраці між суб’єктами місцевого самоврядування задля вирішення проблем місцевого значення. Зокрема, це співробітництво територіальних громад на договірній основі, добровільне об’єднання територіальних громад, створення та функціонування різного рівня асоціацій органів місцевого самоврядування.

Порядок добровільного об’єднання територіальних громад визначений Законом України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» (далі – Закон про об'єднання).

Варто наголосити на тому, що в Україні на сьогодні активно діють Асоціація міст України, Асоціація органів місцевого самоврядування України, Українська асоціація місцевих і регіональних влад, Асоціація демократичного розвитку України, Асоціація сільських, селищних, міських рад, Асоціація районних у місті рад України, Ліга історичних міст України. Правове регулювання таких об'єднань здійснюється на підставі Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування». Тому зазначені напрямки співпраці можна розглядати як окремі самостійні види міжмуніципального співробітництва.

Автор доходить до висновку, що співробітництво є характерним для децентралізованої територіальної адміністративної системи, сутність якого полягає у наступному: чим вищою є ступінь автономії громад, тим більші вони мають можливості до співпраці з іншими заінтересованими територіальними громадами. Головний зміст співробітництва полягає у тому, що його необхідно розглядати як ефективний інструмент покращення якості надаваних послуг, удосконалення менеджменту органів місцевого самоврядування, а також як «перехідну» форму в процесі реформування в Україні місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Міжмуніципальне співробітництво (партнерство) є однією з форм горизонтальної взаємодії органів місцевого самоврядування задля спільного сталого розвитку. Його можна розглядати як системну співпрацю органів місцевого самоврядування базового рівня (громад, муніципалітетів тощо) на суміжних територіях для вирішення спільних проблем для покращення якості надання послуг населенню та підвищення конкурентоспроможності місцевої економіки. Саме місцева влада є найбільш компетентною у можливостях, справах і проблемах регіону, вона володіє найбільш докладною інформацією про потреби місцевої спільноти і тому здатна узагальнювати та артикулювати її інтереси.

Проте не можна заперечувати наявність спільних ознак між співробітництвом територіальних громад та ММС. Розвиток як однієї, так і

іншої форм співробітництва, має сприяти підвищенню якості послуг, що надаються громадянам органами місцевого самоврядування – це їх кінцева мета. Її можна досягти завдяки ефекту масштабу. Чим більша кількість громадян користується певними послугами або чим більш масштабними є ці послуги, тим нижчими є витрати, пов'язані з їх наданням. Якщо певна послуга надається для двох або більше територіальних громад, кількість користувачів зростає, завдяки чому знижуються виробничі та інші витрати. Зауважимо, що мета співробітництва територіальних громад і ММС може співпадати. До того ж тотожними можуть виступати і об'єкти, на які спрямовуються досліджувані види співробітництва.

Проте ММС за предметами, суб'єктами, видами процедур, форм має досить широкий, швидше невизначений зміст. А запровадження в правовий обіг правової категорії «співробітництво територіальних громад» має свої підстави. Закон про співробітництво регламентує специфіку відносин, що виникають при договірному співробітництві між територіальними громадами, визначає форми і конкретизує процедури співробітництва і виокремлює цей інститут від суміжних у муніципальному праві.

Цікавим є досвід Російської Федерації (далі – РФ) щодо рівнів, на яких може виникати співробітництво. Так, у Федеральному законі № 131-ФЗ «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» від 2003 року ідеї співробітництва суб'єктів місцевого самоврядування отримали якісний розвиток. Перш за все, варто відзначити, що Законом введена багатоповерхова і багатопрофільна система співробітництва. У структурному плані вона включає в себе *три рівні:*

по-перше, *на рівні муніципальних утворень* існує можливість створення представницькими органами міжмуніципальних господарських товариств у формі закритих акціонерних товариств, товариств з обмеженою відповідальністю та некомерційних організацій у формі автономних некомерційних організацій, фондів. Якщо перенести таку практику на Україну, то територіальні громади можуть створювати спільні підприємства

у різних організаційно-правових формах. Сьогодні така форма співробітництва активно розповсюджена в Україні.

По-друге, *на регіональному рівні* в кожному з суб'єктів федерації створюються ради муніципальних утворень відповідного суб'єкта, а також здійснюються інші не заборонені законодавством форми співробітництва. У нас же можна використовувати лише ті, що передбачені законом.

По-третє, *на федеральному рівні* може бути утворено єдине загальноросійське об'єднання муніципальних утворень, а також інші міжмуніципальні об'єднання, якщо їх створення не суперечить чинному праву.

Найбільш очевидним і безпосередньо випливають з Федерального Закону «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» [36, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/] є поділ муніципального співробітництва на обов'язкове і добровільне.

Ще однією важливою класифікацією міжмуніципального співробітництва у РФ є його поділ за територіальними масштабами. Виходячи з цього передбачено наступні види міжмуніципального співробітництва: внутрішньорегіональне міжмуніципальне співробітництво (беруть участь два або більше муніципальних утворення або органу місцевого самоврядування, але не більше половини муніципальних утворень одного суб'єкта РФ і не беруть участі муніципальні утворення інших суб'єктів); регіональне міжмуніципальне співробітництво (беруть участь більшість муніципальних утворень одного суб'єкта РФ. Найбільш очевидним прикладом такої співпраці є створення Рад муніципальних утворень суб'єктів РФ); міжрегіональне міжмуніципальне співробітництво (беруть участь муніципальні утворення кількох суб'єктів РФ. Як, на приклад, Асоціація сибірських і далекосхідних міст, Асоціація міст півдня Росії, Союз міст Заполяр'я і Крайньої Півночі; загальноросійське міжмуніципальне співробітництво (беруть участь муніципальні утворення всіх або більшості суб'єктів РФ. Така співпраця знаходить своє вираження в діяльності єдиного

загальноросійського об'єднання муніципальних утворень, а також таких некомерційних організацій як Союз російських міст, Російський союз місцевої влади, Союз малих міст Росії); міжнародне міжмуніципальне співробітництво (пов'язано зі співпрацею російських муніципальних утворень або їх представників з муніципальними утвореннями інших країн). Даний вид міжмуніципального співробітництва в першу чергу здійснюється в роботі Конгресу місцевих і регіональних влад Європи. У той же час російські муніципальні утворення можуть і безпосередньо взаємодіяти з муніципальними утвореннями інших держав.

Одночасно з цим зазначений вище Федеральний закон РФ передбачає поділ форм міжмуніципального співробітництва на *організаційно-асоціативні (союзні),* пов'язані з досягненням позаекономічних цілей, і *господарські,* спрямовані на акумулювання фінансово-економічного потенціалу двох і більше муніципальних утворень для спільного задоволення тих чи інших, охоплених змістом питань місцевого значення, потреб населення.

Подібні види і форми міжмуніципального співробітництва у РФ є досить схожі із визначеними у чинному законодавстві України формами співробітництва територіальних громад.

Варто відзначити, що в Україні інститут співробітництва (в широкому розумінні) має і міжнародний зріз. Україна приєдналася до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями[1] (Мадрид, 21 травня 1980 р.). згідно з Постановою Верховної Ради № 334-ХП від 14.07.1993 р. [37]

Відповідно до ч. 1 ст. 2 цієї 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. Транскордонне співробітництво здійснюється в межах компетенції територіальних общин або властей, визначеної внутрішнім законодавством. Межі та характер такої компетенції цією Конвенцією не змінюються.

До речі, ч. 2 ст. 2 цієї Конвенції регламентовано, що територіальні общини або власті общини, власті або органи, які здійснюють місцеві або регіональні функції та визнаються як такі внутрішнім законодавством кожної держави. Однак кожна Договірна Сторона під час підписання цієї Конвенції або після цього у повідомленні на ім'я Генерального секретаря Ради Європи може визначити общини, власті або органи, види діяльності і форми, якими вона має намір обмежити сферу застосування цієї Конвенції або які вона має намір виключити з неї.

Конвенція передбачає зобов'язання її учасника підтримувати та заохочувати транскордонне співробітництво між територіальними громадами та/або органами влади сторін; сприяти укладанню необхідних угод та досягненню домовленостей. Згідно з цим документом, кожен з його учасників має прагнути усунути будь-які юридичні, адміністративні або технічні труднощі, що можуть затримати розвиток та безперешкодне здійснення транскордонного співробітництва, та у разі необхідності проводить консультації з іншою або іншими зацікавленими Договірними Сторонами.

У розвиток положень Мадридської конвенції 1980 р. було ухвалено Закон України «Про транскордонне співробітництво» [38] яким визначено його правові, організаційні та економічні засади.

У науковій літературі транскордонне співробітництво розуміють як один із інноваційних елементів реалізації державної регіональної політики, який має сприяти зміцненню добросусідства та реалізації скоординованих дій щодо зменшення негативного впливу кордонів на повсякденне життя громадян, забезпечення доброго врядування на регіональному рівні [Місцеве

самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.].

Натомість, статтею 1 Закону про транскордонне співробітництво визначено, що транскордонне співробітництво - спільні дії, спрямовані на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, наукових, технологічних, екологічних, культурних і інших відносин між суб'єктами і учасниками таких відносин в Україні і відповідними суб'єктами і учасниками таких відносин із сусідніх держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством.

Суб'єктами транскордонного співробітництва є територіальні громади, їх представницькі органи та їх об'єднання, місцеві органи виконавчої влади України, що взаємодіють з територіальними громадами та відповідними органами влади сусідніх держав у межах своєї компетенції, встановленої чинним законодавством України та угодами про транскордонне співробітництво (абзац 4 ст. ч.1 ст. 1 Закону про транскордонне співробітництво).

З аналізу цих норм, видається очевидною відмінність суб'єктного складу та характеру відносин транскордонного співробітництва від досліджуваного нами предмета. Зокрема, суб'єктами співробітництва є лише територіальні громади сіл, селищ та міст, на відміну від широкого кола суб'єктів транскордонного співробітництва. При співробітництві територіальних громад обов'язковим є його договірний характер, чого не можемо сказати про транскордонне співробітництво.

Важливо акцентувати увагу на відмінності мети порівнюваних нами видів співробітництва. У випадку транскордонного, - основною метою є формування добросусідських відносин та поглиблення взаємодії суб'єктів та учасників транскордонного співробітництва, що сприяє спільному

вирішенню завдань місцевого та регіонального розвитку, на основі відповідних принципів (ст. 2 Закону про транскордонне співробітництво).

Натомість, співробітництво територіальних громад здійснюється 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 (ст. 1 Закону про співробітництво).

Тому можемо дійти висновку, що співробітництво територіальних громад має виключно внутрішній характер, а транскордонне співробітництво – зовнішній. Це все дозволяє констатувати, що порівнювані інститути мають різну правову природу.

До цього, у юридичній відомості відсутні дослідження щодо співвідношення інститутів співробітництва ттериторіальних громад і транскордонного співробітництва.

Слід зауважити, що дефініція співробітництва територіальних громад, визначена у Законі про співробітництво, не розкриває повного змісту цього поняття. У ній, зокрема, не врахований момент строковості співпраці територіальних громад, не враховуються принципи територіальності, добровільності.

Тому важливо охарактеризувати ознаки інституту співробітництва територіальних громад. Співробітництво – це спільна діяльність (співпраця) декількох територіальних громад. Закон про співробітництво не визначає кількість учасників для буд-яких видів договорів. Очевидно, це не має значення для досягнення цілей співробітництва. Згідно з переліком зареєстрованих договорів за даними Міністерства розвитку громад та територій України станом на 01 березня 2021 р. учасниками кожного виду співробітництва, їх є п’ять, можуть бути як 2-3, так і більше 10 [40]. При цьому учасниками проектів можуть бути міські (не дуже часто) та сільські і селищні територіальні громади.

Співробітництво передбачає партнерські відносини, за яких сторони добровільно погоджуються співпрацювати та надавати певні ресурси для отримання обопільної користі, яка була б недосяжною у разі їх самостійної (ізольованої) діяльності. Це випливає з договірної природи співробітництва.

Підставою виникнення відносин співробітництва є договір про співробітництво. Відповідно до ст. 9 Закону про співробітництво, 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. Примірна форма договору про співробітництво визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування.

Спільна діяльність територіальних громад може стосуватися однієї або кількох галузей (сфер), які належать до визначеної компетенції органів місцевого самоврядування відповідного рівня. Як наприклад, відповідні органи місцевого самоврядування можуть започаткувати співробітництво у сферах соціально-економічного та культурного розвитку територій, житлово-комунального господарства, транспорту, освіти, охорони здоров ‘я тощо.

Співробітництво має свою ціну для кожного із партнерів: воно потребує зусиль, фінансування та спільного використання ресурсів (кадри, земля, обладнання, будівлі тощо). Так, згідно ст. 10 Закону про співробітництво, для забезпечення виконання повноважень згідно із Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" та підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів органи місцевого самоврядування суб’єктів співробітництва на підставі договору про співробітництво можуть делегувати одному із суб’єктів співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів.

У договорі має бути визначено обсяг коштів місцевих бюджетів, що передаються місцевому бюджету органу місцевого самоврядування суб'єкта співробітництва на виконання делегованих завдань.

Аналогічно, договір про співробітництво у частині реалізації спільного проекту повинен, зокрема, містити: обсяги фінансування спільного проекту органами місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва (ст.11). Договір про співробітництво у частині спільного фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності повинен, зокрема, містити: перелік підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, що передбачається спільно (усіма суб'єктами співробітництва) фінансувати (утримувати); 2) 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 (ст. 12) [40].

Співробітництво, як правило, розраховано на певний період, разом з тим у договорі може не вказуватись строк його завершення. Законом визначено, що договір про делегування, має зокрема, містити строк, на який делегуються відповідні завдання (ст.10). Строк дії та умови реалізації має містити і договір про співробітництво у частині реалізації спільного проекту повинен, зокрема (ст..11). Натомість для договору про спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної (с.12) Законом про співробітництво не встановлено вимоги строковості. Це є стосується договорів про утворення спільних комунальних підприємств, установ, організацій, утворення спільного органу управління (ст.13, 14 Закону про співробітництво).

Органи місцевого самоврядування здійснюють контроль за діяльністю відповідно створених структур, якістю надання послуг, що є предметом відповідних договорів та результатом співробітництва. Форми і методи

такого контролю та порядок його здійснення має передбачатися у договорі про співробітництво (ст.10, 12, 14 Закону про співробітництво).

Співробітництво територіальних громад має реалізовуватись під державним контролем. Статтею 17 Закону про співробітництво визначається, що моніторинг співробітництва здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування. Суб'єкт співробітництва, що згідно з договором є відповідальним за подання звітів про здійснення співробітництва, подає щороку до кінця І кварталу року, наступного за звітним, такий звіт центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування. За результатами аналізу звітів про здійснення співробітництва відповідний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування подає в установленому порядку Кабінету Міністрів України пропозиції щодо його державного стимулювання, а також може оприлюднювати кращі практики співробітництва та ініціювати зміни до законодавства, що регламентує здійснення співробітництва [2].

Деякі із цих ознак можна віднести і до принципів, на яких базуються відносини співробітництва.

У Законі про співробітництво територіальних громад не визначено принципу територіальності. Маємо на увазі, що співпрацювати можуть як ті територіальні громади, що територіально межують одна з одною в межах одного району чи області, або ж не межують одна з одною наприклад, розташовані у різних областях країни.

З цього випливає, що договори про співробітництво можуть укладатися на локальному рівні, тобто між суміжними громадами, розташованими в межах одного адміністративного району; обласному – коли співробітництво виникає між громадами, розташованими в межах однієї області, але в різних

районах; та міжобласному – коли співробітництво функціонує між територіальними громадами, розташованими у різних областях нашої країни.

Зауважимо, що таке співробітництво може виникати незалежно від форми, яку обрали його суб'єкти. З практичної точки зору, обласне та міжобласне співробітництво на сьогоднішній день не можемо назвати перспективи, що зумовлено питаннями бюджетної політики.

Наведене дає підстави зробити такий висновок.

Співробітництво територіальних громад – це самостійний комплексний інститут муніципального права. Йому притаманні свої особливі, ідентифікуючі ознаки матеріального та процесуального характеру, договірна публічно-правова природа.

Нами пропонується розуміти співробітництво територіальних громад як конституційно детерміновані, муніципально-правові відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах, у визначених законом формах, строково або безстроково, 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, із можливим обмеженням їх самостійності, на підставі та умовах, визначених договором, що має публічно-правову природу.

1.2. Характеристика правового регулювання співробітництва територіальних громад в Україні

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.

Недосконаліть і законодавча невизначеність існуючого адміністративно-територіального устрою України стримує соціально-економічний 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 самостійно 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.

Правову основу інституту співробітництва територіальних громад в Україні становлять Хартія, Конституція України, Закони про місцеве самоврядування, про співробітництво та ряд підзаконних нормативно-правових актів.

Підходи до співробітництва територіальних громад, визначені Хартією, є окремим предметом дослідження, про які йтиметься у наступному підрозділі.

Огляд національного законодавства щодо співробітництва територіальних громад варто розпочати з положень Основного Закону України.

Вперше за новітніх часів на конституційному рівні в Україні було проголошено, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст.7), і цілий розділ XI Конституції присвячено конституційним основам самоврядування. Таким чином, відкрито конституційні можливості широкого розвитку місцевого самоврядування в Україні як одного з дуже важливих і необхідних елементів демократичної держави.

Абзац 2 статті 142 Конституції України проголошує: «…територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби» [1]. 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, співробітницто 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.

Це, ймовірно, стало однією з причин того, що в Проекті Закону про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) (реєстр. № 4178а), внесеному 26.06.2014 р. Президентом України, положення про співпрацю територіальних громад взагалі пропонувалося виключити. Цей законопроект вносився вже в той період, коли був прийнятий профільний Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року. Безумовно, ця пропозиція є неприйнятною, адже виключення з Конституції України норми, яка закріплює співробітництво між територіальними громадами, суттєво звужує права територіальних громад. Такий підхід суперечить Європейській хартії місцевого самоврядування, згідно з якою місцеві власті мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону створювати консорціуми з іншими місцевими властями для виконання завдань, що становлять спільний інтерес (ст. 10).

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 [2].

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 проектів 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’єктість 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 проектів 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 проекту 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).

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 проектів 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.

У 2014 році в Україні розпочато реалізацію широкомасштабної реформи місцевого самоврядуванню, яка, зокрема, передбачає передачу

більших повноважень від центральної влади органам місцевого самоврядування, розширення їх ресурсної бази, а саме реформа децентралізації. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333 затверджено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, основною метою якої є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Прийняття у 2014 році Закону про співробітництво територіальних стало закономірним напрямом реформи з децентралізації державної влади.

Ним визначено організаційні, фінансові, бюджетні та інші форми відносин між територіальними громадами з метою їх добровільного об'єднання, встановлює форми державної підтримки такого об'єднання, гарантує незмінність статусу населених пунктів сільської чи міської місцевості тощо.

Окрім того, Верховною Радою України впродовж 2014-2015 років прийнято також низку інших законодавчих актів з питань реалізації реформи децентралізації, зокрема закони України "Про засади державної регіональної політики", "Про добровільне об'єднання територіальних громад", "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин" тощо.

Так, 01 квітня 2014 р. Кабінетом Міністрів України схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [41], метою якої є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення й підтримки повноцінного

життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Відповідно до згаданої Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [41], модернізація системи місцевого самоврядування мала бути проведена у два етапи.

Так, на першому етапі її впровадження (впродовж 2014 р.) було передбачено проведення таких заходів: у першочерговому порядку внести до Конституції України зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними; розробити проекти та прийняти акти законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення; створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування; створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об’єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об’єднаним громадам протягом п’яти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності; створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно- організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такого співробітництва; законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою; здійснити моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах та розробити проекти 38 нормативних актів, необхідних для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою [42].

На другому етапі реалізації Концепції (2015–2017 рр.) передбачено такі завдання: уніфікувати та стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади, з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів і визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування .

Серед інших важливих кроків (заходів) реформи потрібно назвати такі: провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі й місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування; удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами.

Варто підкреслити, що для реформи місцевого самоврядування в Україні є характерною комплексність завдань, адже вона вбирає в себе ознаки різних видів (типів) реформ децентралізації, що було реалізовано в різних європейських країнах.

З метою забезпечення реалізації Закону про співробітництво, Урядом України та Мінрегіоном як центральним органом виконавчої влади, уповноваженим на реалізацію державної політики у сфері місцевого самоврядування, затверджено низку важливих нормативно-правових актів, зокрема накази Мінрегіону від 27.08.2014 № 233 «Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад» (далі – Наказ № 233) [43] та від 15.08.2014 р. № 225 «Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад» (далі – Наказ № 225) [44] та ін.

Наказом Мінрегіону № 233 відповідно до Закону про співробітництво затверджено примітні форми договорів: про співробітництво територіальних громад у формі делегування виконання окремих завдань; про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільних проектів;

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 [43] .

Наказом Мінрегіону № 225 визначено механізм формування та ведення реєстру про співробітництво територіальних громад Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Метою ведення реєстру є: обліку та моніторингу договорів про співробітництво; відкритості, доступності інформації про укладені договори про співробітництво. Формування реєстру здійснюється шляхом внесення до нього договорів про співробітництво. Реєстр ведеться українською мовою в електронній формі [44].

Зазначений Реєстр договорів про співробітництво, на нашу думку, потребує суттєвого вдосконалення. Згідно з даними, що містяться у ньому, можна отримати по суті лише статистичні дані про відповідні договори. До цих відомостей належать: дата реєстрації договору, назва представницьких органів, що є сторонами договору, форма договору та його назва, якщо має місце реалізація спільного проекту, та строк дії договору. Така інформація не надає жодної інформації про зміст договору, ефективність та результати його виконання.

Така ситуація викликає суттєві зауваження щодо функціонування Реєстру. З одного боку, тут є прогалина, щодо здійснення громадського контролю за діяльність сторін цього договору. Розуміємо, що основним показником ефективності виконання договорів співробітництва є покращення життя жителів територіальної громади. Однак, даючи їм право на ініціювання таких договорів, спрямованих на задоволення спільних інтересів, не можна водночас позбавляти їх права на здійснення відповідного контролю.

Також вважаємо за доцільне, оприлюднювати зміст самих договорів. Враховуючи, що їх природа є переважно публічною, жителі громад повинні мати право на ознайомлення з ними. На нашу думку, за функціональними властивостями Реєстр договорів про співробітництво повинен бути схожим на Реєстр громадських об'єднань. До того ж, інші громади зможуть переймати позитивний досвід, якщо у Реєстрі висвітлюватимуться дані про результати реалізації таких договорів.

Експертами підготовлено відповідний коментар та методичні рекомендації з питань реалізації Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [Лобова М., Заліський Ю., Козіна В. Відповіді на актуальні запитання щодо реалізації Закону України «Про співробітництво територіальних громад». Електронний ресурс: https://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Spivrobitniictvo_ter_gromad_27.12.17.pdf].

Питання співробітництва територіальних громад врегульовано також Бюджетним кодексом України. Частина сьома статті 75 Кодексу передбачає, що територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ з урахуванням статті 93 Кодексу (передача коштів між місцевими бюджетами на здійснення видатків місцевих бюджетів) [46].

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.

Варто також зазначити, що станом на 01 березня 2021 р. в Україні існувало понад 30 тисяч суб'єктів адміністративно-територіального устрою, з

яких понад 29 тисяч сільських та селищних населених пунктів, у яких функціонують 11 550 представницьких органів місцевого самоврядування. Близько 50% територіальних громад мало населення менше ніж тисяча мешканців [3]. Багато із цих громад є занадто малими за розмірами, щоб викликати зацікавленість з боку приватних інвесторів. У зв'язку із цим співробітництво територіальних громад є ефективним інструментом для покращення вже сьогодні якості комунальних послуг, удосконалення муніципального менеджменту, а також гнучкою формою підготовки до проведення комплексної адміністративно-територіальної реформи. Крім того, досить часто таке співробітництво надає змогу знайти більш ефективний підхід до вирішення певних завдань шляхом використання спільних знань і досвіду.

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)) [84] . Якщо неформального співробітництво 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 – невладний 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 спіробітництва, 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.

Публічно-правові структури співробітництва повинні мати статус юридичних осіб, власний бюджет. При цьому форми державної підтримки співробітництва можуть бути доповнені за необхідності прямим державним фінансуванням проектів, які реалізуються в рамках співробітництва, передачею об'єктів державної форми власності в управління суб'єктам співробітництва, а також закріпленням надходжень по окремих державних податках і зборах за бюджетом громад.

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.

Аналізуючи досвід реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні, більшість науковців, дослідників та експертів [8; 11; 23; 30; 37; 38; 50; 55; 62; 65; 86; 89; 105; 112; 115] доходить таких висновків:

– по-перше, система місцевого самоврядування, як правило, торкається широких верств суспільства, тому її реформування не повинно бути різким і кардинальним. Оптимальним рішенням є вибір моделі «реформування зсередини»;

– по-друге, саме при реформуванні системи організації місцевої влади потрібно більше уваги приділяти наявному позитивному досвіду, що має бути покладений в основу нової системи місцевого самоврядування;

– по-третє, для здійснення на практиці реформи місцевого самоврядування необхідно підготувати досить значну кількість кваліфікованих фахівців з комунального права, менеджменту й фінансів. Навіть значні фінансові ресурси не можуть компенсувати помилок управління на місцевому рівні.

У зв’язку із цим особливого значення набувають питання надання якісних адміністративних послуг громадянам. Як уже було зазначено, для подальшого реформування місцевого самоврядування в Україні та забезпечення муніципальної консолідації важливий розвиток співробітництва територіальних громад.

1.3. Співробітництво територіальних громад в контексті Європейської хартії місцевого самоврядування

Хартія 1985 року є основним міжнародно-правовим документом з питань місцевого самоврядування для країн-членів Ради Європи та одним із джерел муніципального права європейських держав. Цей документ окреслює зміст та напрями розвитку місцевого самоврядування в Європі. Його метою є встановлення загальноєвропейських стандартів щодо організації місцевого управління на засадах самоврядності, які є обов'язковими для вказаних країн.

Як відомо, Україна є членом Ради Європи з 1995 р. і на виконання своїх зобов'язань перед цією європейською інституцією наша держава ратифікувала Хартію [47]. У цьому плані показовим є той факт, що ратифікація була здійснена без будь-яких застережень з боку України. Отже, і нині, і тим більше – у майбутньому системному реформаційному процесі (як адміністративно-територіального устрою, регіонального урядування, так і місцевого самоврядування), перед державою стоятиме завдання забезпечити виконання ключових положень Хартії у законодавстві і практиці функціонування місцевого самоврядування в Україні.

В контексті досліджуваної проблематики перш за все варто звернути увагу на мотиваційну складову Хартії, визначену у її Преамбулі. Держави – члени Ради Європи, які підписали Хартію, акцентували, що метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням. При цьому одним методів досягнення такого єднання є укладання угод в адміністративній галузі. Очевидно, на нашу думку, йдеться власне про публічно-правову складову управлінської сфери.

У цьому документі констатується демократична домінанта місцевого самоврядування - органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму, а одним з демократичних принципів, що поділяються всіма державами - членами Ради Європи,

вважається право громадян на участь в управлінні державними справами, яке найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні.

Держави учасниці виказали переконання, що наділення органів місцевого самоврядування реальними повноваженнями може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління та було підкреслено важливість створення відповідних органів місцевого самоврядування на демократичній основі та надання їм широкої автономії щодо реалізації своїх повноважень, а також необхідних ресурсів.

Таким чином, мотивація держав – членів Ради Європи, які підписали Хартію, була обумовлена потребою вироблення стандартів ефективного демократичного управління державними справами, в першу чергу, на місцевому рівні.

В основу Хартії місцевого самоврядування покладено класичний принцип субсидіарності, відповідно до якого саме на нижчих рівнях управління слід вирішувати ті питання місцевого значення, які не має сенсу передавати наверх. Й, разом з тим, у Хартії чітко проводиться ідея адміністративної інституціоналізованості місцевого самоврядування – ключовим суб'єктом місцевого самоврядування визнаються сформовані на демократичній основі відповідні органи місцевої влади.

Згідно з частиною 1 статті 1 Хартії місцевого самоврядування місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення.

Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом (ч. 2 ст. 1).

Основоположне значення має положення, яке міститься у ст. 2 Хартії і проголошує про те, що принцип місцевого самоврядування має бути визнаний у законодавстві або в конституції країни. Слід зазначити, що, реалізуючи положення Хартії, у ст. 7 Конституції України закріплено, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування.

Понятійний характер має ст. 3 Хартії, що містить визначення місцевого самоврядування і включає основні підходи і принципи автономії місцевих влад і їхні взаємовідносини з державою, на території якої діє інститут місцевої демократії. "Під місцевим самоврядуванням мається на увазі право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення" [47].

Виходячи з раніше досліджених підходів до місцевого самоврядування в Україні можна дійти кількох висновків. По-перше, в основі Хартії лежить державницька теорія місцевого самоврядування. Це випливає, насамперед, з того, що органи місцевого самоврядування мають регламентувати, тобто фактично реалізовувати, значну частину державних справ.

Отже, питання місцевого значення як специфічний об'єкт локальної демократії не визначаються і не виділяються. Не пряма вказівка на них міститься в тій частині визначення, де говориться, що державні справи мають вирішуватися в інтересах місцевого населення. По-друге, первинним суб'єктом місцевого самоврядування, відповідно до Хартії, виступає не територіальна громада, а органи місцевого самоврядування.

Таким чином, за змістом Хартії, власне “самоврядування” виявляється, по суті, у формуванні відповідних управлінських органів місцевого рівня. Коли ж вказати на місцевий характер самоврядування – “місцеве самоврядуваня”, - змістовний акцент переноситься на об’єкти і мету функціонування відповідних інституцій – вирішення місцевих справ, забезпечення місцевих інтересів.

Варто наголосити, що відповідний інституційно-змістовний дуалізм місцевого самоврядування як такого безпосередньо виявляється і в інституті співробітництва територіальних громад. З одного боку, вже у назві цього інституту вказується на громадівське його підґрунтя, бо співробітництво реалізують територіальні громади. А з іншого боку, враховуючи форми і механізми співробітництва – воно по суті є співпрацею органів місцевого самоврядування, здійснюваною на договірній основі, яка при цьому має адміністративний характер.

Важливо відзначити, що визначена у частині другій статті 3 Хартії концепція місцевого самоврядування містить положення про те, що місцеве самоврядування як відповідне право має здійснюватись радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи, й визначається, що зазначене положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.

Для інституту співробітництва територіальних громад пряма участь громадян є необхідною умовою легітимації відповідних договорів, що прямо передбачено Законом у формі громадських обговорень пропозиції з питань організації співробітництва та підготовленого комісією проекту договору про співробітництво.

Стаття 4 Хартії регламентує, що головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону. При цьому частина 2 цієї ж статті закріплює, що 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.

Вказана стаття має принципове значення як для місцевого самоврядування в цілому, так і для співробітництва територіальних громад зокрема. У ній закріплюється сфера компетенції місцевого самоврядування, а також відбиті процеси її становлення і динаміки: тут, по-перше, чітко проглядається залежність місцевого самоврядування і його повноважень від суверенної державної влади: "Основні повноваження місцевого самоврядування встановлюються конституцією або законом. Разом з тим це положення не виключає надання органам місцевого самоврядування відповідно до закону окремих конкретних повноважень".

Слід нагадати, що ці вимоги в Україні дотримані. Конституція України закріплює основні повноваження місцевого самоврядування, вони деталізовані і конкретизовані в профільному Законі України від 21 травня 1997 р. Крім того, у Законі України «Про співробітництво територіальних громад» закріплено механізм реалізації права територіальних громад на співробітництво.

Як одну з форм співробітництва визначено делегування завдань однією громадою іншій. Хоча право на таке делегування не зовсім відповідає принципу делегованих повноважень, визначеного Хартією місцевого самоврядування. Адже цим документом передбачається можливість передачі державних та інших повноважень на місцевий рівень з допомогою реалізації принципу єдності місцевих і державних інтересів: "При делегуванні повноважень центральними або регіональними органами місцеві органи самоврядування можуть, наскільки це можливо, мати свободу пристосовувати їх здійснення до місцевих інтересів" [48].

Концептуальні підходи до реалізації цього положення Хартії зазначені в ч. 3 ст. 143 Конституції України. Тут закріплюється механізм забезпечення делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади: держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих

загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом. Згідно з ч. 5 ст. 4 Хартії якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов. А також у процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином.

Тут же закріплюється, що органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Уявляється, що за таких умов органи місцевого самоврядування України навряд чи мають змогу вільно пристосовувати здійснення делегованих повноважень до місцевих інтересів.

Додатковий аргумент на користь вище наведеного висновку міститься у ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [58], що регламентує делегування повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям. Якщо класична форма делегування повноважень припускає їх передачу на добровільних засадах "зверху вниз", то тут, по-перше, спостерігається фактична делегація повноважень "знизу вверх" — від районних і обласних рад (органи місцевого самоврядування асоційованого рівня) до місцевих державних адміністрацій (місцеві органи виконавчої влади). По-друге, таке делегування не є добровільним — у законі не має слів "можливо", "можуть", а є категорична вказівка — "делегують".

Законом про співробітництво вперше закріплено можливість делегування повноважень між суб’єктами місцевого самоврядування. Проте

певну незрозумілість викликає положення, що однією із форм співробітництва є делегування відповідних завдань, а не делегування повноважень. Тому таку форму, очевидно, не можна розглядати як втілення принципу Хартії місцевого самоврядування про єдність місцевих та державних інтересів. На наш погляд, у Законі про співробітництво неправильно застосована юридична техніка, оскільки сутність наведеної форми полягає у передачі завдань, а не їх делегуванні, що суттєво підмінює зміст різних за своєю суттю правових категорій.

На противагу цьому, визначення Законом про співробітництво співробітництва у формі утворення спільного органу управління, є втіленням права органів місцевого самоврядування на пошук оптимальних структур управління і засобів, що відповідають їхнім завданням, визначеного ст. 6 Хартії. Але зауважимо, що закріплення цієї форми має лише декларативний характер. Станом на березень 2021 року договорів у цій формі є найменше.

Думається, що існують дві основні причини такої ситуації. По-перше, це незрозумілість мети та доцільності створення нового органу управління, у зв'язку з тим, що при співробітництві функціонування представницьких органів, тобто рад, продовжується. Ці органи мають свою організацію з визначенням структурних підрозділів та розподіленням компетенції між ними.

По-друге, на фоні реалізації Закону про об'єднання, внаслідок якого утворюється новий суб'єкт місцевого самоврядування – об'єднана територіальна громада із новим представницьким органом – радою, виникає асоціативне сприйняття такої форми співробітництва із добровільним об'єднанням.

Більш того, така форма спіробітництва, на нашу думку, не узгоджується з положеннями Конституції України і базового Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", оскільки органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише

на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Варто також звернути увагу на ст. 8 Хартії місцевого самоврядування, якою визначаються положення про здійснення адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Законом про співробітництво регламентовано окремі положення щодо здійснення державного контролю та моніторингу. Однак, чи відповідають ці норми приписам Хартії варто з'ясувати.

Статтею 8 Хартії встановлено, що такий контроль за діяльність органів місцевого самоврядування:

а) може здійснюватися тільки у формах і випадках, передбачених конституцією або законом;

б) може призначатися тільки для забезпечення дотримання законності й конституційності, включаючи також контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень;

в) має здійснюватися в такий спосіб, щоб ступінь втручання контролюючого органу відповідала значущості інтересів, які це втручання має захистити.

Щодо цих положень Хартії, Конституція України містить ст. 144, відповідно до якої органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Рішення органів місцевого самоврядування за мотивами їх невідповідності Конституції або законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

Статтею 20 Закону про місцеве самоврядування встановлено, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у

здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

Отже, ґрунтуючись на вищенаведеному загальний висновок може бути такий. По-перше, адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні можливий і є легітимним. По-друге, у рішення, прийняті органами місцевого самоврядування в межах законних повноважень, адміністративне втручання заборонене, за винятком випадків, коли такі рішення не відповідають Конституції і законам України. По-третє, можливе не пряме скасування, а тільки призупинення виконання такого рішення в установленому законом порядку (з дотриманням певної процедури) з одночасним зверненням до суду.

Крім того, у ст. 35 Закону України від 9 квітня 1999 р. "Про місцеві державні адміністрації" міститься заборона на втручання місцевих державних адміністрацій у здійснення органами місцевого самоврядування своїх повноважень.

При цьому відповідно до ст. 17 Закону про співробітництво визначає, що моніторинг співробітництва здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування. В Україні цим органом є Мінрегіон України.

Частиною 2 цієї статті також регламентовано, що суб’єкт співробітництва, що згідно з договором є відповідальним за подання звітів про здійснення співробітництва, подає щороку до кінця І кварталу року, наступного за звітним, такий звіт центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування. Це означає, що суб’єкти співробітництва є підзвітними Мінрегіону України.

При цьому визначено, що центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування:

1) за результатами аналізу звітів про здійснення співробітництва подає в установленому порядку Кабінету Міністрів України пропозиції щодо його державного стимулювання;

2) оприлюднює кращі практики співробітництва;

3) ініціює зміни до законодавства, що регламентує здійснення співробітництва.

Таким чином, уявляється, що основні вимоги Хартії стосовно адміністративного контролю в інституті співробітництва в цілому дотримані. Проте, на наше переконання, зазначені в Законі про співробітництво, норми контролю та моніторингу є недостатніми для забезпечення ефективної реалізації співробітництва в України. Система державного контролю має бути більш жорсткішою в рамках співробітництва з огляду на такі чинники.

Насамперед, суб'єктами співробітництва виступають суб'єкти публічного права – територіальні громади сіл, селищ та міст. У співробітництві виражається спільний інтерес членів цих територіальних громад. Найбільш вагомим є те, що досліджуване нами співробітництво є діяльністю, спрямованою на реалізацію конкретного результату, що в подальшому повинно покращити життя мешканців територіальної громади. Тому його можна розглядати як зобов'язання представницьких органів місцевого самоврядування щодо виконання завдань та забезпечення інтересів територіальної громади. За невиконання або неналежне виконання яких можуть застосовуватися відповідні адміністративно-правові санкції.

При цьому, Законом про співробітництво регламентовано необхідність реєстрації договору про співробітництво. Визначення типової форми договору про співробітництво і вимогу щодо його реєстрації може вважатися як окремі певні форми контролю договорів про співробітництво.

Однак, зауважимо, що відповідно до Закону про співробітництво, відсутність реєстрації відповідного договору не тягне ніяких правових наслідків, що, на нашу думку, позбавляє співробітництво як таке нагляду з боку держави, що тягне за собою ризики реалізації співробітництва поза

правовим полем. У цьому зв'язку, вважаємо за доцільне визначити початок дії договору про співробітництво з моменту його державної реєстрації у Мінрегіоні України, а не з моменту підписання сторонами, як це зазначено в Законі.

Крім того, важливо включити до підстав припинення договору про співробітництво в односторонньому порядку – невиконання або неналежне виконання умов договору однією із сторін. Адже, на наш погляд, не зовсім правильно надавати можливість сторонам в односторонньому порядку надати можливість його розірвати без будь-яких на те підстав. Це дасть можливість убезпечити права та законні інтереси добросовісного суб'єкта співробітництва.

Повертаючись до положень Хартії та огляду національного законодавства у сфері співробітництва територіальних громад, зауважимо, що вони закріплюють широку автономію органів місцевого самоврядування та територіальних громад щодо вирішення питань місцевого значення.

Аналіз положень, передбачених Хартією місцевого самоврядування, свідчить про те, що сучасна Європа вбачає у місцевому самоврядуванні надзвичайно важливий елемент демократії. Насамперед, йдеться про зведення ролі держави до необхідного мінімуму, обмеження бюрократичного тиску з боку чиновництва, що сприяє залученню людей до цінностей народовладдя. Досвід самоуправління, а головне – вироблені ним уміння, виховують у населення почуття громадянської відповідальності за прийняття рішень щодо місцевого розвитку.

Нині в Україні триває процес імплементації Хартії місцевого самоврядування, зокрема і у питаннях співробітництва. З точки зору імплементації її положень у Законі про співробітництво цей процес швидше можна назвати позитивним, ніж негативним.

Та неозброєним оком видно ряд проблем, пов'язаних з імплементаційним процесом Хартії місцевого самоврядування у правове поле

держави у сфері співробітництва територіальних громад, зокрема і місцевого самоврядування в цілому.

По-перше, суть принципу субсидіарності полягає в тому, що компетенція у державі розподіляється так, щоб проблеми вирішувалися на тому рівні, де вони виникають. За інших рівних умов перевага надається нижчим, а не вищим органам влади. Пріоритет належить інституті, який знаходиться найближче до громадянина, а отже і найлегше ним контролюється. Та, на жаль, Закон про співробітництво не містить жодних положень про контроль співробітництва з боку територіальної громади.

Адекватний розподіл повноважень між центром і областями тільки сприяв би розвитку держави в цілому, особливо враховуючи потенційну можливість приєднатися в майбутньому до європейських стандартів. З іншого боку, модель влади може бути бюрократичною, тобто такою, що ґрунтується на централізації владних повноважень і ресурсів у виконавчій владі й адміністративній опіці держави над місцевим самоврядуванням.

Щодо останнього, зважаючи на сумний досвід української держави в умовах соціалістичної (або інакше – чітко вираженої командно-адміністративної, політизовано-бюрократичної) влади, видається досить сумнівним розвиток такої моделі. Тому альтернативна - демократична, європейська модель влади є реальним вирішенням проблеми форми влади взагалі. Проблемним залишається і відображення у Конституції України та Законі про місцеве самоврядування [3] принципів місцевої самоврядності визначених Хартією місцевого самоврядування. Про що зазначалося вище та вказувалося на стан відтворення принципів, визначених Хартією у Законі про співробітництво.

Однак, враховуючи все вищезазначене, беззаперечним видається обрання демократичного шляху в Україні, у зв’язку із прийняттям відповідних законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів у сфері децентралізації, починаючи з 2014 року.

Якщо брати до уваги положення Закону про співробітництва, то очевидним є факт реалізації та дотримання у ньому положень Хартії місцевого самоврядування. Та з огляду, на його недосконалий понятійний апарат і відповідні прогалини не можна стверджувати, що Закон про співробітництво є абсолютним втіленням положень Хартії. Проте його прийняття в Україні стало величезним кроком на шляху до зміцнення місцевого самоврядування і забезпечення його реальності в умовах сучасної української державності.

У зв'язку з зазначеним важливо звернути увагу і на положення Утрехтської декларації про добре місцеве та регіональне самоврядування в неспокійний час (2009) [49]. Учасники конференції , відповідальні за місцеве та регіональне врядування серед іншого, зобов'язалися забезпечити ефективне й раціональне співробітництво між усіма заінтересованими сторонами - центральним урядом, місцевими й регіональними владами та їхніми асоціаціями.

За результатами зазначеної конференції учасниками було підписано два важливих для інституту співробітництва територіальних громад договори: Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [50] та Протокол N 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЄС) [51].

Додатковим протоколом до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади встановлено обов'язок держав (сторін та/або учасниць) в рамках своєї юрисдикції забезпечувати кожному право участі у справах місцевого органу влади.

За змістом Протоколу таке право означає можливість кожного вживати рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень та обов'язків місцевого органу влади. Зазначене право й засоби

його реалізації мають бути визначені у законодавстві. Вказаним міжнародно-правовим документом на держави-учасниці покладається обов'язок визначити в законодавстві право громадян брати участь як виборці або кандидати у виборах членів ради або асамблеї місцевого органу на території якого нови проживають. Оскільки територіальні громади здійснюють співробітництво через сільські, селищні та міські ради, для інституту співробітництва важливе значення має забепечення права кожного (члена територіальної громади) брати участь у роботі відповідного представницького органу місцевої ради. Йдеться про можливість участі у засідані сількської, селищної, міської ради як етапі надання згоди на організацію співробітництва відповідно до частини третьї статті 5 Закону про співробітництво, так і на етапі ухвалення відповідною радою рішення про надання згоди на організацію співробітництва чи відмову та делегування представника (представників) до комісії (частини друга статті 6 Закону про співробітництво).

Відзначимо, встановлені у статті 7 Закону про співробітництво організаційні засади комісії не дають детальної характеристики її складу. Цією статтею визначається, що до складу комісії входять у рівній кількості представники усіх суб'єктів співробітництва. Але хто може/не може в силу володіння певним правовоим статусом та/або займаною посадою бути членом комісії – у Законі не визначено. Вважаємо, що з метою кращого забезпечення участі громадськості у прийнятті рішення про співробітництво, зазначена стаття Закону має бути доповнена застереженням щодо формування складу комісії без залучення депутатів чи посадових осіб виконавчих органів рад або ж визначити певні квоти такої участі.

Така пропозиція цілком узгоджується з низкою інших положень Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади .

Зокрема, це стосується вимоги про законодавче визначення будь-яких формальностей, умов чи обмежень стосовно здійснення права участі у

справах місцевого органу; формальностей, які є необхідними для забезпечення етичної чесності і прозорості здійснення повноважень органами місцевого самоврядування; формальностей, умов чи обмежень, необхідних для функціонування справжньої політичної демократії (ст.1) [51].

Крім того, згідно частини другої статті 2 Додаткового протоколу заходи зі здійснення права участі мають включати унормування відповідних процедур залучення людей у консультаційні процеси, процедур доступу до офіційних документів, які є в розпорядженні місцевих органів влади; механіхмів і процедур розгляду скарг і пропозицій стосовно функціонування місцевих органів влади [51].

В контексті інституту співробітництва цікаво звернути увагу і на положення статті 10 Хартії, якими закріплюється право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації.

Відповідно до її положень, 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. Згідно з чинним законодавством України консорціум є організаційно-правовою формою об’єднань підприємств – різновидом господарського об’єднання. Безпосередньо організаційні питання консорціумів регулюються Господарським кодексом України [47]. Цим актом консорціум визначається як тимчасове статутне об'єднання підприємств для досягнення його учасниками певної спільної господарської мети (реалізації цільових програм, науково-технічних, будівельних проектів тощо). Консорціум використовує кошти, якими його наділяють учасники, централізовані ресурси, виділені на фінансування відповідної програми, а також кошти, що надходять з інших джерел, в порядку, визначеному його статутом. У разі досягнення мети його створення консорціум припиняє свою діяльність (п.4 ч.1 ст.120 Господарського кодексу України).

В той же час Законом про співробітництво в якості окремої форми співробітництва передбачено утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій - спільних інфраструктурних об'єктів (ст.4). Відповідно до ст. 63 Господарського кодексу України (далі – ГК України), спільне комунальне підприємство, діє на договірних засадах спільного фінансування (утримання) відповідними територіальними громадами - суб'єктами співробітництва [52].

У цьому зв'язку можемо зробити висновок про існування розбіжностей у формах співробітництва територіальних громад (їх представницьких органів), визначених в Хартії та чинному законодавстві України.

Ще один аспект співробітництва визначає частина 2 статті 10 Європейської хартії місцевого самоврядування, у якій закріплюється 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.

Ці положення свідчать про можливість об'єднання та співпраці органів місцевого самоврядування. Фактично цією нормою визначено основні правові засади співробітництва у місцевому самоврядуванні загалом, в тому числі і досліджуваного нами інституту співробітництва територіальних громад.

Правові засади організації і діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань, їх взаємовідносин з державними органами та органами місцевого самоврядування безпосередньо визначено Законом України "Про асоціації органів місцевого самоврядування" [53].

Згідно з визначенням у ст.1 вказаного Закону, 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.

В України такі асоціації створюються із всеукраїнським та місцевим статусом. Всеукраїнськими є асоціації, що об'єднують більше половини органів місцевого самоврядування відповідних територіальних рівнів. Місцева асоціація може бути створена не менш як трьома органами місцевого самоврядування. Членами асоціацій можуть бути сільські, селищні, міські, районні у містах, районні та обласні ради.

Згідно ст. 6 Закону, асоціації можуть на добровільних засадах засновувати спілки (конгреси, союзи тощо) шляхом укладення між собою угод про співробітництво та взаємодопомогу. Таким чином, Закон встановлює ще одну форму співробітництва у сфері місцевого самоврядування, яка проте, на відміну від співробітництва територіальних громад має іншу правову природу, свої цілі, завдання, організаційні форми тощо [53].

Частина 3 статті 10 Хартії закріплює ще одну форму можливого співробітництва територіальних громад – транскордонну. Органи місцевого самоврядування мають право на умовах, які можуть бути передбачені законом, співробітничати з органами місцевого самоврядування інших держав.

Правові засади транскордонного співробітництва визначаються Законом про транскордонне співробітництво" [37]. Варто відзначити, що Закон визначає досить широке коло суб'єктів транскордонного співробітництва, якими можуть бути не лише територіальні громади, їх представницькі органи, об'єднання, але й місцеві органи виконавчої влади України, що взаємодіють з територіальними громадами та відповідними органами влади сусідніх держав у межах своєї компетенції, встановленої чинним законодавством України та угодами про транскордонне співробітництво.

Метою транскордонного співробітництва є формування добросусідських відносин та поглиблення взаємодії суб’єктів та учасників транскордонного співробітництва, що сприяє спільному вирішенню завдань місцевого та регіонального розвитку. При цьому вкрай важливо, щоб таке співробітництво жодним чином не загрожувало національним інтересам і державному суверенітету України.

1.4. Міжнародний досвід формування співробітництва територіальних громад

Для України важливо проаналізувати ключові елементи досвіду реформування територіальної організації влади, адже реалізація політики інтегрування України до Європейського Співтовариства передбачає необхідність побудови системи управління відповідно до європейських принципів організації управління регіональним і місцевим розвитком та розбудови місцевого самоврядування.

Розглянемо питання безпосереднього партнерства громад первинного рівня. Налагодження горизонтальної взаємодії (співпраці, партнерства) між територіальними громадами в Україні глибоко дослідив Парасюк І.Л. у сфері державного управління [54]. На жаль, у правовій доктрині такі дослідженння відсутні.

Однією з форм горизонтальної взаємодії органів місцевого самоврядування у світі є «Intermunicipal cooperation» (IMC), що дослівно перекладено І. Л. Прасюком як «міжмуніципальне співробітництво». Пропонується відрізняти цей термін від «Inter-Municipal Collaboration», що часто зустрічається у зарубіжній літературі та праві ЄС і скорочено також позначається «IMC».

Останній термін означає міжмуніципальну співпрацю міст різних країн, тобто є ширшим за змістовим наповненням і включає також міжнародний аспект, тобто транскордонну співпрацю. Термін «Intermunicipal consolidation» або «міжмуніципальна консолідація» полягає в об'єднанні адміністративних ресурсів різних суміжних громад з метою економії видатків, зокрема, створення єдиних виконавчих структур різних громад в процесі їх укрупнення. Для позначення особливої форми взаємодії сільських, селищних, міських громад (системи юридично закріплених взаємовигідних стосунків між двома і більше територіальними громадами, які межують між собою та реалізуються через відповідні органи місцевого самоврядування за участю органів місцевої виконавчої влади) автор пропонує вживати термін

«міжмуніципальне партнерство». Зауважимо, що в чинному законодавстві відсутні терміни «муніципалітет», «муніципальний» тощо [54].

Окремо необхідно проаналізувати етимологію вже вище зазначеного терміну «муніципалітет». Юридична енциклопедія трактує під муніципалітетом (від лат. municipium – місто, яке має самоврядування), по-перше, одиницю соціально-територіальної структури суспільства, як правило, місто та місцевість, що до нього прилягає, які об'єднуються єдиною системою управління на основі самоврядування; по-друге, виборний орган у системі місцевого управління. Слід зазначити, що в законодавстві зарубіжних країн поняття «муніципалітет» і «муніципальні органи» вживаються неоднаково. Наприклад, у США і Великобританії муніципальними органами називаються лише органи міста [55].

Згідно з Конституцією Королівства Нідерланди 1983 р. муніципалітетами є сукупність місцевих органів влади низового рівня, а провінціями є місцеві органи влади регіонального рівня. В Японії статус муніципалітетів мають як міські, так і селищні громади, чисельність населення яких може становити як декілька сот, так і сотні тисяч мешканців. У той же час у переважній більшості зарубіжних країн під муніципалітетами розуміється сукупність усіх органів місцевого самоврядування [56] .

На наш погляд, для позначення взаємодії громад первинного рівня, які в англомовній літературі тлумачаться як «local community», доцільно вживати поняття «партнерство громад» («local community cooperation» - LLC), водночас термін «міжмуніципальне співробітництво» (ММС) є традиційним і загальновживаним в англомовних наукових виданнях у контексті співробітництва територіальних громад, в тому числі, транскордонної співпраці. Про співвідношення цих двох інститутів йшлося у першому підрозділі цього розділу.

Однак, ще раз зауважимо на нашій позиції щодо міжмуніципального співробітництва як родового поняття по відношенню до співробітництва територіальних громад, ці інститути ми розмежовуємо.

Варто зауважити, що термін «співробітництво територіальних громад» притаманний лише нашій державі. Тому розглядуючи законодавчі акти інших держав, ми будемо наштовхуватись на інші правові категорії, які за своєю суттю будуть дещо схожі із ніональним інститутом співробітництва, однак із своїми специфічними рисами.

Про співробітництво в рамках місцевого самоврядування Європа знає давно. До того ж він є одним із дієвих інститутів децентралізації влади в європейських країнах. Європейська спільнота завжди наголошувала на пріритеті розвитку співробітництва. Це вбачається з положень ряду Європейських рекомендаційних актів.

Згідно зі Рекомендацією Конгресу місцевих і регіональних влад Європи № 240 (2008) «Про проект Європейської хартії регіональної демократії» (28 травня 2008 року) статтею 18 Проекту було визначено засади міжрегіонального співробітництва [18]. У ній зазначалося, що регіональні органи влади та інші територіальні утворення в рамках, встановлених законом, та з питань, що належать до їх повноважень, мають право визначати свої взаємовідносини та співпрацювати один з одним. Вони мають право утворювати асоціації, в тому числі з іншими територіальними органами влади. Ч.2 цієї статті визначила, що регіональні органи влади повинні мати також можливість бути членами міжнародних організацій, регіональних та/ або місцевих органів влади. Регіональні органи влади мають право встановлювати міжрегіональне і прикордонне співробітництво з територіальними органами влади інших країн, у рамках своїх повноважень і відповідно до закону, міжнародних зобов'язань і зовнішньої політики держави [18].

У Європі також сформувалися Стандарти партисипативної демократії як однієї з форм децентралізації влади. Додаток II до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи (2001)19 «Про участь громадян у місцевому суспільному житті» від 06 грудня 2001 року до кроків і заходів, спрямованих на заохочення та підтримку громадян у місцевому суспільному житті відніс

заохочення участі місцевих мешканців брати участь – прямо або через об'єднання сусідів чи представницькі органи – у формуванні й здійсненні спільних проектів, які безпосередньо впливають на їхнє довкілля, наприклад, створення й підтримання зелених зон та ігрових майданчиків, боротьбу зі злочинністю, створення умов для допомоги/самодопомоги (догляд за дітьми, людьми похилого віку та ін.) [57].

Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи № 221(2007) «Про інституційні рамки міжмуніципального співробітництва» від 01 червня 2007 року зазначає, що міжмуніципальне співробітництво може приймати найрізноманітніші форми в Європі: воно може бути предметом вільного вибору територіальних властей або бути нав'язаним, передбачене законом або в силу інших документів (договорів), бути юридичною особою в рамках публічного чи приватного права, а також новим територіальним утворенням, яке має підкорятися положенням Європейської хартії місцевого самоврядування або не відповідати їм, слідувати загальним положенням чи навпаки, досить конкретним або зобов'язуючим і т.д. [18].

До того ж у ній наголошено, що міжмуніципальне співробітництво супроводжується значними відносними перевагами в порівнянні зі злиттям комун (добровільного об'єднання громад – на прикладі України) або з приватизацією публічних послуг; злиття стикається іноді з традиціями місцевого населення, а приватизація публічних послуг не завжди достатня для того, щоб подолати відсутність публічних структур у сфері управління та прийняття рішень з місцевих справ. Уважається, що міжмуніципальне співробітництво тим більш бажано в тих країнах, у яких менш розвинена регіоналізація.

Однією із рекомендацій було створити досить конкретні, передбачувані і доступні правові рамки для здійснення розвитку міжмуніципального співробітництва, зокрема в країнах, у яких ще не існує конкретних правових основ для міжмуніципального співробітництва або якщо такі правові рамки ще недостатньо скоординовані, узгоджені і оновлені. Тому прийняття

Україною Закону про співробітництво свідчить про взяття до уваги вказаних консультативно-дорадчих європейських норм.

Питання співробітництва між суб'єктами місцевого самоврядування, або питання міжмуніципального співробітництва у країнах Європи регулюються по-різному. Одні знаходять своє закріплення на констиуційному рівні, інші – на законодавчому, у законах, що регулюють місцеве самоврядування.

У країнах «старої» Європи (Франція, Німеччина, Велика Британія, країни Скандинавії тощо), в яких здавна існували традиції децентралізації державної влади, базова одиниця територіального управління мала розширені повноваження. Досвід цих країн свідчить, що значних успіхів у реформі адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування було досягнуто тільки там, де реформаторські новації державної влади враховували інтереси місцевих громад, проте не передавали їм цілковито ініціативу.

Першою країною, до досвіду якої хотілося б звернутися, – це Німеччина. У Німеччині, як і в Україні, територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 28 (п. 2.) Конституції Німеччини 1949 року за громадою закріплене виключне право на вирішення справ локального спрямування в межах загальнодержавного законодавства. Вона визнає громади як "територіальні корпорації" та в загальних рисах регулює питання їх прибутків [27].

В інших випадках реформатори отримували неочікувані наслідки. Наприклад, у Франції внаслідок відмови Уряду від примусового об'єднання комун в процесі реформування їхня кількість не зменшилась, а навпаки, зросла. У Франції відносини із децентралізації, в тому числі і співробітництва регулює Загальний кодекс «Про територіальні одиниці» від 21 листопада 1996 року. Цікавим є положення статті L1111-2, у якій визначено, що у комунах та державних установах міжмуніципальної співпраці, що уклали міський контракт (контракт державно-приватного партнерства на проведення

проектів міського розвитку), визначений у статті 6 Закону № 2014-173 від 21 лютого 2014 року «Про планування розвитку міст і міської співпраці», мер і голова державної установи міжмуніципальної співпраці подають відповідним дорадчим зборам звіт про становище громади з точки зору політики розвитку міста, громадської діяльності, а також політичних векторів і програм, які дозволяють поліпшити ситуацію.

Дані у звіті подаються з урахуванням гендерних особливостей. Звіт має бути обговорений на засіданнях міської ради та ради співпраці відповідної територіальної одиниці. Коли комунальна або державна установа міжмуніципальної співпраці також має представити звіт, визначений в рамках другого пункту цієї Статті, цей звіт має бути включений до загального звіту відповідно до цього пункту. Зміст і методи розробки звіту відповідно до цього пункту встановлюються відповідним декретом [58]. З аналізу цієї норми свідчить, що ініціаторами співробітництва можуть виступати відповідні посадові особи, а не як у випадку українського досвіду лише територіальні громади.

Цікавим є те, що у Фінляндії наприкінці 80-х років XX ст. була здійснена спроба значно зменшити чисельність муніципалітетів рішенням «згори», але в результаті політичних дебатів переміг принцип добровільності, внаслідок чого процес об’єднання територіальних громад значно загальмувався. Швеція стала чи не єдиним успішним прикладом укрупнення муніципалітетів завдяки діям «знизу» (об’єднувалися муніципалітети, що співробітничали між собою, насамперед, навколо міст, з урахуванням ступеня освоєності територій між населеними пунктами). Згідно зі ст. 2 Закону Фінляндії «Про місцеве самоврядування» від 17 березня 1995 року муніципалітети виконують функції, покладені на них відповідно до закону, самостійно або ж у співробітництві з іншими муніципалітетами. Бачимо, що цією нормою прямо визначено співробітнитво між суб’єктами місцевого самоврядування [59].

У країнах з відносно невеликою територією та кількістю населення були запроваджені дворівневі (деколи – однорівневі) системи адміністративно- територіального устрою. Сучасна Україна має п’ятирівневу систему устрою, що включає в себе область, район, місто, селище міського типу, село та нещодавно запроваджені об’єднані територіальні громади.

Наприклад, у Норвегії налічується 19 графств і 432 муніципалітети (у половині муніципалітетів мешкає менше 5000 осіб, у 12 – понад 50 тис. осіб). У графстві головою державної адміністрації, функції якої є суттєво обмеженими, є губернатор (призначається королем), представницьким органом є рада графства, виконавчим – правління графства (обирається представниками ради). У муніципалітетах також існують рада та правління (але без державної адміністрації). До повноважень муніципалітетів належить забезпечення початкові освіти, регулювання надання житлово-комунальних послуг, виконання базових функцій в соціальній сфері. Графства відповідають за старші класи середньої школи, середню спеціальну освіту, дороги (крім місцевих), громадський транспорт, регіональне планування, розвиток промисловості і культури [60].

У Данії створено 5 регіонів (0,6–1,6 млн мешканців) та 98 муніципалітетів (у середньому по 55 тис. осіб, але не менше 50 тисяч, що закріплено законодавчо). До повноважень муніципалітетів належать: початкова освіта, первинна медична допомога, комунальні послуги, дозвілля, спорт і культура. До повноважень регіонів відносяться: середня освіта, медична допомога (було законодавчо визначено, що якісне обладнання можна встановлювати тільки в регіонах, що налічують 600 тис. осіб), регіональне планування, автомагістралі, залізниця [61] .

Цікавим є досвід Швеції, у якій відповідальність за охорону здоров’я було передано на рівень графств (областей), оскільки вважається, що на нижчому рівні управління неможливо забезпечити належну якість послуг. Зазначимо, що огляд управління державними витратами, здійснений Світовим банком, також рекомендує підтримку системи охорони здоров’я

здійснювати на рівні області. Згідно зі ст.1 Закону Швеції «Про місцеве самоврядування» встановлено, що Швеція поділяється на комуни та ланстинги. Вони опікуються справами, визначеними у цьому Законі чи у спеціальному законодавстві на основі принципів демократії та місцевого самоврядування [62] .

У Великобританії діє Закон «Про децентралізацію» від 15 листопада 2011 року. Цим законом передбачено таку форму співробітництва як мерська корпорація розвитку. Основна її мета – забезпечення розвитку міста. Будь-яка мерська корпорація розвитку є юридичною особою, що має назву, надану їй наказом про її створення. Це за своєю суттю є комунальним підприємством, що утворюється відповідно до Закону Великобританії «Про суспільні та корисні товариства» 1965 року. На відміну від українського співробітництва у формі створення спільних комунальних підприємств, англійські діють не на договірній основі, а на підставі наказу [63].

Відповідно до ст. 1 Закону Іспанії «Про основи місцевого самоврядування» від 02 квітня 1985 року муніципалітети являють собою основні елементи територіального устрою держави і є каналами забезпечення безпосередньої участі громадян у державних справах, надаючи можливість відповідним спільнотам самостійно реалізовувати та відстоювати власні інтереси. Частина 1 статті 3 цього Закону визначає, що територіальними одиницями держави є: a) муніципалітет, b) провінція, c) острів зі складу Балеарського та Канарського архіпелагів. Відповідно до частини 2 також статусом місцевих утворень користуються: a) комарки та інші утворення, в які об’єднуються муніципалітети, створені автономними співтовариствами згідно з цим Законом та статутами відповідних автономій, b) метропольні зони, c) вільні союзи міст. Що ж стосується місцевих утворень , то це фактично такі суб’єкти як територіальні громади. Цікаво, що ч.1 ст. 7 цього Закону Іспанії регламентує, що повноваження місцевих утворень бувають власні або делеговані. А ч. 3 ст. 7 визначає, що держава та автономні співтовариства під час виконання своїх повноважень можуть делегувати

деякі зі своїх повноважень місцевим утворенням. Делеговані повноваження виконуються на умовах, визначених у постанові або у договорі про делегування повноважень, у відповідних випадках, згідно з правилами, встановленими у статті 27, і передбачають методи управління та контроль за своєчасністю та ефективністю. Наведена форма свідчить про наявність схожої до української форми співробітництва як договірне делегування певних завдань, визначеної Законом про співробітництво. Привертає увагу ст. 10 Закону Іспанії, у якій йдеться про те, що місцеві органи управління та інші державні органи управління налагоджують двосторонні відносини із обов'язковою передачею спільної інформації, координацією співробітництва та повагою до відповідних сфер повноважень. Тому вбачається, що указаним законом прямо передбачені засади співробітництва у місцевому самоврядуванні [64].

Для країн «нової» Європи (Польща, Литва, Латвія, Естонія, Румунія, Болгарія та ін.) головним завданням реформування територіальної організації влади та розвитку місцевого самоврядування (розпочалось у 90-х роках XX століття й триває по цей час) було викорінення наслідків командно-адміністративного управління та приведення адміністративно-територіального устрою цих країн до вимог Європейського Союзу (далі – ЄС). Зокрема, ЄС запровадив систему номенклатури територіально-статистичних одиниць за критерієм чисельності населення. Адміністративно-територіальний поділ країн-кандидатів на вступ до ЄС мав відповідати зазначеній системі, згідно якої здійснюється розподіл коштів структурних фондів ЄС. Ці країни ще мають назву постсоціалістичних. Їх досвід є більш подібним до вітчизняного досвіду впровадження реформи децентралізації в цілому та співробітництва, зокрема.

Наприклад, у Болгарії діє Закон «Про місцеве самоврядування та місцеве управління» від 17.09.1991. Статтею 9 цього Закону Болгарії визначено, що муніципалітети можуть створювати добровільні асоціації для вирішення спільних проблем і досягнення цілей, що становлять спільний

інтерес. Для захисту спільних інтересів, а також з метою сприяння і розвитку місцевого самоврядування муніципалітети можуть створити національну асоціацію та регіональні асоціації. А главою VIII «Муніципальне співробітництво» регулюються відносини співробітництва між муніципалітетами. Цією главою фактично дублюються положення національного Закону про співробітництво [65].

Так, ст. 59 Закону Болгарії визначено, що муніципалітети можуть співпрацювати один з одним, з регіонами, з юридичними чи фізичними особами та створювати асоціації, через які досягати цілей взаємного інтересу та на які покладати здійснення діяльності, що випливає з їхніх повноважень. Муніципальне співробітництво має на меті покращення якості адміністративних послуг, надання публічних послуг населенню і сприяння розвитку відповідних територій через раціональне використання наявних ресурсів. Звідси вбачається ширше коло суб'єктів співробітництва на відміну від України. Основними принципами реалізації муніципального співробітництва є: 1. добровільна участь; 2. взаємний інтерес; 3. випереджаючий вибір; 4. гнучкість і динамічність; 5. прозорість і відповідальність (ст. 60 Закону Болгарії). А статтею 61 вказаного Закону визначено договірні засади муніципального співробітництва та вимоги і умови, що повинна містити угода про співробітництво, схожі до умов договорів про співробітництво [65].

Також розглянемо досвід співробітництва країн Прибалтики.

Відповідно до ст. 11 Закону Естонії «Про місцеве самоврядування» від 02 червня 1992 року визначено, що місцеві органи влади мають право створювати асоціації та спільні установи з іншими місцевими органами самоврядування відповідно до законодавства та згідно з процедурою, передбаченою законодавством. Органи місцевого самоврядування у цій країні представлені радами та управами. Цікавий момент регламентований ст. 13 Закону Естонії, де зазначається, що ради, управи та адміністративні установи мають право в межах своєї компетенції співпрацювати з усіма

іншими органами місцевого самоврядування, які функціонують за межами Естонії, та укладати з ними угоди. Адміністративні установи інформують відповідну Раду про таку співпрацю. Частиною 4 цієї статті Закону Естонії регламентовано, що угоди, які укладають органи місцевого врядування, підлягають попередньому розгляду та схваленню з боку Рад, якщо виконання цих угод передбачає витрати з місцевого бюджету та інші майнові зобов'язання. Фактично така ж процедура відбувається із укладенням договорів про співробітництво в Україні. Українські місцеві ради попередньо повинні схвалити проект договору відповідно до Закону про співробітництво [66].

До того ж Закон Естонії містить Розділ 10 «Співробітництво органів місцевого самоврядування». У параграфі 1 Розділу 10 Закону Естонії визначається, що з метою здійснення представництва, захисту спільних інтересів та для виконання спільних завдань муніципалітети, волості або міста можуть: 1) співпрацювати; 2) з цією метою делегувати повноваження відповідним сільським або міським муніципальним утворенням; 3) створювати асоціації місцевих органів та інших організації. З метою реалізації вимог, викладених у пункті 1 цього параграфу, муніципалітети волості або міста мають право створювати спільно юридичні особи на підставі відповідних угод. Звідси прослідковується схожість форм співробітництва з українськими.

Специфічним є досвід Латвії у сфері співробітництва суб'єктів місцевого самоврядування. Згідно з розділом XIII «Співпраця між органами місцевого врядування» Закону Латвії «Про органи місцевого самоврядування» від 19 травня 1994 року детально регламентовано організаційно-правові засади співробітництва. Зокрема, ст. 95 вказаного розділу Закону Латвії визначає, що з метою виконання завдань, у яких зацікавлені всі або кілька органів місцевого врядування, органи місцевого врядування мають право співпрацювати, а також створювати товариства органів місцевого врядування або приєднуватися до таких товариств. З

огляду на вище досліджені законодавчі акти, у цьому Законі вперше зустрічається можливість приєднуватися до вже чинного договору про співробітництво [67].

До того ж основною формою співробітництва в контексті цього закону є створення товариства органами місцевого самоврядування. Ще однією формою відповідно до ст. 99 Закону Латвії є створення спільних установ. Поряд з цією, ст. 99[1] цього Закону визначений механізм контролю за такою установою. Зокрема, органи місцевого врядування, які створюють спільну установу, повинні здійснювати нагляд за нею через наглядову раду. Якщо органи місцевого врядування створюють кілька спільних установ, нагляд може здійснювати одна наглядова рада.

Свою беззаперечну особливість має досвід Польщі у сфері співробітництва. Відносини зі співробітництва у цій країні врегульовано Законом Польщі «Про самоврядування ґміни» від 08 березня 1990 року. Згідно зі ст. 63 Розділ 7 «Міжґмінні спілки та угоди» Закону Польщі з метою спільного виконання громадських завдань ґміни можуть об'єднуватися у міжґмінні спілки. Спілка виконує громадські завдання від свого імені та під свою відповідальність. Спілка наділена правосуб'єктністю. Поряд з цим, ґміни можуть на основі угоди доручати одній з них виконання визначених ними громадських завдань (ч. 1 ст. 74 Закону Польщі) [28] . А ч.2 ст. 74 Закону Польщі вказує, що ґміна, яка виконує громадські завдання, визначені договором, перебирає на себе права та обов'язки інших ґмін, які пов'язані з дорученими їй завданнями, а ґміни зобов'язані виділяти кошти на виконання дорученого завдання.

Реформа місцевого самоврядування (як правило, відбувалась у межах реформи адміністративно-територіального устрою), що розпочалась в 1960-х роках минулого століття і подекуди триває до цього часу, мала на меті поліпшення надання послуг населенню на місцях шляхом передачі частини повноважень від органів державної влади місцевому самоврядуванню та збільшення участі громадянського суспільства у прийнятті важливих рішень

щодо місцевого розвитку. У більшості країн цього було досягнуто шляхом укрупнення територіальних одиниць.

Структура та діяльність місцевого самоврядування у Литві визначені у Конституції Республіки Литва та регулюються Законом про місцеве самоврядування від 7 липня 1997 року, який був змінений та доповнений 12 жовтня 2000 року [67].

Закон про місцеве самоврядування містить всебічні інструкції щодо структури та діяльності місцевого самоврядування. Також він включає концепцію місцевого самоврядування, принципи місцевого самоврядування, територіальний базис місцевого самоврядування його інституції та процедури організації та управління.

У той же час у Конституції Вірменії 1995 р. можна спостерігати впровадження громадської теорії. Зокрема, Глава 7 «Територіальне управління та місцеве самоврядування» ст. 105 встановлює, що у громадах здійснюється місцеве самоврядування. Для розпорядження громадською власністю та вирішення питань громади на трирічний термін обираються органи місцевого самоврядування. Ст. 107 Конституції Вірменії 1995 р. регламентує, що в областях здійснюється державне управління. Уряд в областях призначає та звільняє керівників областей, які реалізують регіональну політику уряду, координують діяльність регіональних служб республіканських виконавчих органів [68] .

Варто наголосити, що сучасні системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіальний устрій країн Європи сформувалися як результат розвитку національних держав за умов демократизації, 32 урбанізації, переходу до правової системи стримувань і противаг та у відповідь на потреби сучасного суспільства, посилення руху за громадський контроль та спроб створити державу «загального добробуту» [69].

Трансформації систем державного управління та місцевого самоврядування додатково були зумовлені процесами глобалізації і

європейської інтеграції, особливо у зв'язку з утворенням та розвитком Європейського Союзу.

В. Толкованов зауважує, що зазначені зміни в системах управління країнами можна умовно поділити на такі типи: коригування кількості адміністративних одиниць, організаційні реформи, фінансові реформи, функціональні та процедурні реформи [39]. Під час першої хвилі реформ у європейських країнах відбувалось скорочення кількості адміністративних одиниць, зокрема муніципалітетів. При цьому дуже часто застосовували припущення, що ефективне та результативне надання послуг на місцях вимагає більших виборчих округів і адміністративних підрозділів. Найбільшого поширення ця концепція набула в Скандинавських країнах та у Великій Британії. Дилема полягала в тому, що чим меншою є така одиниця, тим ближче перебувають послуги до кожного окремого громадянина, тим сильніший його вплив на прийняття відповідних рішень. І навпаки, чим більшою є адміністративна одиниця, тим менше важить голос окремого громадянина в прийнятті рішень.

Як зазначають деякі дослідники [59, 60, 62], прикладами проведення такого типу реформ можуть слугувати Швеція, Данія та Фінляндія. У Швеції муніципалітети об'єдналися навколо сусідніх міст для реалізації спільних функцій, що було закріплено на законодавчому рівні. У Фінляндії було розпочато спроби «зверху» серйозно зменшити число муніципалітетів, як це було зроблено у Швеції й Данії.

Однак, у результаті політичних дебатів стосовно територіальної реформи переміг принцип добровільності об'єднання. Паралельно було створено систему державних субсидій для виконання функцій держави (надання послуг у галузях шкільної освіти, соціального захисту дітей тощо). Держава заохочувала об'єднання муніципалітетів шляхом надання додаткових субсидій, тобто реформа проходила не адміністративним шляхом, її стимулювали за допомогою економічних інструментів. Варто також зазначити, що досвід укрупнення громад у різних європейських

країнах (зокрема, у Франції) був як позитивним, так і негативним одночасно [29].

В Італії відбулася аналогічна децентралізація багатьох державних функцій. У деяких країнах (Франції, Італії, Іспанії) контрольні функції префектів над діяльністю органів місцевого самоврядування було послаблено й навіть скасовано [29, 30].

Крім того, запроваджували системи планування діяльності та ефективності надання послуг (Німеччина, Франція, Данія тощо). У більшості європейських країн найбільш важливими завданнями проведення реформ децентралізації можна визначити такі: надання більш якісних послуг громадянам, підвищення результативності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, наближення послуг до споживачів (упровадження принципу субсидіарності), досягнення прозорості дій публічної адміністрації, більш активне залучення громадян до прийняття рішень, консолідація бюджетної політики, розвиток ресурсної бази органів місцевого самоврядування [27, 58, 61].

Сучасні тенденції організації публічної адміністрації країн Європейського Союзу базуються на демократичній децентралізації влади, що здійснюється шляхом передачі відповідних повноважень на найближчий до громадян рівень публічної влади. У зв’язку із цим питання впровадження економічних, соціальних та політичних перетворень в Україні потрібно розглядати в контексті реалізації політики європейської інтеграції. Ефективність цього курсу вимагає від органів влади всіх рівнів таких узгоджених заходів: здійснення суттєвих інституційних змін; реформування принципів і методів роботи, у тому числі в галузі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів; забезпечення фінансово-економічних можливостей стимулювання розвитку місцевого самоврядування тощо [18]. Зазначені дії мають бути реалізовані з урахуванням кращого європейського досвіду щодо забезпечення доброго врядування, інноваційних інструментів

місцевого та регіонального розвитку, а також із широким залученням міжнародних програм технічної допомоги та кваліфікованих експертів.

У Європейському Союзі під час визначення основних принципів доброго врядування враховували єдині для всіх держав-членів принципи європейського адміністративного простору. За своїм змістом більшість цих принципів збігається. Ідеться, насамперед, про такі принципи, як: надійність, передбачуваність, відкритість, прозорість, підзвітність, ефективність і результативність [70].

Деякі дослідники [71, 72, 73] стверджують, що концепція доброго врядування створює межі для побудови нового стилю керівництва, особливо акцентуючи увагу на елементах лідерства та комунікації; воно фактично є орієнтиром для просування ідеї самоврядування й демократії, залучення громадян до спільної діяльності щодо вирішення питань місцевого значення.

Варто також зазначити, що Радою Європи було розроблено Європейську стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, яка була схвалена на 15-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління (м. Валенсія, 15–16 жовтня 2007 р.), і затверджена Комітетом Міністрів Ради Європи у 2008 р. [74].

Основна ідея згаданого документа полягає в тому, що добре врядування виступає як необхідний елемент модернізації системи місцевого самоврядування. На місцевому рівні воно є життєво важливим, оскільки місцева влада є найближчою до громадян та надає їм основні послуги. Саме на цьому рівні громадяни можуть найшвидше відчути свою причетність до ухвалення й упровадження найбільш важливих рішень. Основне завдання Стратегії полягає в тому, щоб мобілізувати й стимулювати дії національних та місцевих органів влади, інших інституцій таким чином, щоб громадяни всіх європейських країн відчули користь від доброго (демократичного) врядування на місцевому рівні завдяки послідовному поліпшенню якості

публічних послуг, залученню населення до вироблення політики, що відповідає їх законним очікуванням [74].

Згадана Стратегія визначає дванадцять принципів доброго врядування [47], а саме:

- чесне проведення виборів, представництво та участь для забезпечення реальних можливостей усім громадянам у вирішенні питань місцевого значення;
- чутливість для забезпечення належного реагування органів місцевого самоврядування на законні очікування та потреби громадян;
- ефективність і результативність для забезпечення досягнення цілей і водночас найраціональнішого використання ресурсів;
- відкритість і прозорість для забезпечення публічного доступу до інформації та полегшення розуміння того, як ведуть суспільні справи.

В Україні на сьогодні проводяться комплексні заходи щодо реформування та модернізації вітчизняної системи місцевого самоврядування.

Досвід багатьох країн засвідчує, що органи місцевого самоврядування (територіальні громади базового рівня) ніколи не є абсолютно самодостатніми, незалежно від їх площі та чисельності населення.

У зв'язку із цим співробітництво територіальних громад є актуальною та інноваційною формою діяльності багатьох органів місцевого самоврядування. Таке співробітництво є логічним рішенням для нейтралізації наслідків нераціонального розподілу функцій та ресурсів між органами місцевого самоврядування, недосконалої організації територіальної влади.

Аналізуючи досвід реалізації співробітництва територіальних громад (міжмуніципального співробітництва) в інших зарубіжних країнах (насамперед, у ФРН), відзначимо 5 основних факторів, що сприяють його розвитку [96], а саме:

1. Сприятливе законодавче середовище (Баварія, Гессен, Нижня Саксонія, Північний Рейн-Вестфалія тощо), адже ухвалення рамкового

законодавства, директив та рамкових угод значно полегшує реалізацію муніципального співробітництва для всіх її учасників. Серед законодавчих актів з питань співробітництва варто виділити такі: Закон про муніципальну співпрацю, прийнятий у федеральній землі Баварія у 1994 р.; «Угода про майбутню співпрацю», ухвалена у федеральній землі Нижня Саксонія у 2009 р.; Закон про комунальну співпрацю федеральної землі Північний Рейн-Вестфалія тощо.

2. Пряме фінансування міжмуніципальних проектів (федеральні землі Баварія, Гессен тощо). Так, прийнятий у Баварії у 1994 р. Закон про муніципальну співпрацю було підсилено постановою щодо розвитку міжмуніципального співробітництва (ММС) від 2004 р., що передбачає пряме співфінансування проектів ММС у розмірі до 30 тисяч євро. Окрім того, рішення Ради міністрів Земельного уряду Баварії від 2008 р. передбачає запровадження посад проектних менеджерів зі сприяння міжмуніципальній співпраці у відповідних органах влади. Ці проектні менеджери надають інформаційну й консультаційну допомогу щодо міжмуніципальної співпраці та сприяють обміну відповідним досвідом між громадами.

3. Допомога в реструктуризації та списанні частини боргів громад (федеральна земля Нижня Саксонія). Так, у 2009 р. урядом цієї землі прийнято Угоду про майбутню співпрацю, яка передбачала переважно допомогу в ліквідації боргів громад, сприяння їх подальшому розвитку. Важливими положеннями угоди також було встановлення зв’язку між міжмуніципальною співпрацею та демографічною ситуацією, посилення фінансових інструментів розвитку такого співробітництва [27] .

З огляду на проведені дослідження міжнародного досвіду щодо співробітництва первинних суб’єктів місцевого самоврядування або їх представницьких органів, вважаємо, що Закон про співробітництво відповідає європейським стандартам його впровадження. Разом з цим, доцільно було б залучити досвід деяких країн що контролю за деякими

формами співробітництва, наприклад створення спільних підприємств або органів управління.

Очевидним є той факт, що ми із запізненням почали реалізовувати реформу децентралізації. З огляду на досліджену нормативно-правову базу європейських країн у сфері місцевого самоврядування вбачається, що розпочалася вона у них ще з 90-х років XX століття.

Однак, приємно усвідомлювати, що фактично у всіх європейських країнах (досвід яких розглядався автором у цій роботі) є успішним. Мабуть, реформа децентралізації – це та, що завжди увінчується успіхом.

Безумовно, споглядаючи за темпами її розгортання в Україні, її успішне завершення не за горами.

При цьому переконані, що впровадження інституту співробітництва територіальних громад в Україні став важливим кроком у покращенні життя громадян. Разом з тим, деякі елементи правової природи цього інституту потребують подальшого ґрунтовного дослідження та вдосконалення, про які йтиметься у Розділі 2.

Висновки до Розділу 1.

Перший розділ присвячено теоретичним аспектам співробітництва териьоторіальних громад, що є базисом для його успішної практичної реалізації. Співробітництво територіальних громад слід називати феноменом муніципально-правових інститутів. Насправді, він відіграє одну із ключових ролей у місцевому самоврядуванні, як в Україні, так і закордоном.

Досліджено, що юридична природа інституту співробітництва територіальних громад має комплексний публічно-приватний характер. З одного боку, тут наявний публічний суб'єкт відносин (територіальна громада), їх публічний об'єкт (спільне вирішення практичних проблем місцевої влади), а також публічний зміст (створення умов для ефективного вирішення питань місцевого значення, реалізації прав громадян на здійснення місцевого самоврядування та захист спільних інтересів територіальних громад). З іншого боку, така співпраця має і приватно-правові начала, пов'язані з можливістю створення (фінансування, утримання) для цілей спільного вирішення питань місцевого значення спільних (муніципальних) проектів, господарюючих суб’єктів, а також некомерційних організацій (фондів), діяльність яких регулюється цивільним, господарським законодавством. Відповідно, міжмуніципальні кооперативні відносини опосередковані нормами як публічного, так і приватного права, що передбачає поєднання імперативного і диспозитивного методів правового регулювання. Крім того, характерною особливістю інституту співробітництва територіальних громад є поєднання в ньому нормативних і договірних начал.

З огляду на особливу правову природу запропоновано авторське визначення досліджуваного інституту. Отож, співробітництво територіальних громад слід розуміти як конституційно детерміновані, муніципально-правові відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених законом формах, строково або впродовж невизначеного строку, 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, із обмеженням їх самостійності на підставі та умовах, визначених договором.

Його особливості та ідентифікуючі ознаки свідчать про самостійність цього інституту з-поміж інших інститутів муніципального права. Тому пропонуємо його розглядати як комплексний інститут муніципального права. Йому притаманні ознаки матеріального та процесуального характеру. До цих ознак слід відносити сприяння і покращення якості життя жителів територіальних громад, конституційні засади інституту, основним суб'єктом співробітництва виступає територіальна громада, учасники співробітництва рівноправні та фінансово самостійні, зберігають свою незалежність, відносини, що виникають зі співробітництва є строковими або безстроковими, мають договірну публічно-приватну правову природу, що дає підстави та підтверджує необхідність розмежовувати відповідне поняття від суміжних правових категорій.

Внаслідок порівняння співробітництва та об'єднання територіальних громад, слід виокремити їх самостійність, адже співробітництво засноване на предметній сфері, а об'єднання на територіальній.

Головний зміст співробітництва полягає у тому, що його необхідно розглядати як ефективний інструмент покращення якості надаваних послуг населенню та забезпечення вирішення питань місцевого значення, спосіб оптимізації реалізації компетенції органів місцевого самоврядування, а також як спосіб реалізації права територіальних громад на місцеве самоврядування.

З огляду на вищезазначене, пропонуємо співробітництво територіальних громад розглядати як конституційно детерміновані, муніципально-правові відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються представницькими органами на договірних засадах у визначених законом формах, строково або впродовж невизначеного строку, 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, із обмеженням їх самостійності на підставі та умовах, визначених договором.

Врахувавши вищенаведене, співробітництво територіальних громад є одним із основних інструментів реформи децентралізації. При цьому, в Україні він характеризується специфічним впливом на її впровадження. Адже більшою мірою не сприяв об'єднанню громад як допоміжний засіб запровадження реформи, на відміну від зарубіжного досвіду, а навпаки, сприяв консолідації спільних ресурсів громад. закріплюючи сталі довготривалі умови покращення жителів територіальних громад.

У контексті Європейської Хартії місцевого самоврядування сутність принципу субсидіарності полягає в тому, що компетенція у державі розподіляється так, щоб проблеми вирішувалися на тому рівні, де вони виникають. За інших рівних умов перевага надається нижчим, а не вищим органам влади. Пріоритет належить інститутові, який знаходиться найближче до громадянина, а, отже, і найлегше ним контролюється. У зв'язку з цим, слід відзначити наявність у вітчизняному інституті співробітництва проблеми контролю дотримання інтересів територіальної громади, що зумовлює потребу розробки відповідних форм контролю, в тому числі з використанням форм партисипативної демократії, а також інструментів звітності і відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, посадових осіб муніципальних господарюючих суб'єктів.

РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

2.1. Принципи та функції співробітництва територіальних громад

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 про місцеве самоврядування, 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 [4].

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 про добровільне об'єднання) [3].

Варто зазначити, що з 2012 р. з утратою чинності законодавства про місцеві референдуми уже чи не традицією стало відзначення науковцями та практиками нагальної необхідності розроблення й прийняття нового закону. Так, наприклад, Постановою від 09.08.2018 Центральна виборча комісія звернулася до Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя з метою отримання роз'яснень стосовно чинного законодавчого регулювання організації та порядку проведення всеукраїнських і місцевих референдумів; призначення в установленому законом порядку Центральною виборчою комісією перших і додаткових місцевих виборів без проведення місцевого референдуму щодо підтримки добровільного об'єднання територіальних громад тощо (п. 1) [4].

Зміст принципу **законності** стосовно місцевого самоврядування загалом та об'єднаних територіальних громад зокрема найбільш повно відображено в ч. 1 ст. 19 Основного Закону, що закріплює обов'язок органів державної влади й органів місцевого самоврядування діяти виключно в

передбачених Конституцією та законами України підставі, межах повноважень і спосіб. 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» [5, с. 74].

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.

Відповідно до принципу **гласності**, суб'єкти місцевого самоврядування зобов'язані провадити свою діяльність відкрито, що підтверджується низкою нормативно-правових положень, а саме: ч. 17 ст. 46 Закону України «Про місцеве самоврядування» встановлюється обов'язок проводити сесії сільських, селищних, міських, районних у місті (у разі їх створення), районних, обласних рад гласно із забезпеченням права кожної людини бути присутньою на них, крім окремо визначених законодавством випадків; п. 14 ч. 6 ст. 55 вищезазначеного Закону – обов'язок голів районних, обласних, районних у місті рад із забезпечення гласності в роботі ради та її органів, обговорення громадянами проектів рішень ради, важливих питань місцевого значення, вивчення громадської думки, оприлюднення рішень ради; ч. 11 ст. 59 – обов'язок оприлюднювати акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування підлягають і надавати їх за запитом згідно з вимогами чинного законодавства тощо. У сучасному суспільстві реалізація принципу гласності багато в чому забезпечується завдяки розміщенню на офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет актуальної інформації щодо діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Нині навіть проводяться відповідні навчання з метою налагодження уніфікованої структури офіційних веб-сайтів об'єднаних територіальних громад, а також їх змістового

наповнення, загальних порад щодо підготовки інформаційних повідомлень тощо [6]. Крім того, усе більшого розвитку набуває електронне урядування, яке, згідно з Концепцією розвитку електронного урядування в Україні, визначається як «форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян» [7].

Принцип **колегіальності** випливає зі змісту організаційно-правових форм місцевого самоврядування, а також із самої сутності представницьких органів місцевого самоврядування, що є передусім колективами людей, які представляють інтереси окремих груп населення. Колегіальність передбачає таку організацію, за якої кожна особа має право брати участь в обговоренні та прийнятті певних рішень. Варто зауважити, що колегіальність вдало поєднується та співіснує з принципом єдиноначальності, який утілено на всіх ланках і рівнях системи муніципального управління, зокрема в існуванні інститутів сільського, селищного, міського голови, які серед іншого мають широкі повноваження з ініціювання та подальшого процесу об'єднання територіальних громад, а після такого об'єднання, згідно з ч. 2 ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування», відповідні функції одноосібно виконуються сільським, селищним, міським головою, обраним об'єднаною територіальною громадою [8].

Поєднання місцевих і державних інтересів як принцип місцевого самоврядування означає, по-перше, здійснення недержавними за своєю природою суб'єктами – органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, територіальними громадами (а нині й об'єднаними територіальними громадами) – пошуку оптимальної рівноваги між локальними та державними інтересами; по-друге, «означає, що місцеве самоврядування не може бути повністю не залежною від держави (суверенною) управлінською системою, тобто своєрідною державою в

державі» [9, с. 49]. Для влучного поєднання локальних і державних інтересів органи державної влади й органи місцевого самоврядування повинні насамперед знаходити шляхи та форми для ефективної співпраці й досягнення продуктивного рівня результативності свого функціонування.

Законодавство України передбачає, що право на місцеве самоврядування може здійснюватися територіальною громадою або безпосередньо, або через функціонування виборних органів місцевого самоврядування. **Виборність**, що є також однією з основ конституційного ладу, у сучасній демократичній державі є беззаперечною основою формування органів місцевого самоврядування. Принцип виборності в країнах континентальної (романо-германської) моделі місцевого самоврядування, за принципами якої Україна здійснює владу на місцях, за твердженням М. Кащишина, полягає в такому: 1) виборності складу органів місцевого самоврядування та голів таких органів; 2) поєднанні виборності й призначуваності голів представницьких органів; 3) децентралізації влади тощо [10, с. 7]. Призначуваність органічно поєднується з виборністю як способом формування органів місцевого самоврядування. Так, Н. Мішина відзначає, що органи місцевого самоврядування традиційно підлягають класифікації на ті, що: а) обираються прямими або непрямими виборами (місцеві ради, голови місцевих рад, інші); б) ті, що призначаються (виконавчі комітети місцевих рад, інші) [11, с. 251]. Завдяки реформі децентралізації, принцип виборності має безпосереднє значення й для ОТГ. Так, 18.10.2019 Центральною виборчою комісією прийнята Постанова «Про перші вибори депутатів сільських, селищної, міських рад об’єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищного, міських голів 29 грудня 2019 року» № 1923.

Самостійність місцевого самоврядування в Україні є не тільки принципом, а й змістовою характеристикою сучасної моделі місцевого самоврядування в нашій державі. Принцип **правової, організаційної та**

матеріально-фінансової самостійності доцільно розподілити на три складники, що заслуговують окремої уваги.

Правова самостійність як принцип місцевого самоврядування є серцевиною Європейської хартії місцевого самоврядування, ч. 1 ст. 4 якої визначає необхідність закріплення повноважень і функцій органів місцевого самоврядування в конституції або відповідному законі, тобто місцева влада в межах закону має право вирішувати будь-яке питання, що не вилучено зі сфери її компетенції та вирішення якого не доручено жодному іншому органові. Конституційний Суд України у Рішенні від 16.04.2009 (справа № 7-рп/2009) дійшов висновку, що органи місцевого самоврядування мають право приймати рішення, уносити до них зміни та/чи скасовувати їх на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [12].

За органами місцевого самоврядування закріплюється статус юридичних осіб, які чинним законодавством наділяються власними повноваженнями, у межах яких самостійно провадять свою діяльність і несуть за неї встановлену відповідальність, що випливає зі змісту ч. 1 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування». При цьому заслуговує на увагу думка Елізабет К. Діллон, окружного судді США (Західний округ Вірджинії), яка є надзвичайно актуальною в контексті дослідження принципу правової самостійності: «Необхідно нині визнати, що за відсутності спеціальних конституційних положень державна влада часто не визнає будь-які права місцевого самоврядування, які знаходяться поза межами законодавчого контролю» [13, с. 315]. Убачається, що реформа децентралізації, а насамперед створення спроможних об’єднаних територіальних громад покликане максимально наблизити вітчизняний правовий простір до вимог міжнародного законодавства в питаннях самостійності місцевого самоврядування.

Організаційна самостійність місцевого самоврядування виражається в тому, що органи місцевого самоврядування характеризуються

організаційною відокремленістю (вони наділені власною компетенцією в межах, визначених чинним законодавством). Основні суб'єкти місцевого самоврядування – територіальні громади та їх органи – не є елементами державного апарату й не належать до механізму держави. Діючи в межах закону, органи місцевого самоврядування не підпорядковуються іншим органам, а будь-який адміністративний контроль за їхніми діями можливий лише з метою забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування [14].

Матеріально-фінансова самостійність, незважаючи на уявну «другорядну» роль, є необхідною передумовою для реалізації всіх інших принципів місцевого самоврядування. Своє відображення принцип матеріально-фінансової самостійності знаходить, зокрема, у ч. 2 ст. 142 Конституції України; ч. 4 ст. 67 Бюджетного кодексу України (яка закріплює особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад); ч. 1 ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування (якою закріплено право органів місцевого самоврядування в рамках національної економічної політики мати власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень). При цьому, беручи до уваги всі позитивні риси та можливості, що надає матеріально-фінансова самостійність (особливо в умовах проведення реформи децентралізації), украй важливою є проблема збереження розумного балансу її обмеження, адже, як слушно стверджує О. Назар, «не обмежена фінансова незалежність місцевого самоврядування має такі ж негативні ознаки, як і надмірна централізація у використанні фінансових ресурсів, що створюються на певній території» [15, с. 323].

З метою розкриття змісту принципу **підзвітності й відповідальності** перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб доречним буде передусім стисло звернутися до аналізу понять «підзвітність» і «відповідальність». Дослідник Утрехтського університету (Нідерланди) Марк Бовенс подає досить цікавий підхід до розуміння підзвітності, відзначаючи,

що підзвітність стала символом «доброго врядування» спочатку в Сполучених Штатах Америки, але все частіше й у Європейському Союзі. При цьому відзначається складність однозначної визначеності поняття «підзвітність», яке використовується «як загальний термін для будь-якого механізму, що визначає необхідність владних інституцій відповідати перед конкретною громадськістю … Це одне з тих пам'ятних політичних слів, які можна використовувати, щоб … створити образ довіри, вірності і справедливості» [16, с. 448]. Концепція місцевого самоврядування, що укорінена в Європейській хартії місцевого самоврядування, передбачає право й спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання суттєвої частки та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення. Відповідальність розглядається як інститут, що покликаний бути засобом стримування дій органів і посадових осіб місцевого самоврядування в межах правових і моральних норм, а також виступає як стимул ефективного функціонування зазначених органів [17].

М. Іжа, А. Єфанов відзначають, що істотною кількістю місцевих рад вимога щодо відповідальності й підзвітності не дотримується та не втілюються в життя реальні інтереси територіальних громад [18, с. 3]. Дійсно, проблеми забезпечення принципу, що розглядається, відомі вже давно. Серед них варто назвати такі: 1) неврегульованість місцевих референдумів, численні правові проблеми в галузі статутів територіальних громад, що, у свою чергу, зумовлюють недосконалість механізму притягнення відповідних суб'єктів до відповідальності; 2) прогалини в механізмі притягнення органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб до відповідальності, у тому числі складність персоніфікації такої відповідальності, зумовлена колегіальною природою органів місцевого самоврядування; 3) наявність у чинному законодавстві фактично лише узагальнених вимог і положень щодо відповідальності зазначених суб'єктів тощо. З огляду на зазначене, не викликає заперечень аргументація Н.

Калинець щодо необхідності конкретизації відповідальності органів місцевого самоврядування в якомога більш повному вигляді саме на місцевому рівні [19, с. 278].

Принцип **державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування** випливає з нормативних положень ст. 7 (що закріплює визнання та гарантування місцевого самоврядування в Україні); ст. 142 (яка закріплює участь держави у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансову підтримку державою місцевого самоврядування тощо); ст. 145 Основного Закону (якою гарантується судовий захист прав місцевого самоврядування). Держава, маючи на меті розвиток демократичних засад організації суспільства, підвищення ефективності муніципального управління, залучення громадян до вирішення питань місцевого значення створює організаційні, правові, матеріально-фінансові засоби сприяння становленню та розвитку місцевого самоврядування, а також відповідні умови для такої підтримки [20]. Дослідники Астонського університету (Бірмінгем, Великобританія) визначають роль держави в місцевому самоврядуванні України, наголошуючи на тому, що, по суті, поняття автономного самоврядування як форми місцевої демократії в Україні недостатньо укорінене [21, с. 5]. Ця теза відображається в сильних пострадянських сподіваннях, що саме держава, а не громада повинна дбати про потреби людей.

Нині держава всебічно підтримує процес об'єднання територіальних громад і приєднання до ОТГ на основі добровільності, надаючи фінансову підтримку (субвенції на формування інфраструктури ОТГ); організаційну підтримку, здійснюючи інформаційно-просвітницьке сприяння (наприклад, представники структурних підрозділів обласних державних адміністрацій можуть інформувати представників ОТГ про здійснення повноважень у сфері житлово-комунального господарства, освіти, надання адміністративних і комунальних послуг, можливості використовувати різні форми державної фінансової підтримки; надавати консультації у сфері туризму, зокрема щодо

прокладення туристичних маршрутів [22]) і методичне забезпечення розглядуваних процесів.

Повноцінне функціонування системи місцевого самоврядування унеможливлюється без існування дієвого забезпечення та захисту його прав. **Судовий захист прав місцевого самоврядування** є гарантійним принципом, закріпленим у ст. 145 Конституції України, зміст якого полягає в такому: місцевому самоврядуванню необхідні судові важелі захисту в разі:

1) «зовнішніх» порушень права на місцеве самоврядування (суб'єктами порушення є органи державної влади та їх посадові особи). Наприклад, відмова в реєстрації статуту територіальної громади є підставою для оскарження в судовому порядку (ч. 3 ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування);

2) «внутрішніх» порушень (суб'єктами порушення є органи й посадові особи місцевого самоврядування; порушеннях прав фізичних і юридичних осіб, що виникають у результаті рішень, дій чи бездіяльності органів або посадових осіб місцевого самоврядування).

Система принципів місцевого самоврядування слугує ціннісним орієнтиром для завершення процесу створення об'єднаних територіальних громад, а надалі продовжуватиме бути беззаперечною, фундаментальною основою для здійснення місцевого самоврядування на території України. Отже, не всі принципи знайшли своє змістове наповнення в чинному законодавстві, що лишає простір для здійснення подальших наукових досліджень у цій галузі.

Що ж стосується функцій співробітництва територіальних громад, то законодавче закріплення про останні відсутнє.

Більшість функцій органів самоврядування мають недержавну природу, оскільки основним критерієм визначення функцій є муніципальна природа питань місцевого значення. Функції органів місцевого самоврядування мають децентралізований характер, відбувається перенесення частини державної виконавчої влади на рівень територіальної громади.

Відповідно до різних сфер необхідно розрізняти наступні об'єктні функції органів самоврядування:

-політичні;

-кономічні;

-соціальні;

-культурні;

-екологічні.

За суб'єктами, тобто органами, що здійснюють муніципальну діяльність, їх можна поділити на функції сільських, селищних рад, міських рад, районних та обласних рад. Така диференціація функцій залежно від рівня органів самоврядування є закономірною, оскільки кожен з цих органів має свою особливу природу, своєрідний механізм реалізації функцій.

Останнім критерієм класифікації є сукупність способів, засобів, методів муніципальної діяльності. Технологічно функції поділяються на:

-бюджетно6фінансові

-матеріально6технічні

-інформаційні

-планування та програмування розвитку відповідних територій

-нормотворчі

-функції соціального контролю.

Зазначені функції є загальними для всіх сфер місцевого життя та спрямовані на вирішення питань місцевого значення.

Відповідно, вирішення питань місцевого значення та в інтересах місцевого населення визначає такі основні функції місцевого самоврядування:

-забезпечення участі населення у вирішенні питань місцевого значення;

-управління комунальною власністю, фінансовими засобами місцевого самоврядування;

-забезпечення комплексного розвитку територій; 6 забезпечення потреб населення в соціальнобкультурних, комунально-побутових та інших життєво необхідних послугах;

-охорона громадського порядку;

-захист інтересів і прав місцевого самоврядування, гарантованих Конституцією України

2.2. Суб'єкти, сфери та форми співробітництва територіальних громад

Територіальні громади в Україні як дієві суб'єкти місцевого самоврядування перебувають на етапі свого становлення. На даний час цей етап характеризується недостатньою готовністю їх членів до повної та постійної участі у розвитку території та спільноти, а з іншого боку і неготовністю держави до таких кроків.

Юридичний аспект визначення територіальних громад характеризується недосконалістю та потребою доопрацювання і уточнення. Вивчення цих проблем українськими вченими відбувається на фундаменті західної економічної науки та потребує пристосування теоретичних рекомендацій розвитку громади до українських соціально економічних реалій. Правове регулювання формалізованого співробітництва потребує суттєвого удосконалення. Його доцільно розрізняти залежно від рівня інтеграції, можливості реалізації владних повноважень та особливостей фінансового забезпечення з боку держави повноважень територіальних громад з урахуванням принципу субсидіарності.

По-перше, асоціативні форми співпраці (вони закріплені Законом про співробітництво) направлені на реалізацію проектів, утворення і фінансування підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів, які дають можливість територіальним громадам надавати послуги, спільно вирішувати окремі питання місцевого значення. Основна ознака такої форми співпраці – невладний характер діяльності.

По-друге, це утворення об'єднань громад, публічно-владних 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, не втрачають свого

правового статусу. Обов’язково слід передбачити територіальну єдність таких утворень (територіальні громади повинні знаходитися на суміжній території) і відсутність анклавів. Територіальна громада може бути учасником тільки одного такого співробітництва. Його учасники - публічно-правові структури повинні мати статус юридичних осіб, власний бюджет. При цьому форми державної підтримки співробітництва повинні бути доповнені прямим державним фінансуванням проектів, які реалізуються в рамках співробітництва, передачею об'єктів державної форми власності в управління суб'єктам співробітництва, а також закріпленням надходжень по окремих державних податках і зборах за бюджетом союзу громад.

Проаналізувавши у Розділі 1 зарубіжні та вітчизняні підходи до дефініції поняття «територіальна громада», можна зробити висновок, що це поняття характеризується такими основними ознаками: жителі, територія, спільні інтереси, господарська діяльність, сплата податків, зв’язки між членами громади.

Варто зазначити, що в Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон про місцеве самоврядування) враховуються такі ознаки, як територіальна впорядкованість та самоврядний підхід. На нашу думку, дефініція поняття «територіальна громада» повинна враховувати історичний, територіальний, екологічний, соціологічний, самоврядний, економічний та політичний аспекти. У європейських країнах сьогодні стає помітною тенденція до укрупнення основних адміністративно-територіальних одиниць з метою оптимізації адміністрування. Принцип субсидіарності впроваджується через делегування значної частини повноважень центральних органів виконавчої влади на місця, що забезпечує більш ефективне розв’язання існуючих проблем на місцевому рівні та підвищує якість послуг, що надаються населенню.

В умовах України європейський досвід адміністративно-територіального реформування вже реалізований у процесі об’єднання

територіальних громад та запровадження міжрегіонального співробітництва, що має забезпечити вищий рівень кооперації між новоствореними районами та областями зі спільною господарською структурою, а делегування значної частини повноважень дасть змогу більш ефективно вирішувати інфраструктурні, культурні, соціально-економічні питання на рівні області, району та територіальних громад.

Зміст профільного Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (далі – Закон про співробітництво) недостатньо чітко визначає, на регулювання яких суспільних відносин він спрямований, - суспільних відносин, що виникають тільки внаслідок співробітництва територіальних громад або ж тих, що виникають при будь-якій співпраці чи взаємодії органів місцевого самоврядування задля вирішення питань місцевого значення, в тому числі й при співробітництві територіальних громад.

Також не розкритим є питання у якій іпостасі виступатимуть у досліджуваних відносинах від імені відповідних територіальних громад сільські, селищні, міські ради: як органи публічної влади чи як юридичні особи публічного права?

На цьому, зокрема, було акцентовано у висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України від 30.05.2014 щодо відповідного законопроекту. Якщо вони виступатимуть у відповідних відносинах у якості юридичних осіб публічного права (а такий висновок випливає зі змісту статті 2 Закону про співробітництво), то у зв'язку з цим слід зазначити, що чинне законодавство України вже містить необхідні правові передумови для розвитку співробітництва територіальних громад на договірних засадах. І він використовується на практиці.

Згідно із частиною 1 статті 3 зазначеного Закону суб'єктами співробітництва можуть бути виключно територіальні громади сіл, селищ, міст, яке ними здійснюється через сільські, селищні та міські ради.

Чинне законодавство України про місцеве самоврядування визначає територіальну громаду як жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [5] .

Тут перелік потенційних суб'єктів співробітництва є вичерпним і розширеному тлумаченню не підлягає. Під розширеним тлумаченням прийнято вважати такий спосіб тлумачення, відповідно до якого нормі права надається більш широкий зміст, аніж це випливає із її словесного вираження. З огляду на ту обставину, що територіальні громади сіл, селищ та міст не можуть здійснювати співробітництво безпосередньо, вони його здійснюють через відповідні представницькі органи – сільські, селищні та міські ради, які наділені правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення.

Це означає, що у відносинах між територіальними громадами від імені таких громад беруть участь обрані їх мешканцями сільські, селищні та міські ради. Відповідно до частини 1 статті 10 Закону про місцеве самоврядування сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України.

Відповідно до частини 1 статті 9 Закону про співробітництво також закріплено, що співробітництво здійснюється відповідно до договорів про співробітництво, укладених згідно із законами сільськими, селищними, міськими головами від імені сільської, селищної, міської ради після схвалення їх проектів сільськими, селищними, міськими радами. Це означає, що кожна територіальна громада має вступати у договірні відносини з іншими громадами індивідуально.

Втім, у практичній сфері співробітництва територіальних громад зазначене правило виконується не завжди. Так, згідно з інформацією

Реєстру договорів про співробітництво територіальних громад щодо відомостей по окремих договорах (договори № 38 і № 43) суб'єктом співробітництва виступає територіальна громада Чигиринського району Черкаської області через Чигиринську районну раду, що суперечить ідеології співробітництва та положенням профільного Закону про співробітництво.

В останньому не визначено право територіальної громади реалізовувати співробітництво через районні ради. Як бачимо, на практиці ситуація інша.

Особливістю України є те, що обласні та районні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад, включені до системи місцевого самоврядування, позбавлені права на реалізацію співробітництва. Абзац 4 статті 140 Конституції України, зокрема, визначає: «…органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради». Практика співробітництва свідчить, що досить часто саме обласні та районні ради виступають ініціаторами розробки та впровадження спільних проектів органів місцевого самоврядування, підтвердження цьому ми навели вище.

Отже, районні, обласні ради, а також їх депутати, які також представляють відповідні спільні інтереси територіальних громад, не повинні позбавлятися права ініціювати співробітництво територіальних громад у відповідних регіонах. Зауважимо, що саме депутати цих рад володіють необхідним рівнем узагальнення проблем, до прикладу у порівнянні з сільськими головами, або депутатами сільських рад, які можна і потрібно вирішувати через механізми досліджуваного інституту. Більше того, рівень фахової підготовки депутатів районного, обласного рівня часто набагато вищий, чим сільських та селищних депутатів.

Тому постає логічне питання чому ці суб'єкти місцевого самоврядування не можуть брати участь у співробітництві? Напевно, ідея реформи децентралізації полягає в активізації співпраці самих територіальних громад, у самостійному визначенні їх подальших шляхів

розвитку. Стає очевидним, що логічним завершенням співробітництва громад має стати їх об’єднання.

Наразі, ми спостерігаємо завершення процесу об'єднання територіальних громад. Однак, у першому розділі дисертаційного дослідженні ми наголошували на самостійності інституту співробітництва та на його ідентифікуючі ознаки.

Ми вважаємо, що в контексті самостійності співробітництва слід розширити коло суб’єктів співробітництва, доповнивши його районними та обласними радами.

Деякі договори про співробітництво взагалі не містять вказівки на представницький орган громади та найменування ради [40].

Відповідно до частини першої статті 5 Закону про співробітництво, ініціаторами співробітництва можуть бути сільські, селищні, міські голови та депутати відповідних сільських, селищних та міських рад, а також члени територіальної громади у порядку місцевої ініціативи.

Слід також зазначити, що питання ініціативи співробітництва членами територіальної громади у порядку місцевої ініціативи не є достатньо нормативно визначеним. Відповідно до ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності". Законом хоча і передбачено, що місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Втім значно збільшити гарантії успіху ініціативи співробітництва членами територіальної громади

могло б, на нашу думку, законодавче визначення місцевої ініціативи як однієї з форм місцевої демократії. Як відомо, проект Закону України «Про місцеві ініціативи» був зареєстрований у Верховній Раді України у 2015 р. за № 2296а. Раніше за таким самим предметом реєструвалися законопроекти № 9404 від 03.07.2012 р., № 3740 від 06.12.2013 р. Втім експертні установи не підтримали ці законопроекти з огляду на начебто недоцільність прийняття нового первинного закону і виказувалась думка про необхідність встановлення правил цієї процедури шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». За висновком Головного науково-експертного управління Верховної Ради України щодо законопроекту № 2296а, «низка питань функціонування місцевої демократії, зокрема питання внесення і розгляду місцевих ініціатив, за законом має регулюватись нормативно-правовими актами місцевого самоврядування. Запропонована ж у проекті ідея докладного регулювання цих питань на рівні закону може розцінюватись як зворотній від децентралізації влади шлях, певний відступ від принципу правової та організаційної самостійності місцевого самоврядування, закріпленого у ст. 4 вищезазначеного Закону, і з цієї точки зору концептуальна прийнятність законопроекту викликає сумніви» [41]. На сьогодні перспективи прийняття такого закону є невизначеними. В контексті забезпечення ініціативи співробітництва членами територіальної громади, незалежно від ідеї окремого закону очевидною, на нашу думку, є необхідність удосконалення законодавчих гарантій місцевої ініціативи.

Доцільно розглянути співвідношення суб’єктів добровільного об’єднання територіальних громад, визначених Законом України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» та суб’єктів співробітництва.

Як вже зазначалося раніше, однією із ідей добровільного об'єднання є створення спроможних територіальних громад. Згідно з п.2 Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої Постановою

Кабінету Міністрів України № 214 від 08.04.2015 р. спроможна територіальна громада – територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Деякі можливості спроможних громад виникають і в тих громад, що беруть участь у співробітництві [4]. Тому варто уявити, які можливості можуть виникнути внаслідок співробітництва між вже спроможними територіальними громадами, тобто ОТГ. Проте, Закон про співробітництво не визначає в переліку його суб'єктів ОТГ як самостійних суб'єктів місцевого самоврядування. Таке розширення суб'єктного складу співробітництва в рази підвищило б його ефективність. Адже є очевидним, що чим ефективніші територіальні громади, тим ефективніше співробітництво між ними.

Не можемо і не згадати про те, що регіональна політика спрямована на об'єднання всіх територіальних громад. Переконані, що цей процес є тимчасовим, який так чи інакше згодом завершиться. Що ж стосується співробітництва, то воно не вичерпує свій потенціал з часом, а навпаки, постійно сприяє розвитку громад і їх співпраці та покращенню життя мешканців. Тому вкрай доцільно буде надати право спроможним громадам між собою співпрацювати.

Тим більше, що згідно з частиною сьомою статті 16 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", відповідно до якої органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів лише окремі повноваження та власні бюджетні кошти.

Що ж стосується сфер, у яких найчастіше виникає співробітництво між громадами, то ч. 2 ст. 3 вищевказаного Закону закріпила припис, згідно із

яким співробітництво здійснюється у сферах спільних інтересів територіальних громад у межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом. Як видно, конструкція цієї норми побудована таким чином, що вона містить основну ознаку інтересів територіальних громад та обсяг повноважень, в межах яких має відбуватися співробітництво.

Основною ознакою здійснення співробітництва має бути наявність спільних інтересів суб'єктів співробітництва. Необхідність наявності спільності інтересів суб'єктів співробітництва є реалізацією таких принципів співробітництва як взаємна вигода та рівноправність його учасників. Поруч з цим спільні інтереси територіальних громад – суб'єктів співробітництва мають бути в межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, тобто сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів, якщо інше не передбачено законом. Це означає, що вид спільних інтересів територіальних громад не має виходити за межі повноважень, якими наділенні відповідні органи місцевого самоврядування.

Повноваженнями в контексті місцевого самоврядування необхідно вважати сукупність нормативно визначених прав використовувати правомочним суб'єктом наявні ресурси та можливості відповідної територіальної громади для вирішення питань місцевого значення. Здебільшого такі повноваження мають своїм призначенням виконання певних функцій. У теорії права такі повноваження прийнято вважати оскільки їх реалізація не створює ієрархію управлінських рівнів, а сприяє забезпеченню необхідного організаційно-правового впливу на суспільні відносини в межах конкретної територіальної громади. Перелік повноважень органів місцевого самоврядування визначений у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" (стаття 27. Повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; стаття 28. Повноваження в галузі бюджету, фінансів і цін; стаття 29. Повноваження щодо управління комунальною власністю; стаття 30. Повноваження в галузі

житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; стаття 31. Повноваження у галузі будівництва; стаття 32. Повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; стаття 33. Повноваження у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; стаття 34. Повноваження у сфері соціального захисту населення тощо).

Проведений аналіз вищевказаних правових норм дозволяє сформулювати перелік сфер спільних інтересів. Зокрема, ними можуть бути: соціально-економічний і культурний розвиток, планування та облік; бюджет, фінанси і ціни; управління комунальною власністю; житлово-комунальне господарство, побутове, торгівельне обслуговування, громадське харчування, транспорт та зв'язок; будівництво; освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура і спорт; регулювання земельних відносин та охорона навколишнього природного середовища; соціальний захист населення; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян тощо.

Варто знати, що за наявності спільних інтересів зацікавлених суб'єктів співробітництва у сфері, яка перебуває поза межами повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, організоване співробітництво буде незаконним та може потягти за собою негативні правові наслідки для посадових осіб, які таке співробітництво організовували. Наприклад, сьогодні органи місцевого самоврядування не наділенні повноваженням створювати місцеву міліцію та інші правоохоронні органи, а також фінансувати їх діяльність за рахунок місцевого бюджету.

Підсумовуючи викладене можемо зробити висновок про необхідність уточнення в законодавстві суб'єктного складу співробітництва, включивши до нього об'єднані територіальні громади. Має бути уточнена і роль районних та обласних рад в організації та здійсненні співробітництва, в тому числі повноваження посадових осіб місцевого самоврядування щодо

ініціювання співробітництва, організації громадських обговорень проектів співробітництва. Крім того, в контексті забезпечення ініціативи співробітництва членами територіальної громади, очевидною, на нашу думку, є необхідність удосконалення законодавчих гарантій місцевої ініціативи.

Сфери спільних інтересів в аспекті співробітництва територіальних громад можуть бути визначені на основі регламентованих Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, зокрема, ними можуть бути: соціально-економічний і культурний розвиток, планування та облік; бюджет, фінанси і ціни; управління комунальною власністю; житлово-комунальне господарство, побутове, торгівельне обслуговування, громадське харчування, транспорт та зв'язок; будівництво; освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура і спорт; регулювання земельних відносин та охорона навколишнього природного середовища; соціальний захист населення; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян тощо. При цьому за наявності спільних інтересів зацікавлених суб'єктів співробітництва у сфері, яка перебуває поза межами повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, організоване співробітництво буде незаконним та має потягти за собою відповідні негативні правові наслідки для посадових осіб, які таке співробітництво організовували. Наприклад, сьогодні органи місцевого самоврядування не наділенні повноваженням створювати місцеву міліцію та інші правоохоронні органи, а також фінансувати їх діяльність за рахунок місцевого бюджету.

Частина 1 статті 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» визначає п'ять форм, в рамках яких може розвиватись таке співробітництво, а саме:

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

- реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;
- спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності - інфраструктурних об'єктів;
- утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів;
- утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

Міжмуніципальне співробітництво, як показує зарубіжний досвід, можна вважати одним із найефективніших напрямів організації та взаємодії місцевої влади. Таке співробітництво застосовується у європейських країнах досить давно. Спроби створити потужну державну регіональну політику, завдяки якій ефективно вирішуються питання місцевого значення, дали свої неабиякі позитивні результати. Це можна побачити на прикладі Федеративної Республіки Німеччини, Франції, Іспанії, Італії, країн Скандинавії та інших. Зарубіжний досвід з питань міжмуніципального співробітництва певною мірою стає дорожньою картою на шляху впровадження цього інституту в сучасній Україні.

Сьогодні у нашій державі існує чимало перешкод щодо ефективної реалізації міжмуніципального співробітництва. В загальному сенсі, це, зокрема, недосконаліть нормативно-правової бази, недостатність інформаційно-роз'яснювальної роботи про переваги такої співпраці, незавершеність процесу об'єднання територіальних громад та їх неготовність довірити вирішення питань місцевого значення одна одній. Разом з цим, окремою проблемою розвитку міжмуніципального співробітництва в Україні можна вважати недосконаліть форм такого співробітництва. Слід звернути увагу і на відсутність єдиного підходу до розуміння сутності цього інституту, що зумовлює необхідність комплексного та всебічного дослідження

інституту міжмуніципального співробітництва в Україні та пошуку шляхів його вдосконалення через врахування європейського досвіду.

Потреба розвитку в Україні дієвого та ефективного місцевого самоврядування закономірно зумовлює постійну увагу до неї науковців-юристів. Різні аспекти правового статусу територіальних громад, компетенції органів місцевого самоврядування, імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування в Україні були об'єктом досліджень таких вчених, як: М. О. Баймуратов, О. В.Батанов, В. І. Борденюк, О. Л. Копиленко, М. І. Корнієнко, П. М. Любченко, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко, Х. В. Приходько, М.О. Пухтинський та ін. Разом з тим, питанням міжмуніципального співробітництва і, особливо, форм такого співробітництва територіальних громад в контексті європейського досвіду, не було приділено належної уваги дослідників.

Право територіальних громад на співпрацю при здійсненні їх повноважень, в тому числі й на вступ в асоціації з іншими територіальними громадами для вирішення питань, що становлять спільний інтерес, визначено у статті 10 Європейської хартії місцевого самоврядування [2].

Європейська практика у сфері міжмуніципального співробітництва свідчить про застосування широкого спектру механізмів взаємодії територіальних громад, органів місцевого самоврядування влади та населення з різних напрямів. Найчастіше співпраця відбувається щодо надання населенню відповідних адміністративних послуг, розвитку інфраструктурних проектів, поводження з побутовими відходами, дорожнього будівництва, земельних відносин, соціальних програм тощо.

Умовно, форми міжмуніципальної взаємодії, що застосовуються у Європі, можна поділити на договірні та недоговірні (асоціативні). До договірних належать міжмуніципальні угоди (договори, контракти), тобто тотожні договорам про співробітництво, визначеним Законом України «Про співробітництво територіальних громад» (далі – Закон про співробітництво). Що ж стосується недоговірних або асоціативних, то вони проявляються у

створенні та функціонуванні союзів, асоціацій, організацій та інших недержавних об'єднань, що спрямовані на вирішення питань місцевого значення. Правові основи діяльності останніх в Україні закладені в Законі України «Про асоціації органів місцевого самоврядування».

Саме недоговірні форми співпраці набули найбільшого поширення у європейських країнах. Створюються такі об'єднання з метою не лише захисту конституційних прав територіальних громад (муніципалітетів), а й задля розвитку управлінських технологій (створення нових органів управління); захисту професійних прав муніципальних служб (наприклад, асоціація пожежних служб у Фінляндії); об'єднання ресурсів територіальних громад у формі створення суб'єктів господарювання з метою надання якісних послуг населенню [7, с. 161].

У Німеччині в кожній федеральній землі існують: З'їзд міст (для міст не районного підпорядкування), Союз міст і громад (для муніципалітетів районного підпорядкування) і З'їзд районів (для районів). Загальнофедеральними об'єднаннями є Німецький союз міст і громад і Німецький з'їзд районів. Починаючи із 1950-х рр., у Німеччині діє Центр із питань удосконалення місцевого самоврядування, який фінансується за рахунок відрахувань комун. Він готує положення, які не мають нормативного характеру, але визнаються та використовуються практично всіма комунами. Зокрема, Центром був розроблений список повноважень місцевих адміністрацій, що об'єднані в тематичні розділи (управління, соціальна сфера, постачання й утилізація відходів тощо), якого в цілому дотримуються усі комуни [3, с.54]. Це показовий приклад саморегулювання діяльності комун.

Датські муніципалітети утворили Національну асоціацію місцевої влади, проте членство в ній добровільне, тому два муніципалітети так і не вступили до неї, хоча користуються перевагами, отриманими іншими муніципалітетами через свою асоціацію. У рамках діяльності Національної асоціації місцевої влади Данії свою діяльність здійснює Кредитна асоціація

місцевої влади. Це некомерційна організація для стимулювання муніципалітетів до реалізації інвестиційних проектів. Засоби акумулюються із внесків муніципалітетів – учасників та державних субсидій [14, с. 27].

В Іспанії існують такі асоціації, як синдикати комун. Це добровільні об'єднання, що створюються для спільного здійснення певних робіт, котрі належать до компетенції комун, зацікавлених у здійсненні такої співпраці. Синдикати комун – це міжмуніципальні асоціації зі статусом юридичної особи. Вони мають власні бюджети (з обов'язкових внесків членів-громад, субсидій із державного бюджету, позик, а також частково з платежів за користування по- слугами), але правом встановлювати власні податки не володіють. Керує роботою синдикату комітет, що формується із представників громад, котрі входять до його складу, і голови синдикату. Особливо виділяються змішані синдикати, до яких можуть входити не лише муніципалітети, а й департаменти (територіальні одиниці, що належать до сфери державного управління), а також і громадські організації. Тобто така форма співпраці більше належить до міжсекторального співробітництва [8, с. 160].

У Великій Британії є асоціації графських, окружних і низових ланок муніципальної системи. Як правило, вони діють самостійно, підтримуючи зв'язки з міністрами центрального уряду [14].

Своєрідним прототипом вище вказаних асоціацій виступають українські. Зокрема, Асоціація міст України, Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад, Українська асоціація районних та обласних рад. Головною метою їх діяльності виступає консолідація та утвердження державної регіональної політики загалом та зміцнення муніципальної системи, зокрема.

Водночас, як показує зарубіжний досвід, для міжмуніципальної інтеграції не обов'язково створювати міжмуніципальні або надмуніципальні утворення. У значній кількості країн міжмуніципальна співпраця відбувається шляхом укладання угод про співпрацю між муніципалітетами.

Основними напрямами такої співпраці є: – купівля послуг “великого” муніципалітету декількома “маленькими” муніципалітетами; – створення організацій із реалізації конкретних окремо взятих напрямів, до органів управління яких належать представники декількох муніципалітетів (типовими прикладами є компанії із забезпечення транспортними послугами); – партнерство між декількома муніципалітетами в реалізації великих проектів.

За своєю суттю таке міжмуніципальне співробітництво є договірним. Форма, що передбачає делегування повноважень, є тимчасовою, оскільки припиняє свою дію після досягнення певних цілей і завдань.

Сьогодні в науковій літературі ще не сформувалася єдина думка щодо поняття договірного міжмуніципального співробітництва. Однак, правові та організаційні засади його функціонування в Україні визначено в Законі України “Про співробітництво територіальних громад”, згідно з яким, співробітництво територіальних громад – це відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим Законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень (ст. 1) [10]. Основною підставою виникнення відносин зі співробітництва є договір про співробітництво, який визначає умови співробітництва територіальних громад, його форми, відповідальність та фінансування.

Найбільший науковий інтерес викликають форми такого співробітництва, адже від них залежить функціонування досліджуваного нами інституту на практиці та його результативність.

Згідно зі ст. 4 Закону про співробітництво визначено п’ять форм співробітництва територіальних громад: 1) делегування одному із суб’єктів співробітництва іншими суб’єктами співробітництва виконання одного чи

кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів; 2) реалізації спільних проектів, 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 [10].

Цей перелік є вичерпним та розширеному тлумаченню не підлягає. Що викликає у автора аргументовані заперечення з огляду на досвід деяких європейських країн.

Що стосується такої форми співробітництва як реалізація спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів, то потенційні суб'єкти співробітництва можуть не проходити процедури, визначені статтями 5-8 Закону України «Про співробітництво територіальних громад». Потенційні суб'єкти співробітництва, домовляючись про реалізацію спільного проекту можуть визначити інший обопільно зручний порядок підготовки проекту договору про співробітництво та юридичного оформлення співробітництва. Наприклад, вони можуть домовитися про створення комісії для підготовки проекту договору про співробітництво, а процедури, пов'язані із громадськими обговореннями проекту такого договору та його схвалення місцевими радами можуть не застосовувати.

Варто зауважити на тому, що до форми предметного об'єднання територіальних громад ми не відносимо делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи

кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» не передбачено можливість делегувати повноваження органів місцевого самоврядування один одному. Реалізація цієї форми співробітництва потребує окремого ретельного наукового дослідження.Законом України «Про співробітництво територіальних громад» передбачено можливість делегування одному з суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних "ресурсів" (пункт 1 частини першої статті 4, пункт 1 частини другої, частина третя статті 10).

По-перше, за такої форми не відбувається об'єднання спільних ресурсів, але лише передача від одного суб'єкта до іншого. По-друге, досить суперечливим є делегування завдань на договірній основі (саме таким його визначає Закон) [5]. Оскільки делегування відбувається на підставі окремого нормативного акта, прийнятого делегуючим органом. Виправданою є думка А. М. Онупрієнко, що делеговані повноваження – це державні повноваження які передаються від органів виконавчої влади до органу місцевого самоврядування [6].

Незрозуміло, 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.

У Німеччині цілеспрямоване договірне співробітництво виникає лише для вирішення трудомістких, витратних, технологічно та методично складних завдань місцевого значення, які виходять за рамки можливостей окремих територій (водопостачання, водовідведення, управління відходами, організація шкільного навчання чи послуг з охорони здоров'я та ін.). Як правило, при формуванні організацій та установ, створених на основі угод, діє принцип транспортної доступності в цілях підвищення ефективності діяльності (наприклад, місто та ряд приміських поселень). Фінансові зобов'язання розподіляються пропорційно, залежно від чисельності

населення, але в окремих випадках можливі варіації, обов'язково закріплені в установчих та договірних документах [3, с. 55]. Оскільки договір укладається між органами публічної влади, установчі та договірні документи затверджуються органами державного нагляду за діяльністю муніципалітетів, а також публікуються в офіційних джерелах.

Відзначимо, що створення спільних підприємств в Данії є однією з найбільш поширених форм господарської кооперації. Акціонерні товариства створюються з метою здійснення технічного обслуговування в галузі електропостачання, центрального опалення, енергетики, водопостачання, утилізації твердих побутових відходів, муніципального громадського транспорту [14].

Муніципалітети здійснюють підприємницьку діяльність в рамках загального законодавства. Однак, датський закон про місцеве самоврядування обмежує муніципальне підприємництво тільки сферою публічних послуг [32]. Міжмуніципальні підприємства, створені в рамках приватно-державного і міжмуніципального партнерства, володіють власним фондом грошових коштів, незалежним від бюджету муніципалітетів.

Подібні форми договорів укладаються і в Україні, причому їх сторонами виступають виключно територіальні громади як первинний суб’єкт місцевого самоврядування. Це договори, предметом яких є створення та фінансування спільних комунальних підприємств. Сьогодні у нашій державі реалізація такого співробітництва недуже поширена [11]. Це спричинено невизначеністю організаційно-правової форми нового суб’єкта господарювання. Ними можуть бути як різні форми господарських товариств, адже це прямо не заборонено законодавством, так і спільне підприємство. Однак, перші організаційно-правові форми, здебільшого виступають суб’єктами приватного права, а не публічного. А тому є нелогічним процес створення таких підприємств суб’єктами публічного права, тобто територіальними громадами. Натомість, спільне підприємство створюється розпорядчим актом Президента України, органом державної влади, органом

влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування (ч.3 ст. 81 Цивільного кодексу України). Це положення дисонує із Законом про співробітництво, який чітко визначає договірну форму такого співробітництва [1, с. 68].

Інша форма співробітництва, що зустрічається у європейських країнах – це делегування повноважень муніципалітетами щодо вирішення питань місцевого значення. Зокрема, добровільна передача повноважень від одного муніципалітету іншому існує у Фінляндії і кваліфікується як форма міжмуніципального співробітництва. Фінським законодавством передбачено укладення договорів про спільне виконання повноважень, а також про делегування повноважень від свого імені одному або кільком муніципалітетам. Орган, якому передано муніципальне повноваження, повинен бути муніципальним та відповідати переданому повноваженню. Угода повинна містити специфічні деталі щодо обсягу заданих та цінових послуг [8, с.162].

Думається, що таку форму співробітництва територіальних громад було включено в національне законодавство за європейським зразком. Зазначимо, що на першу половину 2017 року жодного договору за такою формою укладено не було [11]. Така ситуація виглядає очевидною, адже делегування повноважень – це передбачена Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» можливість передати певні повноваження органом державної влади на основі розпорядчого акту органу місцевого самоврядування. Тому договірна форма делегування одразу викликає незрозумілість її суті та змісту.

У Німеччині, Данії, Фінляндії та Іспанії для вирішення питань місцевого значення найчастіше створюються спільні адміністрації, що представляють собою об'єднані виконавчі органи, які функціонують у інтересах об'єднаних муніципальних утворень [14].

У зазначених країнах спільні адміністрації добровільно створюються для вирішення спільних завдань. Вони фінансуються з внесків

муніципалітетів-членів, але частково також і за рахунок спеціальних державних дотацій, субвенцій, стимулюючих розвиток міжмуніципальної кооперації. Наприклад, в Іспанії, незважаючи на незначущість виділених засобів, на рівні держави створена система грантової підтримки [3, с. 163]. Грант було розроблено для підтримки проектів саме в рамках міжмуніципального співробітництва, кошти яких повинні спрямовуватися на задоволення потреб людей на місцевому рівні. Спільні адміністрації можуть виконувати такі функції як: контроль якості продуктів харчування, контроль за створенням робочих місць для молоді та інші. До речі, грантова система фінансування суб'єктів міжмуніципального співробітництва була запроваджена й у Фінляндії [6, с. 109].

Як правило, у країнах Європи створення спільних адміністрацій є процесом добровільним, однак у Фінляндії – це обов'язок, визначений законом. Держава фінансує процес створення таких органів. Фінський парламент підготував спеціальний закон про особливий сектор послуг, який виявляється в полі зору повноважень такого спільного органу [14].

Співробітництво у формі утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень може бути організовано для створення окремого підрозділу чи у складі виконавчого комітету відповідної ради, наприклад, для бухгалтерського та/чи юридичного супроводу діяльності декількох органів місцевого самоврядування зацікавлених територіальних громад.

Ця форма співробітництва також досі не знайшла практичного втілення в Україні. На наш погляд, з одного боку, це спричинено прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Адже внаслідок об'єднання, утворюється новий суб'єкт муніципального права – об'єднана територіальна громада, що має свій представницький орган – відповідну раду. З іншого – якщо ідея створення спільного органу внаслідок співробітництва полягає у виконанні однієї контрольної функції у певній галузі, то це не зовсім є доцільним. Сьогодні у нашій державі наявна досить

розгалужена система державних контролюючих органів. Звідси випливає логічне запитання про співвідношення компетенції державного органу з муніципальним, його правового статусу. По суті, законодавче закріплення цієї форми є декларативним, без будь-яких перспектив на практичну реалізацію.

Завдяки своїй гнучкості і широкому досвіду, міжмуніципальне співробітництво, безсумнівно, сприяє вирішенню багатьох проблем місцевого самоврядування в країнах Європи. Міжмуніципальне співробітництво, перевірений часом та досягненнями, напрям організації місцевої влади. Тому європейський досвід визначальний для впровадження міжмуніципального співробітництва в Україні. Разом з цим, його ефективність залежить в першу чергу, від досконалості національного правового регулювання. Зокрема, важливим є удосконалення правового регулювання форм міжмуніципального співробітництва. Його головною метою має бути результативність на основі врахування вітчизняних політичних, соціально-економічних, культурних тощо особливостей. Слід зазначити, що кожна із перерахованих форм ММС 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 спів робітництва щодо забезпечення дошкільної освіти дітей, які проживають в територіальних громадах, в яких відсутні дошкільні навчальні заклади.

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 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 (забезпечення дошкільної освіти дітей, які проживають в територіальних громадах, в яких відсутні дошкільні навчальні заклади; діяльність комунальних підприємств, зокрема з питань водопостачання, поводження з твердими побутовими відходами, благоустрою тощо).

Співробітництво у формі реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення як певних (конкурсів, олімпіад, змагань тощо, так і реалізації проектів ММС.

Співробітництво у формі утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій спільних інфраструктурних об'єктів доцільно застосовувати у тих випадках, коли ні в кого з-поміж потенційних суб'єктів співробітництва не має певного інфраструктурного об'єкта або підприємства, і його створення є вкрай необхідним та економічно обґрунтованим для усіх суб'єктів, які мають намір організувати за цією формою співробітництво.

За інформацією Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, станом на 1 грудня 2016 року до реєстру договорів про співробітництво територіальних громад внесено 67 таких договорів (у тому числі, 32 проекти в Полтавській області).

Проте, як свідчить проведений аналіз, розподіл цих договорів за 5 основними формами (видами) ММС не є однаковим. На сьогодні найбільш поширеною формою співробітництва є реалізація спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів. Разом з тим, зовсім не набула поширення така форма співробітництва як утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

Стаття 10 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» визначає, що договір про співробітництво у частині делегування виконання окремих завдань (додаток № 1) повинен включати такі складові елементи:

- перелік завдань, що делегуються органу місцевого самоврядування суб'єкта співробітництва;
- найменування органу місцевого самоврядування суб'єкта співробітництва, якому делегуються завдання інших органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва;
- найменування органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва, які делегують завдання відповідному органу місцевого самоврядування одного із суб'єктів співробітництва;
- вимоги до виконання органом місцевого самоврядування одного із суб'єктів співробітництва делегованих іншими суб'єктами співробітництва завдань; 5) обсяг коштів місцевих бюджетів, що передаються місцевому бюджету органу місцевого самоврядування суб'єкта співробітництва на виконання делегованих завдань;
- строк, на який делегуються завдання;
- форму і порядок звітування про стан виконання та фінансування делегованих завдань;
- порядок припинення договору та розв'язання спорів під час його виконання.

Разом з тим, фінансування виконання делегованих завдань здійснюється відповідно до вимог Бюджетного кодексу України. Під переліком завдань, що делегуються органу місцевого самоврядування суб'єкта співробітництва необхідно розуміти список чітко сформульованих обов'язкових доручень, виконання яких покладається на одного із суб'єктів співробітництва.

Найменуванням органу місцевого самоврядування суб'єкта співробітництва, якому делегуються завдання інших органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва є назва відповідної сільської, селищної чи міської ради, яка бере на себе зобов'язання виконувати делеговані завдання. Найменування органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва, які делегують завдання відповідному органу місцевого самоврядування одного із суб'єктів співробітництва є назва відповідних сільських, селищних, міських рад, які домовилися про делегування конкретних завдань одному іншому суб'єкту співробітництва.

Вимогами до виконання органом місцевого самоврядування одного із суб'єктів співробітництва делегованих іншими суб'єктами співробітництва завдань являють собою перелік кількісних та/чи якісних характеристик, які має враховувати той суб'єкт співробітництва, якому делегували виконувати певні завдання. Обсяг коштів місцевих бюджетів, що передаються місцевому бюджету органу місцевого самоврядування суб'єкта співробітництва на виконання делегованих завдань – це чітко встановлена сума грошових коштів у національній валюті України, яка має систематично перераховуватись на відповідний казначейський рахунок того суб'єкта співробітництва, який зобов'язався виконувати делеговані завдання.

Строк, на який делегуються завдання, – це проміжок часу, на який сторони погодилися організувати співробітництво. Форма і порядок звітування про стан виконання та фінансування делегованих завдань – це вимоги до звітування суб'єкта співробітництва, який зобов'язався виконувати делеговані завдання. Звітування здебільшого має відбуватися в письмовій формі після завершення певного строку, погодженого сторонами договору про співробітництво.

Одночасно стаття 11 Закону України «Про співробітницто територіальних громад» визначає, що договір про співробітництво у частині реалізації спільного проекту (додаток № 2) повинен, зокрема, містити такі складові:

- мету спільного проекту;
- строки та умови його реалізації;
- перелік заходів органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва, що передбачається здійснити у рамках реалізації спільного проекту;
- обсяги фінансування спільного проекту органами місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва;
- форму участі органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва у рамках реалізації спільного проекту;
- механізм координації діяльності органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва;
- порядок припинення дії договору та розв'язання спорів під час його виконання;
- відповідальність сторін.

Під метою спільного проекту необхідно розуміти перелік чітко сформульованого кінцевого результату, для досягнення якого було організоване співробітництво. Строки та умови реалізації проекту – це погоджені сторонами проміжки часу та конкретні обставини, за наявності яких має бути реалізовано проект. Зазначаючи у договорі перелік заходів органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва, що передбачається здійснити у рамках реалізації спільного проекту, сторони мають вказати чітко сформульований список дій, які має здійснити кожен із учасників співробітництва.

Обсяги фінансування спільного проекту органами місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва – це визначена суб'єктами співробітництва сума грошових коштів у національній валюті України, яка відображає вартість спільного проекту. Для відображення у договорі форми участі органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва у рамках

реалізації спільного проекту необхідно вказати внесок (грошовий та/чи матеріальний) кожного суб'єкта співробітництва.

Механізм координації діяльності органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва передбачає здійснення одним із суб'єктів співробітництва як у підготовчий період, так і під час реалізації спільного проекту сукупності рішень та дій, що забезпечують досягнення поставлених цілей. Порядок припинення дії договору та розв'язання спорів під час його виконання регламентовано Розділом 5 Закону «Про співробітництво територіальних громад». Для фіксації відповідальності сторін у договорі суб'єкти співробітництва мають домовитися про конкретні негативні наслідки, які понесе кожна із сторін у разі невиконання взятих на себе зобов'язань чи порушенні інших положень договору.

Одночасно стаття 12 Закону «Про співробітництво територіальних громад» встановлює, що договір про співробітництво у частині спільного фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності (додаток № 3) повинен включати такі елементи:

- перелік підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, що передбачається спільно (усіма суб'єктами співробітництва) фінансувати (утримувати);
- 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;
- умови щодо надання (виробництва) підприємствами, установами та організаціями комунальної форми власності, що спільно фінансуються (утримуються) суб'єктами співробітництва, послуг (продукції) для суб'єктів співробітництва;
- спосіб розподілу між суб'єктами співробітництва отриманих доходів та можливих ризиків, пов'язаних з діяльністю підприємств, установ

та організацій комунальної форми власності, що спільно фінансуються (утримуються);

- форму і порядок подання звітності про результати діяльності підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, використання ресурсів, у тому числі фінансових;
- порядок припинення дії договору та розв'язання спорів під час його виконання.
- перелік підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, що передбачається спільно (усіма суб'єктами співробітництва) фінансувати (утримувати) може являти собою найменування одного чи декількох інфраструктурних об'єктів. Для цього в договорі необхідно вказати повну назву підприємства, установи чи організації або їх переліку, як це зазначено у відповідних реєстраційних документах.

У зв'язку з цим слід зазначити, що 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.

Під умовами надання (виробництва) підприємствами, установами та організаціями комунальної форми власності, що спільно фінансуються (утримуються) суб'єктами співробітництва, послуг (продукції) для суб'єктів співробітництва слід вважати конкретні життєві обставини, за наявності яких інфраструктурний об'єкт комунальної власності має надавати послуги чи виробляти продукцію для самих же суб'єктів співробітництва. Їх чіткий перелік мають узгодити сторони на стадії підготовки проекту договору про співробітництво.

Закріплюючи у договорі про співробітництво спосіб розподілу між суб'єктами співробітництва отриманих доходів та можливих ризиків, пов'язаних з діяльністю підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, що спільно фінансуються (утримуються), сторони мають визначитися яким чином мають розподілятися між суб'єктами співробітництва доходи та покриватися можливі збитки. Форма і порядок подання звітності про результати діяльності підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, використання ресурсів, у тому числі фінансових завдань – це вимоги до способу та періодичності звітування. Звітування здебільшого має відбуватися в письмовій формі після завершення певного строку, погодженого сторонами договору про співробітництво з відображенням чітко визначених якісних та кількісних показників.

Стаття 13 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» також встановлює, що договір про співробітництво у частині утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій (додаток № 4) повинен містити такі складові:

- сферу діяльності спільних комунальних підприємств, установ та організацій;
- найменування та місцезнаходження спільних комунальних підприємств, установ та організацій;
- організаційно-правову форму спільних комунальних підприємств, установ та організацій;
- структуру органів і служб управління спільними комунальними підприємствами, установами та організаціями, порядок їх призначення та організації діяльності;
- обсяг коштів (майна), що інвестуються органами місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва для фінансування (утримання) та забезпечення функціонування спільних комунальних підприємств, установ та організацій, а також строки їх внесення;

- етапи утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій і відповідальність сторін за результати їх діяльності;
- шляхи покриття органами місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва можливих збитків, дефіциту коштів та розподілу отриманих доходів спільних комунальних підприємств, установ та організацій;
- порядок припинення діяльності спільних комунальних підприємств, установ та організацій, а також розподілу між суб'єктами співробітництва майна таких підприємств, установ та організацій;
- порядок припинення дії договору та розв'язання спорів під час його виконання;
- умови виходу одного із суб'єктів із співробітництва.

У зв'язку з цим слід зазначити, що під сферою діяльності спільних комунальних підприємств, установ та організацій необхідно розуміти конкретні сектори суспільного життя, пов'язані із виробництвом товарів та послуг. До основних таких сфер належать питання освіти, медицини, торгівлі, транспорту, зв'язку, комунального господарства тощо.

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. Організаційно-правова форма спільних комунальних підприємств, установ та організацій – це форма здійснювання господарської (у т.ч. підприємницької) діяльності з відповідною правовою основою, яка визначає характер відносин між засновниками (учасниками), режим майнової відповідальності по зобов'язаннях юридичної особи, порядок створення, реорганізації, ліквідації, управління, розподілу одержаних прибутків, можливі джерела фінансування діяльності тощо. Оскільки юридична особа це організація, то в середині неї виникають певні відносини. Характер цих відносин, їх наповнення, а також деякі умови відповідальності внутрішніх учасників цієї юридичної особи перед

кредиторами визначаються саме її організаційно-правовою формою. Організаційно-правова форма юридичних осіб зазвичай зазначається в їх назвах.

Зазначені у договорі про співробітництво структура органів і служб управління спільними комунальними підприємствами, установами та організаціями, порядок їх призначення та організації діяльності мають бути ідентичними відповідним положенням статуту створюваного підприємства, установи чи організації.

Вказуючи обсяг коштів (майна), що інвестуються органами місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва для фінансування (утримання) та забезпечення функціонування спільних комунальних підприємств, установ та організацій, а також строки їх внесення варто прописати у проекті відповідного договору домовлену сторонами суму грошових коштів у національній валюті України чи матеріальних ресурсів та їх грошовий вираз, яку зобов'язується виділяти кожен із суб'єктів співробітництва для спільного фінансування (утримання) інфраструктурного об'єкта. Поруч з цим необхідно розписати й строки їх внесення.

Етапами утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій є обумовлені законом проміжки часу, упродовж яких необхідно вчинити низку логічно послідовних та взаємно доповнюючих дій. Зокрема, до них можна віднести підготовку пакету необхідних документів для реєстрації інфраструктурного об'єкта як юридичної особи, саму реєстрацію, затвердження штату персоналу та відповідні кадрові призначення тощо. Поруч з цим, Закон вимагає у текстовій частині договору про співробітництво прописати відповідальність сторін за результати їх діяльності.

Зазначаючи шляхи покриття органами місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва можливих збитків, дефіциту коштів та розподілу отриманих доходів спільних комунальних підприємств, установ та організацій, у договорі про співробітництво мають бути вказані джерела та

способи як розподілу отриманих доходів, так і покриття можливих збитків та дефіциту коштів, які не суперечать чинному законодавству України.

Іншою обов'язковою умовою договору згідно із коментованою формою співробітництва є порядок припинення діяльності спільних комунальних підприємств, установ та організацій, а також розподілу між суб'єктами співробітництва майна таких підприємств, установ та організацій. Цей законодавчий припис має бути деталізовано за домовленістю сторін в текстовій частині договору у контексті відповідних норм Господарського кодексу України.

Порядок припинення дії договору та розв'язання спорів під час його виконання регламентовано Розділом 5 Закону України «Про співробітництво територіальних громад». Окрім умов виходу одного із суб'єктів із співробітництва доцільно прописати у договорі й наслідки такого виходу, перш за все, для того суб'єкта співробітництва, який з нього вийшов. Наприклад, у договорі можна зазначити, що суб'єкт співробітництва має право вийти із співробітництва за умови передачі його прав, обов'язків, частки майна та грошових коштів іншим учасникам співробітництва у рівних долях.

Слід наголосити, що статут спільного комунального підприємства, установи чи організації повинен відповідати законодавству та вимогам, визначеним у договорі означає, що при підготовці статуту спільного комунального підприємства, установи та організації суб'єкти співробітництва мають керуватися чинним законодавством, зокрема Господарським кодексом України в частині, що регламентує зміст, та порядок затвердження установчих документів. Утворення та реєстрація спільного комунального підприємства, установи та організації має також здійснюватися відповідно до вимог законодавства України. Основними нормативно-правовими актами з цих питань є Господарський кодекс України та Закон України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців".

Стаття 13 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» також визначає, що договір про співробітництво у частині утворення спільного органу управління (додаток № 5) повинен містити, зокрема, такі елементи:

- мету утворення спільних органів управління;
- повноваження, що реалізуються спільним органом управління, та його функції;
- найменування та місцезнаходження спільного органу управління;
- спосіб утворення спільного органу управління та його майна;
- порядок призначення (обрання) на посаду, а також звільнення з посади керівника спільного органу управління та інших посадових осіб;
- відповідальність керівника спільного органу управління; 7) порядок та обсяги фінансування суб'єктами співробітництва спільного органу управління;
- порядок та періодичність звітування спільного органу управління перед суб'єктами співробітництва та відповідними органами місцевого самоврядування;
- порядок припинення функціонування спільного органу управління та відповідного розподілу майна, наслідки такого припинення;
- порядок припинення дії договору, можливість припинення одним із суб'єктів співробітництва участі у співробітництві та наслідки такого припинення.

У зв'язку з цим необхідно підкреслити, що спільний орган управління може утворюватися як окремий виконавчий орган сільської, селищної, міської ради одного із суб'єктів співробітництва або у складі виконавчого органу сільської, селищної, міської ради одного із суб'єктів співробітництва (як структурний підрозділ – департамент, відділ, управління, проектне бюро, агенція тощо).

Метою утворення спільних органів управління є економія коштів, необхідних для їх утримання (оптимізація чи зменшення видатків). В договорі про утворення спільного органу управління мета може бути більш конкретизована. 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.

Для зазначення у договорі найменування та місцезнаходження спільного органу управління необхідно вказати його назву та фактичну поштову адресу.

Під способом утворення спільного органу управління та його майна слід розуміти яким чином буде утворено такий орган: як окремий виконавчий орган сільської, селищної, міської ради одного із суб'єктів співробітництва або як структурний підрозділ у складі виконавчого органу сільської, селищної, міської ради одного із суб'єктів співробітництва. Порядок призначення (обрання) на посаду, а також звільнення з посади керівника спільного органу управління та інших посадових осіб, а також відповідальність керівника спільного органу управління не повинні суперечити аналогічним приписам, що будуть згодом прописані у відповідному Положенні про спільний орган управління.

Вказуючи порядок та обсяги фінансування суб'єктами співробітництва спільного органу управління варто прописати у проекті відповідного договору домовлену сторонами суму грошових коштів у національній валюті України чи матеріальних ресурсів та їх грошовий вираз, яку зобов'язується виділяти кожен із суб'єктів співробітництва для фінансування (утримання) спільного органу управління. Поруч з цим, також доцільно вказати й строки їх виділення.

Порядок та періодичність звітування спільного органу управління перед суб'єктами співробітництва та відповідними органами місцевого самоврядування – це вимоги до способу та кількості звітувань за певний

проміжок часу. Звітування здебільшого має відбуватися в письмовій формі після завершення певного строку, погодженого сторонами договору про співробітництво з відображенням чітко визначених якісних та кількісних показників.

Іншою обов'язковою умовою цієї форми договору є порядок припинення функціонування спільного органу управління та відповідного розподілу майна, наслідки такого припинення. Цей законодавчий припис має бути деталізовано за домовленістю сторін в текстовій частині договору у контексті відповідних норм Господарського кодексу України. Окрім порядку припинення дії договору, можливості припинення одним із суб'єктів співробітництва участі у співробітництві необхідно також прописати у договорі й наслідки такого виходу. Наприклад, у договорі можна зазначити, що суб'єкт співробітництва має право вийти із співробітництва за умови передачі його прав, обов'язків, частки майна та інших активів тим учасникам співробітництва, що залишилися у рівних долях.

Разом з тим, необхідно відзначити, що з метою забезпечення реалізації Закону України «Про співробітництво територіальних громад» наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 27.08.2014 р. № 233 затверджено примірні форми договорів про співробітництво територіальних громад із урахуванням п'яти основних форм співробітництва територіальних громад (додатки 1-5).

2.3 Договір про співробітництво 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 всебільшого 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» [11] (далі – Закон про співробітництво) 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 теритріальних 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. Вона потребує ретельного вивчення з метою подальшого ефективного застосування таких договорів.

Пізнання правової природи договору про співробітництво територіальних громад неможливе без звернення до правової природи самого місцевого самоврядування і співробітництва територіальних громад, тому в якості теоретичної основи нашого дослідження були використані наукові праці таких вчених, як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, І. А. Куян, П. М. Любченко, Х. В. Приходько, А. С. Серебреннікова та ін.

Задля встановлення правової природи договору про співробітництво територіальних громад автор звернувся до загальнотеоретичних праць Л. Ю. Бельо, В. І. Борисової, В. В. Луця, В. Л. Яроцького, які досліджували сутність і зміст цивільного договору. Разом з цим, науковий інтерес становила правова природа господарських договорів. Їх досліджували такі науковці-юристи як М. А. Бояринцева, А. Гелич, В. С. Мілаш, О. В. Синьов, К. Є. Соляннік та інші.

Питанням адміністративного договору приділяли увагу в своїх наукових працях такі вчені, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, Л. В. Коваль, В. К. Колпаков, Р. О. Куйбіда, К. Є. Соляннік та інші вітчизняні вчені.

Що ж стосується досліджень правової природи договору про співробітництво як таке та співробітництво територіальних громад, то в науковій юридичній літературі їм не було приділено належної уваги.

Як ми вже зазначали, 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 [1, с. 125 ; 7, с. 453, 15, с. 576].

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 випливає 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) [11].

Кожна з цих форм і становить предмет досліджуваного договору. А залежно від предмету договору ми вирізняємо і природу самого договору. Тому пропонуємо виділяти дві групи договорів про співробітництва: з публічної природою або адміністративною та з приватною або з господарською.

Так, до публічно-правових належать договори у формі делегування виконання завдань одним суб'єктом іншому та утворення спільного органу управління. Вони певною мірою схожі на адміністративний договір.

З одного боку, адміністративний договір визнають як одну із форм правової взаємодії між владними інституціями, з другого – як необхідну складову етапу реалізації рішення, яке тягне за собою необхідність формування цивільно-правових відносин [2, с. 57]. Саме в розумінні останнього йдеться про нього в Кодексі адміністративного судочинства України. Погоджуємося із думкою К. Є . Солянніка те, що віднесення

адміністративного договору до джерел муніципального права є виправданим, оскільки такий договір є необхідною складовою для реалізації владного рішення і породжує права та обов'язки між суб'єктами муніципально-правових відносин у певній сфері [14, с. 147].

Однією з основних ознак адміністративного договору є адміністративна правосуб'єктність суб'єкта владних повноважень при укладанні адміністративного договору [2, с. 56]. Вона виявляється в нормативно закріпленій за ним компетенції, тобто в сукупності їх юридично-владних повноважень (прав і обов'язків), що надаються їм для виконання відповідних завдань і функцій. З огляду на положення Закону про співробітництво, повноваження на укладення таких договорів мають територіальні громади через сільські, селищні та міські ради. Тому поза сумнівом залишається наявність адміністративної правосуб'єктності у сторін договору про співробітництво.

Крім наведеної, до ознак адміністративного договору відносять публічно-правовий характер договірних зобов'язань; імперативно визначені умови договору за способом конструювання; мету договору – задоволення публічних інтересів (домінування суспільних цілей) [13]. Наявність цих ознак також присутня у досліджуваній категорії договорів.

Деякі дослідники до ознак адміністративного договору відносять неможливість односторонньої відмови від виконання зобов'язань і неможливість односторонньої зміни умов договору [2, с. 58]. Цікавим є те, що відповідно до Наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон) від 27.08.2014 № 233 «Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад» [9] у розділі «Припинення договору» однією із підстав припинення є відмова від співробітництва однієї із сторін, що унеможливлює подальше здійснення співробітництва. До речі, і в приватно-правових договорах про співробітництво визначена така підстава припинення договору. Тому наявність можливості розірвання договору в

односторонньому порядку підкреслює особливість договору про співробітництво від адміністративного.

Варто зауважити, що дослідники адміністративного договору є солідарними у тому, що незмінною їх ознакою виступає нерівність суб'єктів адміністративно-правових відносин. У випадку співробітництва територіальних громад, сторони договору є рівноправними і метод субординації в них не застосовується. Схиляємося до думки, що нерівність сторін такого типу договору може лише доповнюватися партнерськими відносинами та наповнювати ці відносини новим змістом, коли субординація і координація зміцнюються погодженням із запровадженням реординації. Однак, у договірних відносинах співробітництва територіальних громад застосовується виключно диспозитивний метод та метод координації між сторонами договору.

Цікавою є думка М. А. Бояринцевої, яка не погоджується із виокремленням такого виду адміністративного договору як адміністративний договір про делегування повноважень [2, с. 59]. Так, Законом України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» установлено, що до компетенції обласної, районної ради належить право ухвалення рішень щодо делегування місцевим державним адміністраціям окремих повноважень районних, обласних рад [10]. Проте в статті 43 наведеного Закону мова йде про делегування таких повноважень шляхом ухвалення рішення на пленарному засіданні відповідної ради. Більше того, таке право належить до кола питань, що вирішуються виключно на пленарному засіданні ради. Також зі змісту ст. 3 КАС України [16] та визначеному у ній понятті адміністративного договору випливає, що суб'єкт владних повноважень є тільки однією зі сторін такою угоди. 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

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 приватно-правового 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.

Так, С. А. Подоляк, І. І. Бочкова пропонують розглядати господарський договір як домовленість, яка слугує юридичною (правовою) підставою виникнення зобов'язальних правовідносин, спрямована на досягнення соціально-правової мети [8, с. 97]. Ці ознаки повною мірою притаманні і договорам про співробітництво територіальних громад.

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 випливає із змісту ст. 16 Закону про співробітництво, фінансування співробітництва може здійснюватися не лише за рахунок бюджетних коштів, але й за рахунок міжнародної фінансової додмомоги, кредитних ресурсів тощо.

Поряд з цим, звернемо увагу на істотні умови господарського договору. Ними виступають предмет, строк і ціна. Проведений нами аналіз низки подібних договорів про співробітництво територіальних громад [4; 5; 6]свідчить про наявність в них відповідних умов.

Підтримуємо думку В. С. Мілаш, що публічна компонента надає господарському договору конкретизуючого та динамічного характеру [8, с. 119], що особливо проявляється в договорах про співробітництво територіальних громад, пов’язаних з реалізацією спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб’єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів; спільного фінансування (утримання) суб’єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності - інфраструктурних об’єктів; утворення суб’єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій - спільних інфраструктурних об’єктів.

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 статтей 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; l кількість примірників договору про співробітництво має бути на один більше, ніж

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;

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 уважається 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. До звичайних умов відносять ті, які самі по собі передбачаються, скажімо, місце виконання договору. Ці умови не обов'язково повинні бути включені до договору. Якщо їх не включено до договору, то діє загальна норма з врегулювання певних договірних відносин. Випадковими визнаються такі умови договору, які зазвичай у договорах такого виду не передбачаються, але можуть бути встановлені угодою сторін, та підлягають виконанню сторонами.

Відповідно до Довідки Мінрегіону щодо стану реалізації договорів від 10.05.2017 сформовано висновки та пропозиції суб'єктам співробітництва.

1. Частина договорів не містить загальної цифри фінансування по договору. Розписана фінансова частина участі кожної Сторони договору. Рекомендується: у подальшому при підготовці/опрацюванні проектів договорів, а саме: розділу «3. ВИМОГИ ДО ВИКОНАННЯ ДЕЛЕГОВАНИХ ЗАВДАНЬ, ЇХ ФІНАНСУВАННЯ ТА ЗВІТУВАННЯ», ставити загальну цифру по договору.

2. Частина договорів (термін реалізації 2015, 2016, 2017 роки та інші) не виконуються.

Пропонується: закрити відповідні договори за нереалізацію у разі:

- невиконання суб'єктами співробітництва взятих на себе зобов'язань;

- нездійснення співробітництва протягом року з дня набрання чинності цим договором;

- відмови від співробітництва однієї з Сторін, відповідно до умов договору, що унеможливлює подальше здійснення співробітництва [Додаток Б].

Правовий категоріальний апарат не містить терміну «закрити договір», а тільки «припинити договір». Тому вважаємо правову конструкцію «закрити договір» некоректною. З огляду на це, підстави припинення договорів можуть бути передбачені самим договором або законом.

Профільний закон не визначає порядку зміни чи розірвання договору про співробітництво.

У зв’язку з цим необхідно звертатися до цивільно-правових норм, які регулюють означені питання.

Зміна договору відрізняється від його розірвання тим, що в першому випадку договір зберігає свою силу, хоча й Із трохи зміненими умовами. Розірвання ж договору спричиняє припинення договірного зобов'язання (ч. 2 ст. 653 ЦК України).

Порушувати питання про зміну або припинення можна лише відносно діючого договору, тобто такого, який ще не виконаний і, як наслідок, договірне зобов'язання не припинене.

Оскільки договір укладався за згодою сторін, то загальним правилом є те, що зміни до нього також можуть вноситися лише за згодою сторін. Розривається договір у такий же спосіб. Однак не виключається, що ініціатива однієї зі сторін щодо зміни або розірвання договору не підтримується іншою стороною, не викликає в неї згоди. У цих випадках договір може бути змінений або розірваний за рішенням суду.

Крім того, існує можливість односторонньої відмови від договору (ст. 214, ч. 3 ст. 651 ЦК України) однієї з його сторін, що також може викликати розірвання, а в деяких випадках - зміну договору.

Тому існує три способи зміни/розірвання договору: 1) за згодою сторін; 2) з ініціативи однієї з них (одностороння відмова від договору); 3) за рішенням суду.

Зміна та розірвання договору за згодою сторін допускається без обмежень і без установлення в ЦК і цивільному законодавстві переліку підстав для цього. Разом з тим це загальне правило містить винятки, коли законом установлена заборона на внесення в договір змін, зокрема, з моменту вираження третьою особою наміру скористатися своїм правом, сторони не можуть розірвати або змінити договір без згоди третьої особи, якщо інше не встановлено договором або законом (ч. 3 ст. 636 ЦК України).

Оскільки сторони мають досягти згоди про зміну (розірвання) договору, домовленість між ними також за своєю правовою природою являє собою договір, у зв'язку із чим на нього поширюються як загальні правила про умову дійсності правочинів (ст. 203 ЦК), так і положення про порядок укладення договору (статті 638-647 ЦК України).

Відповідно до ст. 654 ЦК зміна або розірвання договору вчиняється в такій самій формі, що й договір, який змінюється або розривається, якщо інше не встановлено договором або законом чи не випливає із звичаїв ділового обороту. Так, якщо договір був нотаріально посвідчений, договір про його зміну також підлягає нотаріальному посвідченню. Водночас у ЦК України не вказується на те, яке значення має державна реєстрація договору для випадків внесення до нього змін або його розірвання. Втім, якщо договір був зареєстрований, то й зміни до нього, а також його розірвання піддягають державній реєстрації.

Звертаємо увагу й на те, що форма договору про співробітництво Законом не передбачена. Логічною була б державна реєстрація цих договорів, з моменту якої останні набували чинності. Адже сторонами таких договорів виступає спеціальний суб’єкт – орган місцевого самоврядування, і предмет договорів про співробітництво за своїм змістом є складним, незалежно від обраної сторонами форми. Внаслідок укладення договору про

співробітництво у його сторін виникають певні суб'єктивні права та юридичні обов'язки. Одним з яких є подання щорічного звіту про здійснення співробітництва до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування. А тому проста письмова форма такого договору є ненадійним механізмом захисту у разі невиконання або неналежного виконання своїх обов'язків сторонами.

За результатами аналізу договорів про співробітництво вбачається, що майже всі вони укладаються відповідно до Примірних форм, затверджених Мінрегіоном [Додаток А]. У звязку з цим, неврегульованих питань залишається чимало.

Досі на законодавчому рівні не врегульовано питання приєднання до договору про співробітництво. Наразі правовий механізм приєднання відсутній.

02.11.2017 народними депутатами України А. О. Рекою та Ю. О. Бубликом у Верховній Раді України зареєстровано проект Закону про внесення змін до Закону України "Про співробітництво територіальних громад" № 5341 щодо запровадження процедури приєднання до організованого (існуючого) співробітництва територіальних громад.

Законопроектом передбачається ряд нововведень і змін, які, на думку авторів, повинні спростити процедуру співробітництва між територіальними громадами. Зокрема, передбачається: «доповнити Закон нормою (п. 4 ст. 1 проекту), яка визначає поняття договору приєднання до організованого (існуючого) співробітництва, а також статтями 9^1 і 9^2, які встановлюють саму процедуру приєднання, особливості укладання договору приєднання та вимоги щодо її внутрішнього змісту; усунути недоліки Закону в частині використання розділових знаків і дотримання законодавчої техніки, а також внести зміни до ч. 3 ст. 14 Закону, які, на думку ініціаторів законопроекту, дозволяють створювати окремі виконавчі органи та структурні підрозділи

виконавчого органу з назвами відповідно до чинного законодавства» (п. 3 Пояснювальної записки).

У законопроекті пропонується виключити частину 2 статті 4 Закону в якій йдеться про наступне: «Співробітництво припиняється у разі попереднього повідомлення суб'єктом співробітництва інших його суб'єктів з виплатою їм компенсації згідно з умовами укладеного договору з урахуванням статей 18-20 цього Закону». Фактично це означає скасування виплати компенсацій, оскільки в інших положеннях Закону про неї не згадується. Автори пояснюють ці зміни тим, що «видалення частини 2 статті 4 цього ж Закону забезпечить дотримання правил законодавчої техніки в частині розподілу предмету правового регулювання нормативного акту на групи з однорідними складовими» (п. 3 Пояснювальної записки). Проте, таке пояснення мало б сенс, якби вимоги цієї частини відтворювались в іншому, належному місці, зокрема, у статті 18 Закону («Підстави для припинення співробітництва»), чого у проекті не пропонується.

2. Вкрай сумнівним виглядає також положення проекту про те, що «під час підготовки проекту договору про приєднання до організованого (існуючого) співробітництва у частині щодо необхідності проведення громадського обговорення отриманої пропозиції, передбачена частиною 6 цього Закону, може не застосовуватись» (ч. 2 нової статті 9^1 проекту). Слід зауважити, що текст цього положення написаний незрозуміло і можна лише здогадуватись, що йдеться про можливість не виконувати вимогу про громадське обговорення, передбачену у частині 2 статті 6 Закону.

На нашу думку, така ініціатива не узгоджується з вимогами Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування (далі – Додатковий протокол), який ратифіковано із заявою Законом України №

1664-VII від 02.09.2014 р.[2] Зокрема, у статті 1 Додаткового протоколу передбачено:

«1. Держави-учасниці в рамках своєї юрисдикції повинні забезпечувати кожному право участі у справах органу місцевого самоврядування.

2. Право участі у справах органу місцевого самоврядування означає право вживати рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень органу місцевого самоврядування».

А стаття 2 Додаткового протоколу містить вимогу про те, що «сторони повинні вживати всіх таких заходів, які є необхідними для здійснення права участі у справах органу місцевого самоврядування». Такі заходи зі здійснення права участі включають у тому числі, забезпечення створення: процедур залучення людей, які можуть включати консультаційні процеси, місцеві референдуми й звернення та, у випадках, коли на території органу місцевого самоврядування є багато жителів та (або) коли орган місцевого самоврядування охоплює великий географічний регіон, заходи із залучення людей на рівні, найближчому до них, а також процедур доступу згідно з конституційним ладом та міжнародно-правовими зобов'язаннями Сторони до офіційних документів, які є в розпорядженні органів місцевого самоврядування (стаття 2, п. ii), пп.) a), b)).

Таким чином, ініційовані у проекті новели, якими допускається можливість неучасті громадян у обговоренні проектів приєднання до договорів співробітництва територіальних громад (на відміну від участі в такому обговоренні мешканців територіальних громад на стадії первинної організації цього співробітництва) не зовсім узгоджується з чинними міжнародними договорами України та міжнародно-правовими зобов'язаннями, взятими на себе Україною.

Виникають сумніви з точки зору відповідності чинним конституційним нормам та природі відносин органів місцевого

самоврядування та центральних органів виконавчої влади пропозиції щодо визначення центральним органом виконавчої влади примірної форми договору приєднання до організованого (існуючого) співробітництва територіальних громад, зокрема, в частині щодо місцевих питань (ч. 3 ст. 9^2 проекту Закону).

В теоретичному відношенні та в контексті вітчизняних конституційних приписів діяльність органів місцевого самоврядування має ґрунтуватись на засадах правової, організаційної та фінансової самостійності. Згідно з ч. 4 ст. 143 Конституції України органи місцевого самоврядування підконтрольні органам виконавчої влади лише *з питань здійснення ними повноважень вказаних органів.* Місцеве самоврядування здійснюється на принципах підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування (ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). У зв'язку з викладеним, примірна форма вказаного договору, ухвалена центральним органом виконавчої влади (так само як і передбачена в тексті Закону, до якого пропонуються зміни, примірна форма первинного договору про співробітництво), мала б носити для органів місцевого самоврядування орієнтовний, методологічний, але при цьому необов'язковий характер, однак про це не зазначено ні в чинному тексті Закону, ні в законопроекті.

2.4 Процедурні аспекти співробітництва територіальних громад

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 17 червня 2014 року 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 відрізку 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 свої 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 полягає у досягненні домовленостей з усіх ключових питань майбутнього співробітництва. Делеговані представники потенційних суб'єктів співробітництва головують на засіданні комісії почергово. Для забезпечення почерговості головування на кожному засіданні комісії делеговані представники можуть домовитися про те, що головуючий підлягає

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 головуючого, 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 головуючим 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.

Підготовка проекту договору про співробітництво полягає у тому, що потенційні суб'єкти співробітництва, використовуючи відповідну примірну форму договору, визначену Мінрегіоном (наказ № 233 від 27.08.2014 р.), домовляються про: • усі істотні умови договору, які визначені статтями 9-14 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (залежно від обраної форми співробітництва); • інші умови, які потенційні суб'єкти співробітництва вирішили зафіксувати у договорі. Це має відбуватися шляхом внесення у вільні місця примірної форми договору інформації, про зміст якої потенційні суб'єкти співробітництва домовилися під час засідань утвореної комісії для підготовки проекту договору про співробітництво. Якщо майбутні сторони співробітництва вважають за доцільне прописати у договорі положення, які не передбачені Примірними формами, їх можна розмістити у розділах договору із відповідними назвами таких розділів. Рекомендується на кожне заплановане засідання комісії виносити ті питання, які є співзвучними із предметом відповідного договору, залежно від обраної форми співробітництва. Факт завершення підготовки проекту договору про співробітництво територіальних громад має бути зафіксовано у протоколі підсумкового засідання комісії, а самого тексту – у відповідному додатку до протоколу. Протокол та додаток до нього із текстом проекту договору мають бути скріплені підписами делегованих до комісії представників відповідних

територіальних громад. Слід зауважити, що комісія припиняє свою діяльність з дати набрання чинності договором про співробітництво або прийняття кожною сільською, селищною, міською радою рішення про припинення організації співробітництва (ч.6 статті 7 Закону України «Про співробітництво територіальних громад»).

Разом з тим, більшість науковців [37; 68; 96; 98; 104; 113; 146] зазначає, що кожний проект співробітництва територіальних громад можна охарактеризувати його життєвими етапами (або фазами): ініціювання, стратегія, реалізація, оцінювання.

Ініціювання співробітництва територіальних громад передбачає власне позиціонування до нього та знаходження відповідей на такі питання: визначення рамкових умов (політичних, фінансових, просторових тощо), визначення форми співпраці, з'ясування основних цілей співпраці (заощадження, підвищення якості, збереження пропозиції тощо), ідентифікація партнерів, формулювання вимог до партнерів, визначення меж співпраці (визначається, де проходить «червона лінія», з якими умовами можна буде погодитися або змиритися, а з якими в жодному разі ні, передбачається та прораховується в загальних рисах стратегія виходу, якщо стане зрозуміло, що проект співробітництва не матиме успіху).

Стратегія передбачає конкретне визначення цілей, перебігу, архітектури співпраці, розробку проектного менеджменту, а також аналіз і обрання можливих сфер співпраці та використання наявних ресурсів (матеріальних, фінансових, людських тощо).

Реалізація співробітництва територіальних громад передбачає підготовку договорів і власне вжиття заходів співпраці на практиці, кризовий та конфліктний менеджмент, розробку й реалізацію поточного оцінювання результатів реалізації (моніторинг).

Оцінювання полягає в порівнянні поточних результатів співпраці з вихідною ситуацією, зважаючи на попередньо визначені цілі та попередні оцінки. За доцільності відбувається подальший розвиток співпраці, за

потреби – визначають та планують завершальні заходи [68]. З урахуванням положень Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [78] процес організації співробітництва територіальних громад можна поділити на декілька 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 із цих етапів передбачає вчинення необхідних дій розпорядчого чи організаційного-погоджувального характеру уповноваженими суб'єктами з метою досягнення поставлених проміжних та підсумкових цілей.

Ініціювання співробітництва – це активна дія законодавчо уповноваженого суб'єкта, яка полягає в тому, що на розгляд місцевої ради (сільської, селищної чи міської) виноситься пропозиція щодо ініціювання співробітництва з іншими територіальними громадами [96]. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [78] визначає, що ініціаторами співробітництва можуть бути сільський, селищний, міський голова, депутати сільської, селищної, міської ради, члени територіальної громади у порядку місцевої ініціативи. Разом з тим, не можуть бути ініціаторами співробітництва територіальних громад мешканці, які не мають відповідної реєстрації місця проживання, а також наявні в територіальній громаді громадські та/чи благодійні організації як юридичні особи. Якщо керівник органу місцевого самоврядування хоче організувати співробітництво, то це варто доручити комусь із своїх працівників, який виступить ініціатором співробітництва як член територіальної громади. Члени територіальної громади можуть ініціювати співробітництво виключно в порядку місцевої ініціативи.

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 [64]. 101 Ініціатор співробітництва забезпечує підготовку пропозиції щодо його ініціювання, яка подається на розгляд сільської, селищної, міської ради.

Пропозиція щодо ініціювання співробітництва є письмовим документом, який, крім таких звичних реквізитів (елементів), 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. Ініціатор співробітництва в пропозиції може сформулювати й інші необхідні для організації співробітництва умови в контексті пропонованої форми співробітництва та обсягу передбачуваних спільних дій, спрямованих на досягнення мети співробітництва.

Рішення про надання згоди на організацію співробітництва приймається сільською, селищною, міською радою на підставі попередніх висновків її виконавчих органів стосовно відповідності інтересам та потребам територіальної громади пропозиції щодо ініціювання співробітництва. Сутність цієї процедури полягає в тому, що сільська, селищна чи міська рада після отримання письмової 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, а також дати належний висновок з цього питання [64].

Рішення про надання згоди на організацію співробітництва чи відмову в наданні такої згоди сільська, селищна, міська рада повинна приймати на

підставі отриманого висновку виконавчого комітету. Одночасно 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.

Варто також зауважити, що чинне законодавство України [78] визначає процедуру та умови проведення переговорів про організацію співробітництва територіальних громад. Так, сільський, селищний, міський голова, що представляє територіальну громаду, надсилає пропозицію про початок переговорів з питань організації співробітництва сільським, селищним, міським головам, що представляють відповідні територіальні громади – потенційних суб'єктів співробітництва, та забезпечує утворення комісії, до складу якої входять представники відповідних територіальних громад.

Що стосується змісту пропозиції, то вона готується за довільною формою з урахуванням вимог, встановлених чинним законодавством, зокрема містить визначення мети, обґрунтування доцільності співробітництва, інформацію про сферу його здійснення, форму та очікувані фінансові результати, а також інші необхідні для організації міжмуніципального співробітництва умови.

Одночасно сільський, селищний, міський голова за рішенням сільської, селищної, міської ради забезпечує протягом 60 днів з дати надходження пропозиції її вивчення, оцінювання виконавчими органами сільської, селищної, міської ради щодо відповідності потребам територіальної громади, а також проведення громадського обговорення такої пропозиції, після чого вона подається на розгляд відповідної ради для прийняття рішення про надання згоди на організацію співробітництва чи відмову та делегування представника (представників) до комісії [68].

Відповідно до вимог чинного законодавства [78], до складу комісії мають входити в рівній кількості представники всіх суб'єктів співробітництва. Це означає, що до складу комісії за домовленістю від потенційних суб'єктів співробітництва можуть увійти по одному, по два чи більше представників. Будь-яких особливих вимог до осіб, які мають входити до складу згаданої комісії, чинним законодавством не визначено.

Організаційне забезпечення діяльності комісії має здійснюватися виконавчими органами сільських, селищних, міських рад – суб'єктів співробітництва. Якщо рада не утворювала 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 полягає в досягненні домовленостей з усіх ключових питань майбутнього співробітництва. Усі прийняті комісією рішення на засіданні повинні бути оформлені протоколом, підписаним головуючим на засіданні та секретарем [96]. Громадське обговорення є важливим етапом підготовки проекту співробітництва територіальних громад.

Так, ст. 8 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [78] встановлює, що сільські, селищні, міські голови забезпечують протягом п'ятнадцяти днів проведення громадського обговорення підготовленого комісією проекту договору про співробітництво, за результатами якого сільські, селищні, міські голови вносять питання про схвалення його проекту на розгляд відповідних рад. Рішення про схвалення проекту договору про співробітництво приймається сільськими, селищними, міськими радами протягом тридцяти днів з дати проведення громадського обговорення його проекту.

На сьогодні державне стимулювання розвитку співробітництва територіальних громад здійснюється шляхом надання субвенцій місцевим

бюджетам суб'єктів співробітництва у пріоритетних сферах державної політики; передачі об'єктів державної власності в комунальну власність суб'єктів співробітництва; методичної, організаційної та іншої підтримки діяльності суб'єктів співробітництва [78].

Порядок державного стимулювання співробітництва визначається Кабінетом Міністрів України. Одним із способів стимулювання співробітництва є надання субвенцій місцевим бюджетам суб'єктів співробітництва у пріоритетних сферах державної політики. Відповідно до положень Бюджетного кодексу України, субвенції – це міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції. Пріоритетні сфери державної політики мають бути нормативно закріплені, що дасть змогу правильно орієнтуватися зацікавленим суб'єктам співробітництва у виборі спільної сфери інтересів [68].

Іншим способом державного стимулювання є передача об'єктів державної власності в комунальну власність суб'єктів співробітництва. На сьогодні відсутній механізм такої передачі. Оскільки такий спосіб передачі майна законодавчо передбачений, то й сам механізм згодом має бути детальніше нормативно врегульованим.

Під методичною, організаційною та іншою підтримкою діяльності суб'єктів співробітництва необхідно розуміти діяльність профільного Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово- комунального господарства України з підготовки й поширення необхідних для потенційних суб'єктів співробітництва науково-практичних, роз'яснювальних та інших навчально-методичних матеріалів з питань міжмуніципального співробітництва [96].

Чинне законодавство [78] визначає перелік умов, за наявності яких чи можливості настання держава має стимулювати співробітництво територіальних громад, а саме: – посилення спроможності суб'єктів співробітництва до забезпечення реалізації визначених законом повноважень.

Під посиленням спроможності можна вважати збільшення ресурсного потенціалу учасників співробітництва, утвореного, наприклад, за рахунок акумуляції наявних у кожного суб'єкта співробітництва матеріальних ресурсів, що дає змогу стабільно впродовж певного періоду часу виконувати покладені на органи місцевого самоврядування повноваження; – до співробітництва залучені додаткові ресурси, у тому числі фінансові. Це означає, що суб'єкти співробітництва самостійно знайшли додаткове фінансове джерело, яке із часом ще й може бути підсилено за рахунок державної фінансової підтримки; – співробітництво здійснюється більше ніж трьома суб'єктами співробітництва. Сама по собі норма є стимулом до того, щоб зацікавлені територіальні громади організовували співробітництво в кількості чотири та більше суб'єктів; – забезпечується широка участь громадськості в здійсненні співробітництва, яке передбачає залучення до участі в ньому великої кількості працівників з перспективою створення суб'єктами співробітництва ще нових робочих місць. Як ми вже зазначали, важливим завданням є фінансове забезпечення розвитку співробітництва територіальних громад. Органи місцевого самоврядування (місцеві громади) можуть об'єднувати свої ресурси, якщо це допомагає їм покращити ефективність своєї роботи.

Вони також можуть обмінюватись набутим досвідом у наданні окремих муніципальних послуг. В окремих країнах навіть існують законодавчі вимоги щодо надання певних послуг (наприклад, утилізація відходів, водопостачання, транспорт та економічний розвиток) саме у форматі співробітництва територіальних громад (міжмуніципального співробітництва).

У зв'язку із цим важливого значення набуває бюджетна децентралізація, зокрема прийняті Верховною Радою України у грудні 2014 р. зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, на основі яких щорічно формується державний бюджет України. Варто також зазначити, що нове бюджетне законодавство розширює права місцевих органів влади та

надає їм повну бюджетну самостійність, а також розширює джерела наповнення місцевих бюджетів. Так, на місця з державного бюджету передано 100% плати за надання адміністративних послуг, 100% державного мита, 10% податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки.

Крім того, джерела наповнення місцевих бюджетів розширено також завдяки запровадженню акцизного податку з реалізації роздрібної торгівлі підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою 5% вартості реалізованого товару.

База оподаткування розширюється через стягнення податку на нерухомість відтепер і з комерційного (нежитлового) майна та податку на автомобілі з великим об'ємом двигуна. На сьогодні до місцевих бюджетів зараховується також 80% екологічного податку (замість 35% у минулому). Територіальні громади мають право одержувати також базову дотацію для підвищення фіскальної спроможності своїх бюджетів [64].

Чинне законодавство України [78] визначає, що фінансування співробітництва територіальних громад здійснюється за рахунок таких коштів: місцевих бюджетів суб'єктів співробітництва; самооподаткування; інших не заборонених законодавством джерел, зокрема, державного 108 бюджету, міжнародної технічної та фінансової допомоги, кредитних ресурсів тощо. Слід зазначити, що бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – це план утворення й використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень органів місцевого самоврядування. Під самооподаткуванням сьогодні в Україні розуміють форму залучення на добровільній основі за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру [68].

Одночасно треба наголосити, що важливим чинником реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні є також те, що кошти Державного фонду регіонального розвитку мають бути спрямовані на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, у тому

числі реалізації проектів співробітництва територіальних громад. Створення Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) є однією з умов прискорення соціально-економічного розвитку регіонів України, переведення державних інструментів розвитку регіонів на нову основу, відхід від старої практики фінансування виключно будівництва все нових об'єктів, передусім бюджетної сфери, які домінували в переліках фінансування за кошти субвенції на соціально-економічний розвиток регіонів, субвенцій на соціально-економічний розвиток окремих територій, державних цільових програмах. Таким чином, можна констатувати, що утворення ДФРР дає змогу започаткувати в Україні фінансування проектів регіонального розвитку на конкурсній основі та відповідно до регіональних стратегій розвитку й планів заходів з їх реалізації [64].

Кошти місцевих бюджетів, а також інші не заборонені чинним законодавством ресурси (зокрема, кошти міжнародних фінансових та донорських організацій) можуть бути більш активно спрямованими на реалізацію проектів ММС.

Так, позитивною є практика окремих органів місцевого самоврядування (Полтавська, Дніпропетровська обласні ради та ін.) щодо започаткування в межах проведення обласних конкурсів розвитку місцевого самоврядування фінансової підтримки проектів розвитку співробітництва територіальних громад), а також грантів, інших коштів, не заборонених чинним законодавством (зокрема, шляхом розвитку на постійній основі діалогу та узгодження спільних дій щодо реалізації проектів співробітництва територіальних громад з міжнародними фінансовими й донорськими організаціями, що працюють у сфері місцевого самоврядування в Україні) [37].

Доцільно також зауважити, що подальший розвиток співробітництва територіальних громад потребує його належного інституційного забезпечення на всіх рівнях: центральному, регіональному та місцевому. У профільному Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-

комунального господарства України, що забезпечує формування й реалізацію державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування, утворено департамент з питань місцевого самоврядування та територіальної організації влади, який, зокрема, опікується питаннями розвитку співробітництва територіальних громад.

Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України також забезпечено порядок формування та функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад. У межах реалізації реформи децентралізації також утворено центральний та регіональні офіси реформ, які мають, зокрема, опікуватись питаннями муніципальної консолідації та розвитку співробітництва територіальних громад. Разом з тим, з урахуванням досвіду інших зарубіжних країн для України нині можна визначити три моделі інституційної підтримки розвитку співробітництва територіальних громад (міжмуніципального співробітництва), а саме:

1. Утворення ресурсного центру підтримки розвитку співробітництва територіальних громад при органі державної влади (як державної установи), зокрема при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, що є центральним органом виконавчої влади, уповноваженим на реалізацію реформи місцевого самоврядування та розвиток співробітництва територіальних громад.

2. Утворення ресурсного центру підтримки розвитку співробітництва територіальних громад при (національних) асоціаціях органів місцевого самоврядування (як публічної установи). Так, подібні центри з питань розвитку співробітництва утворено при асоціаціях органів місцевого самоврядування у Франції, Бельгії та інших європейських країнах.

3. Утворення та розбудова діяльності згаданого ресурсного центру як неурядової громадської організації. Виходячи з вищевикладеного, можна запропонувати пріоритетні напрями роботи такого ресурсного центру в Україні: розробка стратегії діяльності ресурсного центру; підготовка стратегії

розвитку співробітництва територіальних громад у короткостроковій та довгостроковій перспективі; надання консультативної й іншої допомоги представникам органів місцевого самоврядування щодо реалізації проектів співробітництва територіальних громад; формування та розвиток національного пулу експертів з питань розвитку співробітництва територіальних громад; інформаційне, аналітичне та інше супроводження діяльності щодо розвитку співробітництва територіальних громад; участь у здійсненні моніторингу щодо реалізації чинного законодавства з питань співробітництва територіальних громад та його подальшій модернізації; розробка навчального модуля (навчальної програми) з питань співробітництва територіальних громад, упровадження його в навчальних закладах, що здійснюють підготовку фахівців для органів місцевого самоврядування; підвищення рівня професійної компетенції керівників (та інших представників) органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, громадських активістів з питань розвитку співробітництва територіальних громад; проведення навчальних семінарів з питань розвитку співробітництва територіальних громад; організація стажувань з цього питання як в Україні, так і в інших країнах; сприяння розвитку міжнародного співробітництва із цього питання (зокрема, розвиток інституційного співробітництва з подібними ресурсними центрами в інших країнах, поширення кращих (вітчизняних та зарубіжних) практик, передового досвіду, розробка спільних проектів для отримання коштів ЄС та інших коштів міжнародної донорської допомоги тощо).

Одночасно варто зазначити, що наказом від 04 січня 2016 р. № 0401/01 утворено ресурсний центр з питань співробітництва при Всеукраїнській асоціації сільських та селищних рад (далі – ВАССР). Ресурсний центр з питань міжмуніципального співробітництва (ММС) є структурним підрозділом ВАССР. Положення про ресурсний центр з питань ММС, його штатний розпис та порядок організації роботи затверджується Виконавчою дирекцією ВАССР. Для досягнення мети та завдань своєї діяльності

ресурсний центр з питань ММС взаємодіє з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, науковими установами, міжнародними донорськими організаціями. Метою цього ресурсного центру є утворення умов для розвитку співробітництва територіальних громад, підготовки та реалізації проектів співробітництва із урахуванням положень Законів України «Про місцеве самоврядування», «Про співробітництво територіальних громад», «Про асоціації органів місцевого самоврядування», інших законодавчих та нормативно-правових актів.

Як основні завдання згаданого ресурсного центру визначено таке: забезпечення підтримки органам місцевого самоврядування для реалізації їх ініціатив у галузі ММС; консультування керівників органів місцевого самоврядування, представників громадськості з питань ініціювання ММС та впровадження проектів ММС; проведення тренінгів, семінарів, навчань з питань ММС; розвиток інформаційних та аналітичних ресурсів з питань ММС; сприяння в організації громадських слухань, розвитку взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування й широкими верствами громадськості з питань ММС; здійснення громадського моніторингу щодо реалізації державної політики у галузі ММС, упровадження нового законодавства з питань ММС; проведення наукових та прикладних досліджень з питань ММС; розвиток співробітництва з міжнародними донорськими організаціями, сприяння реалізації проектів міжнародної технічної допомоги з питань ММС; удосконалення планів залучення технічних та фінансових ресурсів для реалізації ініціатив органів місцевого самоврядування щодо розвитку співробітництва територіальних громад тощо. Фінансове забезпечення діяльності ресурсного центру з питань ММС здійснюється в межах асигнувань, виділених для забезпечення діяльності Виконавчої дирекції ВАССР, а також за рахунок добровільних внесків, коштів міжнародної донорської допомоги та інших джерел, не заборонених чинним законодавством. У своїй діяльності ВАССР активно

використовує досвід інших європейських країн (зокрема, Німеччини, Бельгії, Франції тощо) щодо організації роботи подібних ресурсних центрів з питань розвитку ММС [96].

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2

Організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад відіграють важливу роль при реалізації досліджуваного інституту муніципального права.

Таким чином, досліджено основоположні засади співробітництва, розкрито їх зміст і запропоновано доповнити перелік принципів, зазначених у Законі про співробітництво. Зокрема, до них слід віднести принципи конституційності, майнової самостійності учасників, підзвітності та відповідальності представницьких органів перед територіальними громадами, а також максимального наближення надання адміністративних і громадських послуг до рівня їх доступного споживання. Охарактеризовано функції співробітництва територіальних громад та проведено їх класифікацію.

Звернуто увагу, що співробітництво територіальних громад відіграло специфічну функцію у місцевому самоврядуванні України, сутність якої полягає в створенні сталої системи зв'язків між громадами при вирішенні питань місцевого значення.

Також з'ясовано роль основних учасників при ініціювання та реалізації різних форм співробітництва територіальних громад, проведено аналіз повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування та основних сфер співробітництва.

З метою ефективного забезпечення інтересів громад, важливим є розширення кола суб'єктів співробітництва територіальних громад на рівні обласних та районних рад. Оскільки ключову роль у здійсненні співробітництва відіграє територіальна громада, що діє через представницький орган, її слід наділити механізмом громадського контролю з метою моніторингу реалізації співробітництва.

Визначено, що невизначений статус у співробітництві має держава. З одного боку, центральні органи виконавчої влади затверджують договори про співробітництво та ведуть їх реєстр, однак, з іншого – у них відсутні

повноваження на застосування заходів відповідальності до сторін договору за неналежне виконання чи невиконання його умов.

У результаті аналізу зарубіжного та національного підходів до визначення форм співробітництва запропоновано виокремлювати договірні та недоговірні (асоціативні) форми. На законодавчому рівні в Україні визначені лише договірні, серед яких найпоширенішою є реалізація спільних проектів.

Акцентовано увагу на суперечливості юридичної конструкції «делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів». Адже на законодавчому рівні регламентовано можливість делегування повноважень, а не завдань, причому лише органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування. У зв'язку з цим, ця форма найдовше не використовувалася у співробітництві.

Розкрито правовий статус спільних комунальних підприємств та охарактеризовано особливості їх організаційно-правої форми. Досліджено особливості співробітництва у формі утворення спільного органу управління з огляду на вже укладені договори.

сформульовано авторське визначення поняття договору співробітництва територіальних громад як домовленість між представницькими органами місцевого самоврядування про взаємні права та обов'язки, спрямована на встановлення відносин щодо реалізації спільних проектів, утворення спільних комунальних підприємств та/або органів управління, делегування повноважень, спільного фінансування інфраструктурних об'єктів в інтересах територіальних громад та її членів.

Обґрунтовано необхідність законодавчого закріплення поняття «змішаний договір про співробітництво». Оскільки останнє може здійснюватися як в одній формі, так і поєднувати елементи декількох форм. До відносин сторін у змішаному договорі про співробітництво мають

застосовуватися у відповідних частинах положення цього Закону, що регулюють відносини, елементи яких містяться у змішаному договорі.

Запропоновано виділяти групи договорів про співробітництво, а саме з публічною природою або адміністративною та з приватною або з господарською.

З'ясовано усі етапи співробітництва, що включають в себе ініціювання, обговорення, схвалення, виконання, контроль за виконанням, звіт. Проте, відсутність повноважень щодо контролю виконання договорів створює умови для зловживання сторонами своїми правами та обов'язками. Так як співробітництво покликане на забезпечення інтересів територіальної громади, то важливо закріпити контрольну функцію громади на всіх його етапах.

Звернуто увагу на відсутність у Законі про співробітництво процедури приєднання до організованого співробітництва шляхом укладання договору про приєднання до договору про співробітництво зі збереженням етапів організації такого співробітництва. У зв'язку з цим обґрунтовано необхідність законодавчого визначення приєднання.

Проаналізовано наслідки завершення процесу об'єднання територіальних, що полягають у недофінансування вже організованого співробітництва, неможливості виконання зобов'язання сформованими територіальними громадами умов договорів, визначених їх сторонами.

Визначено, що наразі недостатньо забезпечується гарантія державного стимулювання співробітництва територіальних громад.

Ефективність розвитку співробітництва територіальних громад в Україні значною мірою залежить від врахування законодавцем сутнісної спорідненості між суб'єктами співробітництва (територіальними громадами) і сторонами договору про співробітництво (сільські, селищні, міські ради). Така спорідненість обумовлює необхідність визначення в законодавстві різних форм комунікації між територіальними громадами та їх представницькими органами. Йдеться про необхідність правового

забезпечення форм локальної демократії (місцевих ініціатив, місцевих референдумів тощо) , в тому числі форм контролю з боку територіальних громад за реалізацією договорів співробітництва.

З огляду на необхідність дотримання принципу правової визначеності та існуючої суперечності у реалізації співробітництва потребує уточнення в законодавстві визначення співробітництва у формі делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів. Делегування допускається між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Разом з цим, «делегування» може стосуватись лише повноважень, проте не завдань. Такі приписи суперечать нормам Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». При цьому, слід враховувати, що суб'єктами співробітництва є територіальні громади, натомість органи місцевого самоврядування і їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Визначено, що співробітництво є характерним для децентралізованої територіальної системи, сутність якого полягає у наступному: чим вищою є ступінь самостійності громад, тим більші вони мають можливості до співпраці з іншими заінтересованими територіальними громадами. Головний зміст співробітництва полягає у тому, що його необхідно розглядати як ефективний інструмент покращення якості надаваних послуг, оптимізації діяльності органів місцевого самоврядування.

Крім того, співробітництво територіальних громад та об'єднання територіальних громад є важливими інструментами реформи децентралізації. Проте динамічне об'єднання громад в ряді випадків неоднозначно вплинуло на вже організовані форми співробітництва. Зокрема, виникли проблеми фінансування організованого співробітництва та належне виконання умов договорів про співробітництво. Тому необхідними є зміни до законодавства про зобов'язання новосформованих (об'єднаних)

територіальних громад забезпечити, в тому числі й фінансово, виконання умов договорів про співробітництво, укладених до початку реорганізації громад, що увійшли до їх складу.

У цьому зв'язку доцільним вбачається і запровадження можливості приєднання територіальної громади до вже існуючого співробітництва, що вимагає визначення в законодавстві відповідних процедур і форми договору про приєднання зі збереженням етапів організації такого співробітництва.

Об'єднавчі процеси в територіальних громадах та зміни у адміністративно-територіальному устрої держави актуалізують запровадження такої форми співробітництва як змішаний договір, що може поєднувати елементи декількох видів. До відносин сторін у змішаному договорі про співробітництво мають застосовуватися у відповідних частинах положення, що регулюють відносини, елементи яких містяться у змішаному договорі та окремих видах договорів.

Розроблено типову форму договору про приєднання до договору про співробітництво. Запропоновано передбачити у законодавстві право суб'єктів співробітництва на пролонгацію договору у зв'язку з неможливістю його виконання у визначені ним строки.

ВИСНОВКИ

Висновки містять найважливіші результати дослідження, теоретичні узагальнення та нові підходи до розгляду наукової проблематики правової природи співробітництва територіальних громад, пропозиції щодо удосконалення чинного муніципального законодавства України. Найважливіші висновки за результатами дослідження полягають у такому:

1. Правова природа інституту співробітництва територіальних громад має комплексний публічно-приватний характер. З одного боку, тут наявний публічний суб'єкт відносин (територіальна громада), їх публічний об'єкт (спільне вирішення практичних проблем місцевої влади), а також публічний зміст (створення умов для ефективного вирішення питань місцевого значення, реалізації прав громадян на здійснення місцевого самоврядування та захист спільних інтересів територіальних громад). З іншого боку, така співпраця має і приватно-правові начала, пов'язані з можливістю створення (фінансування, утримання) для цілей спільного вирішення питань місцевого значення спільних (муніципальних) проектів, господарюючих суб’єктів, а також некомерційних організацій (фондів), діяльність яких регулюється цивільним, господарським законодавством. Відповідно, муніципальні відносини опосередковані нормами як публічного, так і приватного права, що передбачає поєднання імперативного і диспозитивного методів правового регулювання. Крім того, характерною особливістю інституту співробітництва територіальних громад є поєднання в ньому нормативних і договірних начал.

2. Співробітництво територіальних громад слід розуміти як конституційно детерміновані, муніципально-правові відносини між двома або більше територіальними громадами, що реалізуються у визначених законом формах, строково або впродовж невизначеного строку, 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 на умовах та у сферах, встановлених договором.

3. Співробітництво територіальних громад – це самостійний інститут муніципального права. Йому притаманні свої особливі, ідентифікуючі ознаки матеріального та процесуального характеру. До цих ознак слід відносити конституційні засади інституту; основним суб'єктом співробітництва виступає територіальна громада; учасники співробітництва рівноправні та фінансово самостійні; відносини, що виникають зі співробітництва є строковими або безстроковими та мають договірну публічно-приватну правову природу. Наведені ознаки дають підстави розмежовувати відповідне поняття від суміжних правових категорій: міжмуніципального співробітництва, об'єднання територіальних громад та інших.

Головний зміст співробітництва полягає у тому, що його необхідно розглядати як ефективний інструмент покращення якості надаваних послуг населенню та забезпечення вирішення питань місцевого значення, засіб оптимізації компетенції органів місцевого самоврядування, а також як спосіб реалізації права територіальних громад на місцеве самоврядування.

Інститути співробітництва територіальних громад та об'єднання територіальних громад є інструментами впровадження децентралізації. Співробітництво має функціональний характер та ґрунтується на предметній сфері, а об'єднання – на територіальній основі.

4. Основні вимоги Європейської Хартії місцевого самоврядування в цілому дотримані в інституті співробітництва. Разом з тим, форми державного контролю та моніторингу є недостатніми для забезпечення ефективної реалізації співробітництва в України і потребують удосконалення. У цьому питанні доцільно і використання досвіду зарубіжних країн щодо моніторингу про стан реалізації договору співробітництва та остаточного звіту про результати такого.

5. Договір про співробітництво територіальних громад слід розглядати як домовленість між представницькими органами місцевого самоврядування про взаємні права та обов'язки в інтересах територіальної громади, спрямована на встановлення, зміну або припинення відносин у формах, визначених законом. Існуючим видам договорів про співробітництво властива різна юридична природа. Зокрема, варто виділяти договори з публічною природою або адміністративною (утворення спільного органу управління, делегування завдань одним суб'єктом співробітництва іншому) та з приватною або з господарською (реалізація спільних проектів, утворення спільного комунального підприємства, спільне фінансування об'єктів інфраструктури).

6. Ефективність розвитку співробітництва територіальних громад в Україні значною мірою залежить від врахування законодавцем сутнісної спорідненості між суб'єктами співробітництва (територіальними громадами) і сторонами договору про співробітництво (сільські, селищні, міські ради). Така спорідненість обумовлює необхідність визначення в законодавстві різних форм комунікації між територіальними громадами та їх представницькими органами. Йдеться про необхідність правового забезпечення форм локальної демократії (місцевих ініціатив, місцевих референдумів тощо) , в тому числі форм контролю з боку територіальних громад за реалізацією договорів співробітництва.

7. З огляду на необхідність дотримання принципу правової визначеності та існуючої суперечності у реалізації співробітництва потребує уточнення в законодавстві визначення співробітництва у формі делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів. Делегування допускається між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Разом з цим, «делегування» може стосуватись лише повноважень, проте не завдань. Такі приписи суперечать нормам Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». При цьому, слід

враховувати, що суб'єктами співробітництва є територіальні громади, натомість органи місцевого самоврядування і їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

8. Співробітництво є характерним для децентралізованої територіальної системи, сутність якого полягає у наступному: чим вищою є ступінь самостійності громад, тим більші вони мають можливості до співпраці з іншими заінтересованими територіальними громадами. Головний зміст співробітництва полягає у тому, що його необхідно розглядати як ефективний інструмент покращення якості надаваних послуг, оптимізації діяльності органів місцевого самоврядування.

9. Досвід багатьох зарубіжних країн засвідчує, що органи місцевого самоврядування (базового рівня) часто не є абсолютно самодостатніми, незалежно від величини території та чисельності населення громади. У зв'язку із цим співробітництво територіальних громад є актуальною та інноваційною формою розвитку місцевого рівня. Таке співробітництво часто є засобом подолання об'єктивно існуючої різниці у матеріальному (фінансовому, ресурсному тощо) розвитку територіальних громад. У цьому плані держава зацікавлена у розвитку співробітництва територіальних громад. А отже, співробітництво має отримувати сприяння та підтримку з боку держави. Відповідно, потребує удосконалення в законодавстві визначення засобів державного стимулювання співробітництва, фінансування з боку держави шляхом надання субвенцій на реалізацію договорів про співробітництво тощо.

10. З огляду на встановлені у Конституції України основи співробітництва та особливості статусу суб'єктів співробітництва, коло визначених в законодавстві засад співробітництва доцільно доповнити такими принципами: конституційності, майнової самостійності учасників, підзвітності та відповідальності представницьких органів перед територіальними громадами.

11. Співробітництво територіальних громад та об'єднання територіальних громад є важливими інструментами реформи децентралізації. Проте динамічне об'єднання громад в ряді випадків неоднозначно вплинуло на вже організовані форми співробітництва. Зокрема, виникли проблеми фінансування організованого співробітництва та належне виконання умов договорів про співробітництво. Тому необхідними є зміни до законодавства про зобов'язання новосформованих (об'єднаних) територіальних громад забезпечити, в тому числі й фінансово, виконання умов договорів про співробітництво, укладених до початку реорганізації громад, що увійшли до їх складу.

У цьому зв'язку доцільним вбачається і запровадження можливості приєднання територіальної громади до вже існуючого співробітництва, що вимагає визначення в законодавстві відповідних процедур і форми договору про приєднання зі збереженням етапів організації такого співробітництва.

Об'єднавчі процеси в територіальних громадах та зміни у адміністративно-територіальному устрої держави актуалізують запровадження такої форми співробітництва як змішаний договір, що може поєднувати елементи декількох видів. До відносин сторін у змішаному договорі про співробітництво мають застосовуватися у відповідних частинах положення, що регулюють відносини, елементи яких містяться у змішаному договорі та окремих видах договорів.

Розроблено типову форму договору про приєднання до договору про співробітництво. Запропоновано передбачити у законодавстві право суб'єктів співробітництва на пролонгацію договору у зв'язку з неможливістю його виконання у визначені ним строки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право. Київ : Юстініан, 2007. 288 с.

2. Авоян А., Бурий О., Гарнець О., Кращі практики муніципального розвитку в Україні: збірник. К.: Ніка Прінт, 2012. 398 с.

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. Бабич О. Основні засади створення корпоративної культури як інструменту управління. Вісник Української академії державного управління. 2003. №2. С. 449-456.

5. Баймуратов М. О., Батанов О. В., Приходько Х. В. Муніципальна реформа в Україні з позиції теорії сучасного муніципалізму: у пошуках доктринального оптимуму. Південноукраїнський правничий часопис, 2014. № 2. С. 3-8.

6. Баймуратов М. О. Правова природа міжнародних стандартів місцевого самоврядування: від міжнародної угоди до імплементації у національне законодавство. Вибори та демократія. 2006. № 4. С.17–24.

7. Бакуменко В. Д., Надолішній П. І., Іжа М. М., Арабаджи Г. І. Державне управління: основи теорії, історія і практика : навч. посіб. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. 394 с.

8. Бакуменко В. Прийняття рішень в державному управлінні : навч. посіб. : у 2 ч. Київ : ВПЦ АМУ, 2010. Ч. 1: Теоретико-методологічні засади. 276 с.

9. Баранчиков В. А. Муниципальное право. М. : Юнити : Закон и право, 2000. С. 27.

10. Батанов О. В. Концептуальні проблеми конституційної регламентації статусу територіальних громад в Україні. Часопис Київського університету права, 2014. №3. С. 4-8.

11. Батанов О. В. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування. Юридична енциклопедія. – Київ : Укр. енциклопедія, 2001. Т. 3. 698 с.

12. Батанов О. В., Кампо В. М. Муніципальне право зарубіжних країн : навч. посіб. за заг. ред. П. Ф. Мартиненка. Київ : Знання України, 2005. 148 с.

13. Батанов О.В. Деякі теоретичні проблеми співвідношення місцевого самоврядування та державної влади. Часопис Київського університету права. 2002. № 2. с. 24.

14. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні; заг. ред. В. Ф. Погорілко ; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. К. : Видавничий Дім "Ін Юре", 2003. 511 с.

15. Батанов О. В. Концептуальні проблеми конституційної регламентації статусу територіальних громад в Україні. Часопис Київського університету права. 2014. № 3. С. 4-8. URL: nbuv.gov.ua /UJRN/ Chkup_2014_3_2 (дата звернення: 10.02.2020).

16. Батанов О. В. Проблеми сучасної муніципалістики. Навч. посіб. Акад. муніцип. упр., Юрид. ф-т. К. : Вид-во Акад. муніцип. упр., 2012. 296 с.

17. Безверхнюк Т. М. Ресурсне забезпечення регіонального управління: теоретико-методологічні засади : монографія. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. 318 с.

18. Біла книга. Європейське врядування [Електронний ресурс] /Комісія Європейських Співтовариств. URL: http://upi.org.ua/-load/4-1-0-113. (дата звернення: 02.02.2020)

19. Біленчук П. Д., В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) : навч. посіб. Київ : Атіка, 2000. 304 с.

20. Бобровська О. Ю. Корпоративне управління в місцевому самоврядуванні : монографія. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2008. 284 с.

21. Бодрова І. І., Серьогіна С. Г. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник. 2-ге вид., переробл. та допов. Х. : Право, 2013. 360 с., с. 264.

22. Бориславська О. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика реалізації конституційно-правових засад: монографія. Львів: ПАІС, 2005. 208 с., с. 21.

23. Борденюк В.І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти : автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Борденюк Василь Іванович. Інститут законодавства Верховної Ради України. К., 2009. 39 с.;

24. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії. В. І. Борденюк. К. Парламентське видавництво, 2007. - 576 с.

25. Василенко И. А. Административногосударственное управление в странах Запада: США, Великобритании, Франции, Германии. М. : Логос, 1998. 168 с., с. 118.

26. Великий тлумачний словник сучасної української мови. упоряд. В. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2003. 1440 с.

27. Великий енциклопедичний юридичний словник. за ред. Ю. С. Шемшученка. 2-ге вид., переробл. і допов. К. Юрид. думка, 2012. 1020 с.,

28. Власенко М., Пухтинський М. Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку : зб. мат-лів та документів. Київ : Вид-во Акад. муніцип. упр., 2009. 508 с.

29. Ворона П. В. Досвід співпраці територіальних громад Полтавщини з Фондом сприяння місцевому самоврядуванню України. Державне будівництво : електронне наукове фахове видання. 2008. № 1. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2008-1/doc/2/06.pdf. (дата звернення: 01.02.2020).

30. Конституція Французької Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Москаленко О.М., 2018. 56 с.

31. Конституція Італійської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). 2018. – 62 с.

32. Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала) [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://pol-translit.com/upload/konstitutsiya-polshchi-na-01_2018-v_-shapoval.pdf

33. Врублевський О. Науково-практичний коментар до Закону України «Про співробітництво територіальних громад». Київ. Інститут громадянського суспільства, 2013. 40 с.

34. Врублевський О.С. Співробітництво територіальних громад (бібліотечка місцевого самоврядування. Київ : ІКЦ “Легальний статус”, 2014. 56 с.

35. Основний закон Федеративної Республіки Німеччини [електронний ресурс]. Режим доступу: https://legalns.com/download/books/cons/germany.pdf

36. Галкина Т.П. Социология управления: от группы к команде: Учеб. пособие. М.: Финансы и статистика, 2004. 224 с.

37. Герчикова И.Н. Деловая этика и регулирование международной коммерческой практики: Учеб. пособие. М.: Консалтбанкир, 2002. 576

38. Гибсон Дж.Л., Иванцевич Д.М., Доннелли Д.Х. Организации: поведение, структура, процессы: Пер. с англ. М.: ИНФРАМ, 2000.

39. Голосніченко І. П. Правове регулювання надання управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів. Право України. 2003. № 10. С. 86–90.

40. Горбатенко В. П. Політологічний енциклопедичний словник. За ред. Ю. С. Шемшученко, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. Київ : Ґенеза, 2004. 736 с.

41. Григорьев В. А. Эволюция местного самоуправлення. Отечественная и зарубежная практика. К. : Истина, 2005. С. 232–235.

42. Грицяк І. А. Управління в Європейському Союзі: теоретичні засади : монографія. Київ : НАДУ, 2005. 236 с.

43. Грушко Ж. В. Поняття та сутність співробітництва територіальних громад: теоретичні аспекти. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2015. Випуск 6 – 2. С. 19-22.

44. Грушко Ж. В. Співвідношення співробітництва та об'єднання територіальних громад: українська практика. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2016. Випуск 6 – 2. (Т. 3.) С. 12-15.

45. Грушко Ж. В. До питання про правову природу договору про співробітництво територіальних громад. Прикарпатський юридичний вісник. 2017. Випуск 1. (Т. 3.) С. 7-11.

46. Грушко Ж. В. Концептуальні підходи визначення правової природи співробітництва територіальних громад. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія "Право". 2019. № 54. Т. 2. С. 75-78.

47. Грушко Ж. В. Правова природа співробітництва територіальних громад: сутність та зміст. Чотирнадцяті економіко-правові дискусії: мат. міжнарод. науково-практ. інтернет- конф. (Львів, 05 жовтня 2016 р.). 2016. С. 120-122.

48. Грушко Ж. В. Проблемні аспекти договору про співробітництво територіальних громад. Двадцяті економіко-правові дискусії: мат. Між народ. науково-практ. інтернет- конф. (Львів, 29 вересня 2017 р.). 2017. С. 115-117.

49. Грушко Ж. В. Форми міжмуніципального співробітництва: європейський досвід та українська сучасність. Двадцять восьмі економіко-правові дискусії: мат. міжнарод. науково-практ. інтернет- конф. (Львів, 28 червня 2018 р.). 2018. С. 105-107.

50. Ковальчук Ж. В. Кластерний підхід при співробітництві територіальних громад. Міжнародне та національне законодавство: способи

удосконалення: мат. міжнарод. науково-практ. конф. (Дніпро, 3-4 квітня 2020 р.). Д.: ДГУ, 2020. С. 48-51.

51. Грушко Ж. В. Вплив завершення добровільного об'єднання територіальних громад на реалізацію вже організованого ними співробітництва. Передано до друку до Наукового віснику Ужгородського національного університету.

52. Куян І. А. , Грушко Ж. В. Демократизм як необхідна умова співробітництва територіальних громад. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної ради України.* 2018. №2. С. 13-19.

53. Грушко Ж. Формы межмуниципального сотрудничества: Европейский опыт и Украинская практика. *Право и закон. Международный научно-практический журнал.* 2019. Выпуск 2. С. 194-199

54. Білоус І. М., Грушко Ж. В. Окремі аспекти форм міжмуніципального співробітництва. *Scientific letters of Academic society of Michal Baludansky.* 2020. Випуск 8. № 3. С. 25 – 28.

55. Грушко Ж. В. Вплив завершення об’єднання територіальних громад на реалізацію співробітництва в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* 2021. Серія: Право. Випуск 65. С. 359-363.

56. Гук А. К., Олуйко В. М., Толкованов В. В. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні. Київ : Крамар, 2011. 199 с.

57. Гук А. К., Герцог Р., В. В. Толкованов. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід : посібник. Київ : Крамар, 2011. 261 с.

58. Гурне Б. Державне управління. пер. з фр. В. Шовкуна. Київ : Основи, 1993. 165 с.

59. Даулинг Г. Репутация фирмы: создание, управление и оценка эффективности: Пер. с англ. М.: Консалтинговая группа “ИМИДЖ Контакт”: ИНФРАМ, 2003. 368 с.

60. Демчишен В. Про деякі аспекти розвитку міжмуніципального співробітництва як інноваційного інструменту в реалізації державної регіональної політики в Україні. Віче. 2010. грудень (№24). С. 6-9.

61. Деякі питання державного фонду регіонального розвитку: постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 196. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1962015-п. (дата звернення: 01.02.2020).

62. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 424-р станом на 24 червня 2016 р. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/-laws/show/474-2016-%D1%80. (дата звернення: 29.01.2020).

63. Дзвінчук Д. І. Державне управління : курс лекцій. Івано-Франківськ : Місто НВ, 2012. 616 с.

64. Діденко Н. Управління, влада, держава: філософські аспекти взаємодії. Донецьк, 2005. 128 с.

65. Дробот І. О., Стаднюк В. В. Проблеми децентралізації державної влади в контексті взаємовідносин органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Дніпропетровськ : ДФ УАДУ, 2000. Вип. 3 (3). С. 249–255.

66. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями: Рада Європи; Міжнародний документ від 21.05.1980. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106. (дата звернення: 23.01.2020).

67. Журавель Т. В., Записний Д. Ю., Чухвицький Р. П. Міжмуніципальне співробітництво : зб. норм.-прав. та інформ.-аналіт. Документів. Київ, 2015. 154 с.

68. Загорський В. С., Ліпенцев А. В. Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. 561 с.

69. Закоморна К. О. Міжмуніципальне співробітництво як напрям конституційної реформи в постсоціалістичних державах-членах Європейського Союзу. Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Харків, 2017. Вип. 33. С. 90–101.

70. Записний Д. Ю. Нові підходи щодо підвищення якості адміністративних послуг в умовах модернізації державного управління в Україні. Аспекти публічного управління : науковий журнал Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. № 4–5 (30–31). С. 21–36.

71. Записний Д.Ю. Надання адміністративних послуг в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04 – місцеве самоврядування. Запоріжжя : КПУ, 2016. 213 с.

72. Записний Д. Ю. Щодо вибору оптимальної моделі надання адміністративних послуг в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні. Держава та регіони. Серія: Державне управління. 2016. № 2. С. 130–138.

73. Заяць А. Є., Лазар І. Г., Лазор О. Д., Лазор О. Я. Реформування адміністративно-територіального устрою в Україні: європейський вибір : наук. Розробка. Київ : НАДУ, 2008. 56 с.

74. Кампо В. М. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. 1993. №1-2(4-5). С. 68-73 , с. 71.

75. Кампо В. М., Пухтинський М. О. Муніципальна політика Президента України. Київ : Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України, 2002. 49 с.

76. Князєв В. М. Взаємозв’язок інституцій державної влади, місцевого самоврядування, громадянського суспільства. Проблеми

трансформації територіальної організації влади : зб. мат-лів та док. Київ : Атіка, 2005. С. 177–182.

77. Князєв В. М. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми : монографія. Київ : НАДУ ; Міленіум, 2003. 320 с.

78. Князєв В. М., Розпутенко В. І., Ковбасюк Ю. В., Енциклопедія державного управління : у 8 т.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1: Теорія державного управління. 748 с.

79. Князєв В. М. Про природу науки державного управління. Вісник державної служби України. 2012. № 4. С. 28–36.

80. Конституція України : закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР станом на 01 червня 2014 р. Законодавство України. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/- laws/show/254k/96-вр. (дата звернення: 01.02.2020).

81. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: монографія. К : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003, с. 77

82. Концепція адміністративної реформи в Україні від 11 червня 1999 р. Офіційний вісник України. 1999. № 21. С. 32.

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

84. Конституционно-проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов. Юридический вестник.1996. №1. с. 97.

85. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/page3. (дата звернення: 01.12.2019).

86. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування. Місцеве та регіональне самоврядування України. Вип. 1-2(10-11). К, 1995. с. 67

87. Костіна Н. Адаптація зарубіжного досвіду проектної діяльності в органах місцевого самоврядування Полтавської області. Державне

управління та місцеве самоврядування : науковий журнал Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. № 1 (28). С. 146–149. URL: http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_01(28)/21.pdf (дата звернення: 20.12.2019).

88. Костіна Н.А. Досвід проектної діяльності органів місцевого самоврядування Полтавської області у рамках Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування за період 2011–2014 років. Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2014. № 2 (46). С. 89–100. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2014-2/doc/3/01.pdf. (дата звернення: 20.12.2019).

89. Костіна Н. А. Імплементація проектного підходу у діяльність органів місцевого самоврядування Полтавщини. Становлення публічного адміністрування в Україні : матеріали Всеукр. міжвуз. конф. студентів та молодих учених. Дніпропетровськ : ДРІ НАДУ, 2014. С. 42–45

90. Костіна Н.А. Молодіжні соціальні проекти Полтавщини. Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні: журнал Державного Фонду підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні. Київ: ДФПРМУ, 2014. № 5. С. 26–29. URL: http://www.municipal.gov.ua/-upload/usr/Zhyrnal_5_2014.pdf. (дата звернення: 20.12.2019).

91. Костіна Н. А. Проектна діяльність органів місцевого самоврядування Полтавщини за період 2010–2013 рр. Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2014. Вип. 1 (44). С. 229–239. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/ebook/tpdu/2014-1/doc/3/07.pdf. (дата звернення: 01.02.2020).

92. Костіна Н. А. Особливості підтримки проектної діяльності студентської молоді органами місцевого самоврядування Полтавщини за

період 2007–2013 років. Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. За заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2014. Вип. 39. С. 372–382.

93. Костіна Н. А. Розвиток співробітництва територіальних громад (міжмуніципального співробітництва) в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування. Аспекти публічного управління : науковий журнал Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. № 37–38 (11–12). С. 84–90. URL: https://aspects.org.ua/index.php/journal/issue/view/25/showToc. (дата звернення: 20.12.2019).

94. Костіна Н. А. Науково-методологічні підходи до трактування категорії «проект» у муніципальному управлінні. Дні науки – 2014 : матеріали X міжнар. наук.-практ. конференції (м. Прага, 27 березня – 5 травня 2014 року). Прага : Наука та освіта, 2014. С. 72–76. URL: http://www.rusnauka.com/ -10_DN_2014/Gosupravlenie/ 2_165611 .doc. htm. (дата звернення: 20.12.2020).

95. Костіна Н. А. Проектний менеджмент як перспективний метод одержання фінансової допомоги для розвитку муніципальних утворень. Тенденції розвитку законодавства та удосконалення правозастосовчої практики в сучасних умовах: національний та світовий досвід : матеріали III Міжрегіональної науково-практичної конференції (26 березня 2015 р., м. Івано-Франківськ). Івано-Франківськ : ГО «ЗУНТ», 2015. С. 12–14. URL: http://pravokonfer.- blogspot.com/p/1.html. (дата звернення: 01.02.2020

96. Кравченко В. В. Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» : наук.-практ. посіб. Київ : Атіка, 2003. 288 с.

97. Кравченко В. В. Муніципальне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2003. 672 с.

98. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України. К. : Знання, 1999. С. 77, 82.

99. Кравченко В. Форми участі неурядових структур у розвитку мысцевого самоврядування. Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». К, 2003. С.50.

100. Кравченко В. Форми участі неурядових структур у розвитку місцевого самоврядування. Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». За ред.. В.В.Кравченка. К.2003. С.50

101. Куйбіда В. С. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах : збірник. Київ : Крамар, 2010. 258 с.

102. Куйбіда В. С. Сучасні проблеми і регіональні особливості місцевого самоврядування в Україні. Львів : Літопис, 2001. 260 с.

103. Курінний О. В. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування : зб.матеріалів. заг. ред. В. П. Тимощука. Київ, 2015. 428 с.

104. Курс конституционного права Украины. Том 2. Конституционный строй Украины. с. 403.

105. Куц Ю. О., Решевець О. В. Територіальна громада: управління розвитком : монографія. Харків : Константа, 2013. 540 с.

106. Куян І. А., Грушко Ж. В. Демократизм як необхідна умова співробітництва територіальних громад. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. Київ, 2018. С. 13-19.

107. Куян І. А. Забезпечення верховенства державної влади як необхідна передумова ефективності управління суспільством. Право України : Юридичний журнал. 2015/1. № 5. С. 39-46.

108. Куян І. А. Конституційний процес як засіб забезпечення суверенітету в Україні. Право України : Юридичний журнал. 2014/2. № 7. С. 55-63.

109. Куян І. А. Про конституційно-правові засади національного суверенітету України. Держава і право : Зб. науков. праць. 2010/2. N 4 (50). С. 144-150.

110. Куян І. А. Регіоналізація і проблема забезпечення державного суверенітету. Держава і право : Зб. науков. праць. 2010/1. N 1 (47). С. 120-126.

111. Куян І. А. Суверенітет: проблеми теорії і практики: конституційно-правовий аспект. : монографія; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. К. : Академія, 2013. 558 с.

112. Лазор О. Д. Місцеве самоврядування. Вітчизняний та зарубіжний досвід : навч. посіб. Київ : Дакор, 2004. 560 с.

113. Лазор О. Д. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення : словник-довідник. Київ : Дакор, 2006. 352 с.

114. Лобова М., Заліський Ю., Козіна В. Відповіді на актуальні запитання щодо реалізації Закону України «Про співробітництво територіальних громад». URL: https://old.decentralization.gov.ua/pics/ attachments /Spivrobitniictvo_ter_gromad_27.12.17.pdf (дата звернення 03.03.2020).

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

116. Малиновський В. Сучасний стан і перспективи реформування публічної адміністрації в Україні. Вісник державної служби України. 2009. № 3. С. 21–25.

117. Мамонова В. В. Місцеве самоврядування в системі управління розвитком території. Актуальні проблеми державного управління : зб. наук.

праць. Харків : Вид-во ХарРІ УАДУ «Магістр», 2003. № 2 (16). Ч. І. С. 138–145.

118. Методичні рекомендації щодо практичного застосування положень Закону України «Про співробітництво територіальних громад» в частині організації та юридичного оформлення співробітництва. URL: http://rozvytok.in.ua/library?pid=55&sid=919. (дата звернення: 01.12.2019).

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

120. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. авт.кол.: Ю.В.Ковбасюк, К.О.Ващенко, В.В.Толкованов та ін.: за заг. ред. д-ра наук з держ.упр., проф. Ю.В. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2014. 128 с.

121. Молодожен Ю. Б. Самодостатність територіальних громад: системний підхід : монографія. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. 370 с.

122. Нижник Н. Р. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія. Київ : УАДУ при Президентові України, 1997. 448 с.

123. Нова державна регіональна політика в Україні. Київ : Крамар, 2009. 232 с.

124. Орзих М. Проект устава территориальной громады города Одессы. Юридический вестник. 2000. № 1. С. 67 – 87, с.74.

125. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС): Навчально- практичний посібник. За заг. редакцією Толкованова В.В., Журавля Т.В. Київ. 2016. 154 с. с. 6.

126. Погорілко В. Ф., Фрицький О. Ф. Муніципальне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 590 с.

127. Попов Д. О. Межмуниципальное сотрудничество: сравнительно-правовой анализ форм реализации. Дисс. канд. юрид. наук. Москва, 2012. 231 с.

128. Приходько Х. В. Сучасний економічний розвиток громад: правове забезпечення та прикладний досвід («полуничний» підхід або тотальна індустріалізація. Тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 08 грудня 2017 р.). К.: ТОВ «Підприємство ВІ.ЕН.ЕЙ», 2017 - 148 с., С. 34-36.

129. Приходько Х. В. Міжмуніципальне співробітництво: процесуально-правовий аспект. Право, 2011. С. 149-158.

130. Про адміністративні послуги : Закон від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI станом на 01 січня 2017 р. Законодавство України. URL: zakon.rada.gov.ua/go/5203-17. (дата звернення: 20.12.2019).

131. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII станом на 20 грудня 2017 р. Законодавство України. URL: http://zakon4.rada.- gov.ua/laws/show/157-19. (дата звернення: 01.02.2020).

132. Проект Пирятинської об'єднаної територіальної громади «Розширення мережі збору твердих побутових відходів на території міської та шести сільських рад району шляхом придбання сміттєвоза, контейнерів та облаштування сучасних контейнерних майданчиків». Цей проект став переможцем Конкурсу проектів і програм Полтавської обласної ради у категорії «співробітництво громад» з призовим бонусом у 300 тис. грн. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wpcontent/uploads/2016/07/ 7_Pyriatyn_ Smittia. pdf. (дата звернення: 01.03.2019).

133. Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 15.08.2014 № 225. URL: http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevohosamovryaduvannya/spivrobitnytstvo/nakazi-minregionu/nakaz-minregionu-vid-15-08-2014-225-prozatverdzhennya-poryadku-formuvannya-ta-

zabezpechennya-funktsionuvannya-reyestru-pro-spivrobitnitstvoteritorialnih-gromad/.(дата звернення: 01.02.2020).

134. Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад : наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 27.08.2014 р. № 233. URL: http://www.minregion.gov.ua/napryamkidiyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/spivrobitnytstvo/nakazi-minregionu/nakaz-. (дата звернення: 01.02.2020).

135. Про затвердження переліку інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися у 2016 році за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку : розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 травня 2016 р. № 362-р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/362-2016-р. (дата звернення: 01.02.2019).

136. Про транскордонне співробітництво: Закон України від 24 черв. 2004 р.: за станом на 09 березня 2020 р. Офіц. сайт Верх. Ради України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/362-2016-р. (дата звернення: 09.03.2020).

137. Проєкт Закону України про міські агломерації № 6743 від 17.07.2017 Офіц. сайт Верх. Ради України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/362-2016-р. (дата звернення: 09.03.2020).

138. Про концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333-р станом на 01 квітня 2014 р. Законодавство України. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80. (дата звернення: 01.02.2020).

139. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР станом на 04 квітня 2016 р. Законодавство України. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/-show/280/97-%D0%B2%D1%80. (дата звернення: 01.02.2020).

140. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07 червня 2001 р. № 2493-III станом на 11 жовтня 2017 р. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2493-14. (дата звернення: 01.02.2020).

141. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII станом на 17 червня 2014 р. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18. (дата звернення: 01.02.2020).

142. Пухтинський М. Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку: Збірник матеріалів та документів. К.: Видавництво Академії муніципального управління, 2009. – 508 с.

143. Пухтинський М. О., Толкованов В. В. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні : наук.-практ. посіб. Київ : Крамар, 2003. 400 с.

144. Пухтинський М. О. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід : зб. мат-лів та док. Київ : Атіка-Н, 2006. 744 с.

145. Пухтинський М. Проблеми трансформації територіальної організації влади. Збірник матеріалів та документів. К.: Атіка, 2005. 852 с.

146. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад станом на 02 лютого 2020 р. Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку громад і територій України. URL: http://www.minregion.gov.ua/-napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reyestr. (дата звернення: 01.03.2021).

147. Руденко В. М. Правові засади місцевого самоврядування : навч. посіб. В. М. Руденко. Київ : НАДУ, 2008. 76 с.

148. Руденко О. Теорія суспільної стабільності в державному управлінні : монографія. Київ : НАКККіМ, 2010. 304 с.

149. Саханенко С. Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування : монографія. Одеса : ОФ УАДУ, 2001. 380 с.

150. Саханенко С.Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування. Одеса: ОФ УАДУ, 2001. 380 с., с. 81.

151. Серебренникова А. С. Государственно-правовые проблемы межмуниципального сотрудничества: сравнительный анализ. Дисс. канд. юрид. наук: 12.00.02, Иркутск, 2006. 181 с.

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

153. Словник іншомовних слів. За ред. О. С. Мельничука. Київ, 1974. Режим доступу: http://www.rozum.org.ua. (дата звернення: 01.02.2020).

154. Стрельцов В. Ю. Ціннісний феномен європейського врядування. Монографія. Харків, 2012. 274 с.

155. Сурмін Ю. П., Бакуменко В. Д., Михненко А. М. Енциклопедичний словник з державного управління. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.

156. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні : монографія Київ : Основи, 2002. 750 с.

157. Тимцуник В. Система державної влади в демократичному суспільстві. Вісник НАДУ при Президентові України. 2007. № 3. С. 13–25.

158. Тимцуник В. Удосконалення системи територіальної організації влади: сьогодення та перспективи. Державне управління та місцеве самоврядування : наук. вісник Академії муніципального управління. Київ, 2010. Вип. 3. С. 223–229.

159. Тихомиров Ю. Л. Публичное право. М. : БЕК, 1995. С. 118.

160. Ткачук А. Конкурентоспроможність територій : практ. посіб. Київ : Легальний статус, 2011. 252 с.

161. Толкованов В. Добре врядування та інструменти його забезпечення на місцевому і регіональному рівнях: вітчизняний та зарубіжний досвід : монографія. Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. 264 с.

162. Толкованов В. Інструменти забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях : дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.04 – місцеве самоврядування. Запоріжжя : КПУ, 2013. 436 с.

163. Толкованов В. В. Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні : наук.- аналіт. Документи. Київ : Крамар, 2007. 349 с.

164. Толкованов В. В. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС) : навч.-практ. посіб. Київ, 2016. 159 с.

165. Успішні практики DESPRO: набуваємо, примножуємо та поширюємо позитивний досвід з децентралізованого надання послуг (Фаза І проекту: 2007–2009). Київ : Софія, 2010. 56 с.

166. Чемерис А. О. Адміністративні послуги місцевих органів виконавчої влади : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2004. 152 с.

167. Чикаренко, І. Сутність і характерні особливості муніципальних проектів розвитку. Актуальні проблеми державного управління. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. Вип. 4 (30). С. 253–259.

168. Шаров Ю. П. Муніципальний менеджмент : навч. посіб. Київ : Атіка, 2009. 404 с.

169. Шаров Ю. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті : концептуальні аспекти : монографія. Київ : Вид-во УАДУ, 2001. 302 с.

170. Щербак Н. В. Розвиток корпоративної культури в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 – місцеве самоврядування. Запоріжжя : КПУ, 2016. 217 с.

171. Щербак Н. В. Формування позитивного іміджу органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах модернізації публічного

управління в Україні. Держава та регіони. Серія: Державне управління. 2016. № 1. С. 34–37.

172. Янчук О. Структурно-кадрові аспекти адміністративної реформи в Україні. Право України. 2004. № 2. С. 31–33.

173. Яцуба В. Г. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення. Київ : Секретаріат КМУ, 2003. 321 с.

174. Azema A. Les schémas de services collectifs. Paris : Datar, 2002. 100 p.

175. Baudelle G. Le polycentrisme en Europe: une vision de l'aménagement du territoire européen. Paris : Datar, 2009. 266 p.

176. Bourdon J. Droit des collectivités territoriales. 3ème éd. Paris : PUF, 2004. 708 p.

177. Boussaguet L. Dictionnaire des politiques publiques. Paris : Sciences Po, 2004. 475 p.

178. Delcamp A. La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne. Paris : Documentation française, 2003. 334 p.

179. Dupuis G. Droit administratif. 9ème éd. Paris : Dalloz, 2004. 682 p.

180. European Governance: A White paper. Brussels, 2011. 35 p. URL: http://eurlex.europa.eu. (дата звернення: 01.02.2020).

181. 129. Global Issues. Governance [Electronic resource] / United Nations. URL: https://www.un.org/en/globalissues/governance. (дата звернення: 01.02.2020).

182. Inter-municipal cooperation : Manual of the Europ. Committee on Local and Regional Democracy (CDLR). prep. with the coll. of Clotilde Deffigier. – Strasbourg, 2008. 100 p.

183. Modern Leadership for Modern Local Government : Toolkit. Council of Europe. Strasbourg. URL: https://wcd.coe.int. (дата звернення: 01.02.2020).

184. Perlin G. Assistance to Democratic Development. Ottawa, 2005. 29 p. URL: http://www.globaleconomicgovernance.org. (дата звернення: 01.02.2020).

185. Remond B. De la démocratie locale en Europe. Paris : Presse de Sciences Politiques, 2001. 115 p.

186. Toolkit on Intermunicipal Cooperation. Council of Europe. Strasbourg. URL: https://wcd.coe.int. (дата звернення: 01.02.2021).

187. Toolkit of Local Government Capacity Building Programmes. Council of Europe. Strasbourg. URL: https://wcd.coe.int. (дата звернення: 01.02.2021).

188. Toolkit on Modern and Effective Human Resources Management. Council of Europe. Strasbourg. 397 p. URL: https://wcd.coe.int. (дата звернення: 01.02.2021).

189. Toolkit on Strategic Municipal Planning and Performance Management at Local Level. Strasbourg. URL: https://wcd.coe.int. (дата звернення: 01.02.2021).

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

10. Грушко Ж. В. Поняття та сутність співробітництва територіальних громад: теоретичні аспекти. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2015. Випуск 6 – 2. С. 19-22.

11. Грушко Ж. В. Співвідношення співробітництва та об'єднання територіальних громад: українська практика. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2016. Випуск 6 – 2. (Т. 3.) С. 12-15.

12. Грушко Ж. В. До питання про правову природу договору про співробітництво територіальних громад. Прикарпатський юридичний вісник. 2017. Випуск 1. (Т. 3.) С. 7-11.

13. Грушко Ж. В. Концептуальні підходи визначення правової природи співробітництва територіальних громад. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія "Право". 2019. № 54. Т. 2. С. 75-78.

14. Грушко Ж. В. Вплив завершення добровільного об'єднання територіальних громад на реалізацію вже організованого ними співробітництва. Передано до друку до Наукового віснику Ужгородського національного університету.

15. Куян І. А. , Грушко Ж. В. Демократизм як необхідна умова співробітництва територіальних громад. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної ради України.* 2018. №2. С. 13-19.

16. Грушко Ж. Формы межмуниципального сотрудничества: Европейский опыт и Украинская практика. *Право и закон. Международный научно-практический журнал.* 2019. Выпуск 2. С. 194-199

17. Білоус І. М., Грушко Ж. В. Окремі аспекти форм міжмуніципального співробітництва. *Scientific letters of Academic society of Michal Baludansky*. 2020. Випуск 8. № 3. С. 25 – 28.

18. Грушко Ж. В. Вплив завершення об'єднання територіальних громад на реалізацію співробітництва в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* 2021. Серія: Право. Випуск 65. С. 359-363.

Апробація матеріалів дисертації:

13. Грушко Ж. В. Правова природа співробітництва територіальних громад: сутність та зміст. Чотирнадцяті економіко-правові дискусії: мат. міжнарод. науково-практ. інтернет- конф. (Львів, 05 жовтня 2016 р.). 2016. С. 120-122.

14. Грушко Ж. В. Проблемні аспекти договору про співробітництво територіальних громад. Двадцяті економіко-правові дискусії: мат. Між народ. науково-практ. інтернет- конф. (Львів, 29 вересня 2017 р.). 2017. С. 115-117.

15. Грушко Ж. В. Форми міжмуніципального співробітництва: європейський досвід та українська сучасність. Двадцять восьмі економіко-правові дискусії: мат. міжнарод. науково-практ. інтернет- конф. (Львів, 28 червня 2018 р.). 2018. С. 105-107.

16. Ковальчук Ж. В. Кластерний підхід при співробітництві територіальних громад. Міжнародне та національне законодавство: способи удосконалення: мат. міжнарод. науково-практ. конф. (Дніпро, 3-4 квітня 2020 р.). Д.: ДГУ, 2020. С. 48-51.

Додаток Б

ПРИМІРНА ФОРМА ДОГОВОРУ ПРИЄДНАННЯ ДО ДОГОВОРУ ПРО СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ФОРМІ ____

______________________ ___ ________ 20__ року

(місце укладення)

Територіальна громада____
(найменування села, селища, міста)

через_______________________ раду в особі голови ______________________,
(найменування сільської, селищної, міської ради) (ПІБ)

яка надалі іменується Сторона-1, та територіальна громада

____
(найменування села, селища, міста)

через______________________ раду в особі голови _______________________,
(найменування сільської, селищної, міської ради) (ПІБ)

яка надалі іменується Сторона-2, а разом іменуються Сторони або суб'єкти співробітництва, уклали цей Договір про таке.

1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

1.1. Передумовою підписання цього Договору є те, що Сторони під час підготовки його проекту __________ вимог, визначених статтями 5-9 Закону

(зазначається про дотримання чи недотримання вимог)
України «Про співробітництво територіальних громад».

1.2. Підписанням цього Договору Сторони підтверджують, що інтересам кожної з них відповідає спільне і узгоджене співробітництво у формі реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів.

1.3. У процесі співробітництва Сторони зобов'язуються будувати свої взаємовідносини на принципах законності, добровільності, рівноправності, прозорості та відкритості, взаємної вигоди та відповідальності за результати співробітництва.

2. ПРЕДМЕТ ДОГОВОРУ

2.1. Відповідно до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні»,

«Про співробітництво територіальних громад», _____,
а

(назва нормативно-правового акта (ів) у відповідній сфері (ах) у разі наявності)

також з метою вирішення питань місцевого значення Сторони домовились про реалізацію спільного проекту «_____» (далі – Проект).

(назва проекту)

2.2. Метою реалізації Проекту є _____.

(зазначається мета реалізації Проекту)

2.3. Проект реалізується упродовж _____, починаючи із ___ _____20_ року.

(зазначається строк реалізації Проекту)
(дата, яка визначає початок дії цього Договору)

3. УМОВИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЕКТУ, ЙОГО ФІНАНСУВАННЯ ТА ЗВІТУВАННЯ

3.1. Перелік заходів в рамках реалізації Проекту:

3.1.1._____
_.

(зазначаються найменування заходів Проекту)

3.2. Суб'єкт співробітництва бере участь у реалізації заходів Проекту у формі:

3.2.1._____
_____.

(зазначається суб'єкт співробітництва та форма його участі у рамках реалізації Проекту)

3.3. Умови реалізації заходів Проекту:

3.3.1._____
_.

(зазначаються умови реалізації заходів Проекту)

3.4. Фінансування Проекту здійснюється відповідно до вимог Бюджетного кодексу України за рахунок коштів місцевих бюджетів Сторін, обсяг яких становить: для Сторони-1 _____

(вказується сума коштів для реалізації Проекту) та Сторони-2 _____.

(вказується сума коштів для реалізації Проекту)

3.5. Координація діяльності суб'єктів співробітництва здійснюється шляхом:

_____
__.

(зазначається механізм координації діяльності)

3.6. _____ рада подає до Мінрегіону відповідно до статті 17

(найменування суб'єкта співробітництва)

Закону України «Про співробітництво територіальних громад» звіт про здійснення співробітництва, передбаченого цим Договором.

4. ПОРЯДОК НАБРАННЯ ЧИННОСТІ ДОГОВОРУ, ВНЕСЕННЯ ЗМІН ТА/ЧИ ДОПОВНЕНЬ ДО ДОГОВОРУ

4.1. Цей Договір набирає чинності з _____.

(зазначається дата, з якої набирає чинності Договір, відповідно до вимог статті 9 Закону України «Про співробітництво територіальних громад»)

4.2. Зміни та/чи доповнення до цього Договору допускаються лише за взаємною згодою Сторін і оформляються додатковим договором, який є невід'ємною частиною цього Договору.

4.3. Внесення змін та/чи доповнень до цього Договору здійснюється в тому ж порядку як і його укладення.

5. ПРИПИНЕННЯ ДОГОВОРУ

5.1. Цей Договір припиняється у разі:

5.1.1 закінчення строку його дії;

5.1.2 досягнення цілей співробітництва;

5.1.3 невиконання суб'єктами співробітництва взятих на себе зобов'язань;

5.1.4 відмови від співробітництва однієї із Сторін, відповідно до умов цього Договору, що унеможливлює подальше здійснення співробітництва;

5.1.5 банкрутства утворених у рамках співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності;

5.1.6 нездійснення співробітництва протягом року з дня набрання чинності цим Договором;

5.1.7 прийняття судом рішення про припинення співробітництва.

5.2. Припинення співробітництва здійснюється за згодою Сторін в порядку, визначеному Законом України «Про співробітництво територіальних громад», та не повинно спричиняти зменшення обсягу та погіршення якості надання послуг.

5.3. Припинення співробітництва Сторони оформляють відповідним договором у кількості _____ примірників, кожен з яких має однакову

(зазначається кількість примірників

договору) юридичну силу.

Один примірник договору про припинення співробітництва _____ рада

(найменування суб'єкта співробітництва)

надсилає Мінрегіону упродовж _____ робочих днів після підписання його

(зазначається строк)

Сторонами.

6. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СТОРІН ТА ПОРЯДОК РОЗВ'ЯЗАННЯ СПОРІВ

6.1. Усі спори, що виникають між Сторонами з приводу виконання умов цього Договору або пов'язані із ним, вирішуються шляхом переговорів між Сторонами, а у випадку недосягнення згоди між ними − у судовому порядку.

6.2. Сторони несуть відповідальність одна перед одною відповідно до чинного законодавства України.

6.3. Сторона звільняється від відповідальності за порушення зобов'язань за цим Договором, якщо вона доведе, що таке порушення сталося внаслідок дії непереборної сили або випадку.

6.4. У разі виникнення обставин, зазначених у пункті 6.3 цього Договору, Сторона, яка не може виконати зобов'язання, передбачені цим Договором, повідомляє іншу Сторону про настання, прогнозований термін дії та припинення вищевказаних обставин не пізніше _____ днів з дати їх настання

(зазначається строк)

і припинення. Неповідомлення або несвоєчасне повідомлення позбавляє Сторону права на звільнення від виконання своїх зобов'язань у зв'язку із виникненням обставин, зазначених у пункті 6.3 цього Договору.

7. ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

7.1. Усі правовідносини, що виникають у зв'язку з виконанням цього Договору і не врегульовані ним, регулюються нормами чинного законодавства України.

7.2. Цей Договір укладений на ____ аркушах у кількості _____ примірників, з

(зазначається кількість аркушів)
(зазначається кількість примірників)

розрахунку по одному примірнику для кожної із Сторін та один примірник для Мінрегіону, які мають однакову юридичну силу.

7.3. _____ рада надсилає один примірник

(найменування суб'єкта співробітництва)

цього Договору до Мінрегіону для внесення його до реєстру про співробітництво територіальних громад упродовж _____ робочих днів після

(зазначається строк)

підписання його Сторонами.

8. ЮРИДИЧНІ АДРЕСИ, БАНКІВСЬКІ РЕКВІЗИТИ ТА ПІДПИСИ СТОРІН

Сторона-1:	Сторона-2:
Юридична адреса:	Юридична адреса:
Банківські реквізити: Голова _____	Банківські реквізити: Голова _____
_____ року М. П.	_____ року М. П.