

УДК 342.25(477):331.105
DOI: 10.31359/1993-0941-2021-41-119

О. Ю. Бруслик, кандидат юридичних наук,
науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування
НАПрН України

НОРМАТИВНІ ОСНОВИ ТА ДОСВІД СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

***Анотація.** Стаття присвячена дослідженню законодавчого забезпечення здійснення міжмуніципального співробітництва в Україні. Визначено суб'єктний склад указаних правовідносин, виділено прогалини в законодавчому забезпеченні. Проаналізовано практику реалізації та форми міжмуніципального співробітництва. Наведено приклади укладення договорів між територіальними громадами.*

***Ключові слова:** міжмуніципальне співробітництво, суб'єкти, форми співробітництва територіальних громад, договори, сфери співробітництва.*

Актуальність теми дослідження. Децентралізація стала однією з найуспішніших реформ, які було проведено в Україні після Революції гідності. Відповідно до усталеного урядового визначення децентралізація – це передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Так, аби якомога більше повноважень мали ті органи, що ближче до

людей, де такі повноваження можна реалізовувати найбільш успішно [1]. Нинішній стан впровадження вказаної реформи потребує аналізу реалізації законодавчих повноважень і самого правового забезпечення для визначення проблемних аспектів реформи, які потребують доопрацювання і вдосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проведення реформи децентралізації в Україні стало не лише відповіддю на суспільний запит, але й слідуванням певному загальноєвропейському тренду організації влади відповідно до принципу субсидіарності. Окремо слід відзначити, що вказаний принцип у ст. 5 Договору про заснування Європейської Спільноти [2] був закріплений як один із засадничих при організації ЄС. Разом з тим децентралізація в багатьох європейських країнах отримала новий виток реалізації лише в наприкінці XX – на початку XXI століття.

На сучасному етапі розвитку для переважної більшості європейських держав характерною тенденцією є продовження дифузії публічної влади на місцевому рівні територіальної організації, що знаходить свій вияв у створенні, розширенні, зміні функцій і повноважень муніципальних і регіональних органів. Інституційне дроблення влади при цьому зумовлене процесом децентралізації, яка стала одним з основних напрямків суспільно-політичного розвитку в Європі, зокрема в країнах нової демократії, які раніше складали так званий соціалістичний табір [3, с. 147].

В Україні реалізація вказаної реформи розпочалася зі схвалення Кабінетом Міністрів України Розпорядження від 1 квітня 2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» (далі – Концепція). Цей документ став базисним для проведення реформи децентралізації в нашій державі. У Концепції поряд з метою та принципами реформування місцевого самоврядування було визначено завдання й етапи реалізації вказаної реформи.

Першим же законопроектом із пакету децентралізаційних ініціатив, який було ухвалено Верховною Радою України, став саме Закон України «Про співробітництво територіальних

громад» [4] від 17.06.2014. Інший базовий закон – «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [5] – було ухвалено українським парламентом більш ніж через пів року після цього (05.02.2015).

У пояснювальній записці [6] до законопроекту про співробітництво територіальних громад розробники проекту в якості обґрунтування доцільності ухвалення запропонованого документа зазначали, що розроблення законопроекту зумовлено необхідністю створення законодавчої основи для кооперації ресурсів органів місцевого самоврядування з метою вирішення спільних проблем життєдіяльності територіальних громад на місцевому рівні, більш ефективного надання послуг місцевому населенню, створення спільних об'єктів муніципальної інфраструктури для декількох територіальних громад.

Фактично зазначений закон був покликаний створити правове підґрунтя для налагодження організаційно-господарських зв'язків між територіальними громадами, які б у перспективі могли продемонструвати переваги об'єднання декількох територіальних громад в одну більш дієву і самодостатню адміністративно-територіальну одиницю.

Суб'єкти міжмуніципального співробітництва.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» суб'єктами співробітництва є територіальні громади сіл, селищ, міст. Територіальні громади здійснюють співробітництво через сільські, селищні та міські ради. У ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» надано визначення територіальної громади – це 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 [7].

У контексті тлумачення вказаних законодавчих норм і з урахуванням проведення реформи адміністративно-територіального устрою з укрупненням адміністративно-територіальних одиниць шляхом створення об'єднаних територіальних громад в експертних колах бутує думка про поширення норм Закону України «Про співробітництво територіальних громад» і на

об'єднані територіальні громади. Деякі юристи, використовуючи широкий підхід до тлумачення законодавчих норм, відстоюють позицію про наявність прав об'єднаних територіальних громад брати участь у міжмуніципальному співробітництві.

Більше того, в Україні вже склалася практика міжмуніципального співробітництва за участю об'єднаних територіальних громад. До прикладу, 5 червня 2020 р. відбулося підписання меморандуму про співпрацю між громадами та договору про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проекту «Придбання спеціалізованої техніки та обладнання для запровадження сучасної системи управління твердими побутовими відходами спільного проекту Юженської міської територіальної громади Одеської області та Коблівської сільської об'єднаної територіальної громади Березанського району Миколаївської області». Натомість існують певні теоретико-правові застереження, які ставлять під сумнів право об'єднаних територіальних громад щодо міжмуніципального співробітництва.

Перш за все в даному контексті єдиною можливим підходом до розуміння норм Закону України «Про співробітництво територіальних громад» є буквальне тлумачення, слідуючи якому ми можемо констатувати: серед переліку суб'єктів, визначених у ст. 3 вказаного закону, такий суб'єкт, як об'єднана територіальна громада, відсутній. Використання системного підходу до тлумачення розглядуваної правової норми дає розуміння того, що об'єднані територіальні громади не можуть бути суб'єктом міжмуніципального співробітництва.

Важливим аргументом для такого висновку є використання темпорального методу аналізу законодавчого забезпечення реформи децентралізації. Як раніше вже зазначалося, Закон України «Про співробітництво територіальних громад» було прийнято Верховною Радою України 17.06.2014, тобто за пів року до схвалення Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який, власне, і заклав правові основи для об'єднання територіальних громад. Окремо слід відзначити, що з моменту прийняття Закону України «Про співробітництво територіальних громад» у 2014 р., ще жодного разу до вказаного нормативно-правового акта не вносилися зміни.

Указана обставина засвідчує, що для того, аби об'єднані територіальні громади могли легально стати суб'єктами між-муніципального співробітництва, законодавцеві потрібно експліцитно проявити свою волю, яка буде оформлена в чітку правову форму законодавчих змін. Однак, оскільки парламентом до сьогодні не внесено жодних змін до Закону України «Про співробітництво територіальних громад», то об'єднані територіальні громади не можуть бути суб'єктом міжмуніципального співробітництва, адже на момент прийняття вказаного Закону у вітчизняній нормативно-правовій матерії не існувало такого поняття, як «об'єднана територіальна громада».

Окремо слід зробити важливе зауваження, що фізичні чи юридичні особи, будь-які інші суб'єкти приватного права, органи державної влади, районні або обласні ради не можуть бути стороною в договорі про співробітництво територіальних громад.

Важливим також є те, що законодавчо не встановлено територіальні рамки для укладення договорів про співробітництво. Якщо, до прикладу, суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад можуть бути лише суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст (ст. 3 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»), а об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області (п. 3 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»), то Законом України «Про співробітництво територіальних громад» подібних обмежень не встановлено. Це дозволяє територіальним громадам користуватися значною свободою у виборі контрагента для установаження договірних відносин. З огляду на вказане доволі поширеною стала практика укладення договорів про співробітництво між територіальними громадами різних областей. Наприклад, договір про співробітництво територіальних громад села Годунівка Яготинського району Київської області та територіальної громади села Смотрики Пирятинського району Полтавської області у формі спільного фінансування (утримання) центру надання адміністративних послуг.

Станом на 10.09.2020 за час дії Закону «Про співробітництво територіальних громад» всього було укладено 8 договорів про

співробітництво, суб'єктами яких стали територіальні громади з різних областей.

Ще одним важливим аспектом у суб'єктному складі міжмуніципального співробітництва є відсутність обмеження на співпрацю між територіальними громадами різного рівня. Таким чином, укладати договори про співробітництво між собою можуть міська, сільська, селищна ради. Разом з тим аналіз Реєстру договорів про співробітництво територіальних громад (станом на 10.09.2020) [8] доводить, що міжмуніципальне співробітництво в Україні розвивається лише між громадами одного рівня і, як правило, зі співмірною економічною спроможністю.

Це може пояснюватися тим, що міста не бажають перебирати на себе економічні витрати на утримання проекту, бенефіціарями якого будуть менші населені пункти. Тобто міста до сьогодні не проявляли бажання нести додаткові економічні навантаження для участі в проектах із завідомо слабкішими територіальними громадами. Окремо слід відзначити, що жодне місто України обласного значення не уклало договорів про співробітництво.

Чисельна кількість учасників міжмуніципального співробітництва не обмежена. Договір про співробітництво може бути як двостороннім, так і багатостороннім (3 і більше учасники).

Форми міжмуніципального співробітництва.

Законом України «Про співробітництво територіальних громад» визначено вичерпний перелік форм здійснення міжмуніципального співробітництва, до яких належать:

- 1) делегування одному із суб'єктів співробітництва виконання окремих завдань;
- 2) реалізація спільних проектів;
- 3) спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності;
- 4) утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій;
- 5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

Варто відзначити, що законодавчо визначені форми міжмуніципального співробітництва є за своєю правовою природою

видовими, тому їх втілення може набувати найрізноманітніших проявів, але у межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування та у сферах спільних інтересів територіальних громад, якщо інше не передбачено законом. Також слід звернути увагу на те, що вказані форми співробітництва головним чином відрізняються між собою метою співпраці територіальних громад. Більш детально зупинимося на деяких формах міжмуніципального співробітництва.

Делегування одному із суб'єктів співробітництва виконання окремих завдань. У ч. 1 ст. 10 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» метою вказаної форми співробітництва визначено забезпечення виконання повноважень органами місцевого самоврядування, а також ефективність використання коштів місцевих бюджетів.

Законодавчо визначено, що договір розглядуваної форми має містити: 1) перелік завдань, що делегуються органу місцевого самоврядування суб'єкта співробітництва; 2) найменування органів місцевого самоврядування – сторін договору (орган, якому делегуються завдання, і органи, які делегують такі завдання); 3) вимоги до виконання завдань; 4) строк, на який делегуються завдання; 5) форму і порядок звітування про стан виконання та фінансування делегованих завдань; 6) порядок припинення договору та розв'язання спорів під час його виконання.

Важливим також є те, що делегування виконання певних повноважень окремому органу місцевого самоврядування зумовлено наявністю в розпорядженні такого органу певних переваг порівняно з іншими громадами. Наприклад, наявність кращих інфраструктурних можливостей, людських ресурсів, досвіду в організації певних заходів тощо.

Прикладом такого виду договору є договір про співробітництво територіальних громад у формі делегування виконання окремих завдань з передачею відповідних ресурсів, за яким «надання освітніх послуг у сфері позашкільної освіти має здійснюватися на базі комунального закладу Тростянецької міської ради “Тростянецька дитяча музична школа імені П. І. Чайковського”», укладений між Тростянецькою міською радою та Боромлянською сільською радою на строк з 01.01.2020 по 30.06.2020.

В наведеному випадку дві громади уклали договір про надання освітніх послуг через наявність у м. Тростянці Сумської області комунального закладу, в якому працюють педагоги та який має у своєму розпорядженні музичні інструменти, що дозволяє забезпечити навчання дітей.

Реалізація спільних проектів. Законом України «Про співробітництво територіальних громад» передбачено, що договір про співробітництво у частині реалізації спільного проекту повинен містити: 1) мету спільного проекту; 2) строки та умови його реалізації; 3) перелік заходів, які слід здійснити у рамках реалізації спільного проекту; 4) обсяги фінансування сторонами спільного проекту; 5) форму участі органів місцевого самоврядування у рамках реалізації спільного проекту; 6) механізм координації діяльності органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва; 7) порядок припинення дії договору та розв'язання спорів під час його виконання; 8) відповідальність сторін.

Окремо слід звернути увагу на те, що реалізація спільних проектів є єдиною формою міжмуніципального співробітництва, яка може здійснюватися на загальних договірних засадах, без необхідності проходження доволі громіздкої процедури організації співробітництва територіальних громад, яка визначена в статтях 5–9 Закону України «Про співробітництво територіальних громад». Таким чином, втілення спільних проектів може відбуватися за спрощеною процедурою, що значно полегшує процес організації співпраці між територіальними громадами, причому предмет (мета) таких проектів законодавчо обмежено лише сферою компетенції органів місцевого самоврядування.

Прикладом застосування на практиці такої форми співпраці між територіальними громадами, як реалізація спільних проектів, є договір про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проекту «Підвищення рівня безпеки населення в ОТГ Рівненської області шляхом утворення місцевих (добровільних) підрозділів пожежної охорони та запровадження навчального проекту “Безпековий простір”». Цей договір укладено між сімома територіальними громадами Рівненської області (Білокриницька, Боремельська, Бугринська, Миляцька,

Немовицька та Привільненська сільські ради, Смизька селищна рада) на термін з 21.07.2020 до 31.12.2021.

Спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності. У ст. 12 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» як мету такої форми міжмуніципального співробітництва визначено забезпечення ефективного використання ресурсів територіальних громад на основі спільного застосування наявних в одного із суб'єктів співробітництва об'єктів комунальної інфраструктури шляхом спільного фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності відповідно до вимог Бюджетного кодексу України.

Такий договір має містити: 1) перелік підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, що передбачається спільно фінансувати (утримувати); 2) обсяг фінансових ресурсів, який суб'єкти співробітництва планують виділити для спільного фінансування (утримання), а також порядок здійснення видатків з місцевих бюджетів; 3) умови щодо надання (виробництва) такими підприємствами, установами та організаціями комунальної форми власності послуг (продукції) для суб'єктів співробітництва; 4) спосіб розподілу між суб'єктами співробітництва отриманих доходів та можливих ризиків; 5) форму і порядок подання звітності про результати діяльності та використання ресурсів таких підприємств, установ та організацій комунальної форми власності; 6) порядок припинення дії договору та розв'язання спорів під час його виконання.

Особливістю цієї форми співробітництва територіальних громад є спільне фінансування раніше створеного, діючого підприємства, установи або організації, яке належить на праві комунальної власності одній територіальній громаді. Варто звернути увагу, що така форма міжмуніципального співробітництва на практиці застосовується вкрай рідко. Станом на 10.09.2020 укладено лише 8 договорів про спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, що становить трішки більше 1 % від загальної кількості договорів про співробітництво між територіальними громадами.

Найбільш поширеним предметом для даної форми договору стало спільне утримання служби протипожежної охорони. До прикладу, 01.01.2019 укладено договір про співробітництво територіальних громад у формі спільного фінансування (утримання) організації комунальної власності «Місцева пожежна охорона Великорублівської сільської ради» між шістьма територіальними громадами Полтавської області (Великорублівська, Ковалевська, Козлівщинська, Малорублівська, Микіліківська, Милорадівська сільські ради).

Досвід реалізації міжмуніципального співробітництва в Україні.

Станом на 10 вересня 2020 р. в Україні було укладено 620 договорів про співробітництво територіальних громад за участю 1380 територіальних громад [9]. Переважна частина договорів була укладена у формі реалізації спільних проєктів, що обумовлено потребою в об'єднанні фінансових ресурсів територіальних громад, а також спрощеною процедурою укладання таких договорів, без застосування спеціального механізму, визначеного в розділі 2 Закону України «Про співробітництво територіальних громад».

Водночас зазначена обставина демонструє небажання територіальних громад створювати спільні комунальні установи, фінансувати вже діючі комунальні заклади іншої громади, утворювати спільний орган управління чи делегувати виконання окремих завдань. І це пов'язано не лише з ускладненою процедурою укладення договорів про співробітництво в зазначених формах. Указана обставина зумовлена небажанням муніципалітетів ділитися повноваженнями з іншими громадами, що детермінується політичними мотивами, а також відсутністю впевненості в довгостроковій співпраці та недовірою між самими громадами. Цей феномен може бути пояснений ще однією обставиною — наявністю альтернативного законодавчого інструментарію для інтеграції громад. Ідеться про Закон України «Про об'єднання територіальних громад».

Делегування одному із суб'єктів співробітництва виконання окремих завдань, спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, утворення спільних комунальних підприємств, установ та орга-

нізацій, утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень — це форми співпраці громади, які покликані забезпечити часткове об'єднання громад, продемонструвати переваги укрупнення територіальних громад. Однак, якщо територіальні громади налаштовані на подібного роду інтеграції, то здебільшого обирали не часткове об'єднання, шляхом укладення договору про співпрацю, а віддавали перевагу створенню повноцінної об'єднаної територіальної громади.

Слід відзначити, що застосування Закону України «Про співробітництво територіальних громад», як і передбачалося, стало предтечею створення об'єднаних територіальних громад. Станом на 10 вересня 2020 р. в Україні було створено 983 об'єднані територіальні громади.

Найбільша кількість договорів про співробітництво укладено в Полтавській області (109 договорів). Харківська область у цьому рейтингу посідає сьоме місце з наявністю 31 договору про співробітництво, що становить 5 % від загальної кількості укладених по всій Україні договорів міжмуніципального співробітництва.

Співробітництво територіальних громад головним чином реалізується в таких сферах: 1) освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення; 2) житлово-комунального господарства; 3) пожежної безпеки; 4) благоустрою. Окремо слід відзначити, що суттєва увага приділяється питанням поводження зі сміттям, зокрема побутовими відходами, а також боротьбі з екологічним забрудненням.

Висновки. Системний аналіз положень чинного законодавства та реєстру укладених договорів дає підстави стверджувати, що практика реалізації міжмуніципального співробітництва свідчить про укладання договорів у переважній більшості саме між рівнозначними територіальними громадами. Жоден обласний центр України не уклав договору про співробітництво в будь-якій формі, що демонструє небажання великих міст брати на себе зобов'язання з вирішення проблем прилеглих населених пунктів. Поряд із цим села, селища та невеликі міста доволі часто вступали в договірні відносини між собою.

Важливим результатом практики застосування Закону України «Про співробітництво територіальних громад» стало те, що переважна більшість договорів про співробітництво укладається громадами саме у формі реалізації спільних проєктів. Лише в разі укладення договору про співробітництво в такій формі є правові підстави для уникнення проходження доволі громіздкої процедури організації співробітництва територіальних громад, передбаченої статтями 5–9 Закону України «Про співробітництво територіальних громад».

Саме вказаною законодавчою можливістю в перспективі можуть користуватися великі міста України, в тому числі обласні центри, для реалізації спільних проєктів. Використання такої можливості дасть змогу містам обласного значення, використовуючи спільні ресурси, вирішити питання всеукраїнського значення без участі органів державної влади та без залучення коштів державного бюджету. Подібний спосіб співробітництва має перспективу стати надзвичайно дієвим інструментом кооперації та співпраці не лише між рівновеликими територіальними громадами, але й може дозволити вирішувати проблеми регіонального значення з використанням тих фінансових ресурсів, які перебувають у розпорядженні місцевої влади. Для зміни парадигми міжмуніципального співробітництва на більш високому рівні в Україні є всі наявні правові передумови, і лише від органів місцевого самоврядування залежить застосування цього інструментарію на практиці.

Список використаних джерел

1. Що таке децентралізація? URL: <https://decentralization.gov.ua/questions/1?page=2>.
2. Договір про заснування Європейської Спільноти. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017.
3. Сербогіна С. Г. Реформа місцевого самоврядування в Україні в сучасних умовах політико-правового розвитку. *Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації*: зб. наук. ст. за матеріалами наук.-практ. семінару, м. Харків, 14 жовт. 2016 р. Харків, 2016. С. 145–154.
4. Про співробітництво територіальних громад : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

5. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
6. Проект Закону про співробітництво територіальних громад. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4756&skl=8.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-BP>.
8. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад : станом на 15.09.2020. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/08/reystyr-dogovoriv-po-spivrobitnitstvu-stanom-na-15.09.2020.docx>.
9. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування : станом на 10 верес. 2020 р. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/593/%D0%9C%D0%BE%D0%BDi%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3__10.09.2020.pdf.

References

1. Shcho take detsentralizatsiia? (2021). <https://decentralization.gov.ua/questions/1?page=2>. [in Ukrainian].
2. Dohovir pro zasnuvannia Yevropeiskoi Spilnoty. (1986). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017. [in Ukrainian].
3. Serohina S. H. (2016). Reforma mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini v suchasnykh umovakh polityko-pravovoho rozvytku. *Aktualni problemy derzhavnoho budivnytstva ta mistsevoho samovriaduvannia v konteksti konstytutsiinoi modernizatsii*: zb. nauk. st. za materialamy nauk.-prakt. seminaru, m. Kharkiv, 14.10.2016 (pp. 145–154). Kharkiv. [in Ukrainian].
4. Pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy. (2014). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>. [in Ukrainian].
5. Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy. (2015). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>. [in Ukrainian].
6. Proekt Zakonu pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad. (2014). http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4756&skl=8. [in Ukrainian].
7. Reiestr dohovoriv pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad: stanom na 15.09.2020. (2020). <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/08/reystyr-dogovoriv-po-spivrobitnitstvu-stanom-na-15.09.2020.docx>. [in Ukrainian].
8. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy. (1997). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-BP>.
9. Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlady ta reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia: stanom na 10.09.2020. (2020). https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/593/%D0%9C%D0%BE%D0%BDi%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3__10.09.2020.pdf. [in Ukrainian].

А. Ю. Бруслик

**Нормативные основы и опыт сотрудничества
территориальных общин в Украине**

***Аннотация.** Статья посвящена исследованию законодательного обеспечения осуществления межмуниципального сотрудничества в Украине. Определён субъектный состав указанных правоотношений, выделены пробелы в законодательном обеспечении. Проанализирована практика реализации и формы межмуниципального сотрудничества. Приведены примеры заключения договоров между территориальными общинами.*

***Ключевые слова:** межмуниципальное сотрудничество, субъекты, формы сотрудничества территориальных общин, договоры, сферы сотрудничества.*

O. Yu. Bruslyk

**Normative Basis and Experience of Cooperation
of Territorial Communities in Ukraine**

***Abstract.** The implementation of decentralization reform in Ukraine has become not only a response to public demand, but also a follow-up to a pan-European trend in the organization of power in accordance with the principle of subsidiarity. The first draft of the package of decentralization initiatives, which was approved by the Verkhovna Rada of Ukraine, was the Act «On Cooperation of Territorial Communities». The article is devoted to the study of the legislative basis for the implementation of inter-municipal cooperation in Ukraine. The subject composition of the specified legal relations is defined, gaps in legislative maintenance are allocated. Large cities are reluctant to bear the economic costs of maintaining a project that will benefit smaller settlements. We should note that no city regional importance Ukraine has not concluded agreements on cooperation. The number of participants in inter-municipal cooperation is unlimited. The cooperation agreement can be both bilateral and multilateral (3 or more participants). The practice of implementation and forms of inter-municipal cooperation are analyzed. Examples of concluding agreements between territorial communities are given. The Act «On Cooperation of Territorial Communities» defines an exhaustive list of forms of inter-municipal cooperation, which include: 1. The delegation of one of the subjects of cooperation specific tasks. 2. Implementation of joint projects. 3. Co-financing (maintenance) of enterprises,*

institutions and organizations of communal ownership. 4. Establishment of joint communal enterprises, institutions and organizations. 5. Formation of subjects of cooperation joint management body for the joint execution of powers defined by law. As of September 10, 2020, 620 agreements on cooperation of territorial communities with the participation of 1380 territorial communities have been concluded in Ukraine. Most of all contracts concluded in the form of joint projects, due to the need to consolidate the financial resources of local communities, as well as a simplified procedure such agreements. The largest number of cooperation agreements was concluded in Poltava region (109 agreements). Kharkiv region ranks seventh in this ranking with 31 cooperation agreements, which is 5 % of the total number of inter-municipal cooperation agreements concluded throughout Ukraine. Cooperation of territorial communities is mainly implemented in the following areas: 1) education, health care, social security; 2) housing and communal services; 3) fire safety; 4) landscaping. It should be noted that significant attention is paid to the management of garbage, including household waste, as well as the fight against environmental pollution.

In the future, this legislative opportunity can be used by large cities of Ukraine, including regional centers, in the implementation of joint projects. The use of such a legislative opportunity will allow cities of regional significance to use joint resources to resolve issues of national importance without the participation of state authorities and without the involvement of the state budget. This way of cooperation has the potential to become an extremely effective tool for cooperation and collaboration not only between equal territorial communities, but also can solve problems of regional importance using the financial resources available to local authorities.

Keywords: *inter-municipal cooperation, subjects, forms of cooperation of territorial communities, agreements, spheres of cooperation.*