

<https://doi.org/10.36818/1562-0905-2025-4-2>

УДК 332.1:352/354:338.2

JEL O20, O22, R58

О. І. Лайко, В. М. Осипов, М. С. Кукош

Інституціональні пропозиції щодо стимулювання міжмуніципального співробітництва як каталізатора сталого розвитку регіонів

Міжмуніципальне співробітництво (ММС) є одним з головних інструментів реалізації реформи децентралізації в Україні. Воно дає громадам змогу ефективніше використовувати надані ресурси й повноваження, вирішувати спільні проблеми, забезпечувати розвиток інфраструктури та покращувати якість надання послуг населенню. В умовах воєнного стану значення ММС зростає, оскільки співпраця між громадами сприяє підвищенню стійкості, спроможності та реалізації проєктів, які з тих чи інших причин не можуть бути реалізовані самостійно. Проаналізовано сучасний стан міжмуніципального співробітництва в Україні, визначено ключові проблеми, що стримують його розвиток, досліджено наявні інституційні механізми та їхній вплив на розвиток співробітництва, надано пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового та фінансового забезпечення процесів міжмуніципального співробітництва в Україні. Зазначено, що для посилення ролі ММС необхідно створити сучасне інституційне середовище, яке забезпечить спрощення, дієвість і фінансову основу механізмів співробітництва громад. Запропоновані інституційні рішення можуть стати основою для підвищення спроможності територіальних громад, зменшення диспропорцій у розвитку та формування довгострокових стратегій сталого регіонального розвитку.

Ключові слова: міжмуніципальне співробітництво, регіональний розвиток, кооперація, економічна спроможність, сталий розвиток.

Формулювання проблеми. Міжмуніципальне співробітництво (ММС) є одним з найбільш перспективних інструментів реалізації реформи децентралізації та забезпечення сталого розвитку регіонів. В умовах обмеженості ресурсів, воєнних викликів і необхідності підвищення якості надання публічних послуг громади дедалі частіше стикаються з потребою у спільних рішеннях. Актуальність теми зумовлюється тим, що саме впровадження механізмів ММС дає громадам змогу об'єднувати зусилля, ефективно використовувати потенціал, залучати інвестиції, знижувати диспропорції в розвитку та підвищувати конкурентоспроможність регіонів. Водночас інституційні механізми ММС залишаються недостатньо розвиненими, зокрема наявні проблеми фінансування, процедури ММС є складними, відсутній якісний моніторинг процесів співробітництва, а можливості правового регулювання обмежені. Це визначає необхідність формування нових інституційних пропозицій, спрямованих на стимулювання ММС як каталізатора сталого розвитку регіонів. Розвиток процесів міжмуніципального співробітництва справляє значний вплив на успішність процесів децентралізації та сталого регіонального розвитку, а отже, цілком характерною є наявність великої кількості досліджень з означеної проблематики. Але, на нашу думку, недостатньо дослідженими залишаються питання ефективності застосування різних механізмів співробітництва, їхньої адаптації до специфічних умов розвитку територіальних громад, а також формування інституційних і фінансових стимулів для активного впровадження. Особливої уваги потребує аналіз практичних бар'єрів реалізації міжмуніципальних угод, пошук оптимальних організаційних моделей управління спільними проєктами та оцінювання їхнього впливу на довгострокові цілі сталого регіонального розвитку. Недостатній рівень дослідження цих аспектів обмежує можливість застосування механізмів міжмуніципального співробітництва як повноцінного інструменту сталого розвитку регіонів і вимагає подальших системних досліджень.

Аналіз останніх досліджень. Питанням дослідження проблем регіонального розвитку та міжмуніципального співробітництва присвячені роботи

© О. І. Лайко, В. М. Осипов, М. С. Кукош, 2025.

Б. Буркинського, В. Гееця, З. Герасимчук, М. Долішнього, Я. Жаліла, І. Сторонянської та ін. Утім, попри значний науковий і практичний інтерес до проблематики міжмуніципального співробітництва та наявність великої кількості публікацій у цій сфері, усе ж залишається низка аспектів, що потребують подальшого дослідження.

Метою статті є розроблення інституціональних пропозицій, спрямованих на стимулювання міжмуніципального співробітництва як каталізатора сталого розвитку на регіональному рівні, проведення комплексного аналізу сучасного стану застосування та розвитку механізмів ММС в Україні, виявлення ключових інституційних і фінансових бар'єрів, які перешкоджають масштабуванню співробітництва територіальних громад, а також розроблення рекомендацій, які можуть бути застосовані органами місцевої влади, ОДА та центральними органами влади для підвищення ефективності ММС та сприяння сталому розвитку регіонів.

Основні результати дослідження. Міжмуніципальне співробітництво є сучасним способом реалізації політики розвитку на місцевому та регіональному рівнях, що активно використовується як в Україні, так і в європейських країнах. Воно створює додаткові можливості для місцевого самоврядування, особливо в умовах децентралізації. Ця форма співпраці між територіальними громадами стала одним з перших інструментів, покликаних сприяти їхньому розвитку в межах реформи місцевого управління та організації влади на територіях [1].

Децентралізація надала органам місцевого самоврядування більше повноважень, ресурсів і водночас більшу відповідальність за розвиток територіальних громад. За таких умов взаємодія з іншими громадами стає генеральною складовою для розв'язання спільних проблем, сприяючи розвитку місцевого самоврядування та посиленню його самостійності [2].

Співпраця між громадами допомагає підвищувати їхню ефективність, розвивати інфраструктуру, впроваджувати проекти економічного й соціального розвитку, а також покращувати послуги для жителів.

В умовах воєнного стану цей підхід дає змогу посилити стійкість громад до нових викликів, налагодити партнерську підтримку та надати допомогу тим, хто постраждав від воєнних дій [3].

Під час дослідження було проведено аналіз усіх договорів про співробітництво ТГ, які знаходяться на сайті Міністерства розвитку громад та територій України [4]. Загальна кількість укладених договорів співробітництва з 2014 р. по 08.09.2025 р. становить 1350.

Було здійснено аналіз розподілу договорів про співпрацю територіальних громад за областями України, результати якого представлені на рис. 1.

Лідерами за кількістю укладених договорів ММС є такі області: Полтавська (181), Вінницька (127), Рівненська (113), Черкаська (107), Львівська (87), Дніпропетровська (82) та Сумська (81). Найменша кількість укладених договорів припадає на такі області: Луганську – п'ять договорів, Донецьку – 15, Тернопільську – 17, Закарпатську та Хмельницьку – по 19 та Херсонську – 20 договорів.

Серед південних областей України лідером є Одеська область (46 укладених договорів), далі йде Миколаївська (36 договорів) і Херсонська область (20 договорів). Херсонська область також входить до п'ятірки аутсайдерів за цим показником серед усіх регіонів України.

З огляду на розподіл укладених договорів за роками слід зазначити про поступове збільшення кількості договорів з 2014 р. та різке збільшення у 2018 та 2019 рр. Але після 2019 р. спостерігається поступовий тренд на скорочення укладених договорів з незначним періодом зростання у 2021 та повільним збільшенням починаючи з 2023 р. (рис. 2).

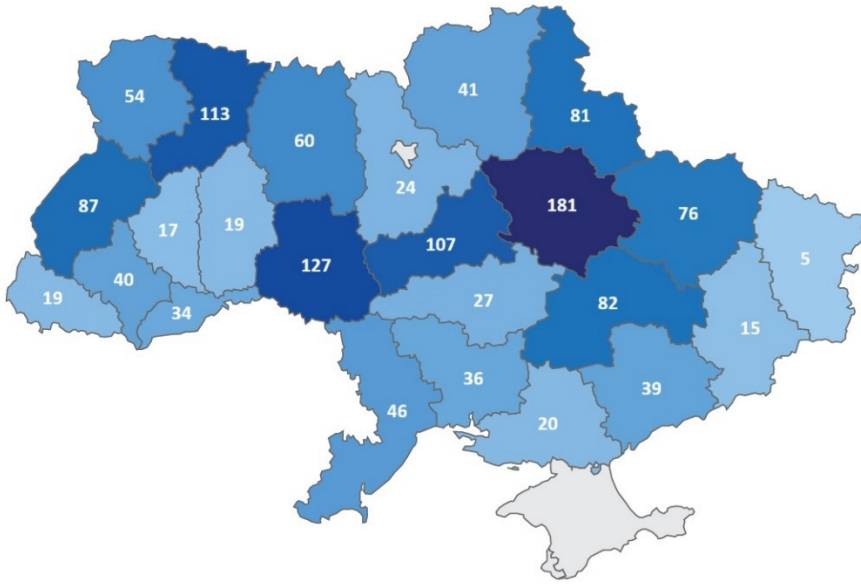


Рис. 1. Розподіл договорів ММС за областями України

Джерело: складено на основі [4].

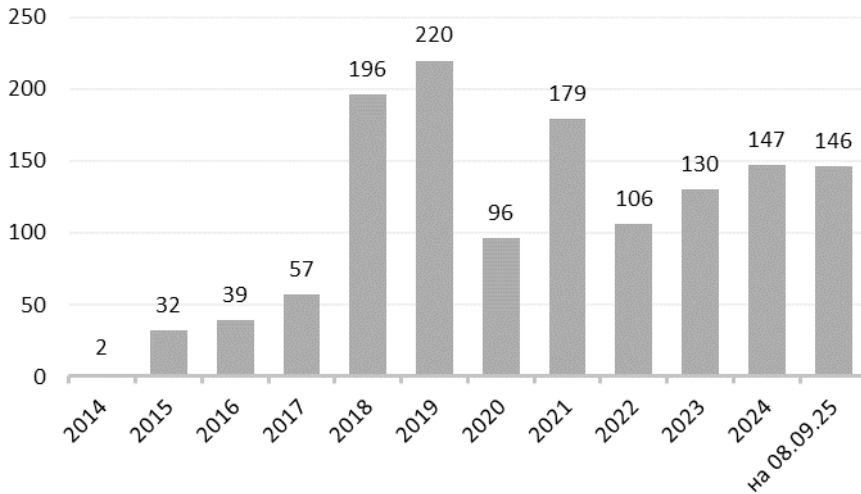


Рис. 2. Розподіл договорів ММС за роками укладення

Джерело: складено на основі [4].

Проаналізувавши Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад (далі – Реєстр) у розрізі форм співробітництва, можемо зробити висновок, що найбільшим попитом серед усіх форм співробітництва користується реалізація спільного проекту, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів для спільного здійснення відповідних заходів – 641 договір (47%) (рис. 3).

Далі йде спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ, організацій комунальної форми власності –

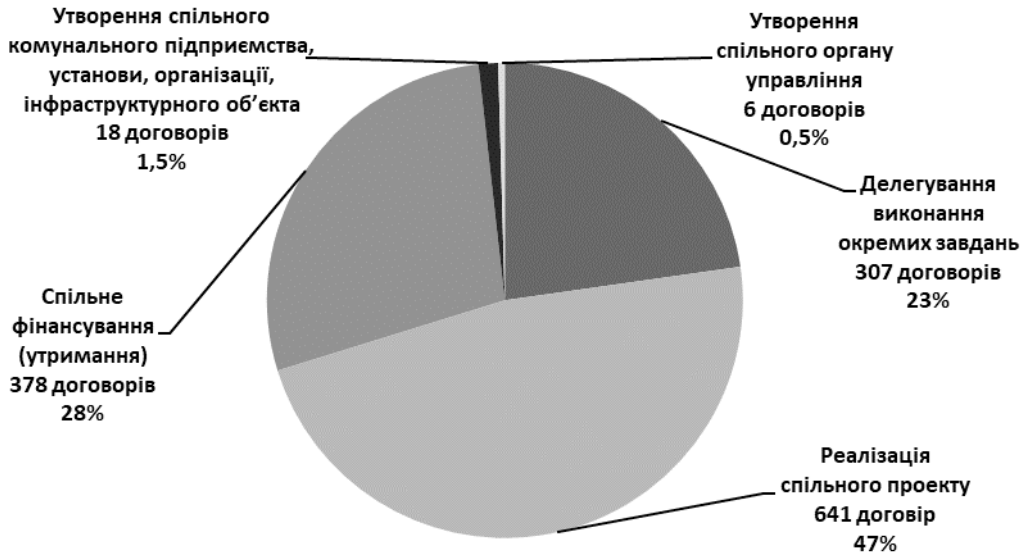


Рис. 3. Розподіл договорів ММС за формами співробітництва

Джерело: складено на основі [4].

інфраструктурних об'єктів – 378 договорів (28%), делегування виконання окремих завдань з передаванням відповідних ресурсів – 307 договорів (23%).

Найменш популярними формами співробітництва є утворення суб'єктами співробітництва спільного комунального підприємства, установи та організації – спільного інфраструктурного об'єкта – 18 договорів (1,5%) та утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень – усього шість договорів (менш ніж 1%).

Найбільшу кількість договорів укладено у формі реалізації спільних проектів, заходів. Однією з причин вибору саме цієї форми є можливість спрощеної процедури укладання договорів, оскільки в Законі України «Про співробітництво територіальних громад» зазначено, що для підготовки проекту договору процедурні вимоги, які передбачені законодавством, можуть не застосовуватися. Така форма співробітництва вважається найпростішою з точки зору організації та найзрозумілішою для громад, оскільки не вимагає складної юридичної процедури чи детального фінансового планування. Вона дає громадам змогу швидко реагувати на нагальні потреби та укладати базові угоди про співробітництво без значних адміністративних витрат, тоді як більш складні форми співробітництва потребують глибокого аналізу фінансових ресурсів, статутних положень та юридичних аспектів, особливо якщо йдеться про стратегічні проекти, які мають потенціал стимулювати економічний розвиток громади, залучати інвестиції та сприяти створенню нових об'єктів соціальної та економічної інфраструктури. Крім того, більш складні механізми співробітництва часто передбачають участь кількох сторін, узгодження довгострокових планів та обов'язковий моніторинг реалізації проектів, що робить використання їх ресурсовитратним. Іншою важливою причиною застосування таких простих форм, як договори про «спільні проекти», є конкретні потреби громад: вони дають змогу ефективно вирішувати нагальні питання, пов'язані з інфраструктурою, наприклад реконструкцією будівель чи благоустроєм територій, а також охоплюють освітню та просвітницьку діяльність, наприклад організацію екоакцій, культурних та освітніх заходів [5].

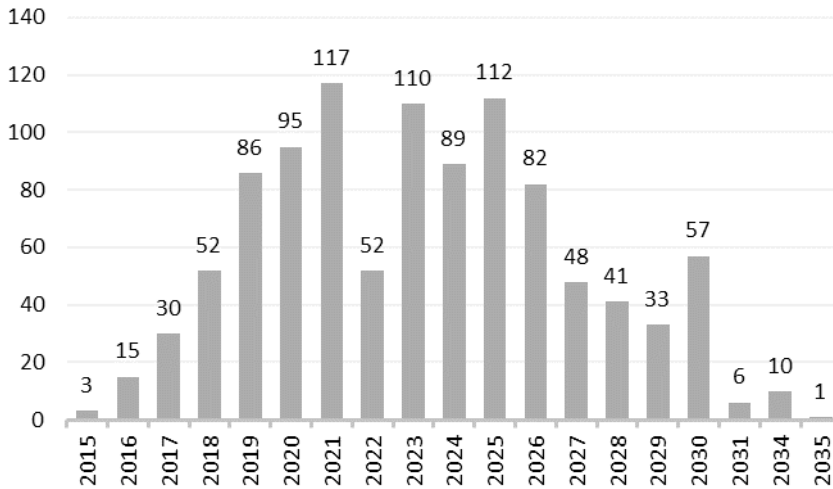


Рис. 4. Аналіз укладених договорів ММС за строком закінчення

Джерело: складено на основі [4].

Зважаючи на результати аналізу договорів за строками їхньої дії (рис. 4), на 08.09.2025 р. у 665 договорів закінчився термін реалізації, у 96 договорів термін дії закінчується до кінця 2025 р., що в сумі становить більш як 56% загальної кількості укладених договорів.

Окремо слід звернути увагу, що значна частина договорів ММС (622) були укладені до змін в адміністративно-територіальному устрої від 01.11.2020 р., через що відбулось укрупнення та об'єднання територіальних громад і формування нових органів місцевого самоврядування, тому значна частина договорів співробітництва втратила чинність. Доводиться констатувати, що аналіз договорів, які втратили чинність, за допомогою Реєстру є значно ускладненим, оскільки розподіл договорів за цим показником відсутній, а договори, що втратили свою актуальність, не видаляються із Реєстру.

На 01.07.2025 р., з дня набуття повноважень ОМС після виборів у 2020 р., 893 з 1470 громад (61%) уклали 678 договорів співробітництва, розподіл яких за областями та сферами представлено в табл. 1.

Отже, можемо побачити, що абсолютна більшість договорів співробітництва укладається у сфері освіти, охорони здоров'я та соцзабезпечення – 401 (59%), що свідчить про пріоритетність цих напрямів у діяльності територіальних громад. Це пояснюється важливістю забезпечення якісних послуг для населення, що забезпечують базові потреби громад і сприяють покращенню якості життя.

Проаналізувавши Реєстр, можемо дійти таких висновків:

- реєстр договорів співробітництва є важливим інструментом моніторингу процесу реалізації ММС, але потребує значного вдосконалення;
- інформація, представлена в Реєстрі, не є упорядкованою та стандартизованою, що значно ускладнює, а іноді унеможливорює процес аналізу договорів;
- недостатньо висвітлена, а подекуди взагалі відсутня інформація про сфери та суть проектів, які реалізуються завдяки співробітництву;
- не ведеться розподіл договорів за ступенем чинності, а договори, що втратили свою актуальність, з Реєстру не видаляються.

З огляду на вищезазначене пропонуємо створити інтерактивний портал з ММС, де буде повна інформація щодо всіх договорів співробітництва, з можливістю гнучкого аналізу в розрізі різних показників, а також можливістю створення особового кабінету для представників територіальних громад, які

Таблиця 1

Розподіл договорів на 01.07.2025 р. за областями та сферами співробітництва (після змін в адміністративно-територіальному устрої у 2020 р.)

Область	Розподіл за сферами						К-сть територіальних громад, що скористалися інструментами ММС
	Загальна к-сть проектів співробітництва	ЖКГ	Благоустрой	Пожежна безпека	Освіта, охорона здоров'я, соціальне забезпечення	Інше	
Вінницька	25				14	11	27
Волинська	30		1		14	15	43
Дніпропетровська	66			1	56	9	82
Донецька	13				6	7	15
Житомирська	16		1		6	9	25
Закарпатська	13		1		7	5	29
Запорізька	17	2			14	1	18
Івано-Франківська	27	1			9	17	70
Київська	20				14	6	22
Кіровоградська	15				7	8	17
Луганська	1					1	2
Львівська	28		3		14	11	45
Миколаївська	31		1	1	13	16	44
Одеська	38		1		18	19	38
Полтавська	64	2		12	35	16	67
Рівненська	90	1		3	56	30	75
Сумська	23				19	4	25
Тернопільська	3				2	1	15
Харківська	45	1			31	13	41
Херсонська	15			1	6	8	31
Хмельницька	10				8	2	25
Черкаська	43			2	31	9	57
Чернівецька	25		1		5	19	47
Чернігівська	20				16	4	33
м. Київ							
Усього	678	7 (1%)	9 (1%)	20 (3%)	401 (59%)	241 (36%)	893

Джерело: складено на основі [4; 6].

могли би знаходити там інформацію про потенційних партнерів, актуальні проекти та можливості фінансування.

В Україні процес міжмуниципального співробітництва регулюється такими нормативно-правовими документами: Законом України «Про співробітництво територіальних громад», Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», наказом Міністерства розвитку громад та територій України «Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад та додаткових договорів про приєднання до співробітництва» та іншими нормативними актами в сфері регіонального розвитку.

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» (далі – Закон) [7] передбачає п'ять форм співробітництва:

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

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

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

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

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

Крім того, Закон уточнює процедури, які громади-партнери зобов'язані виконати перед початком реалізації спільних заходів.

Як випливає з розділу II Закону, процес співробітництва можна поділити на такі етапи та кроки:

Етап I. Ініціювання співробітництва (ст. 5 Закону):

1) Ініціатива, подана у формі пропозиції, може надходити від голови ради (або начальника військової адміністрації (ВА)), депутатів чи членів територіальної громади в межах місцевої ініціативи. Вимоги до таких пропозицій визначені в ч. 2 ст. 5 відповідного Закону. Якщо ініціатива надходить не від голови ради, він має видати розпорядження для її аналізу, оцінювання відповідності потребам громади та підготовки попереднього висновку.

2) Виконавчі органи ОМС надають попередній висновок на предмет відповідності пропозиції з ініціювання співробітництва інтересам територіальної громади.

3) Прийняття рішення радою або начальником ВА щодо надання згоди на організацію співробітництва.

4) Ініціатор співробітництва (голова ради або начальник ВА) приймає рішення щодо створення комісії.

Етап II. Переговори про організацію співробітництва (ст. 6 Закону):

5) Направлення головою ради (начальником ВА) офіційного листа щодо початку переговорів головам майбутніх громад-партнерів.

6) Вивчення та оцінювання пропозиції виконавчими органами громад-партнерів на предмет відповідності ініціативи потребам територіальної громади. (оформлюється розпорядженням відповідного голови або начальника ВА) та проведення громадського обговорення пропозиції, початок якого також оформлюється розпорядженням голови або начальника ВА. Строк вивчення та оцінювання пропозиції, а також її громадського обговорення становить 60 днів з дати надходження пропозиції про початок переговорів з питань організації співробітництва.

7) Рішення ради або начальника ВА щодо надання згоди на організацію співробітництва.

Етап III. Затвердження складу комісії та розроблення проекту договору (ст. 7 Закону):

8) Розпорядження голів громад-партнерів або начальників ВА стосовно затвердження складу комісії.

9) Розроблення комісією проекту договору про ММС протягом 60 днів з дати її утворення. Підсумки засідань комісії оформлюються у вигляді протоколів.

Етап IV. Схвалення проекту договору про співробітництво (ст. 8 Закону):

10) Подання головою ради проекту договору про ММС на затвердження радою протягом 15 днів після завершення підготовки комісією проекту договору.

11) Прийняття кожною радою або начальником ВА рішення про схвалення проекту договору про ММС, що має відбутися протягом 30 днів з дня внесення даного питання на розгляд ради.

Етап V. Укладення договору про співробітництво (ст. 9 Закону):

12) Підписання договору головами рад або начальниками ВА.

13) Направлення копії договору про співробітництво до центрального органу виконавчої влади, відповідального за формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування (Міністерства розвитку громад та територій України), для внесення до реєстру співробітництва територіальних громад.

14) Договір набирає чинності та починає діяти через 10 днів з дати його підписання, якщо інший термін не визначено в самому договорі, зважаючи на вимоги бюджетного законодавства.

Етап VI. Реалізація договору про співробітництва.

Отже, можемо побачити, що процедури проходження етапів співробітництва є досить складними та вимагають багато зусиль і часу від його суб'єктів, терміни проходження всіх етапів можуть становити приблизно 6 місяців, а іноді навіть більше, тому на практиці в органах місцевого самоврядування виникає велика кількість питань щодо документального оформлення окремих етапів співпраці.

Слід також зазначити, що хоча процедури проходження етапів співробітництва є досить ресурсовитратними, основна частина роботи припадає на реалізацію договору про співробітництво, адже вся попередня робота є лише підготовчим етапом до дійсної співпраці.

Реалізація спільного проекту є єдиною формою співробітництва, для якої дотримання вищезазначених етапів не є обов'язковим. Під час підготовки договору про співробітництво в межах спільного проекту вимоги, визначені статтями 5-8 Закону, можуть бути не враховані. Це означає, що потенційні партнери можуть безпосередньо укласти договір, який підписується керівниками суб'єктів співробітництва [8].

До 10 річчя ухвалення Закону України «Про співробітництво територіальних громад» за програмою USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» [3] та Офіс Конгресу місцевих і регіональних влад при Президентові України провели дослідження міжмуніципального співробітництва територіальних громад.

Було проведено опитування 546 із 1470 громад в усіх регіонах України. Також представниками громад було надано пропозиції щодо можливих змін або доповнень до законодавства для поліпшення співробітництва ТГ.

За результатами опитування абсолютна більшість представників громад, а саме 98%, зазначили, що їх цікавить тема співробітництва ТГ, 97% опитаних налаштовані позитивно щодо співробітництва та 92% вважають необхідним укласти договори співробітництва з іншими ТГ. Але лише 46% опитаних зазначили, що їхня громада уклала договори співробітництва. Більшість представників громад з тих, хто уклала договори співробітництва, зазначили, що їм вдається отримати очікувані результати від співробітництва (82%), а 76% зазначили, що їм вдалося заощадити ресурси завдяки співробітництву.

Серед проблемних моментів щодо законодавчого регулювання співробітництва 72% зазначають про труднощі з розумінням чи застосуванням законодавства щодо співробітництва, 53% опитаних зазначають про труднощі із законодавчим регулюванням механізмів фінансування проектів співробітництва, 30% опитаних вважають недостатньо врегульованими або проблематичними аспекти, пов'язані зі складністю та довготривалістю процедури співробітництва ТГ.

Найскладнішим етапом організації співробітництва 30% опитаних представників громад називають пошук партнерів і налагодження комунікації, що свідчить про низький рівень згуртованості. Найпоширенішою проблемою на етапі погодження та підготовки договорів про співробітництво 31% опитаних вважають фінансові питання. Також слід зазначити, що 65% опитаних вказують на недостатній рівень знань у сфері співробітництва.

Отже, виходячи з результатів проведеного дослідження можна стверджувати, що більшість громад зацікавлені в співробітництві та вважають його корисним, але вказують на труднощі з розумінням і застосуванням законодавства у сфері співробітництва, недостатній рівень знань, складність процедур і проблеми з фінансуванням договорів співробітництва.

Частково вирішити проблемні моменти в цій сфері покликаний Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку співробітництва територіальних громад» від 13.05.2025 р. [9]. Серед основних його нововведень можна виділити:

- можливість поєднання кількох форм співробітництва в одному договорі;

- визначення агломерації як форми співробітництва, умови створення якої будуть регулюватися окремим законом;
- співробітництво громад здійснюється через органи місцевого самоврядування, а не виключно через місцеві ради, як це передбачено наразі;
- у разі відмови одного з учасників від співробітництва інші учасники можуть продовжити процедуру без необхідності починати процес із початку;
- умови співробітництва під час воєнного чи надзвичайного стану спрощуються;
- на період воєнного стану та шести місяців після його завершення або скасування спрощується реалізація проектів, пов'язаних із підтримкою безпеки й оборони, ліквідацією наслідків агресії, забезпеченням прав внутрішньо переміщених осіб, а також реабілітацією Захисників і Захисниць, ветеранів війни та членів їхніх сімей;
- за спрощеною процедурою під час надзвичайного стану можуть реалізовуватися договори, що стосуються ліквідації наслідків масштабних техногенних чи природних катастроф;
- місцеві ради отримують право самостійно визначати доцільність і строки проведення громадських слухань з питань співробітництва. У разі дії воєнного стану передбачена можливість дистанційного проведення громадських обговорень.

Закон також передбачає скасування обов'язку учасників співробітництва звітувати перед міністерством. Натомість у ньому більш чітко визначені вимоги до моніторингу співробітництва, який має здійснюватися щоквартально центральним органом виконавчої влади, відповідальним за формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування.

Закон передбачає, що моніторинг співробітництва проводиться за такими показниками:

- загальна кількість проектів співробітництва;
- кількість проектів співробітництва за формами співробітництва;
- кількість проектів співробітництва за галузями економіки;
- кількість територіальних громад-суб'єктів співробітництва;
- кількість договорів про співробітництво, яке припинено;
- кількість договорів про співробітництво, договірні відносини яких не виконуються.

Представники трьох всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування базового рівня – Асоціації міст України, Асоціації громад та Асоціації ОТГ – висловлювали підтримку спочатку законопроекту [10], а потім і закону [11].

І хоча Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку співробітництва територіальних громад» покликаний вирішити деякі проблемні моменти у сфері міжмуніципального співробітництва, як-от створення нової форми співробітництва у вигляді агломерації та співробітництво за спрощеною процедурою на період дії воєнного та надзвичайного станів для окремих проектів, але:

- норма щодо форми співробітництва у вигляді агломерації не запрацює до моменту ухвалення окремого закону, щодо умов утворення агломерацій (зараз великі міста не укладають договорів співробітництва, є лише один договір про співробітництво між м. Львів і сусідньою Бібрською міською територіальною громадою);
- на нашу думку, процедура співробітництва потребує спрощення не тільки на період дії воєнного та надзвичайного станів щодо пов'язаних із цими станами проектів, а для більшості проектів на постійній основі, оскільки складність і незрозумілість процедури співробітництва є однією з основних проблем на шляху укладення договорів співробітництва між громадами;

– також згаданий закон ніяк не вирішує наявні проблеми із фінансуванням договорів співробітництва чи створенням можливих додаткових джерел такого фінансування.

Ми пропонуємо створити додатковий інструмент залучення фінансування для міжмуніципального співробітництва громад шляхом часткової заміни реверсних дотацій системою договорів про співробітництво економічно розвинених і відсталих громад (рис. 5). Такі договори мають передбачати спільну реалізацію інвестиційних проєктів на основі розподілу праці [12].

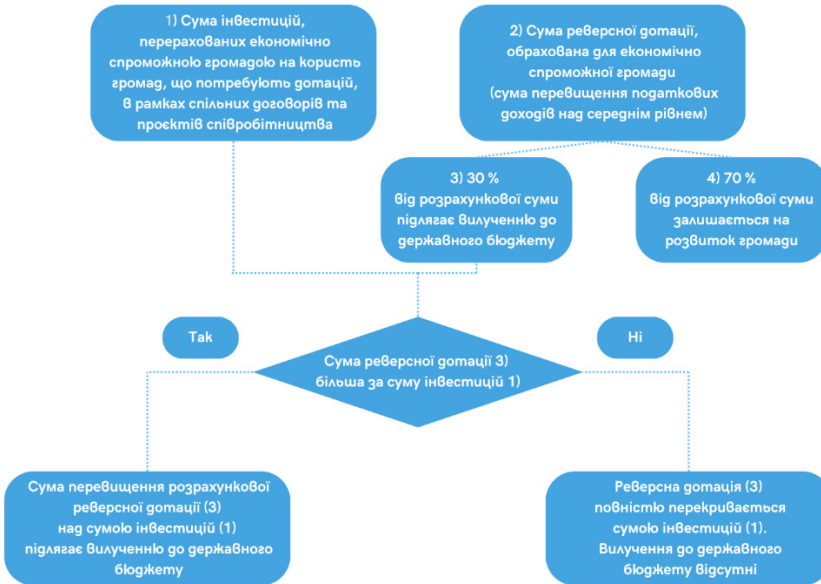


Рис. 5. Механізм компенсації реверсних дотацій інвестиціями в межах спільних договорів і проєктів міжмуніципального співробітництва

Джерело: авторська розробка.

Стимулом для укладання таких договорів стане те, що старий порядок вилучення реверсних дотацій діятиме на ті суми перевищень середніх показників доходів бюджетів в області, які не були використані для виконання договорів економічного співробітництва.

Ця пропозиція отримала схвальний відгук від Департаменту економічної політики та стратегічного планування Одеської обласної державної адміністрації.

А саме зазначено, що такий механізм сприятиме фінансовій незалежності громад, що є важливим кроком у напрямі децентралізації. Збільшення доходів місцевих бюджетів дасть громадам змогу інвестувати в освіту, охорону здоров'я, культуру, спорт та інші сфери, що покращить якість послуг для населення, а також сприятиме зростанню довіри населення до органів місцевого самоврядування. Часткова заміна реверсних дотацій на систему інвестиційних договорів про співробітництво між громадами може стати перспективним підходом для забезпечення фінансової стабільності та розвитку місцевих бюджетів. Такий механізм може підтримати громади в збереженні власних доходів і водночас сприяти інвестуванню в спільні проєкти, які відповідають інтересам декількох адміністративних одиниць.

Але серед ризиків під час реалізації цього механізму – готовність громад до спільного інвестування та можливе виникнення конфліктів інтересів, оскільки громади часто мають різні потреби та пріоритети розвитку. Укладення

інвестиційних договорів потребуватиме чіткого узгодження цілей, ролей і відповідальності кожної сторони. Для цього знадобляться прозорі правила управління спільними проектами та чіткі механізми вирішення конфліктів, а для впровадження інвестиційних договорів необхідна відповідна правова база, яка забезпечить захист інтересів кожної громади та визначить зобов'язання сторін.

Отже, перехід від реверсних дотацій до інвестиційних договорів може стати важливим кроком для підвищення фінансової самостійності та розвитку громад, але потребуватиме суттєвих зусиль для налагодження прозорих, ефективних і взаємовигідних відносин між громадами та матиме актуальність і після закінчення дії воєнного стану.

Висновки. Міжмуніципальне співробітництво є важливим інструментом для підвищення ефективності громад, зокрема у вирішенні спільних проблем, розвитку інфраструктури та забезпеченні якісних послуг для населення.

Децентралізація надала громадам більше ресурсів і повноважень, однак складність процедур ММС, обмеженість фінансування та недостатня підтримка з боку держави залишаються суттєвими викликами.

Аналіз Реєстру договорів про співробітництво показав, що найпоширенішою формою є реалізація спільних проектів, що зумовлено простотою укладання таких договорів. Проте відсутність стандартизації даних у реєстрах і труднощі з обробленням інформації ускладнюють моніторинг і координацію співпраці як для представників громад, так і для дослідників процесів ММС. Для вирішення цієї проблеми пропонується створення інтерактивного порталу міжмуніципального співробітництва з можливістю гнучкого аналізу договорів співробітництва в розрізі різних показників, а також можливістю створення особового кабінету для представників територіальних громад.

Важливим аспектом є необхідність удосконалення законодавства для спрощення процедур співробітництва та створення нових інституційних механізмів підтримки громад. І хоча Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку співробітництва територіальних громад» пропонує вирішення окремих проблем у сфері міжмуніципального співробітництва, зокрема створення агломерацій та спрощення процедур у період воєнного та надзвичайного станів. Однак його ефективність обмежується, оскільки реалізація співробітництва у формі агломерації залежить від ухвалення окремого закону, загальна складність процедур співробітництва залишається проблемою, яка потребує спрощення на постійній основі, а питання фінансування договорів співробітництва та створення додаткових джерел фінансування залишаються невирішеними.

Пропонується запровадити новий механізм фінансування міжмуніципального співробітництва, який передбачає часткову заміну реверсних дотацій на систему договорів про співробітництво між економічно розвиненими та менш забезпеченими громадами. Основою таких договорів стане спільна реалізація інвестиційних проектів з розподілом праці. Цей підхід стимулюватиме громади спрямовувати кошти на співробітництво замість вилучення надлишкових доходів, що сприятиме розвитку місцевих бюджетів. Ця ініціатива отримала позитивну оцінку від Департаменту економічної політики та стратегічного планування Одеської ОДА.

Список використаних джерел

1. Лайко О. І. (ред.), Буркинський Б. В. та ін. *Регіональний економічний розвиток та співробітництво в умовах реформування місцевого самоврядування*: монографія / О. І. Лайко. Одеса: ДУ ІРЕЕД НАНУ, 2021. 471 с. DOI: <https://doi.org/10.31520/978-966-02-9832-3>
2. Буркинський Б. В., Лайко О. І. та ін. *Політика згуртованості регіональних економічних систем*: монографія / ред. О. І. Лайко. Одеса: ДУ ІРЕЕД НАНУ, 2024. 550 с. DOI: <https://doi.org/10.31520/978-617-14-0225-6>

3. Міжмуніципальне співробітництво територіальних громад: результати дослідження. Київ, 2024. URL: <https://tinyurl.com/2c8y6d42>
4. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад. *Міністерство розвитку громад і територій України*: сайт. 2025. URL: <https://mindev.gov.ua/diialnist/rozvytok-mistsevoho-samovriaduvannia>
5. Аналітика дня: Співробітництво громад як інструмент демократичного процесу. *Лабораторія законодавчих ініціатив*: сайт 07.12.2021. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/analytika-dnya-spivrobitnyctvo-gromad-yak-instrument-demokratychnogo-proczesu>
6. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади станом на 1 липня 2025 року. *Децентралізація*: сайт. 2025. URL: <https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/1622/monitoring-ii-kvartal-2025-roku.pdf>
7. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>
8. Зразки пакетів документів, необхідних громадам для проходження процедури укладання договорів про співробітництво територіальних громад. *USAID DOBRE*: сайт. 2024. URL: <https://mtu.gov.ua/files/Zrazky.pdf>
9. Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку співробітництва територіальних громад: Закон України від 13.05.2025 р. № 4425-IX. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/4425-20?lang=uk#Text>
10. Законопроект щодо розвитку співробітництва громад представлено на Конгресових слуханнях. *Офіс Ради Європи в Україні*: сайт. 17.07.2024. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/amendments-to-the-law-on-the-inter-municipal-cooperation-presented-in-ukraine>
11. Президент України підписав Закон про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку співробітництва територіальних громад (законопроект №11 412). *Всеукраїнська Асоціація об'єднаних територіальних громад*: сайт. 02.06.2025. URL: <https://hromady.org/prezident-ukra%D1%97ni-pidpisav-zakon-pro-vnesennya-zmin>
12. Буркинський Б. В., Лайко О. І. та ін. *Пропозиції щодо раціоналізації бюджетного процесу в територіальних громадах в особливих умовах*: допов. зап. Одеса: ІРЕЕД НАНУ, 2024. 15 с.

References

1. Layko, O. I. (Ed.), & Burkynskyy, B. V., et al. (2021). *Rehional'nyy ekonomichnyy rozvytok ta spivrobotnytstvo v umovakh reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya [Regional economic development and cooperation in the context of local self-government reform]*. Odesa: Institute of Market and Economic&Ecological Researches of the National Academy of Sciences of Ukraine. DOI: <https://doi.org/10.31520/978-966-02-9832-3> [in Ukrainian].
2. Burkynskyy, B. V., & Layko, O. I. (Ed.), et al. (2024). *Polityka zhurtovanosti rehional'nykh ekonomichnykh system: teoriya ta praktyka [Cohesion policy of regional economic systems: theory and practice]*. Odesa: Institute of Market and Economic&Ecological Researches of the National Academy of Sciences of Ukraine. DOI: <https://doi.org/10.31520/978-617-14-0225-6> [in Ukrainian].
3. *Mizhmunitsipal'ne spivrobotnytstvo terytorial'nykh hromad: rezul'taty doslidzhennya [Inter-municipal cooperation of territorial communities: research results]* (2024). Kyiv. Retrieved from <https://tinyurl.com/2c8y6d42> [in Ukrainian].
4. Reyestr dohovoriv pro spivrobotnytstvo terytorial'nykh hromad [Register of agreements on inter-municipal cooperation] (2025). *Ministry for Development of Communities and Territories of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://mindev.gov.ua/diialnist/rozvytok-mistsevoho-samovriaduvannia> [in Ukrainian].
5. Analytika dnya: Spivrobotnytstvo hromad yak instrument demokratychnoho protsesu [Daily analytics: community cooperation as an instrument of democratic process] (2021, Dec 07). *Agency for Legislative Initiatives*: Website. Retrieved from <https://parlament.org.ua/analytics/analytika-dnya-spivrobitnyctvo-gromad-yak-instrument-demokratychnogo-proczesu> [in Ukrainian].
6. Monitorynh reformy mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady stanom na 1 lypnya 2025 roku [Monitoring of local self-government reform and territorial organization of power as of July 1, 2025] (2025). *Decentralization*: Website. Retrieved from <https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/1622/monitoring-ii-kvartal-2025-roku.pdf> [in Ukrainian].
7. Pro spivrobotnytstvo terytorial'nykh hromad [On cooperation of territorial communities] (2014). Law of Ukraine, adopted on 2014, Jun 17, 1508-VII. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> [in Ukrainian].
8. Zrazky paketiv dokumentiv, neobkhidnykh hromadam dlya prokhodzheniya protsedury ukladannya dohovoriv pro spivrobotnytstvo terytorial'nykh hromad [Samples of document packages required for communities to conclude inter-municipal cooperation agreements] (2024). *USAID DOBRE*: Website. Retrieved from <https://mtu.gov.ua/files/Zrazky.pdf> [in Ukrainian].
9. Pro vnesennya zmin do deyakykh zakoniv Ukrayiny shchodo rozvytku spivrobotnytstva terytorial'nykh hromad [On amendments to certain laws of Ukraine regarding the development of inter-municipal cooperation of territorial communities] (2025). Law of Ukraine, adopted on 2025, May 13, 4425-IX. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/4425-20?lang=uk#Text> [in Ukrainian].

10. Zakonoprojekt shchodo rozvytku spivrobitnytstva hromad predstavleno na Konhresovykh slukhannyakh [Draft law on the development of inter-municipal cooperation presented at the Congress hearings] (2024, Jul 07). *Council of Europe Office in Ukraine*: Website. Retrieved from <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/amendments-to-the-law-on-the-inter-municipal-cooperation-presented-in-ukraine> [in Ukrainian].
11. Prezydent Ukrainy pidpysav Zakon pro vnesennya zmin do deyakykh zakoniv Ukrayiny shchodo rozvytku spivrobitnytstva terytorial'nykh hromad (zakonoprojekt № 11412) [The President of Ukraine signed the Law on amendments to certain laws of Ukraine regarding the development of inter-municipal cooperation (Bill No. 11412)] (2025, Jun 02). *Association of amalgamated territorial communities*: Website. Retrieved from <https://hromady.org/prezydent-ukra%D1%97ni-pidpisav-zakon-pro-vnesennya-zmin> [in Ukrainian].
12. Burkynskyy, B. V., & Layko, O. I., et al. (2024). *Propozytsiyi shchodo ratsionalizatsiyi byudzhethoho protsesu v terytorial'nykh hromadakh v osoblyvykh umovakh [Proposals for the rationalization of the budget process in territorial communities under special conditions]*: Report note. Odesa: Institute of Market and Economic&Ecological Researches of the National Academy of Sciences of Ukraine [in Ukrainian].

Layko O. I., Osypov V. M., Kukosh M. S. Institutional proposals for stimulating inter-municipal cooperation as a catalyst for sustainable regional development

Inter-municipal cooperation (IMC) is one of the key tools for implementing decentralization reform in Ukraine. It enables communities to use the resources and powers granted to them more effectively, address common challenges, ensure infrastructure development, and improve the quality of services provided to the public. Under martial law, the importance of IMC is growing, as cooperation between communities helps increase resilience, capacity, and the implementation of projects that, for various reasons, cannot be carried out independently. However, despite the positive results, there are significant challenges in the areas of legal regulation, financing, and monitoring of IMC, which necessitates the improvement of legislative and institutional mechanisms. The purpose of this article is to develop institutional proposals aimed at stimulating inter-municipal cooperation as a catalyst for sustainable development at the regional level, to conduct a comprehensive analysis of the current state of application and development of IMC mechanisms in Ukraine, to identify key institutional and financial barriers that hinder the scaling up of cooperation among territorial communities, and to develop recommendations that can be applied by local authorities, regional state administrations, and central government bodies to enhance the effectiveness of IMC and promote the sustainable development of regions. The current state and challenges of intermunicipal cooperation processes in Ukraine have been examined. The current state of intermunicipal cooperation in Ukraine was analyzed, key problems hindering its development were identified, existing institutional mechanisms and their impact on the development of cooperation were examined, and proposals were made to improve the regulatory, legal, and financial framework for intermunicipal cooperation processes in Ukraine. It is noted that to strengthen the role of intermunicipal cooperation, it is necessary to create a modern institutional environment that will ensure the simplification, effectiveness, and financial foundation of community cooperation mechanisms. The proposed institutional solutions can serve as a basis for enhancing the capacity of local communities, reducing development disparities, and formulating long-term strategies for sustainable regional development.

Keywords: inter-municipal cooperation, regional development, cooperation, economic capacity, sustainable development.

Лайко Олександр Іванович – доктор економічних наук, професор, заступник директора з наукової роботи ДУ «Інститут ринку і економіко-екологічних досліджень НАН України» (e-mail: alexlayko@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7082-0862>).

Layko Oleksandr Ivanovych – Dr. Sci. (Econ.), Prof., Deputy-Director for scientific work SO «Institute of Market and Economic&Ecological Researches of the NAS of Ukraine».

Осипов Володимир Миколайович – доктор економічних наук, професор, старший науковий співробітник відділу розвитку регіональних економічних систем ДУ «Інститут ринку і економіко-екологічних досліджень НАН України» (e-mail: osipovugkonver@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1657-9849>).

Osypov Volodymyr Mykolayovych – Dr. Sci. (Econ.), Prof., Senior Researcher of the Department of regional economic systems development SO «Institute of Market and Economic&Ecological Researches of the NAS of Ukraine»

Кукос Максим Сергійович – кандидат економічних наук, науковий співробітник відділу розвитку регіональних економічних систем ДУ «Інститут ринку і економіко-екологічних досліджень НАН України» (e-mail: kukosh.m@nas.gov.ua, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4607-2144>).

Kukosh Maksym Serhiyovych – Ph.D. (Econ.), Researcher of the Department of regional economic systems development SO «Institute of Market and Economic&Ecological Researches of the NAS of Ukraine».

Надійшло 07.11.2025 р.