DOI: [10.32702/2307-2156-2021.1.6](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2021.1.6)

УДК 338.24:352

*Т. М. Лозинська,
д. держ. упр., професор, Полтавський державний аграрний університет
ORCID ID: 0000-0003-2858-9374*

*Г. А. Аранчій,
аспірант кафедри публічного управління та адміністрування,
Полтавський державний аграрний університет
ORCID ID: 0000-0002-3738-7048*

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

*T. Lozinskaya
Doctor of Sciences in Public Administration, Professor,
Head of the Department of Public Administration, Poltava State Agrarian University
H. Aranchiy
Postgraduate student of the Department of Public Administration,
Poltava State Agrarian University*

DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF COOPERATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

Стаття присвячена висвітленню результатів дослідження, спрямованого на вивчення можливостей економічного розвитку територіальних громад на основі механізму співробітництва. Виявлено, що органи місцевого самоврядування (ОМС), в разі домовленості про співпрацю, найчастіше використовують три основні його форми – реалізацію спільних проектів, спільне фінансування об'єктів комунальної власності, утворення спільних комунальних підприємств. Обґрунтування доцільності та виявлення умов використання територіальними громадами усіх форм співробітництва сприяє розширенню виробничих можливостей, здатних забезпечити економічне зростання громад. Наголошується, що спільне управління та делегування завдань дозволяє скоротити бюджетні витрати. Окреслено основні проблеми економічної взаємодії територіальних громад в Україні та обґрунтовано перспективні напрями їх співробітництва. Встановлено, що на даному етапі децентралізації публічного управління і завершення процесу об'єднання територіальних громад, у сфері міжмуніципального співробітництва виникають нові виклики, пов'язані із створенням складних міських громад, до яких увійшли прилеглі сільські громади, що потребуватиме удосконалення механізму співробітництва територіальних громад з огляду на необхідність розвитку їх економічної основи. Корисними у контексті удосконалення співробітництва територіальних громад можуть бути: визначення на державному рівні об'єктів, створення або реконструкція яких можливі лише на умовах співробітництва, що сприятиме зменшенню розпорошення коштів місцевих бюджетів і їх ефективнішому використанню; створення асоціацій територіальних громад або інших утворень, які будуть виконувати координаційну функцію та здійснювати управління

спільним майном, що сприятиме скороченню коштів на управління; законодавче забезпечення більшої гнучкості органа управління міжмуніципальною співпрацею та деякі інші заходи. Висловлено припущення про актуальність предмету дослідження в середньотерміновому періоді, обумовлену подальшою децентралізацією публічного управління.

The article is devoted to the results of a study aimed at studying the possibilities of economic development of territorial communities on the basis of the mechanism of cooperation. It was found that local governments, in the case of an agreement on cooperation, most often use its three main forms - the implementation of joint projects, joint financing of communal property, the formation of joint utilities. Substantiation of expediency and identification of conditions for the use of all forms of cooperation by territorial communities contributes to the expansion of production opportunities that can ensure the economic growth of communities. It is emphasized that joint management and delegation of tasks can reduce budget expenditures. The main problems of economic interaction of territorial communities in Ukraine are outlined and perspective directions of their cooperation are substantiated. It is established that at this stage of decentralization of public administration and completion of the process of unification of territorial communities, in the field of inter-municipal cooperation there are new challenges related to the creation of complex urban communities, which include adjacent rural communities. given the need to develop their economic base. Useful in the context of improving the cooperation of territorial communities can be: identification at the state level of objects, the creation or reconstruction of which is possible only on the terms of cooperation, which will reduce the dispersion of local budgets and their more efficient use; creation of associations of territorial communities or other entities that will perform a coordinating function and manage common property, which will help reduce funding for management; legislative provision of greater flexibility of the governing body of inter-municipal cooperation and some other measures. Assumptions are made about the relevance of the subject of research in the medium term, due to the further decentralization of public administration.

Ключові слова. Співробітництво; територіальна громада; економічний розвиток; механізм; децентралізація; публічне управління.

Keywords. Cooperation; territorial community; economic development; mechanism; decentralization; public administration.

Опис проблеми. Попри наявність в Україні законодавства, що врегульовує співпрацю територіальних громад, цей механізм до цього часу використовується доволі слабо. Законом «Про співробітництво територіальних громад» [1] визначено його можливі форми, а саме:

- делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;
- реалізація спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів (найбільш популярна);
- спільне 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.

Проте, органи місцевого самоврядування (ОМС), в разі домовленості про співпрацю, найчастіше використовують три основні його форми – реалізацію спільних проектів, спільне фінансування об'єктів комунальної власності, утворення спільних комунальних підприємств. Передбачені законом інші можливості, такі, як делегування завдань чи утворення спільного органу управління використовуються рідко, однак вони можуть суттєво впливати на фінансові витрати громад. Розв'язання проблеми використання усіх інструментів співробітництва територіальних громад є важливою у контексті розширення повноважень ОМС в процесі децентралізації, оскільки їх роль в забезпеченні економічного розвитку громад зростає.

Огляд існуючих досліджень і публікацій. Оскільки правове забезпечення співробітництва територіальних громад було здійснено лише в 2014 р., ця діяльність вимагала теоретичного обґрунтування, унормування та інституалізації. Такі дослідники, як В. Толкованов, Н. Костіна, М. Шкільняк багато уваги приділили саме створенню методико-методологічної основи співробітництва територіальних громад [2; 3; 4]. Зрозуміло, що все нове потребує певного часу на осмислення його значення, знаходження можливостей втілення в життя. Тому дослідники більше зосереджуються на прикладних аспектах налагодження співробітництва громад [5] і лише в останні роки з'являються наукові статті, присвячені можливостям економічного зростання громад на основі співробітництва [6]. Досліджень щодо використання таких форм співробітництва, як делегування завдань та утворення спільних органів управління вкрай мало.

Мета роботи. Метою дослідження є обґрунтування можливостей та виявлення умов використання територіальними громадами усіх форм співробітництва. З економічної точки зору розширення виробничих можливостей, за певних умов, здатне забезпечити економічне зростання громад, а спільне управління та делегування завдань – скоротити бюджетні витрати.

Основна частина. Керівники та посадові особи ОМС, які співпрацюють на договірних засадах з кафедрою публічного управління та адміністрування Полтавського державного аграрного університету, висловили ряд припущень щодо незапитаності деяких форм співробітництва територіальних громад. На їх думку, основними причинами слабого використання громадами деяких інших форм (наприклад, спільного управління об'єктами інфраструктури) є:

- часова нерівномірність створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ) (деякі з них були створені ще в 2015 р., відразу після виходу Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а деякі створені вже адміністративним шляхом у 2020 р.);
- зосередженість керівників ОМС в перші роки існування ОТГ на питаннях створення і модернізації інфраструктури ОТГ, поліпшення благоустрою за рахунок можливостей реалізації проектів обласних Бюджетів участі, коштів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) тощо;
- розуміння ризиків, пов'язаних з особливостями формування представницьких органів влади, за яких зміна керівництва ОМС може обумовити згорання розпочатих проектів;
- неправильне розуміння автономії територіальних громад з боку окремих керівників ОМС, які трактують її як своєрідну політичну незалежність, покладену в основу економічного протекціонізму;
- слабка обізнаність керівників ОМС про можливості співробітництва територіальних громад та існування природного опору нововведенням.

У табл. 1 наведена динаміка кількості договорів про співробітництво територіальних громад Полтавської області, укладених у різних формах. Дані таблиці відображають спостереження дослідників та керівників ОМС щодо природного прагнення поліпшити стан інфраструктурних об'єктів громад, яке задовольнялося шляхом реалізації спільних проектів. Характерно, що зростання кількості договорів по реалізації спільних проектів супроводжується зростанням кількості договорів про спільне фінансування. Це пояснюється створенням у результаті реалізації проектів нових об'єктів, які потребували виділення коштів на експлуатаційні витрати, що й обумовило укладання договорів про спільне фінансування.

Таблиця 1.
Динаміка укладання договорів про співробітництво територіальних громад у Полтавській області, 2014-2019 рр., одиниць

Форми договорів	Роки						2019 р. до 2015 р., %
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Утворення спільних комунальних підприємств	–	–	2	–	2	2	–
Спільне фінансування об'єктів комунальної власності	–	1	2	1	10	6	600,0
Реалізація спільних проектів	–	13	12	15	27	11	84,6
Делегування виконання завдань	–	–	1	2	1	3	–
Разом	–	14	17	18	40	22	157,1

Джерело: розраховано автором за даними [7]

Очевидно, разом з питаннями фінансування перед територіальними громадами постануть питання спільного управління, які необхідно вирішувати уже зараз.

Найбільша кількість проектів в межах укладених угод про співробітництво територіальних громад Полтавської області стосується створення систем протипожежної безпеки, утилізації твердих побутових відходів, реконструкції і обладнання закладів охорони здоров'я (табл. 2). Виходячи з реєстру договорів про співробітництво, можна зробити висновок, що в Україні склалася ситуація, аналогічна Полтавській області – найчастіше територіальні громади використовують такі форми співпраці, як реалізація спільних проектів, спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності та делегування виконання окремих завдань (97 % договорів укладено з використанням перелічених форм).

Таблиця 2.
Спрямування прєктів, що реалізуються в межах угод про співпрацю територіальних громад
Полтавської області, 2015-2019 рр.

Спрямування проекту	Кількість проектів, од.
Системи протипожежної безпеки	36
Утилізація твердих побутових відходів та екологічні питання	17
Створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП)	9
Реконструкція, створення та обладнання закладів охорони здоров'я	8
Розвиток мережі інтернет і інформатизація надання послуг	7
Ремонт і обслуговування дорог	6
Розвиток туризму	5
Реконструкція шкільних закладів	4
Підвищення енергоефективності	4
Розвиток фізкультури і спорту	2
Транспортне сполучення	2
Вуличне освітлення	2
Розроблення стратегії місцевого розвитку	1
Забезпечення дотримання трудового законодавства	1
Інше	4
Разом	107

Джерело: побудовано за даними [8]

А. Чайка робить висновок: «...більшість форм співробітництва територіальних громад в Україні належать до слабо формалізованої моделі міжмуніципальних партнерських відносин, що в Європі також базується на договорах та використовується для вирішення короткострокових задач (наприклад, будівництво дороги» [9]. Досвід укладання територіальними громадами України договорів про спільне управління, хоча і незначний, показує, що вони сприяють інтеграції зусиль громад, яка завершувалася їх об'єднанням. Таким способом, наприклад, в Полтавській області у 2017 р. була створена Новосанжарська об'єднана територіальна громада. На даному етапі децентралізації публічного управління і завершення процесу об'єднання територіальних громад, у сфері міжмуніципального співробітництва виникають нові виклики, пов'язані із створенням складних міських громад, до яких увійшли прилеглі сільські громади. Це безумовно потребуватиме удосконалення механізму співробітництва територіальних громад з огляду на необхідність розвитку їх економічної основи.

Корисними у цьому контексті можуть стати:

– визначення на державному рівні об'єктів, створення або реконструкція яких можливі лише на умовах співробітництва. Такий підхід сприятиме зменшенню розпорошення коштів місцевих бюджетів і їх ефективнішому використанню;

– створення асоціацій територіальних громад або інших утворень, які будуть виконувати координаційну функцію та здійснювати управління спільним майном, що сприятиме скороченню коштів на управління;

– законодавчо надати більшій гнучкості органа управління міжмуніципальною співпрацею;

– спільним органам управління доцільно передати кошти на фінансування утримання спільної власності, які зараз за домовленістю передаються в бюджет однієї з громад;

– ключовим в питаннях подальшого розвитку співробітництва територіальних громад може стати планування території, яке не може обмежуватися лише територією однієї громади;

– розвиток співпраці територіальних громад має йти по шляху забезпечення рівнозначного впливу на управління з боку окремих громад – суб'єктів договірних відносин.

Висновки. Механізм співпраці територіальних громад, започаткований у 2014 р., є важливим як з точки зору економії бюджетних коштів, так і з огляду на можливості розвитку економічного потенціалу громад. Зважаючи на те, що після ухвалення Закону «Про співробітництво територіальних громад» відразу розпочинається процес їх об'єднання, у ході якого керівництво ОМС віддавало перевагу тим формам

співробітництва, які дозволяли розвивати місцеву інфраструктуру, доцільним є звернути увагу й на інші можливості співпраці. Зокрема, актуалізується питання управління спільними об'єктами комунальної власності, створеними як окремими договорами, так і в межах реалізації спільних проєктів. Ряд запропонованих заходів сприятиме розширенню економічних можливостей громад за рахунок економії управлінських витрат і більш професійному менеджменту.

Список літератури.

1. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1508-18>. (Дата звернення 23.11.2020).
2. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС): навчально-практичний посібник; За заг. редакцією Толкованова В. В., Журавля Т. В. К. 2016. 154 с.
3. Толкованов В. В. Пріоритетні завдання та підходи до модернізації місцевого самоврядування на сучасному етапі: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2017. № 1. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2017_1/28.pdf. (Дата звернення 23.11.2020).
4. Шкільняк М. М. Критерії ефективного управління комунальною власністю територіальних громад. *Іноваційна економіка*. 2018. № 1-2. С. 96-102.
5. Врублевський О. С. Співробітництво територіальних громад (бібліотечка місцевого самоврядування). Видання друге. К.: ТОВ «Видавництво «ЮСТОН». 2018. 56 с.
6. Васківська К. В., Пелехатий А. О., Галімух Ю. О., Лозінська Л. Д. Співробітництво територіальних громад в умовах децентралізації. *Ефективна економіка*. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/8_2019/3.pdf. (дата звернення 23.11.2020).
7. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад (станом на 19.11.2020 р.). URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reyster/reyster/in>. (Дата звернення 24.11.2020).
8. Міжмуніципальне співробітництво громад Полтавської області. URL: <http://www.adm-pl.gov.ua/page/mizhmunicipalne-spivrobinitcvo-gromad-poltavskoyi-oblasti>. (Дата звернення 25.11.2020).
9. Чайка А. Кластерний підхід при співробітництві територіальних громад. URL: <https://samoorg.com.ua/blog/2019/09/11/klasterniy-pidhid-pri-spivrobinitstvi-teritorialnih-gromad/>. (Дата звернення 25.11.2020).

References.

1. Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine “On cooperation of territorial communities”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1508-18> (Accessed 23 Nov 2020).
2. Tolkovanov, V.V. and Zhuravel, T.V. (2016), Spivrobitynstvo terytorial'nykh hromad (mizhmunitsypal'ne spivrobitynstvo – MMS): navchal'no- praktychnyj posibnyk [Cooperation of territorial communities (inter-municipal cooperation - IMS): educational and practical manual], Kyiv, Ukraine.
3. Tolkovanov, V.V. (2017), “Priority tasks and approaches to modernization of local self-government at the present stage: domestic and foreign experience”, *Theory and practice of public administration and local self-government*, vol. 1, available at: http://el-zbirn-du.at.ua/2017_1/28.pdf (Accessed 23 Nov 2020).
4. Shkilnyak, M.M. (2018), “Criteria for effective management of communal property of territorial communities”, *Innovative economy*, vol. 1-2, pp. 96-102.
5. Vrublevsky, O.S. (2018), Spivrobitynstvo terytorial'nykh hromad (bibliotekha mistsevoho samovriadyuvannya) [Cooperation of territorial communities (library of local self-government)], Second edition, LLC "YUSTON Publishing House", Kyiv, Ukraine.
6. Vaskivska, K.V. Pelekhaty, A.A. Galimuk, Y.O. and Lozinska, L.D. (2019), “Cooperation of territorial communities in the conditions of decentralization”, *Efficient economy*, vol. 8, available at: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/8_2019/3.pdf (Accessed 23 Nov 2020).
7. Ministry for Communities and Territories Development of Ukraine (2020), “Register of agreements on cooperation of territorial communities (as of 19.11.2020)”, available at: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reyster/reyster/in> (Accessed 24 Nov 2020).
8. Poltava Regional State Administration (2020), “Inter-municipal cooperation of communities of Poltava region”, available at: <http://www.adm-pl.gov.ua/page/mizhmunicipalne-spivrobinitcvo-gromad-poltavskoyi-oblasti> (Accessed 25 Nov 2020).
9. Chaika, A. (2019), “Cluster approach with the cooperation of territorial communities”, available at: <https://samoorg.com.ua/blog/2019/09/11/klasterniy-pidhid-pri-spivrobinitstvi-teritorialnih-gromad/> (Accessed 30 Nov 2020).

Стаття надійшла до редакції 20.01.2021 р.