

УДК 353:338.24

**АНАЛІЗ РОЗВИТКУ СПІВРОБІТНИЦТВА
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ****Студеннікова І.В.****ANALYSIS OF DEVELOPMENT OF COOPERATION
IN TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE****Studennikova I.V.**

Стаття присвячена дослідженню розвитку міжмуніципального співробітництва в Україні. Опрацьовано нормативно-правову базу, офіційні електронні ресурси, присвячені проблематиці децентралізації та регіонального розвитку країни, а також інформацію міжнародних організацій. Проведено аналіз тенденцій розвитку міжмуніципального співробітництва, напрями та форми укладених договорів, які забезпечують територіальний розвиток та удосконалення якості послуг, що надаються місцевим мешканцям. Досліджено чинники, які гальмують об'єднання зусиль територіальних громад шляхом використання механізму співробітництва.

Ключові слова: децентралізація, договір про співробітництво, співробітництво територіальних громад, спільний проект, територіальна громада.

Вступ. Під час впровадження реформи децентралізації влади України територіальні громади отримують ще більше повноважень щодо розподілу своїх доходів та у вирішенні напрямків фінансування проектів покращення життєвих умов своїх мешканців. Це відбулося внаслідок отримання певної автономії від центрального бюджету, шляхом перерозподілу коштів на користь місцевих бюджетів. За останні роки зросли фінансові надходження до місцевих бюджетів, сформовані з власних доходів і трансфертів від Державного бюджету України. Тому актуальною темою для громад є поліпшення якості життя жителів завдяки розвитку місцевої інфраструктури та вдосконалення послуг, що надаються.

Постановка проблеми. Розповсюдженою є ситуація, при якій для самостійної реалізації важливого проекту у громади не вистачає ресурсів. Навіть коли територіальна громада має можливість фінансування певного проекту, виявляється, що витрати на утримання та обслуговування занадто великі при невеликому обсязі (попиту) визначеної послуги, або відсутні кваліфіковані кадри у цій сфері. У такому разі створення власної комунальної установи, організації або підприємства стає економічно недо-

цільним. Враховуючи той факт, що територіальні громади отримали більш широкі повноваження лише декілька років тому, а механізм міжмуніципального партнерства ще малознайомий для України та громадам не вистачає власного досвіду, то цей процес потребує нових досліджень.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Процес проходження співробітництва територіальними громадами України ретельно вивчається багатьма сучасними науковцями, зокрема Сірик З.О., Павлюк А.П., Попова Ю.М., Кононенко М.М. Проте дослідження не показують останні тенденції щодо розвитку міжмуніципального співробітництва, що й обумовлює актуальність цієї статті.

Метою статті є аналіз поточного стану розвитку співробітництва територіальних громад України, виявлення проблем щодо застосування такого економічно доцільного інструменту для вирішення соціально-побутових та соціально-культурних вимог покращення життя місцевого населення.

Результати дослідження. Конституцією України передбачено взаємодію територіальних громад (міст, селищ, сіл). Вони мають право об'єднувати кошти місцевих бюджетів, комунальну власність на договірних основах, виконуючи спільні проекти або фінансуючи комунальні підприємства (установи, організації). Для цього є можливість створювати необхідні служби та органи. Вищезгадане партнерство регулюється правилами, які встановлені Законом України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 року №1508-VII. У Законі визначено наступне: організаційно-правова база, принципи, механізми, форми міжмуніципального співробітництва, його фінансування, стимулювання та контролю.

Співробітництвом територіальних громад можна назвати взаємодію кількох (двох та більше) територіальних громад. Метою такої кооперації є розвиток економічної, соціальної, культурної сфер певних територій, підвищення якості послуг для місцевого

населення. Основа виникнення співробітництва між громадами – досягнення спільних цілей та інтересів, шляхом сумлінного виконання своїх повноважень органами місцевого самоврядування.

В договорі про співробітництво територіальні громади визначають умови кооперації між ними, що характеризується формою співробітництва. Цей документ зазначає відповідальність, права, зобов'язання сторін, вимоги до формування обсягів та джерел фінансування проекту. Облік кожної угоди ведеться у Реєстрі про співробітництво територіальних громад, який публікується відкрито та прозоро на сайті Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Основні принципи, які є джерелом виникнення та розвитку співробітництва територіальних громад, – це добровільність, законність, взаємна вигода, відкритість, прозорість, рівноправність учасників, рівнозначна відповідальність всіх сторін співробітництва за отримані результати.

Таблиця 1 надає опис кожної з п'яти можливих форм міжмуніципального співробітництва, частоту використання кожної з них територіальними громадами та питому вагу в загальному обсязі всіх укладених договорів за період з 2014 по 01.03.2019 р.

Таблиця 1

Форми співробітництва, які були використані територіальними громадами на 01.03.2019 року

№ п/н	Форми співробітництва	Кількість договорів, шт.	Питома вага, %
1	Делегування виконання завдань одній зі сторін співробітництва іншими сторонами співробітництва	38	11%
2	Реалізація спільних проектів	262	74%
3	Спільне фінансування (утримання) інфраструктурних одиниць (комунальних установ, організацій, підприємств)	44	12%
4	Утворення спільних інфраструктурних одиниць (комунальних установ, організацій, підприємств)	8	2%
5	Утворення спільного органу управління	2	1%
Разом		354	100%

Таким чином, найпоширенішою формою взаємодії територіальних громад є реалізація спільного проекту, а саме 74% від об'єму укладених між ними угод.

Спільний проект являє собою сукупність колективних дій, які проводяться органами місцевого самоврядування сторін міжмуніципального співробітництва, фінансування здійснюється за рахунок місцевих бюджетів. Заходи спільного проекту повинні впливати на економічний, соціальний, культурний розвиток певних територій. Наприклад, територіальні громади міста Надвірна та села Фитків Надвірнянського району Івано-Франківської області об'єдналися для реалізації проекту «Відновлення пошкоджених водозахисних дамб і берегоукріплення та будівництво нових дамб на річці Бистриця Надвірнянська».

Делегування виконання окремих завдань та спільне фінансування поділяють між собою друге місце за кількістю використання, 11% і 12% відповідно. Територіальні громади можуть делегувати якомусь із сторін співробітництва виконання певних доручень, разом з передачею необхідних ресурсів. Успішним прикладом співробітництва територіальних громад, в якому делегують окремі завдання, є договір про «Центр первинної медико-санітарної допомоги Пришибської сільської ради», укладений між п'ятьма сільськими радами Кременчуцького та однією Козельшинського районів Полтавської області. Мешканці цих територіальних громад мають можливість отримувати медичні послуги центру у селі Пришиб. Спільні питання вирішуються на зборах з сільськими головами; фінансування здійснюється пропорційно між усіма учасниками.

Сенс спільного фінансування (утримання) комунальних установ, організацій, підприємств – інфраструктурних об'єктів полягає в тому, що сторони міжмуніципального співробітництва беруть на себе обов'язки фінансування для забезпечення створення чи функціонування підприємства (установи, організації). Усі партнери отримують вигоди, витрати та ризики від його експлуатації, хоча підприємство належить до однієї певної громади.

Метою утворення спільної комунальної установи (організації, підприємства) є створення визначеної інфраструктурної одиниці. Ця форма співробітництва нова в українському законодавстві. Раніше було можливим створення комунального підприємства з правом власності лише однієї територіальної громади. На сьогоднішній день усі партнери мають право на спільне управління, розподіл доходів, відповідальність за наслідки діяльності. По цій формі співробітництва зареєстровано лише 8 договорів (2% від загальної кількості угод).

Форму для створення спільного органу управління міжмуніципального співробітництва обрали лише двічі.

Станом на 1 березня 2019 року зареєстровано 354 договори, з яких 58 – укладені цього року. У таблиці 2 наведена інформація щодо кількості договорів, укладених в кожній області.

Таблиця 2

Кількість договорів про співробітництво територіальних громад на 01.03.2019 року

№ п/п	Область	Кількість договорів, шт	Питома вага, %
1	Вінницька	60	17%
2	Волинська	11	3%
4	Дніпропетровська	9	3%
3	Донецька	2	1%
5	Житомирська	16	5%
6	Закарпатська	2	1%
7	Запорізька	8	2%
8	Івано-Франківська	11	3%
9	Київська	6	2%
10	Кіровоградська	10	3%
11	Луганська	0	0%
12	Львівська	2	1%
13	Миколаївська	0	0%
14	Одеська	2	1%
15	Полтавська	97	28%
16	Рівненська	10	3%
17	Сумська	35	10%
18	Тернопільська	5	1%
19	Харківська	22	6%
20	Херсонська	4	1%
21	Хмельницька	3	1%
22	Черкаська	24	7%
23	Чернівецька	4	1%
24	Чернігівська	11	3%
Разом		354	100%

Варто зазначити найактивніші області України, в яких територіальні громади використовують механізм міжмуніципального співробітництва. Лідером по кількості укладених угод на сьогоднішній день є Полтавська область, у якій зареєстровано 97 договорів про співробітництво територіальних громад, а це 28 % від усього обсягу. У Вінницькій області – 60 угод (17%); Сумській – 35 (10 %); Черкаській і Харківській - 24 та 22 договори відповідно.

Реєструється позитивна динаміка кількості договорів співробітництва. За період 2014-2018 років вона збільшилась з 2 до 177 угод на рік, тобто у 88,5 разів.

Зростання кількості укладених договорів про міжмуніципальне співробітництво відображено на рис.

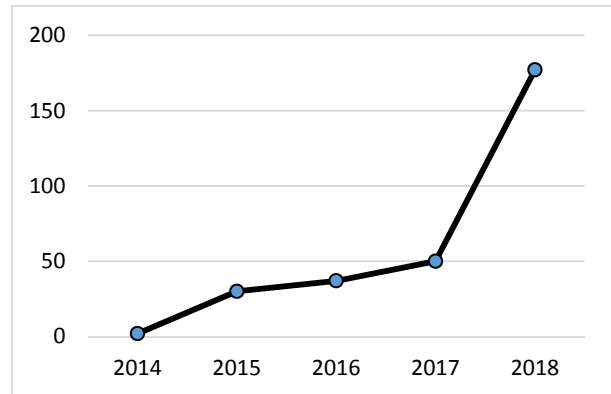


Рис. Тенденція зростання кількості укладених договорів про співробітництво територіальних громад за 2014-2018 роки

Основними сферами поширення практики співробітництва територіальних громад є:

1. Соціальна сфера – охоплює освіту, охорону здоров'я, соціальне забезпечення, культуру, спорт. Переважно представлена проектами щодо будівництва, реконструкції або поточного ремонту закладів, які обслуговують декілька громад, розширення спектру послуг, які надаються, придбання відповідного обладнання. Вдалими прикладами є наступні проекти: проведення поточного ремонту другої групи Новороманівського дошкільного навчального закладу Новороманівською та Брониківською сільськими радами Новоград-Волинського району Житомирської області; утримання фельдшерських пунктів сіл Ницаха та Новоукраїнка, комунальним некомерційним підприємством «Тростянецький центр первинної медичної допомоги» Тростянецькою та Ницахською сільськими радами Тростянецького району Сумської області; спільне фінансування (утримання) центру надання адміністративних послуг територіальними громадами села Годунівка Яготинського району Київської області та села Смотрики Пирятинського району Полтавської області; спільний проект щодо впровадження сучасних технологій ефективного енергозбереження у Полузирському навчально-виховному комплексі І-ІІІ ступенів Новосанжарського району Полтавської області.

2. Житлово-комунальне господарство представлено проектами щодо будівництва підвідного газопроводу високого тиску, ремонту та обслуговування водопостачальних мереж, модернізації об'єктів системи тепlopостачання, впровадження інноваційних енергоефективних заходів по електропостачанню, створення підприємств для надання житлово-комунальних послуг. Наприклад, реалізація наступних проектів: «Завершення будівництва II черги підвідного газопроводу високого тиску Надвірна-Ланчин» Надвірнянського району Івано-Франківської області, «Централізоване водопостачання в кожному оселю» між Жидачівською міською радою, Гнізничівською селищною радою та Вільхо-

вещкою сільською радою Жидачівського району Львівської області.

3. Благоустрій – проекти цього напрямку пов'язані з організацією комплексної системи поводження з твердими побутовими відходами, ремонтом доріг місцевого значення, вирішенням проблем якісного транспортного обслуговування, чистотою та облаштуванням населеного пункту. Наприклад, реалізація проекту «Будівництво полігону твердих побутових відходів для села Засулля Лубенського району Полтавської області» між Засульською, Войничівською, Шершнівською сільськими радами; реалізація проекту «Шлях до об'єднання: ремонт дороги місцевого значення Лісова Слобідка-Городище» між Постава-Муківською, Вороньківською та Мелехівською сільськими радами Чорнухинського району Полтавської області.

4. Пожежна безпека реалізується завдяки спільним проектам та фінансуванню місцевої пожежної охорони, придбання пожежного транспорту та відповідного обладнання. Прикладом є договір «Місцева пожежна команда», укладений між Михайлівською та Люцернянською сільськими радами Вільнянського району Запорізької області, для спільного фінансування комунального підприємства.

5. Інше. Прикладами є створення спільного комунального підприємства «Екотехнопарк ПІВНІЧНА ТУРІЯ» Волинської області Камінь-Каширського району; реалізація проекту «Створення центру післявиробничої обробки продукції садівництва» між Северинівською, Снітківською сільськими радами та Барською міською радою Жмеринського району Вінницької області.

Слід також відзначити області, в яких територіальні громади є найбільш пасивними. Громади 22 областей взяли участь у міжмуніципальному співробітництві. Лише на території Миколаївської області та підконтрольної території Луганської області вони були відсутні. При цьому в Донецькій, Закарпатській, Львівській та Одеській областях були укладені по 2 угоди, у Херсонській та Чернівецькій – по 4; у Тернопільській та Київській – 5 та 6 відповідно. Серед чинників, які гальмують об'єднання зусиль територіальних громад шляхом використання механізму співробітництва, можна відзначити наступні:

- недовіра до чистоти намірів та діяльності потенційних партнерів, потреба розділяти владу та враховувати думки та побажання другої сторони;

- рішення приймаються дуже повільно через необхідність інформувати всіх учасників співробітництва;

- брак інформації органів місцевого самоврядування та всіх членів територіальних громад про застосування міжмуніципального співробітництва;

- необізнаність місцевих органів самоврядування про можливі шляхи отримання додаткового фінансування щодо реалізації проектів, у разі нестачі власних коштів;

- недостатньо організована методично-правова консультаційна допомога обласними чи районними державними адміністраціями щодо початку впровадження такого партнерства;

- нерозуміння органами місцевого самоврядування механізму співробітництва, відмінності від об'єднання територіальних громад;

- можливий конфлікт інтересів з представниками бізнесу;

- небажання отримувати додаткове навчання досвіду успішних прикладів реалізації проектів співробітництва між територіальними громадами України та інших країн;

- урахування негативного досвіду міжмуніципального співробітництва.

Нівелювання впливу цих чинників дасть змогу збільшити показники використання механізму співробітництва між територіальними громадами.

Висновок. Аналіз міжмуніципального співробітництва визначив, що територіальні громади нерівномірно використовують можливості об'єднання зусиль для досягнення бажаного результату щодо поліпшення надання послуг мешканцям. Водночас існують приклади позитивних практик, досвід яких необхідно поширювати серед громад.

Завдяки механізму співробітництва між територіальними громадами відбуваються суттєві зміни у сферах життєдіяльності суспільства. Соціальна сфера покращується шляхом охоплення двох важливих напрямків:

1. охорона здоров'я, освіта, культура, фізична культура, туризм і відпочинок;

2. житлово-комунальне господарство, побутове обслуговування, управління, громадський транспорт, зв'язок, тощо.

Виявлені основні чинники, які уповільнюють розвиток міжмуніципального співробітництва. Подальше дослідження є перспективним в напрямку визначення шляхів з боку громади (держави, громадськості, міжнародних організацій, тощо) щодо нівелювання впливу цих чинників задля покращення місцевої інфраструктури та збільшення рівня життя населення України.

Л і т е р а т у р а

1. Конституція України від 28.06.1996р. №254к/96-ВР. [Електронний ресурс].- Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution>
2. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014р. № 1508-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-D0%B2%D1%80>
4. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад (станом на 01.03.2019р.). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/revestr/>

5. Сірик. З. О. Проблеми та можливості співробітництва територіальних громад України/ З. О. Сірик// Інвестиції: практика та досвід, 2017. – №16/2017. – С. 102-107. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eadnurt.diit.edu.ua/bitstream/123456789/10412/1/Siryk.pdf>
6. Павлюк А. П. Економічні аспекти формування спроможних територіальних громад в Україні/ А. П. Павлюк// Стратегічні пріоритети. - 2016. - № 1 (38). - С.137-146. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sp.niss.gov.ua/content/articles/files/15-1474017754.pdf>
7. Попова Ю. М. Сучасний стан і перспективи розвитку міжмуниципального співробітництва / Ю. М. Попова, М. М. Кононенко // Modern Economics. - 2018. - № 10. - С. 97-101. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dspace.mnau.edu.ua/jspui/handle/123456789/4616>

References

1. The Constitution of Ukraine of 28.06.1996. No.254k / 96-BP. [Electronic resource] .- Access mode: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution>
2. On Cooperation of Territorial Communities: Law of Ukraine dated June 17, 2014 No. 1508-VII. [Electronic resource]. - Access mode: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
3. On Local Self-Government in Ukraine: Law of Ukraine of 21.05.1997. No. 280/97-BP [Electronic resource]. - Access mode: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-D0%B2%D1%80>
4. Register of treaties on cooperation of territorial communities (Accessed 01.03.2019). [Electronic resource]. - Mode of access: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevohosamovryaduvannya/rejestr/>
5. Siryk. Z.O. Problems and opportunities of cooperation of territorial communities of Ukraine / Z.O. Siryk // Investments: practice and experience, 2017. - № 16/2017. - P. 102-107. [Electronic resource]. - Mode of access: <http://eadnurt.diit.edu.ua/bitstream/123456789/10412/1/Siryk.pdf>
6. Pavliuk A.P. Economic aspects of the capable communities' formation in Ukraine / A.P. Pavliuk // Strategic Priorities. - 2016 - No. 1 (38). - p.137-146. [Electronic resource]. - Access mode: <http://sp.niss.gov.ua/content/articles/files/15-1474017754.pdf>
7. Popova Yu.M. and Kononenko M.M. The modern state and prospects for the development of inter-municipal cooperation / Yu.M. Popova, M.M. Kononenko // Modern Economics. - 2018. - No. 10. - P. 97-101. [Electronic resource]. - Access mode: <http://dspace.mnau.edu.ua/jspui/handle/123456789/4616>

Студенникова И.В. Анализ развития сотрудничества территориальных общин в Украине.

Статья посвящена исследованию развития межмуниципального сотрудничества в Украине. Обработано нормативно-правовую базу, официальные электронные ресурсы, посвященные проблематике децентрализации и регионального развития страны, а также информацию международных организаций. Проведен анализ тенденций развития межмуниципального сотрудничества, направлений и форм заключенных договоров, обеспечивающих территориальное развитие и повышение качества предоставляемых услуг местным жителям. Исследованы факторы, которые тормозят объединение усилий территориальных общин путем использования механизма сотрудничества.

Ключевые слова: децентрализация, договор о сотрудничестве, сотрудничество территориальных общин, совместный проект, территориальная община.

Studennikova I.V. Analysis of development of cooperation in territorial communities in Ukraine.

The article is devoted to the study of the development of inter-municipal cooperation in Ukraine. The article presents the analysis of trends in the development of inter-municipal cooperation, directions and forms of concluded contracts, which ensure the territorial development and improvement of the quality of services provided to local residents. The factors that hinder the unification of the efforts of territorial communities by using the mechanism of cooperation are investigated. It is determined that further investigation is promising in the direction of identifying the ways of the community (state, international organizations, etc.) to offset the influence of these factors in order to improve the local infrastructure and increase the standard of living of the population of Ukraine.

Keywords: decentralization, agreement on cooperation, cooperation of territorial communities, joint project, territorial community.

Студеннікова І.В. – здобувач вищої освіти ступеня доктора філософії ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана», e-mail:studennikova@ukr.net.

Рецензент: д.е.н., проф. **Заблодська І.В.**

Стаття подана 17.04.2019