

## РОЗВИТОК СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ІНСТРУМЕНТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇХ СПРОМОЖНОСТІ

### DEVELOPMENT OF COOPERATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES AS A TOOL FOR PROVIDING THEIR CAPACITY

*У статті розглянуто нормативно-правове забезпечення, яке регулює співробітництво територіальних громад в Україні. Досліджено основні цілі, які ставлять перед собою органи місцевого самоврядування територіальних громад – учасники договорів про співробітництво. Вивчено п'ять форм співробітництва територіальних громад, які діють в Україні. Проаналізовано укладені договори про співробітництво територіальних громад у 2014–2017 рр. та виділено основні завдання, реалізація яких стосувалася співробітництва громад. Визначено напрями, в яких варто підписувати договори про співробітництво територіальних громад.*

**Ключові слова:** територіальна громада, співробітництво, місцеве самоврядування, фінансова децентралізація, адміністративно-територіальна реформа.

*В статье рассмотрено нормативно-правовое обеспечение, которое регулирует сотрудничество территориальных общин в Украине. Исследованы основные цели, которые ставят перед собой органы местного самоуправления территориальных общин – участники договоров о сотрудничестве. Изучено пять форм сотрудничества территориальных общин, действующих в*

*Украине. Проанализированы подписанные договоры о сотрудничестве территориальных общин в 2014–2017 гг. и выделены основные задачи, реализация которых касалась сотрудничества общин. Определены направления, в которых следует подписывать договоры о сотрудничестве территориальных общин.*

**Ключевые слова:** территориальная община, сотрудничество, местное самоуправление, финансовая децентрализация, административно-территориальная реформа.

*The article deals with the regulatory framework that regulates cooperation of territorial communities in Ukraine. The main goals of local government bodies of the territorial communities, who participates in cooperation agreements, are investigated. Five forms of cooperation of territorial communities operating in Ukraine have been studied. Agreements on cooperation of territorial communities, conducted during 2014-2017 are analyzed and the main tasks, which implementation was related to cooperation of communities, are defined. Directions, which are worth signing agreements on cooperation of territorial communities are determined.*

**Key words:** territorial community, cooperation, local self-government, financial decentralization, administrative-territorial reform.

УДК 336:332.1:338.24.021.8

**Раделицький Ю.О.**

к.е.н., доцент кафедри обліку та аудиту  
Львівський національний університет  
імені Івана Франка

**Постановка проблеми.** Реформа адміністративно-територіального устрою та фінансова децентралізація в Україні супроводжуються пере-

розподілом на користь місцевих бюджетів фінансових ресурсів та повноважень – на користь органів місцевого самоврядування. У результаті передачі

важелів впливу та ресурсної бази відбувається автоматичний перехід на цей рівень відповідальності за їх ефективну реалізацію та залежності від економічних та політичних ризиків.

У результаті об'єднання територіальних громад в Україні відбулося їх укрупнення, що суттєво вплинуло на можливості органів місцевого самоврядування забезпечити ефективну реалізацію своїх повноважень. Попри це залишається велика кількість територіальних громад, чисельність жителів яких не перевищує 3–5 тис. осіб. А існування та одночасне функціонування в державі на базовому рівні з однаковою ресурсною базою та пакетом повноважень територіальних громад із чисельністю населення дещо більше однієї тисячі осіб та понад двадцять тисяч осіб не відповідає принципу соціальної справедливості. Великим територіальним громадам значно легше забезпечити надання соціальних послуг високої якості, ніж у громадах із невеликою кількістю жителів та незначною територією. Це пов'язано як із різним рівнем фінансової спроможності таких громад, так і з їх різною ресурсною забезпеченістю (наявністю трудових, природних, зокрема земельних, ресурсів тощо).

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Дослідженню проблем співробітництва територіальних громад, а також зміцненню фінансової бази органів місцевого самоврядування присвятили свої праці, такі вчені-економісти: Т. Боголіб, О. Василик, І. Вахович, П. Жук, В. Пилипів, С. Попов, М. Козоріз, І. Коломієць, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, В. Опарін, А. Пелехатий, Л. Тичковська, С. Юрій. Водночас аналіз праць українських і закордонних дослідників у світлі сучасних викликів соціально-економічного розвитку територіальних громад дає змогу стверджувати про необхідність поглибленого вивчення методологічних та практичних аспектів співробітництва територіальних громад як інструмента забезпечення їх спроможності.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження розвитку співробітництва територіальних громад як інструмента забезпечення їх спроможності.

#### **Виклад основного матеріалу дослідження.**

Формування об'єднаних територіальних громад із чисельністю жителів 1–3 тис. осіб та низькою фінансовою спроможністю відбулося значною мірою в умовах «першої хвилі» об'єднання, у 2015 р., коли утворення перших ОТГ було питанням політичного значення, і не було поставлено жодних вимог до їх формування. Крім зазначеного, формування об'єднаних громад часто супроводжується проблемою спротиву об'єднанню сільських громад із міською, навколо якої вони розташовані [3]. Незважаючи на економічну доцільність такого укрупнення, жителі сільських громад побоюються втратити важелі впливу та фінансові

ресурси, які будуть закумуляовані у центрі громади, яким стане місто. Відтак, формуються лише сільські ОТГ, часто навколо міста. У результаті відбувається розірвання економічних, фінансових та інших взаємозв'язків.

Напрямом вирішення зазначених проблем науковці називають використання механізму співробітництва територіальних громад.

Слід зауважити, що в Україні на можливість використання механізму співробітництва було звернуто увагу в результаті початку реформи місцевого самоврядування та з набуттям чинності Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. [4], хоча цей інструмент було передбачено як форму відносин між територіальними громадами Конституцією України [8] та Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» [7].

Дещо з іншого боку на співробітництві громад було акцентовано увагу в країнах ЄС. У результаті економічної кризи 2008 р. економіка багатьох країн Європи постраждала, що вплинуло на стабільність державних фінансів цих країн та зростання дефіциту бюджетів. Оскільки в більшості країн ЄС фінансові ресурси та повноваження є децентралізованими, криза мала значний вплив на місцеві бюджети. У результаті відбулося зменшення кількості суб'єктів господарювання, зниження показників їхньої діяльності, зростання рівня безробіття, як наслідок, обмеженість податкової бази та зменшення надходження податкових платежів до місцевих бюджетів. В умовах фіскальної кризи виникла потреба переосмислення органами місцевого самоврядування фінансової політики в напрямі економії коштів та надання соціальних послуг із метою збільшення їх ефективності й якості та зниження вартості. Одним з інструментів для вирішення цих завдань було вибрано співробітництво муніципалітетів у спільному наданні соціальних послуг.

Таким чином, співробітництво територіальних громад визначене як відносини між двома або більше територіальними громадами в особі органів місцевого самоврядування, які мають статус юридичних осіб, наділені відповідними повноваженнями та з наявною ресурсною базою, на договірних засадах для реалізації конкретно визначених завдань (рис. 1).

Цілі, які ставлять перед собою органи місцевого самоврядування територіальних громад – учасників договорів про співробітництво, можуть бути різними, проте основними серед них є такі [2; 5]:

- забезпечення фінансових та організаційних можливостей для надання послуг, які не можуть бути реалізовані з різних причин у невеликих за розміром громадах;
- економія коштів під час надання соціальних послуг;



Рис. 1. Співробітництво територіальних громад як система

Джерело: розробка автора

- поліпшення якості наданих соціальних послуг;
- забезпечення максимально ефективної політики соціально-економічного розвитку територіальної громади та формування стабільних і тісних зв'язків із громадами-сусідами.

Відповідно до ст. 142 Конституції України, територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи та служби. Це право підтверджене також і ст. 28 Закону України «Про місцеве самоврядування». Детально основні засади та умови співробітництва територіальних громад в Україні визначено Законом України «Про співробітництво територіальних громад», відповідно до якого співробітництво громад здійснюється для забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій та підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей.

Слід зауважити, що, відповідно до ст. 3 Закону України «Про співробітництво територіальних громад», суб'єктами такого співробітництва виступають безпосередньо територіальні громади сіл, селищ, міст. Таким чином, органи місцевого самоврядування вищих рівнів (районні та обласні ради) такого права на законодавчому рівні позбавлені. Зважаючи на необхідність укрупнення районів в Україні як завдання наступного етапу адміністративно-територіальної реформи, таке співробітництво могло б стати ефективним «стартовим майданчиком» подальшого укрупнення районів.

Разом із тим співробітництво можна розглядати також у контексті формування та просування політики розвитку регіону (рис. 2).

Враховання можливостей тісної взаємодії територіальних громад у напрямі реалізації відповідних проектів на рівні регіону може забезпечити використання співробітництва на базовому рівні для реалізації політики соціально-економічного розвитку регіону та сприяти формуванню ефективних та тісних взаємозв'язків органів місцевого самоврядування регіонального та базового рівнів.

Таким чином, слід говорити про необхідність затвердження на обласному рівні програми сприяння співробітництву територіальних громад та визначити важелі стимулювання такої взаємодії. Важливим є визначення тих напрямів співробітництва, які є пріоритетними для розвитку регіону, та стимулювання їх реалізації громадами через спільні дії передовсім шляхом певної фінансової підтримки з обласного бюджету. Таке фінансове стимулювання можна вважати справедливим, оскільки воно спрямовуватиметься на реалізацію проектів, важливих не лише для громад, а й визначеними як першочергові на рівні регіону.

А залучення до реалізації конкретного завдання як територіальних громад, так і органів місцевого самоврядування вищих рівнів забезпечить такі переваги:

- по-перше, пришвидшить його реалізацію та забезпечить більш ефективний моніторинг виконання;
- по-друге, збільшить економію коштів, витрачених із бюджетів різних рівнів;
- по-третє, визначення на рівні регіону завдання для реалізації сприятиме охопленню значної території для реалізації, тобто буде мати ефект масштабу.

Пропозиція використання інструменту співробітництва територіальних громад для реалізації регіональної політики соціально-економічного розвитку буде максимально ефективною в умовах



**Рис. 2. Співробітництво територіальних громад у контексті просування політики розвитку регіону**

*Джерело: розробка автора*

завершення першого етапу адміністративно-територіальної реформи в Україні, тобто в умовах уже сформованих та функціонуючих ОТГ. Забезпечити ефективне співробітництво між ОТГ із відповідним пакетом повноважень, фінансовою та ресурсною базою і територіальною громадою села, селища чи невеликого міста є важким завданням, оскільки існують розбіжності у їхніх можливостях.

Нині в Україні визначено п'ять форм співробітництва територіальних громад (табл. 1).

Аналіз офіційних даних щодо укладення договорів про співробітництво територіальних громад в Україні в період 2014–2017 рр. дав змогу отримати такі результати (табл. 2).

Переважна частина (77,3%) договорів про співробітництво територіальних громад – це договори, які передбачають реалізацію спільних проектів за рахунок акумулювання на визначений період ресур-

сів для реалізації конкретного завдання. Популярність такої форми співробітництва зумовлюється її універсальністю та простотою. При цьому договір може містити як конкретно визначену мету співробітництва, так і мати рамковий характер (без конкретно визначеної мети). Менш популярними є такі форми співробітництва, як делегування завдань, створення комунальних підприємств, установ та організацій, їх спільне фінансування та утримання.

Договори про утворення спільного органу управління взагалі відсутні. Причиною цього є складність впровадження цієї форми. Воно можливе у територіальних громадах, фінансово неспроможних забезпечити функціонування органів управління. Дана форма пропонує утворення спільних органів управління громад – учасниць співробітництва. При цьому не передбачається суттєва зміна моделі місцевого управління, а можливість

Форми співробітництва територіальних громад

Форма співробітництва територіальних громад	Основні аспекти застосування форми	Основні завдання
1	2	3
<b>Делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами виконання одного чи кількох завдань із передачею йому відповідних ресурсів</b>	Застосовується, коли в одного суб'єкта співробітництва наявна можливість надання визначених послуг, тоді як інші не можуть їх забезпечити	постановка завдання; визначення суб'єкта співробітництва, здатного надавати відповідну послугу; визначення умов надання послуги та фінансових аспектів її реалізації; визначення умов звітування та контролю над наданою послугою
<b>Реалізація спільних проектів</b>	Передбачає акумулювання ресурсів та спільну координацію діяльності суб'єктами співробітництва на визначений період для реалізації відповідних завдань	постановка завдання; визначення умов реалізації проектів та надання послуг, розподіл завдань між суб'єктами співробітництва та фінансових аспектів їх реалізації; визначення умов звітування та контролю над наданою послугою
<b>Спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності</b>	Виступає інструментом ефективного використання ресурсів територіальних громад – суб'єктів співробітництва. Передбачає використання можливостей об'єктів комунальної власності, які є у власності одного із суб'єктів співробітництва, усіма громадами за спільного утримання таких об'єктів	постановка завдання; визначення переліку підприємств для спільного утримання; визначення обсягів фінансових ресурсів та порядку їх використання для утримання підприємств; розподіл ризиків, відповідальності та доданої вартості у вигляді кінцевого продукту чи послуги між суб'єктами; визначення умов подання звітності про діяльність підприємства
<b>Утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій спільних інфраструктурних об'єктів</b>	Застосовується для реалізації певних спільних інфраструктурних проектів та виконання відповідних функцій через утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій та їх утримання	постановка завдання; визначення умов формування підприємств та їх спільного утримання; визначення обсягів фінансових ресурсів та порядку їх використання для утримання підприємств; розподіл ризиків, відповідальності та доданої вартості у вигляді кінцевого продукту чи послуги між суб'єктами; визначення умов подання звітності про діяльність підприємства та порядку припинення діяльності підприємств
<b>Утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень</b>	Є доцільним у разі необхідності максимальної економії коштів на утримання органів місцевого самоврядування і передбачає створення спільного органу управління громадами	визначення мети та способу формування спільного органу управління; визначення найменування та місця знаходження органу управління; чітке формулювання функцій та повноважень, покладених на орган управління; встановлення порядку обрання на посади та звільнення; визначення умов фінансового та майнового забезпечення діяльності органу управління та його утримання; визначення умов контролю над діяльністю органу управління та порядку припинення діяльності / припинення співробітництва одного із суб'єктів

Джерело: складено на основі [4]

утворення спільного виконавчого органу місцевих рад або використання виконавчого органу одного із суб'єктів співробітництва. Така форма співробітництва може сприяти зниженню витрат на утримання управлінського апарату територіальної громади, проте сьогодні її ще не впроваджено.

Слід зауважити, що сьогодні договори про співробітництво укладаються між невеликою кількістю громад. 91 договір зі 119 укладених у 2014–2017 рр. – це угоди між двома-п'ятьма учасниками. Це свідчить про новизну цього інструмента та відсутність досвіду їх укладання. Разом



Таблиця 2

**Укладення договорів про співробітництво територіальних громад в Україні у 2014–2017 рр.**

Форма співробітництва територіальних громад		
Форма співробітництва	Кількість договорів про співробітництво	
1	2	3
Делегування завдань	8	
Реалізація спільних проектів	92	
Спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій	14	
Утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій	5	
Утворення спільного органу управління	0	
Кількість договорів про співробітництво територіальних громад у розрізі періоду укладення		
Рік	Кількість договорів про співробітництво	
2014	2	
2015	30	
2016	37	
2017	50	
Кількість громад – учасниць договорів про співробітництво територіальних громад		
Кількість громад-учасників	Кількість договорів про співробітництво	
2-5	91	
6-10	18	
11-20	7	
21-30	2	

Джерело: складено на основі [9]

із тим співробітництво стає дедалі популярнішим інструментом територіальних громад. Якщо в 2014–2015 рр. було укладено лише 32 договори, то в 2016 р. – вже 37. У 1,4 рази зросла кількість укладених договорів у 2017 р. А станом на 1 липня 2018 р., тобто за перше півріччя, їх укладено вже 75, тобто в 1,5 рази більше, ніж у попередньому році.

Дослідження тих сфер соціально-економічного розвитку територіальних громад, яких стосувалися договори про співробітництво, дає змогу виділити основні завдання, реалізація яких стосувалася співробітництва громад, серед них: придбання шкільних автобусів; придбання пожежних машин; утилізація твердих побутових відходів; капремонт систем опалення; капремонт освітніх та медичних закладів; ремонт доріг місцевого значення; утри-

мання ЦНАПу та архівної установи; фінансування культурних та освітніх заходів; створення, модернізація, утримання комунальних підприємств; організація пасажирських перевезень; газопостачання; відновлення водозахисних дамб тощо.

Враховуючи недостатньо високий рівень фінансової спроможності навіть уже сформованих у результаті укрупнення ОТГ, говорити про реалізацію масштабних проектів поки зарано. Сьогодні цей інструмент використовують радше як можливість економії під час реалізації відповідних завдань. Разом із тим використання цього інструменту може забезпечити й інші, більш вагомні результати.

Разом із тим необхідне залучення до процесу співробітництва фахівців може бути забезпечене на обласному рівні, оскільки органи регіональної

влади також зацікавлені в максимальному ефекті від реалізації проектів та виконанні органами місцевого самоврядування базового рівня своїх функцій якісно.

Зважаючи на можливість формування єдиного простору для розвитку, слід говорити про різницю в територіальному та географічному розташуванні громад. На нашу думку, найвищий рівень співробітництва мав би спостерігатися серед околиць великих міст, адже передмістя – це розміщення в безпосередній близькості одна від одної територіальних громад, пов'язаних із містом та з іншими економічними, соціальними та історичними зв'язками. Співробітництво між такими громадами просто необхідне, оскільки забезпечить економію на масштабі та можливість використання переваг міста для громад навколо нього. У таких умовах, зокрема, можлива реалізація проектів із водовідведення та водопостачання, які є дороговартісними, проте вкрай необхідними для реалізації у зв'язку з екологічною та кліматичною ситуацією. У цьому контексті можна реалізувати також проекти економічного розвитку та формування певної інвестиційної зони.

Щодо територіальних громад, віддалених від міських центрів, співробітництво має бути спрямоване на подолання проблеми низької привабливості таких громад для підприємницьких структур, оскільки більшість таких суб'єктів прагне розташовуватися та функціонувати в громадах, ближчих до міст та з високою щільністю населення. Низька щільність та високі витрати обмежують приватну конкуренцію для надання суспільних послуг, тому співробітництво може стати ефективним інструментом для подолання таких диспропорцій, альтернативою приватних контрактів. Разом із тим такі територіальні громади мають можливість співробітництва у сфері туризму.

**Висновки з проведеного дослідження.** Співробітництво територіальних громад в Україні лише починає розвиватися та використовуватися як інструмент соціально-економічного розвитку.

Сьогодні воно радше виступає способом забезпечення економії на масштабі для територіальних громад. Проте як ефект економія на масштабі існує для територіальних громад невеликих розмірів, для великих громад вона відсутня, тому доцільним є реалізація іншого завдання співробітництва – формування певного спільного простору та сприяння регіональному розвитку, що виступає результатом співробітництва муніципалітетів в ЄС, проте є цілком на майбутнє для громад в Україні.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бюджетний кодекс України : Закон № 2456-VI від 08.07.2010. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: червень 2018 р.).
2. Монастирський Г.Л. Модернізація технологій управління економічним розвитком територіальних спільнот базового рівня в умовах трансформаційних змін в Україні : дис. ... д.е.н. : 08.00.03 ; ТНЕУ. Тернопіль, 2011. 508 с.
3. Коломієць І.Ф., Пелехатий А.О. Теоретико-практичні аспекти формування об'єднаних територіальних громад в Україні. *Економіка України*. 2017. № 4. С. 46–55. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/EkUk\\_2017\\_4\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/EkUk_2017_4_4).
4. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.
5. Пелехатий А.О., Західна О.Р. Адміністративно-територіальна реформа як інструмент децентралізації фінансових ресурсів. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2014. Вип. 4(108). С. 167–175.
6. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>. (дата звернення: січень 2017 р.).
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР.
8. Про співробітництво територіальних громад : Закон від 17.06.2014 № 1508-VII.
9. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : Закон від 28.12.2014 № 71-VIII.
10. Децентралізація влади. Офіційний сайт. URL : <http://decentralization.gov.ua>.