

**Попова Ю. М.**, кандидат економічних наук, начальник відділу інвестиційної діяльності та проектного менеджменту виконавчого апарату Полтавської районної ради, м. Полтава, Україна

**e-mail:** [popovayuliya777@gmail.com](mailto:popovayuliya777@gmail.com)

**Кононенко М.М.**, кандидат наук з державного управління, голова Полтавської районної ради, м. Полтава, Україна

## Сучасний стан і перспективи розвитку міжмуниципального співробітництва

**Анотація.** У статті досліджено теоретичні та прикладні аспекти міжмуниципального співробітництва (ММС), його законодавче підґрунтя. Обґрунтовано, що метою співробітництва територіальних громад є підвищення якості надання муніципальних послуг населенню, збалансований розвиток територій та добробуту громад на основі реалізації спільних інтересів та цілей. Доведено, що об'єднання різних видів ресурсів (фінансових, кадрових тощо) в рамках співробітництва громад є тим інструментом, який дозволить вирішувати проблемні питання місцевої спільноти. Охарактеризовано основні сфери застосування міжмуниципального співробітництва: поведження з твердими побутовими відходами і покращення екологічного стану; покращення надання послуг; забезпечення пожежної охорони та безпеки; покращення освітніх послуг та інші. Акцентовано увагу на сучасному стані міжмуниципального співробітництва в Україні та в Полтавському регіоні. На основі проведеного дослідження запропоновані перспективи подальшого розвитку співробітництва територіальних громад.

**Ключові слова:** територіальна громада; співробітництво територіальних громад; міжмуниципальне співробітництво; органи місцевого самоврядування; збалансований розвиток територій; децентралізація публічної влади.

**Popova Yuliia**, Candidate of Economic Sciences, The Head of the Department of Investment Activity and Project Management, Poltava District Council, Poltava, Ukraine

**Kononenko Mykhailo**, Candidate of Science in Public Administration, the Chairman of the Poltava District Council, Poltava, Ukraine

## The modern state and prospects for the development of inter-municipal cooperation

**Abstract. Introduction.** The inter-municipal cooperation becomes especially important for Ukraine in the conditions of implementation of the local self-government reform and the reform of the administrative-territorial system. Inter-municipal cooperation offers opportunities for significant progress in addressing topical issues of local development. At the same time, it has a great potential, which can be very useful for ensuring balanced development of territorial communities. The municipalities and communities are the smallest territorial units of public administration and constitute the basic level of local self-government. This does not mean that they are always too small or weak, but often they do not have enough size and resources to perform all the functions that are required of them. In this regard, the best means of strengthening the resource base of the territorial communities are partnership and cooperation.

**Purpose.** The purpose is to research the current state of inter-municipal cooperation and to determine ways of expanding the capacity of local self-government in the development of territorial communities by enhancing their cooperation.

**Results.** The article describes the current state of inter-municipal cooperation. In particular, it was established that the main areas of cooperation in Ukraine are the following: solid household waste management and improvement of the ecological status, improvement of the services providing; providing of fire protection and safety; improvement of educational services, etc.

The study found that the leader of inter-municipal cooperation is the Poltava region. Among the districts is the Poltava district. So, today in this region 7 agreements on inter-municipal cooperation have been registered. At present, experts are working on the conclusion of two more.

**Conclusions.** The author outlines the following directions for the further development of inter-municipal cooperation, such as: involvement of a wide range of public organizations, business entities and residents of the territorial communities in cooperation; development and implementation of joint projects of territorial communities; receiving financial support through the preparation and submission of development projects for contests, participation in grant programs, cooperation with international technical assistance programs, international donor and financial organizations.

**Keywords:** territorial community; cooperation of territorial communities; inter-municipal cooperation; local self-government; balanced territorial development; decentralization of public authority.

**JEL Classification:** O 18, R 58.

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах запорукою збалансованого розвитку національної економіки є організація ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування (далі ОМС), а також забезпечення спроможності (фінансової, інфраструктурної, кадрової тощо) територіальних громад. У зв'язку з цим особливої актуальності набувають питання, пов'язані з активізацією співробітництва територіальних громад, що матиме на меті реалізацію спільних інтересів громад-партнерів такого співробітництва, використання спільних ресурсів, а також відповідних знань і досвіду. Тобто, мовиться про міжмуніципальне співробітництво (далі – ММС).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні та практичні аспекти застосування міжмуніципального співробітництва досліджуються у розрізі кількох наукових напрямів. Зокрема, Л. П. Оленковська досліджує питання зарубіжного досвіду організації та ефективного функціонування міжмуніципального співробітництва; Ф. Біанчі, С. Руссо, Р. Хулст, А. Монфорт, В. В. Засадко присвячують наукові доробки вивченню механізмів міжмуніципального співробітництва на прикордонних територіях; О. І. Гриндей розглядає міжмуніципальне співробітництво як інноваційну форму місцевого розвитку; Н. А. Костіна досліджує міжмуніципальне співробітництво з точки зору публічного управління; В. В. Толкованов і Т. В. Журавель розкривають прикладні аспекти організації співробітництва. Разом з тим, у світлі сучасної державної політики щодо децентралізації публічної влади та реформування місцевого самоврядування більш ґрунтовного дослідження потребує одна з перспективних форм взаємодії органів місцевого самоврядування – міжмуніципальне співробітництво.

**Формулювання цілей дослідження.** Метою статті є дослідження сучасного стану та визначення шляхів розширення можливостей органів місцевого самоврядування у сфері розвитку територіальних громад шляхом активізації їх співробітництва.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** На сьогодні у більшості європейських країн органи місцевого самоврядування наділені широкими повноваженнями у сфері просторового (територіального) розвитку. Міжмуніципальна співпраця базується на відповідному нормативно-правовому і організаційному забезпеченню [1, с. 159]. Аналіз наукових праць закордонних учених, присвячених дослідженню механізмів міжмуніципального співробітництва [2; 3] свідчить, що ММС є також дієвим механізмом розв'язання проблем, пов'язаних із периферійним розташуванням населених пунктів на прикордонних територіях.

Використання механізмів ММС у регіонах України значним чином обумовлене низкою

загальнодержавних проблем у цій сфері, що стосуються недосконалості порядку міжбюджетних розрахунків, слабкості державної підтримки ММС, недостатньої обізнаності населення та представників органів місцевого самоврядування про потенціал ММС [4, с. 109].

У вітчизняному законодавстві, зокрема, Законі України «Про місцеве самоврядування» окреслено можливості для добровільного об'єднання територіальних громад, яке «відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна» [5, ст. 142].

Організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю визначає Закон України «Про співробітництво територіальних громад». Відповідно до цього закону співробітництво територіальних громад являє собою відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюється на договірних засадах у визначених цим Законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень [6]. Суб'єктами співробітництва виступають територіальні громади сіл, селищ, міст. Територіальні громади здійснюють співробітництво через сільські, селищні та міські ради [6, ст. 3].

Відповідно до статті 4 Закону співробітництво територіальних громад здійснюється у 5-ти формах:

1) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами 2 співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;

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

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

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

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

Аналіз наукових джерел [1-4; 8-9] дозволяє з'ясувати сутність міжмуніципального співробітництва

(далі ММС), яке являє собою системну цілеспрямовану співпрацю органів місцевого самоврядування базового рівня (територіальних громад, муніципалітетів) на суміжних територіях. Співпраця, як правило, має довготривалий характер і має на меті розв'язання обопільних проблем та покращення якості надання муніципальних послуг населенню, а також підвищення рівня конкурентоспроможності місцевої економіки. Оскільки органи місцевого самоврядування є найбільш компетентними у питаннях щодо потенціалу, поточних справ і проблем територіальної громади, вони володіють найбільш докладною інформацією про нагальні потреби місцевого населення, а отже, здатні узагальнювати та представляти його інтереси. Наразі до ММС долучаються не лише органи місцевого самоврядування, а й представники приватного бізнесу, громадського сектору, наукової спільноти та інші бенефіціари.

Як свідчить практика, метою організації ММС може бути поєднання зусиль кількох територіальних громад для розв'язання спільних проблем у таких сферах:

- управління послугами технічного характеру (водопостачання, санітарні послуги, утилізація відходів, опалення або громадський транспорт);
- надання соціальних послуг (освіта, медичні послуги, соціальний захист);
- спільне використання адміністративних ресурсів (юридичні послуги, фахівці з управління персоналом, бухгалтери тощо);
- підготовка планів економічного розвитку тощо [7; 8].

У кожній з цих сфер застосовується окремий підхід до фінансування та розподілу витрат. ММС передбачає об'єднання муніципалітетами зусиль та ресурсів (фінансових, кадрових, земельних, інформаційних тощо) з метою отримання обопільної користі.

Органи місцевого самоврядування, які є учасниками ММС, мають можливість отримати ряд переваг, зокрема:

- поєднання своїх ресурсів дозволить ОМС покращити ефективність своєї роботи. Працюючи в команді, у форматі ММС, ОМС можуть: реалізувати ті завдання, які були б не під силу зробити поодиночі; надавати нові види послуг або підвищити якість послуг, які вже надаються ними мешканцям громад (це стосується, зокрема питань переробки й утилізації побутових відходів, водопостачання і водовідведення, транспортної інфраструктури та економічного розвитку тощо);
- більший за кількістю споживчий ринок дозволяє зменшити витрати;
- ОМС-партнери можуть обмінюватись здобутими знаннями і досвідом щодо надання певних послуг. Це сприяє загальному підвищенню їх ефективності;

- підвищується здатність залучення приватних інвестиційних ресурсів, брати участь у проектах публічно-приватного партнерства;
- відкриваються можливості укладання вигідніших контрактів з приватними компаніями [8, с. 6; 9].

Серед економічних переваг ММС В. В. Толкованов і Т. В. Журавель виділяють наступні [8, с. 6]:

- покращення здатності освоєння інвестицій та довіри з боку кредиторів, що дозволяє швидше отримувати позики та залучати кошти з фондів ЄС та інших зовнішніх джерел;
- поява можливості реорганізувати муніципальні послуги шляхом залучення більш кваліфікованого персоналу, мобілізації вже наявних ресурсів;
- створення нових робочих місць та залучення інвестиційних ресурсів шляхом поєднання зусиль для досягнення економічного розвитку і підвищення рівня прозорості.

ММС здійснюється на підставі договору про співробітництво, який окреслює основні умови, форму співробітництва, зобов'язання та відповідальність сторін – суб'єктів співробітництва, відповідні джерела та обсяги його фінансування. Згідно з даними Реєстру договорів про співробітництво територіальних громад [10] станом на 02.07.2018 в Україні укладено 198 договорів про співробітництво між територіальними громадами України. Основні сфери застосування співробітництва в Україні: поведження з ТПВ і покращення екологічного стану (51); покращення надання послуг – ЦНАП, архів, послуги ЖКГ (25); забезпечення пожежної охорони та безпеки (24); покращення освітніх послуг (21); ремонт доріг та узбіч (15); покращення медичних послуг (14); розвиток спорту (8); транспортне сполучення та перевезення пасажирів (5); розвиток туризму (5); соціальний захист (4); розвиток культури (3) та інші [10].

Необхідно зазначити, що Полтавщина є лідером у сфері міжмуніципального співробітництва – на території Полтавської області зареєстровано 65 договорів ММС. Аналіз форм співробітництва свідчить про переважну більшість договорів, укладених з метою реалізації спільних проектів (50 одиниць). Значно менша кількість договорів про спільне фінансування організацій комунальної власності (9 одиниць), делегування повноважень (4 одиниці) та створення комунального підприємства (2 одиниці) [10].

У розрізі сфер застосування ситуація наступна. Найбільша кількість договорів щодо забезпечення пожежної охорони та безпеки (18), а також поведження з ТПВ і покращення екологічного стану (15). Значно менша кількість договорів у сфері надання послуг населенню, покращення медичних послуг, ремонт доріг та утримання узбіч (по 6). Приділяється увага покращенню освітніх послуг (3), впровадженню

IT (проект Smart громада), транспортному сполученню та перевезенню пасажирів, розвитку туризму (по 2). Здійснюється співробітництво у рамках субрегіональної стратегії сталого розвитку (1); у сфері спорту (1), щодо вуличного освітлення (1) та інспектор праці (1).

На сьогодні найбільш активно практику ММС застосовують органи місцевого самоврядування Полтавського району – адміністративно-територіальної одиниці у Полтавській області України. Станом на 02.07.2018 р. на території Полтавського району зареєстровано 6 договорів ММС [10]:

1. Договір про співробітництво Ковалівської, Куликівської та Новоселівської сільських рад Полтавського району у формі спільного утримання комунального підприємства «Красиве село» з метою придбання контейнерів для сміття, обладнання майданчиків для розміщення контейнерів, забезпечення підготовки до будівництва смітесортувальної лінії тощо;

2. Договір про співробітництво Ковалівської, Заворсклянської та Степненської сільських рад у формі реалізації спільного проекту «Створення на базі існуючого комунального підприємства кущового підприємства для надання якісних житлово-комунальних послуг мешканцям суміжних сільських громад»;

3. Договір про утворення спільної архівної установи охоплює 26 сільських рад Полтавського району;

4. Договір про співробітництво Ковалівської та Новоселівської сільських рад у формі спільного фінансування (утримання) дошкільного навчального закладу «Малютко»;

5. Договір про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проекту «Налагодження системи поводження з твердими побутовими відходами на території Мачухівської та Судіївської сільської рад Полтавського району і Плосківської сільської ради Решетилівського району Полтавської області» (міжрайонний договір);

6. Договір про співробітництво Ковалівської, Куликівської та Степненської сільських рад у формі реалізації спільного проекту «Придбання спеціальної снігоочисної техніки, косарки та іншого обладнання».

Враховуючи важливість поглиблення співробітництва територіальних громад Полтавського району у різних сферах наразі проводиться робота щодо укладання ще 3-х договорів про ММС:

– у формі створення комунальної установи «Агенція місцевого розвитку територіальних громад Полтавського району» (сфера діяльності – надання консультацій щодо підготовки та реалізації програм і проектів розвитку територіальних громад; підвищення інвестиційної привабливості району);

– у формі спільного фінансування (утримання) комунального підприємства «Турбота» (сфера діяльності – поводження з ТПВ);

– у формі спільного фінансування (утримання) комунальної організації (установи) «Місцева пожежна охорона в Полтавському районі» (сфера діяльності – забезпечення пожежної безпеки, попередження та ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій).

Результати узагальнення теоретичних положень організації процесу ММС та практичних напрацювань у цій сфері дозволяють зробити припущення, що запорукою подальшого розвитку ММС в Україні в цілому та у Полтавському районі, зокрема, є:

– залучення до співпраці широкого кола громадських організацій, суб'єктів підприємницької діяльності, наукової спільноти та мешканців територіальних громад;

– розробка і реалізація спільних проектів територіальних громад, які базуються на стратегічних планах їх розвитку і відповідають програмам (стратегіям) регіонального розвитку;

– активна участь у грантових програмах, співпраця з програмами міжнародної технічної допомоги, міжнародними донорськими та фінансовими організаціями;

– отримання фінансової підтримки шляхом підготовки і подання проектів розвитку на обласні конкурси проектів розвитку територіальних громад.

**Висновки і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Отже, сутність міжмуніципального співробітництва полягає у реформуванні та оптимізації взаємовідносин адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. Таке співробітництво базується на поєднанні зусиль і ресурсів територіальних громад на взаємовигідних засадах і забезпечує вирішення спільних завдань. Застосування практики ММС органами місцевого самоврядування дозволить їм досягти вищого рівня продуктивності та ефекту синергії, що своєю чергою сприятиме належному виконанню своїх завдань і повноважень, покращенню якості муніципальних послуг, що надаються населенню, а також забезпечуватиме збалансований розвиток територіальних громад. Подальший розвиток ММС має базуватися на залученні до цього процесу місцевої спільноти, бізнесових і наукових структур; врахуванні стратегічних пріоритетів і планів регіонального розвитку; акумулюванні фінансових ресурсів з різноманітних джерел тощо.

Подальші дослідження будуть зосереджені на вивченні можливостей застосування міжмуніципального співробітництва для залучення інвестиційних ресурсів органами місцевого самоврядування.

#### Література:

1. Оленковська Л. П. Зарубіжний досвід організації та ефективного функціонування міжмуніципального співробітництва / Л. П. Оленковська // *Право та державне управління*. – 2013. – № 2 (11). – С. 159-164.
2. Bianchi F. *Inter-municipal Co-Operation: The Managerial Perspective of Local Authorities* / F. Bianchi, C. Russo; Politecnico di Milano. – Milano, 2014, available at: <http://www-sre.wu.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa14/e140826aFinal01072.pdf>
3. Hulst R. *Inter-Municipal Cooperation in Europe* / R. Hulst, A. Montfort. – Berlin: Springer, 2007. – 238 p.
4. Засадко В. В. Використання механізмів міжмуніципального співробітництва в процесі зміцнення економічної безпеки прикордонних міст / В. В. Засадко // *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. – 2014. – Вип. 4(108). – С. 108 – 116.
5. Про місцеве самоврядування : закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/go/280/97-вр](http://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-вр)
6. Про співробітництво територіальних громад : закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
7. Гриндей О. І. Міжмуніципальне співробітництво – інноваційна форма місцевого розвитку / О. І. Гриндей // *Наукові праці ЧДУ*. – 2015. – Вип. 252, Том 263. – С. 54-58.
8. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС) : навчально-практичний посібник / За заг. редакцією В. В. Толкованова, Т. В. Журавля. – Київ, 2016. – 154 с.
9. Костіна Н. А. Розвиток співробітництва територіальних громад (міжмуніципального співробітництва – ММС) в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування / Н. А. Костіна // *Аспекти публічного управління*. – 2017. – 4(11-12). – С. 84-90.
10. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. Реєстр договорів по співробітництву територіальних громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reyestr/>

#### References:

1. Olenkovsjka, L. P. (2013). Foreign experience of the organization and the effective functioning of inter-municipal cooperation. *Pravo ta derzhavne upravlinnja*, vol. 2 (11), pp.159-164.
2. Bianchi, F. and Russo, C. (2014). *Inter-municipal Co-Operation: The Managerial Perspective of Local Authorities*, Politecnico di Milano, Milano, Italy.
3. Hulst, R. and Montfort, A. (2007). *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Springer, Berlin, Germany.
4. Zasadko, V. V. (2014). The mechanisms of inter-municipal cooperation use in the process of strengthening the economic security of border cities. *Socialjno-ekonomichni problemy suchasnogho periodu Ukrainy*, vol. 4 (108), pp. 108 – 116.
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997). The Law of Ukraine “On local government”, available at: [zakon.rada.gov.ua/go/280/97-вр](http://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-вр) (Accessed 01 May 2018).
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014). The Law of Ukraine “On cooperation of territorial communities”, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (Accessed 17 June 2018).
7. Ghryndej, O. I. (2015). Municipal cooperation-innovative form of local development. *Naukovi praci ChDU*, vol.252, pp.54-58.
8. Tolkovanov, V.V. and Zhuravelj, T.V. (2016). *Spivrobotnyctvo terytorialnykh ghromad (mizhmunicipaljne spivrobotnyctvo – MMS)* [Cooperation of territorial communities (inter-municipal cooperation – IMC)], Kyiv, Ukraine.
9. Kostina, N.A. (2017). Development cooperation of local communities (inter-municipal cooperation – IMC) under the implementation of local government reform. *Aspekty publichnogho upravlinnja*, vol. 4(11-12), pp. 84-90.
10. Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine (2018). The register of treaties on cooperation of territorial communities”, available at: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reyestr/> (Accessed 17 June 2018).

