

ГАРКУША Олександр Миколайович, доктор економічних наук, професор, професор кафедри економіки підприємств, Миколаївський національний аграрний університет

## СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД – ДІЄВИЙ ІНСТРУМЕНТ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ

Гаркуша О. М. Співробітництво територіальних громад – дієвий інструмент місцевого розвитку.

**Вступ.** Незалежно від територіальної одиниці, чи то місто чи то село, виникає низка питань, які складно вирішувати власними ресурсами. Проблеми збору, утилізації, вивозу та переробки сміття, прибирання доріг, якісного забезпечення водопостачання та водовідведення, вчасного ремонту та прибирання доріг, безперервного та постійного пасажирського перевезення, організації та утримання пожежної охорони тощо потребують нагального вирішення і є основними для забезпечення добробуту населення.

**Метою** цієї статті є дослідження співробітництва територіальних громад і дієвих інструментів місцевого розвитку, обґрунтування способів вирішення проблем соціального добробуту за допомогою поглибленого аналізу передумов забезпечення співробітництва та створення об'єднань територіальних громад.

**Результати.** Розглянуто переваги міжмуніципального співробітництва. Проаналізовано стан укладання договорів на основі міжмуніципального інструменту та договорів співробітництва. Здійснено трендовий аналіз розвитку співпраці територіальних громад. Проведено поглиблене дослідження співпраці громад та виокремлено низку переваг міжмуніципальних об'єднань. Наведені роз'яснення кожної переваги територіальної співпраці та об'єднань громад.

**Висновки.** Обґрунтовано необхідність співробітництва громад, що є дієвим інструментом місцевого розвитку. Аналіз стану діяльності територіальних громад дає підстави вважати необхідною їх співпрацю та об'єднання на принципах міжмуніципального співробітництва. Співробітництво територіальних громад має значні переваги, що було доведено в дослідженні. Поряд з ними можна додати і наступні: зменшення виробничих витрат та забезпечення заощадженні коштів завдяки обсягам діяльності; посилення переговорних позицій відповідних органів місцевого самоврядування; зменшення чисельності осіб, які отримують економічно обґрунтовані вартісні послуги; збільшення власних інвестиційних ресурсів територіальних громад; підвищення рівня довіри серед кредиторів; можливість залучення зовнішнього державного фінансування.

**Ключові слова:** територіальна громада, регіональна політика, міжмуніципальні інструменти, незалежний регіон.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Основним напрямом вирішення питань розвитку територіальних одиниць є співпраця, об'єднання коштів і зусиль з сусідніми громадами, які в цьому теж зацікавлені. З прийняттям Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [1] у 2014 році механізм такої муніципальної консолідації став реальним та зацікавив багато громад. Цей Закон дає повноваження та визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю. Саме тому аналіз сучасної співпраці та об'єднання територіальних громад може стати дієвим інструментом розвитку регіону.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблематикою розвитку територіальних громад, співпрацею та їх об'єднанням займаються науковці постійно, що підтверджує актуальність даного питання. У працях Гришко Р. [2], Мельничук Ю. [3], Ткачук І. [4], Толкованова В.В. [5], Ігнатова О.В. [6], Маматової О.В. [6], Лагодієнка В.В. [7], Андрусів У.Я. [8], Довгаля О.В. [9] та ін. висвітлюються проблеми, пов'язані з вирішенням

складного економічного питання співпраці територіальних громад та їх об'єднання.

**Формулювання цілей статті.** Метою даної статті є дослідження співробітництва територіальних громад і дієвих інструментів місцевого розвитку. Реалізація поставленої мети досягається шляхом вирішення таких завдань: обґрунтування способів вирішення проблем соціального добробуту за допомогою поглибленого аналізу передумов забезпечення співробітництва та створення об'єднань територіальних громад.

**Викладення основного матеріалу дослідження.** На думку Гришко Р., впроваджена реформа децентралізації сприяла створенню передумов для територіального співробітництва громад, але залишається певна кількість питань. Наразі відсутня модель реалізації територіального співробітництва, що могла б об'єднати зусилля територіальних громад. Відсутність досвіду в формуванні оптимальної моделі співробітництва громад змушує шукати їх, базуючись на ключових поняттях та міжнародному досвіді, не адаптованому до українських реалій [2]. Можна погодитися з науковцем, проте варто зазначити, що з часу прийняття Закону сотні громад уклали

договори про співпрацю, і покращилась ситуація з забезпеченням благоустрою міст і сіл, а також якість послуг в цих регіонах.

Ткачук І. та Мельничук Ю. наголошують, що територіальні громади виступають базовою ланкою створення незалежних регіонів в Україні, де владні повноваження переорієнтовуються на територіальний рівень; послаблюється вплив центральних органів управління на формування стратегій розвитку територіального утворення, лімітно-розподільчі відносини не замінюються еквівалентними фінансово-економічними зв'язками та залежностями. Перебудова економічних відносин, вдосконалення фінансово-економічної спроможності самоврядування актуалізують питання прямої залежності економічних і фінансових можливостей від ефективного господарювання та раціонального використання наявних на території ресурсів. Саме в умовах самоврядування територіальні громади набувають можливостей самостійно, без погодження з відомчими органами управління впливати на формування стратегії розвитку виробництва території [3].

Україна збирається здійснити амбіційну реформу децентралізації. Таким чином, було прийнято нове законодавство, що сприяло співпраці та (можливого) об'єднанню територіальних громад на базовому рівні. Уряд України проголосив плани модернізації адміністративно-територіального устрою України на основі принципу добровільного об'єднання територіальних громад. У зв'язку з цим співпраця громад являє собою гнучкий та інноваційний інструмент для подальшого вдосконалення територіальної організації країни з урахуванням різних факторів, зокрема культурних, соціальних, економічних та інших [4].

Найкращі проекти з розвитку територіальних громад, реалізовані за підтримки проекту «Реформа комунального господарства у Східній Україні» у Полтавській області у 2014–2017 роках, показують чудові результати для вдосконалення комунальних послуг, що надаватимуться місцевою владою на користь громадян. У зв'язку з цим слід вдосконалити національну законодавчу базу. Важливо також звернути увагу на питання інституційної та фінансової підтримки проєктів об'єднання громад, проведення широкої інформаційної кампанії, підвищення рівня обізнаності громадськості, реалізацію навчальних програм для представників основних цільових груп [5]. Результати діяльності та фактичні показники покращення соціального благоустрою є найкращим доказом

дійсності та необхідності гуртування територіальних одиниць.

Співпраця територіальних громад – це нова форма політики місцевого та регіонального розвитку, яка набула розповсюдження в Україні в останні роки. Її поява стала реакцією на існуючі проблеми місцевого самоврядування в Україні, можливі шляхи вирішення яких надає співпраця територіальних громад. Така співпраця має значний потенціал, використовуючи який, територіальні громади можуть одержати суттєву підтримку щодо сталого розвитку незалежно від своїх розмірів. Досвід більшості країн показує, що територіальні громади, як правило, ніколи не бувають повністю самодостатніми незалежно від їх кількості та чисельності наявного населення. Отже, співпраця між територіальними громадами є інноваційною та актуальною формою діяльності. Співпраця може сприяти успішному подоланню наслідків нераціонального функціонування самоврядування та неефективного використання ресурсів, наявних у територіальних громадах, а також недосконалої організації територіальної влади. Суть співпраці полягає в тому, що на договірній основі територіальні громади поєднують свої ресурси та зусилля з метою вирішення існуючих проблем власного розвитку. Саме покращення якості життя членів громади має бути кінцевою метою співпраці. Співпраця характерна для децентралізованої територіальної адміністративної системи, суть якої полягає в наступному: чим вищий ступінь автономії громад, тим більше можливостей у них є для співпраці з іншими зацікавленими територіальними громадами. Основний зміст співпраці полягає в тому, що її слід розглядати як ефективний інструмент підвищення якості адміністративних послуг, вдосконалення управління органами місцевого самоврядування, а також як «перехідну» форму реформування територіальної організації та місцевого самоврядування в Україні [5].

У 2014 році прийнято Закон України «Про співробітництво територіальних громад», в якому зазначено, що співробітництво територіальних громад – це відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених законом формах [1].

Для розуміння об'єднань громад використовується поняття «міжмуніципальне співробітництво» – це самостійна та під власну відповідальність діяльність територіальних громад та органів місцевого самоврядування з вирішення спільних питань місцевого значення. Метою цієї діяльності є створення

належних умов проживання на території, підвищення ефективності надання публічних послуг населенню. Зазначена діяльність – багатогранна і багатоаспектна, вона охоплює всі сфери життєдіяльності громади – інфраструктурну, житлово- комунальну, освітню, охорону здоров'я, екологічну та соціальну безпеку тощо [1].

Так, кількість громад, які використовують механізм міжмуніципального співробітництва в Україні, поступово зростає (табл. 1). За даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального

господарства України станом на 12 березня 2019 таких громад вже було 1355 [10].

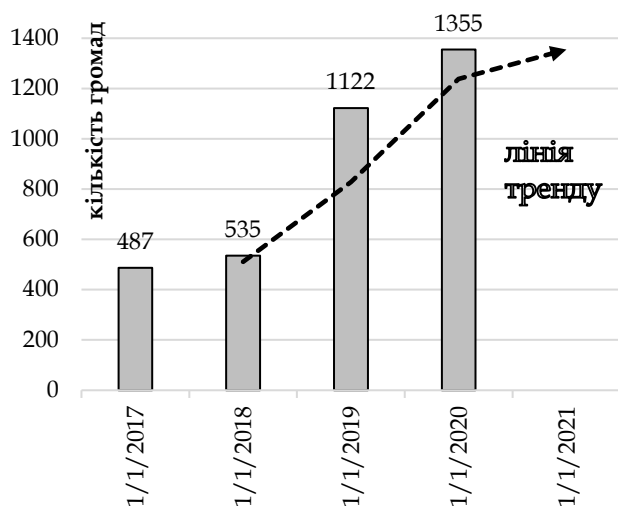
Щороку кількість об'єднань громад стрімко збільшується. Найбільший приріст аналізованого показника мав місце впродовж 2018 року. Так, за цей рік кількість громад зростає з 535 до 1122 од., що дало приріст місцевих територіальних об'єднань громад, які використовують інструмент міжмуніципального співробітництва. Якщо говорити про ймовірність розвитку співпраці територіальних громад, то варто застосувати трендовий аналіз середніх статистичних показників (рис. 1).

Таблиця 1

**Динаміка змін індикатора «Співробітництво територіальних громад» за даними звітів «Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування» у 2017-2019 рр.\***

Дата	Кількість громад використовують інструмент міжмуніципального співробітництва, од.	У порівнянні з попереднім роком, ± од.	Кількість договорів міжмуніципального співробітництва, од.	У порівнянні з попереднім роком, ± од.
01.01.2020	1355	+233	360	+73
01.01.2019	1122	+587	287	+169
01.01.2018	535	+ 48	118	+ 14
01.01.2017	487	+ 29	104	+ 9

\* розраховано автором за даними [10]



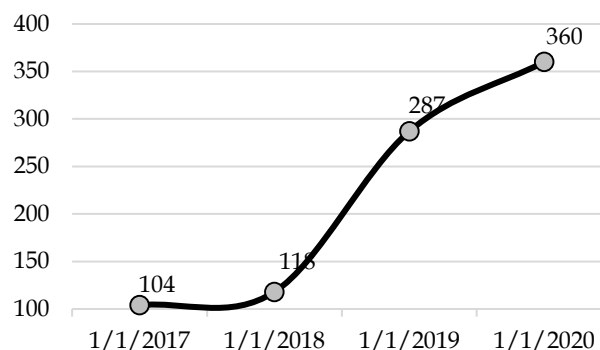
**Рис. 1. Трендовий аналіз динаміки змін показника «Співробітництво територіальних громад» за 2017-2019 рр.\***

\* побудовано автором за даними [10]

Як показав трендовий аналіз, позитивна тенденція є достатньо стійкою і динаміка спостерігається до збільшення кількості громад, які бажають використовувати інструменти міжмуніципального співробітництва і заключати відповідно такі договори.

Значна кількість громад уклали договори муніципального співробітництва і мають низку позитивних зрушень у своїй діяльності. Так, за останні роки показник кількості таких договорів зріс від 104 до 360 (рис. 2). Територіальні громади, зважаючи на існуючий дефіцит бюджетних коштів, мають право обирати співробітництво, в основному

економічне. Насамперед, це пов'язано з тим, що малим громадам притаманні проблеми щодо збереження здатності самостійного надання певних адміністративних послуги у зв'язку з нестачею кадрових, матеріальних і фінансових ресурсів. Об'єднуючись, громади можуть знайти ефективніші підходи у вирішенні цілої низки питань, коли долучають спільні знання і досвід. Більшість територіальних громад, для яких об'єднання не в пріоритеті, мають обмежені ресурси для свого розвитку. Тому лише бажаючи посилити ресурсний потенціал, громади починають співробітничати, що в кінцевому рахунку забезпечує синергетичний ефект вирішення нагальних питань місцевого значення.



**Рис. 2. Динаміка кількості договорів міжмуніципального співробітництва за 2017-2019 рр., шт.\***

\* побудовано автором за даними [10]

Виникає також проблема доцільності співробітництва територіальних громад,

тобто такий прогнозований або передбачуваний стан, кількісні та якісні характеристики якого можуть забезпечити успішне подолання спільних проблем життєдіяльності громад, які вирішили спрямувати зусилля на нівелювання диспропорцій у розвитку та вирішення спільних проблем. При цьому розвиток інфраструктури, підвищення якості

послуг, забезпечення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування є основними завданнями у співробітництві територіальних громад [6].

Можна виокремити низку переваг для територіальних громад, які беруть участь у співробітництві через власні представницькі органи (табл. 2).

Таблиця 2

Аналіз переваг територіального співробітництва\*

Перевага	Опис
Об'єднання ресурсів	- допомагає підвищити рівень життєзабезпечення, тому що територіальні громади спільно можуть досягнути більших результатів, ніж самостійно; - дозволяє надавати нові послуги громадянам або ж підвищити якість послуг, які надаються.
Поліпшення адміністративних умов	- з'являється можливість покращення адміністративних послуг, залучаючи більш кваліфікований персонал через акумуляцію наявних ресурсів.
Розширення можливостей збуту	- більший «ринок» за кількістю споживачів дозволяє зменшити витрати; - органи місцевого самоврядування отримують можливість обмінюватися досвідом та знаннями щодо надання окремих послуг, підвищуючи їх якість.
Вигідні контракти	- виникає можливість укладання вигідніших договорів з приватними юридичними особами; - покращується здатність залучення приватних інвестицій та участі у публічно-приватному партнерстві.
Інвестиційні переваги	- підвищується довіра зі сторони інвесторів та кредиторів, що дозволяє отримувати позики та залучати інвестиційні ресурси донорів швидше.
Працевлаштування	- закладаються передумови для створення нових робочих місць і залучення інвестицій.

\*власна розробка автора на основі [7, 8, 9]

**Висновки та перспективи подальших розвідок.** Отже, аналіз стану діяльності територіальних громад дає підстави зробити висновок про необхідність співпраці та об'єднання їх на принципах міжмуніципального співробітництва.

Співробітництво територіальних громад має значні переваги, що було доведено в дослідженні. Поряд з ними можна додати й наступні: зменшення виробничих витрат та забезпечення заощаджень коштів завдяки обсягам діяльності; посилення переговорних позицій відповідних органів місцевого самоврядування, зокрема у проблемах збільшення

кількості користувачів та отримувачів послуг; зменшення чисельності осіб, які отримують економічно обґрунтовані вартісні послуги, оскільки це досягається завдяки розширенню сфери дії громади; збільшення власних інвестиційних ресурсів територіальних громад, що забезпечується через об'єднання їх з фінансовими ресурсами інших громад; підвищення рівня довіри серед кредиторів; можливість залучення зовнішнього державного фінансування, а також фінансування з приватних джерел, що досягається покращенням співвідношення між витратами та вигодами спільних проектів.

#### Література.

1. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>
2. Гришко Р. Ю. Перманентні складові утворення системи співробітництва територіальних громад в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 1. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1024>
3. *Ткачук І. Г., Мельничук Ю. М.* Господарський механізм мікрорівневого стратегічного розвитку незалежного регіону. *Актуальні проблеми розвитку регіону*. 2019. Вип. 15. Т. 2. С. 140–147.
4. *Melnychuk Yu. M.* Application of systematic approaches to assessing the effectiveness of the bank in conditions of financial independence of the region. *Економічні горизонти*. 2019. № 1(8). С. 36–43.
5. *Tolkovanov V. V.* Territorial communities' cooperation (intermunicipal cooperation – IMC) as an innovative tool for ensuring local economic development and municipal consolidation. *Науковий вісник Полісся*. 2017. № 1(9). Ч. 2. С. 76–80.
6. *Ігнат О. В., Маматова О. В.* Сучасний стан та перспективи розвитку управлінського інструментарію підтримки співробітництва територіальних громад в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2019. Т. 7. № 5. С. 12–21.
7. *Лагодієнко В.В., Довгаль О.В.* Чинники економічного зростання регіонів в умовах диспропорційності «Актуальні проблеми інноваційної економіки» *науковий журнал*. № 3. 2018. С. 15–21.
8. *Лагодієнко В.В., Андрусів У.Я.* Регіональна економічна політика в умовах диспропорційності: шляхи мінімізації. *Український журнал прикладної економіки*. 2018. Том 3. № 2. С. 81–89.

9. *Лагодієнко В.В., Довгаль О. В.* Теоретико-методологічні підходи дослідження сільських територій. *Економіка і фінанси*. № 13. 2018. С. 50-61.

10. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>.

#### References.

1. The Law of Ukraine «On Cooperation of Territorial Communities» from June 17, 2014, № 1508-VII. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>

2. *Hryshko, R. Yu.* (2017). «Permanent components of the formation of the system of cooperation of territorial communities in Ukraine». *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*. № 1. Available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1024>

3. *Tkachuk, I. H., & Melnychuk, Yu. M.* (2019). «Economic mechanism of micro-level strategic development of the independent region». *Aktualni problemy rozvytku rehionu*. № 15(2), pp. 140-147.

4. *Melnichuk, Yu. M.* (2019). Application of systematic approaches to assessing the effectiveness of the bank in conditions of financial independence of the region. *Economies' Horizons*. № 1(8), pp. 36-43.

5. *Tolkovanov, V. V.* (2017). Territorial communities' cooperation (intermunicipal cooperation – IMC) as an innovative tool for ensuring local economic development and municipal consolidation. *Scientific bulletin of Polissia*, № 1 (9). Part 2, pp. 76-80.

6. *Ilnat, O. V., & Mamatova, O. V.* (2019). «Current state and prospects of development of management tools to support cooperation of territorial communities in Ukraine». *Aspekty publichnoho upravlinnia*, № 7(5), pp. 12-21.

7. *Lagodiienko, V.V., Dovgal, O.V.* (2018). «Factors of economic growth of regions in the conditions of disproportion». *Actual problems of innovative economy*. № 3. pp. 15-21.

8. *Lagodiienko, V.V., Andrusiv, U.Y.* (2018). Regional economic policy in the conditions of disproportion: ways of minimization. *Ukrainian Journal of Applied Economics*. Volume 3. № 2. pp. 81-89.

9. *Lagodiienko, V.V., Dovgal, O.V.* (2018). «Theoretical and methodological approaches to the study of rural areas». *Ekonomika i finansy*. № 13. pp. 50-61.

10. *Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlady ta reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia*. [Monitoring of the process of power decentralisation and local governance reform]. Available at: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>.

#### Abstract.

**Harkusha O. Cooperation of territorial communities as an effective tool for local development.**

**Introduction.** Regardless the territorial unit, whether city or village, there are a number of issues that are difficult to solve with their own resources. Problems of garbage collection, utilization, removal and processing, road cleaning, quality water supply and drainage, timely repair and cleaning of roads, continuous and permanent passenger transportation, organization and maintenance of fire protection, etc. need urgent solution and are essential for the welfare of the population.

**The purpose** of this article is research of territorial communities cooperation and effective tools for local development, substantiation of ways of social well-being problem solving by means of the in-depth analysis of preconditions for maintenance of cooperation and creation of territorial communities associations.

**Results.** The advantages of inter-municipal cooperation are considered. The state of concluding agreements based on inter-municipal instrument and cooperation agreements is analyzed. The trend analysis of the cooperation development of territorial communities is carried out. The detailed study of community cooperation has been conducted and a number of benefits in inter-municipal associations have been identified. Explanations of each advantage of territorial cooperation and community associations are given.

**Conclusions.** The need for cooperation was outlined as an effective tool for local development. The analysis of the activities of territorial communities gives grounds to consider the need for cooperation and their unification on the principles of inter-municipal cooperation. Cooperation of territorial communities has significant advantages, which was proved in the study. Along with them you can add the following: reduction of production costs and ensuring savings due to the volume of activities; strengthening the negotiating positions of the relevant local governments; reduction of the number of persons who receive economically justified cost services; increase of investment resources of territorial communities; increasing the level of trust among creditors; the possibility of attracting external public funding.

**Key words:** territorial community, regional policy, inter-municipal instruments, independent region.

Стаття надійшла до редакції 02.05.2020 р.

#### Бібліографічний опис статті:

*Гаркуша О. М.* Співробітництво територіальних громад – дієвий інструмент місцевого розвитку. *Актуальні проблеми інноваційної економіки*. 2020. № 3. С. 76-80.

*Harkusha O.* Cooperation of territorial communities as an effective tool for local development. *Actual problems of innovative economy*. 2020. No. 3, pp. 76-80.