Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка" включено до переліку
наукових фахових видань України з питань економіки
(Наказ Міністерства освіти і науки України від 29.12.2014 № 1528)
www.economy.nayka.com.ua | № 8, 2019 | 29.08.2019 р.

DOI: [10.32702/2307-2105-2019.8.1](https://doi.org/10.32702/2307-2105-2019.8.1)

УДК 322.122

*К. В. Васьківська,
д. е. н., професор, професор кафедри економіки та менеджменту,
Львівський національний університет імені Івана Франка,
Католицький університет Любелський Івана Павла II, Люблін, Польща
ORCID: 0000-0002-1615-3488*

*А. О. Пелехатий,
к. е. н., докторант кафедри економіки та менеджменту,
Львівський національний університет імені Івана Франка
ORCID: 0000-0002-3022-852X*

*Ю. О. Галімух,
аспірант кафедри економіки та менеджменту,
Львівський національний університет імені Івана Франка
ORCID: 0000-0002-3901-7606*

*Л. Д. Лозінська,
аспірант кафедри обліку і аудиту,
ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника»
ORCID: 0000-0001-9993-9875*

СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

*Kateryna V. Vaskivska
Doctor of Economic Sciences, Professor,
Professor of the Department of Economics and Management,
Lviv Ivan Franko National University,
Catholic University of Lyubelsky Ivan Pavel II, Lublin, Poland
Andrij O. Pelechaty
PhD in Economics, Doctoral Student,
Department of Economics and Management, Lviv Ivan Franko National University
Julia O. Galimuk
Postgraduate Student, Department of Economics and Management,
Lviv Ivan Franko National University
Lyubov D. Lozinska
Postgraduate Student,
Department of Accounting and Audit State Pedagogical University
"Vasyl Stefanyk Precarpathian National University"*

COOPERATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

У статті розкрито необхідність співробітництва територіальних громад в умовах фінансової децентралізації, що супроводжується перерозподілом фінансових ресурсів на користь місцевих бюджетів, а повноважень - на користь органів місцевого самоврядування. Підкреслено потребу переосмислення органами місцевого самоврядування фінансової політики в напрямку економії коштів і надання соціальних послуг з метою збільшення їх ефективності та якості, зниження вартості, а інструментів для вирішення цих завдань повинно бути співробітництво муніципалітетів у спільному наданні соціальних послуг. Таке співробітництво може стати ефективним для наступного етапу адміністративно-територіальної реформи. Відмічено, що співробітництво територіальних громад і органів місцевого самоврядування дозволить збільшити економію коштів, витрачених з бюджетів різних рівнів.

The article discloses the necessity of cooperation of territorial communities in conditions of financial decentralization, which is accompanied by redistribution of financial resources in favor of local budgets, and powers in favor of local self-government bodies. The necessity of rethinking financial policy of local self-government bodies in the direction of saving money and provision of social services in order to increase their efficiency and quality, decrease in value, and the tools for solving these problems should be the cooperation of municipalities in the joint provision of social services.

It is noted that the interaction and cooperation of territorial communities with state authorities and local government bodies of higher levels, that is, "vertical cooperation", are well-defined and clearly defined, since they function as part of a unified system, while horizontal cooperation is not defined as compulsory an element of public administration at the local level, because each territorial community acts theoretically and legally independently of other communities by a different management entity s and goals. The logic of the use of the instrument of cooperation of territorial communities for the accomplishment of the tasks and development of the territory through the optimal use of scarce resources and the avoidance of the impact of disadvantageous for the provision of the corresponding social services of the boundaries of the administrative-territorial units of the basic level is proved. Accordingly, the cooperation of territorial communities is defined as the relationship between two or more territorial communities in the person of local self-government bodies, which have the status of legal entities, with the appropriate powers and with the available resource base, on a contractual basis for the implementation of specific tasks.

It was emphasized that such cooperation could become effective for the next stage of administrative-territorial reform. It was noted that cooperation of territorial communities and local self-government bodies will allow to increase the savings of funds spent from budgets of different levels.

В статье раскрыта необходимость сотрудничества территориальных общин в условиях финансовой децентрализации, что сопровождается перераспределением финансовых ресурсов в пользу местных бюджетов, а полномочий - в пользу органов местного самоуправления. Подчеркнуто необходимость переосмысления органами местного самоуправления финансовой политики в направлении экономии средств и предоставления социальных услуг с целью увеличения их эффективности и качества, снижения стоимости, а инструментов для решения этих задач должно быть сотрудничество муниципалитетов в общем предоставлении социальных услуг. Такое сотрудничество может стать эффективным для следующего этапа административно-территориальной реформы. Отмечено, что сотрудничество территориальных общин и органов местного

самоуправления позволит увеличить экономию средств, потраченных из бюджетов разных уровней.

Ключові слова: територіальна громада; органи місцевого самоврядування; співробітництво; децентралізація; політика розвитку регіону.

Key words: territorial community; bodies of local self-government; cooperation; decentralization; regional development policy.

Ключевые слова: территориальная община; органы местного самоуправления; сотрудничество; децентрализация; политика развития региона.

Постановка проблеми. В умовах сучасних змін векторів економічного розвитку відповідно до вимог часу та ринку вимагає удосконалення організація економічного простору країни, регіонів, територій, територіальних громад. Тому економічна наука потребує поглибленого вивчення не тільки шляхів удосконалення економічного простору, але й самого змісту економічних процесів. Динамічні зміни економічного розвитку регіонів, під впливом процесів європейської інтеграції, з урахуванням інвестиційно-інноваційних процесів розвитку регіонів створюють умови для функціонування нових структурних компонентів економічного розвитку регіонів, територій, об'єднаних територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Концепцію розуміння сутності управління функціонування об'єднаних територіальних громад в умовах фінансової децентралізації досліджували вчені-економісти

В. Борщевський [5], І. Вахович [1], Г. Возняк [4], Л. Лисяк [3], М. Козоріз [4], І. Сторонянська [6] та інші. Разом з тим, сучасні виклики економічного розвитку об'єднаних територіальних громад дають підстави стверджувати про необхідність поглибленого вивчення практичних аспектів управління розвитком територіальних громад сільських територій.

Постановка завдання. Мета дослідження - обґрунтувати співробітництво територіальних громад в умовах фінансової децентралізації, в контексті формування та просування політики розвитку регіонів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Фінансова децентралізація в Україні супроводжується перерозподілом 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, що передбачає ефективну реалізацію залежно від економічних та політичних ризиків. Між розміром та чисельністю жителів територіальних громад та рівнем їх спроможності забезпечувати надання відповідних послуг існує пряма залежність. 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 з 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 в громадах з невеликою кількістю жителів та незначною територією. Це пов'язане як з різним рівнем фінансової спроможності таких громад, так і з їх різною ресурсною забезпеченістю (наявністю трудових, природних, зокрема земельних, ресурсів тощо).

Формування об'єднаних територіальних громад з чисельністю жителів 1-3 тис. осіб та низькою фінансовою спроможністю відбулося значною мірою в умовах «першої хвилі» об'єднання, у 2015 році, коли утворення перших ОТГ було питанням політичного значення, і не було поставлено жодних вимог щодо їх формування. Окрім зазначеного, формування об'єднаних громад часто супроводжується проблемою спротиву об'єднанню сільських громад з міською, навколо якої вони розташовані [6]. Незважаючи на економічну доцільність такого укрупнення, жителі сільських громад побоюються втратити важелі впливу та фінансові ресурси, які будуть закумульовані в центрі громади, яким стане місто. Відтак, формуються лише сільські ОТГ, часто навколо міста. В результаті відбувається розірвання економічних, фінансових та інших взаємозв'язків.

Напрямок вирішення зазначених проблем науковці називають використанням механізму співробітництва територіальних громад. 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 року [7], хоча цей інструмент було передбачено як форму відносин між територіальними громадами Конституцією України та Законом «Про місцеве самоврядування в Україні».

Дещо з іншої сторони на співробітництві громад було акцентовано увагу в країнах ЄС. У результаті економічної кризи 2008 року 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. В результаті відбулося зменшення кількості суб'єктів господарювання, зниження показників їх діяльності, зростання рівня безробіття, відтак – обмеженість податкової бази та зменшення надходження податкових платежів до місцевих бюджетів. В умовах фінансової кризи виникла потреба переосмислення органами місцевого самоврядування фінансової політики в напрямку економії коштів та надання соціальних послуг з метою збільшення їх ефективності і якості та зниження вартості. Одним з інструментів для вирішення цих завдань було обрано співробітництво муніципалітетів у спільному наданні соціальних послуг.

У державах з централізованою формою управління базова ланка характеризується невисоким рівнем автономії, обмеженістю наданих компетенцій та ресурсів, що усуває можливість використання співробітництва територіальних громад як інструмента їх розвитку. Натомість воно виступає вагомим інструментом розвитку адміністративно-територіальних одиниць базового рівня саме в країнах з децентралізованою фінансово-управлінською системою. Оскільки на базовому рівні закріплені повноваження, які безпосередньо стосуються забезпечення якості життєдіяльності населення (водопостачання, водовідведення, управління земельними ресурсами, організація транспортного сполучення, збір та утилізація твердих побутових відходів, утримання доріг місцевого значення, культура та спорт, освіта та охорона здоров'я тощо), забезпечення їх своєчасного та якісного надання виступає основним завданням органів місцевого самоврядування. При цьому, взаємодія та співпраця територіальних громад з органами державної влади та органами місцевого самоврядування вищих рівнів, тобто «вертикальне співробітництво», є налагодженим та чітко визначеним, оскільки вони функціонують як складові єдиної системи. Натомість «горизонтальне співробітництво» не визначене обов'язковим елементом державного управління на місцевому рівні, адже кожна територіальна громада теоретично та на законодавчому рівні виступає незалежним від інших громад суб'єктом управління з різними викликами та цілями. Проте, логічним є використання інструменту співробітництва територіальних громад для виконання поставлених завдань та розвитку території через оптимальне застосування обмежених ресурсів та уникнення впливу невігідних для надання відповідної соціальної послуги кордонів адміністративно-територіальних одиниць базового рівня.

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:

- забезпечення фінансових та організаційних можливостей для надання послуг, які не можуть бути реалізовані з різних причин у невеликих за розміром громадах;
- економія коштів при наданні соціальних послуг;
- поліпшення якості наданих соціальних послуг;
- забезпечення максимально ефективної політики соціально-економічного розвитку територіальної громади та формування стабільних і тісних зв'язків з громадами-сусідами.

Рис. 1. Співробітництво територіальних громад як система*

**Джерело: побудовано авторами*

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 і служби. Це право підтверджене також і ст. 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Детально основні засади та умови співробітництва територіальних громад в Україні визначені 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 статті 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 з тим, співробітництво можна розглядати також в контексті формування та просування політики розвитку регіону (рис. 2).

Договори про співробітництво укладаються між невеликою кількістю громад. 91 договір зі 119 укладених у 2014-2017 рр. – це угоди між 2-5 учасниками. Це свідчить про новизну цього інструмента та відсутність досвіду їх укладання. Разом з тим, з часом співробітництво стає дедалі популярнішим інструментом територіальних громад. Якщо у 2014-2015 рр. було укладено лише 32 договори, то у 2016 – вже 37. В 1,4 разу зросла кількість укладених договорів у 2017 році. А станом на 1 липня 2018 року, тобто за перше півріччя, їх укладено уже 75, тобто в 1,5 рази більше, ніж у попередньому році [8]. Дослідження тих сфер соціально-економічного розвитку територіальних громад, яких стосувалися договори про співробітництво, дозволяє 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, утримання ЦНАПу та архівної установи, фінансування культурних та освітніх заходів, створення, модернізація, утримання комунальних підприємств, організація пасажирських перевезень, газопостачання, відновлення водозахисних дамб тощо.

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

**Джерело: побудовано авторами*

Враховуючи недостатньо високий рівень фінансової спроможності навіть вже сформованих у результаті укрупнення ОТГ, говорити про реалізацію масштабних проектів поки зарано. Сьогодні цей інструмент використовують радше як можливість економії при реалізації відповідних завдань. Разом з тим, використання цього інструменту може забезпечити і інші, більш вагомні результати. Їх можна розглянути на досвіді зарубіжних країн, зокрема прикладів співробітництва гмін (сільських рад) у Польщі.

Для прикладу, у 2008 році у Люблінському воєводстві (південно-східна Польща) органи місцевого самоврядування п'яти гмін уклали договір про співробітництво з метою пропаганди своїх муніципалітетів всередині воєводства та країни загалом. У результаті партнерських взаємовідносин на площі у 620 кв. км та кількістю жителів 16000 осіб було створено зону співробітництва «Dolina Zielawy». Договір про співробітництво був рамковим, проте визначав основні цілі взаємовідносин:

- максимізація залучення фінансових ресурсів ЄС у конкуренції з іншими муніципалітетами;

- оптимізація витрат на певні види діяльності.

Окрім того, за цей час було реалізовано і менші за витратами спільні проекти, зокрема закупівлю електроенергії для потреб муніципалітетів на базі зони співробітництва «Dolina Zielawy», який, починаючи з 2011 року, триває і надалі, а також створення підприємства з енергетичного забезпечення зони.

Оскільки в Україні поки що неможливо отримати фінансову підтримку з ЄС у таких обсягах, як у Польщі, то можливим є отримання фінансової допомоги від міжнародних фінансових і донорських організацій, які діють в Україні (Проект ПРООН «місцевий розвиток, орієнтований на громаду», численні програми ЄС та Ради Європи із фінансової і технічної співпраці, Швейцарського бюро співробітництва (SDC), Швейцарського центру ресурсів та консультацій з питань розвитку» (Skat), що фінансують українсько-швейцарський проект «Підтримка децентралізації в Україні» (DESPRO), Німецького товариства міжнародного співробітництва (GIZ), Шведського агентства з питань міжнародного співробітництва і розвитку (SIDA), Канадського агентства міжнародного розвитку (CIDA), Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) та інших).

Урахування можливостей тісної взаємодії територіальних громад в напрямку 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 рівня.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Підсумовуючи наведене, доцільно підкреслити, що необхідним є затвердження на обласному рівні програми сприяння співробітництва територіальних громад та визначення важелів стимулювання такої взаємодії. Важливим є визначення тих напрямків 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 визначених 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 з бюджетів різних рівнів;
- по-третє, визначення на рівні регіону завдання для реалізації сприятиме охопленню значної території для реалізації, тобто буде мати масштабний ефект.

Пропозиція використання інструменту співробітництва територіальних громад для реалізації регіональної політики соціально-економічного розвитку буде максимально ефективною в умовах завершення першого етапу адміністративно-територіальної реформи в Україні, тобто в умовах вже сформованих та функціонуючих ОТГ. Забезпечити ефективне співробітництво між ОТГ з відповідним пакетом повноважень, фінансовою та ресурсною базою і територіальною громадою села, селища або невеликого міста є важким завданням, оскільки існують розбіжності у їх можливостях.

Література.

1. Вахович І. М. Дослідження ендегенної складової в еволюції концептуальних засад територіального розвитку / І. М. Вахович, М. Забедюк // Економічний форум : наук. журн. – Луцьк : РВВ ЛНТУ, 2011. – №2. – С.96-102.
2. Ливдар М. Формування структури видатків для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку держави / М. Ливдар // Збірник наукових праць. «Ефективність державного управління». – 2010. – Вип. 25. – С. 442 - 449.
3. Лисяк Л. В. Міжбюджетні трансферти як інструмент забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів / Л. В. Лисяк, М. К. Дяченко. // Науковий вісник ЧДІЕУ – 2012. – № 2 (14). – С. 55-59.
4. Козоріз М. А., Возняк Г. В. Бюджетний федералізм як напрям реструктуризації фінансових відносин «держава-регіон» // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. Економічний простір України: регіоналізація та інтеграція в умовах суспільних трансформацій: [зб. наук. пр.] / НАН України. Ін-т регіональних досліджень ; Ред. кол. : Відп. ред. Є. І. Бойко. - Львів, 2011.- Вип. 1(87). - С. 61-67.
5. Розвиток сільських територій в системі євро інтеграційних пріоритетів України: [монографія] / НАН України. Ін-т регіональних досліджень; наук. ред. В. В. Борщевський. – Львів, 2012. – 216 с.
6. Сторонянська І.З., Патицька Х.О. Проблеми та напрями оптимізації процесу формування ОТГ: за результатами першого етапу адміністративно-фінансової децентралізації. Регіональна економіка. НАН України. ДУ «Ін-т регіональних досліджень ім. М.І. Долишнього НАНУ». Львів, 2017. № 4. С. 65-78.
7. Про співробітництво територіальних громад Верховна Рада

України; Закон від 17.06.2014 № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (дата звернення: 08.07. 2019 р.).

8. Аналітичний звіт щодо практики використання потенційними суб'єктами співробітництва примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад. Інститут Громадянського Суспільства. CouncilofEurope. К., 2016. URL: http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/06/Analit_Zvit_Spivrobitn.pdf. (дата звернення: 12.07. 2019 р.).

References.

1. Vachovych I., M. Zabedjuk. Doslidzennia endogennoi skladovoi w ewolucii konceptualnych zasad terytorialnogo rozwytku /Ekonomichnyj forum : nauk. zurn. Luck : RVV LNTU, 2011. № 2. 96-102 p.
2. Lyvdar M. Formuwannia struktury wydatkiw dlia zabezpechennia stalogosocialno-ekonomichnogo rozwytku derzawy. Zb. nauk. prac. "Efektuwnis derzawnogo uprtawlinnia"/ 2010/ Vup. 25. 442-449 p.
3. Lysiak I.V., Diachenko M.K. Mizbjudzetni transferty jak instrument zabezpechennia socialno-ekonomichnogo rozwytku regioniv / Naukowyj wisnyk ChDIEU. 2012. № 2 (14). 55-59 p.
4. Kozoriz M.A., Vozniak G.V. Bjudzetnyj federalism jak napriam restruktyrizaciji finansowych vidnosyn „derzawa – region”/ socialno-ekonomichni problemy suchasnogo periodu Ukrainy : regionalizacija ta integracija w umowach suspilnych transformacij : zb. nauk. prac. / NAN Ukrainy. In-t regionalnych doslidzen; Red. kol. : Vidpov. red. J.I. Bijko. Lviv. 2011. Vyp. 1 (87). 61-67 p.
5. Rozwytok silskich terytorij w systemi jewrointegracijnych priorytetiw Ukrainy : [monografiia] / NAN Ukrainy. In-t regionalnych doslidzen; nauk. red. V.V. Borszczewskij. Lviv. 2012. 216 p.
6. Storonianska I.Z., Patycka Ch.O. Problemy ta napriamy optymizaciji procesu formywannia OTG : za rezyltatamy perszogo etapuadministratywno-finansowoi decentralizaciji. Regionalna ekonomika. NAN Ukrainy. DU "In-t regionalnych doslidzen imeni M.I. Doliszneho". Lviv. 2017. № 4. 65-78 p.
7. Pro spiwrobitnyctwo terytorialnych gromad Verchowna Rada Ukrainy; Zakon vid 17.06.2014 № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (data zwernennia : 08.07. 2019 p.).
8. Analitychnyj zwit szczodopraktyky wykorystannia potencijnymy subjektamy spiwrobitnyctwa prymirnych form dogoworiw pro spiwrobitnyctwo terytorialnych gromad. Instytut Gromadskogo Suspilstwa. CouncilofEurope. К., 2016. URL: http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/06/Analit_Zvit_Spivrobitn.pdf (data zwernennia : 12.07. 2019 p.).

Стаття надійшла до редакції 28.07.2019 р.