

УДК 352.072.2

DOI: https://doi.org/10.31521/modecon.V36(2022)-18

Сердюк О. І., кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри публічного управління та адміністрування, Полтавський державний аграрний університет, м. Полтава, Україна

ORCID: 0000-0003-0926-9623

e-mail: olha.serdiuk@pdaa.edu.ua

Перспективи розвитку міжмуніципальної співпраці громад в Україні

Анотація. Актуалізовано увагу до проблематики міжмуніципальної співпраці громад в Україні. Метою статті є висвітлення результатів соціологічного дослідження відносно проблематики та перспектив обґрунтування на цій основі пропозицій в частині розвитку міжмуніципальної співпраці територіальних громад в Україні. Зроблено висновок, що міжмуніципальна співпраця як елемент державної політики на сьогодні займає достатньо важливе місце в системі пріоритетів як соціально-економічного розвитку, так і європейської інтеграції України. Показано, що для України характерною є ситуація, коли рішення, що приймаються органами державного управління стосовно розвитку співробітництва громад недостатньо повно враховують реальний стан справ у цій сфері, оскільки не опираються на глибоке знання предмета в достатньому обсязі. Висвітлено результати експертного опитування щодо проблемних аспектів та перспектив розвитку міжмуніципальної співпраці територіальних громад в Україні. За результатами проведеного експертного опитування (вивчення громадської думки мешканців територіальних громад, експертів, представників громадських організацій, агенцій регіонального розвитку, науковців, підприємців, працівників місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування) виявлено негативні передумови й перешкоди розвитку міжмуніципальної співпраці. За результатами дослідження обґрунтовано пріоритетні заходи, які необхідно реалізувати з метою активізації співробітництва територіальних громад.

Ключові слова: територіальні громади; міжмуніципальна співпраця; експертне опитування; проблеми й перспективи; напрями стимулювання.

Serdiuk O. I., PhD, Docent, Docent of the Department of Public Management and Administration, Poltava State Agrarian University, Poltava, Ukraine

Prospects for the Development of Inter-Municipal Community Cooperation in Ukraine

Abstract. Introduction. Attention to the issues of inter-municipal cooperation of communities in Ukraine has been updated. Today, most territorial communities are subsidized, which does not allow them to implement important investment, in particular infrastructure, projects on their own. On the other hand, the communities do not have sufficient support from the central and regional authorities. In such conditions, inter-municipal community cooperation becomes a promising alternative for attracting internal resources for local economic development.

Purpose. The purpose of the article is to highlight the results of a sociological study regarding the problems and perspectives and to substantiate on this basis proposals regarding the development of inter-municipal cooperation of territorial communities in Ukraine.

Results. It was concluded that inter-municipal cooperation as an element of state policy today occupies a rather important place in the system of priorities for both socio-economic development and European integration of Ukraine. It is shown that Ukraine is characterized by a situation where decisions made by state administration bodies regarding the development of community cooperation do not fully take into account the real state of affairs in this area, as they are not based on deep knowledge of the subject to a sufficient extent. The results of an expert survey on problematic aspects and prospects for the development of inter-municipal cooperation of territorial communities in Ukraine are highlighted. Based on the results of the conducted expert survey (study of public opinion of residents of territorial communities, experts, representatives of public organizations, regional development agencies, scientists, entrepreneurs, employees of local state authorities and local self-government bodies) revealed negative prerequisites and obstacles to the development of intermunicipal cooperation.

Conclusions. According to the results of the research, the priority measures that must be implemented in order to activate the cooperation of territorial communities are substantiated. Forms of implementation of cooperation of territorial communities are defined, in particular: (1) development of institutional elements of cooperation; (2) cross-border development of clusters on the territory of one of the two neighboring communities; (3) interregional development and implementation of joint projects in the spheres of economy and society.

Keywords: territorial communities; intermunicipal cooperation; expert survey; problems and prospects; areas of stimulation.

JEL Classification: H10; H73; H77; O18.

Постановка проблеми. Міжмуніципальна співпраця як елемент державної політики на сьогодні займає достатньо важливе місце в системі пріоритетів як соціально-економічного розвитку, так і європейської інтеграції України. Проте для України характерною є ситуація, коли рішення, що

¹Стаття надійшла до редакції: 23.12.2022

Received: 23 December 2022

приймаються органами державного управління стосовно розвитку співробітництва громад недостатньо повно враховують реальний стан справ у цій сфері, оскільки не опираються на глибоке знання предмету в достатньому обсязі. За результатами проведеного експертного опитування (вивчення громадської думки мешканців територіальних громад, експертів, представників громадських організацій, агенцій регіонального розвитку, науковців, підприємців, працівників місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування) виявлено негативні передумови й перешкоди розвитку міжмуніципальної співпраці. За результатами дослідження обґрунтовано пріоритетні заходи, які необхідно реалізувати з метою активізації співробітництва територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Концептуальний базис управління публічною політикою у сфері забезпечення місцевого соціально-економічного розвитку системно напрацьований у публікаціях таких науковців, як К. Колесникова [1, с. 41-45], Н. Філіпова [2], В. Мартиненко [3, с. 16-22] та інших. Безпосередньо практичні кроки відносно втілення в життя інструментів та засобів органів місцевого самоврядування та формування для цього відповідного ресурсного забезпечення узагальнено в працях М. Міненка [4], В. Нагаєва [5, с. 151-157], С. Кравченка [6, с. 83-89] та інших науковців. Практичні механізми втілення публічної політики, у тому числі у сфері міжмуніципальної співпраці громад щодо забезпечення місцевого соціального й економічного зростання стали предметом наукових дискурсів таких науковців, як В. Цветков [7, с. 248-252], С. Липсет [8, с. 290-297], Т. Васильців, І. Білецька та О. Мульська [9, с. 276-287] та ін.

Однак, попри наявність достатньо великої кількості напрацьовань в частині співпраці територіальних громад, ситуація постійно змінюється, що потребує нових методичних рекомендацій для органів місцевого самоврядування щодо управлінських процедур і особливостей активізації та ефективізації міжмуніципального співробітництва.

Формулювання цілей дослідження. Метою статті є висвітлення результатів соціологічного дослідження відносно проблематики, перспектив та обґрунтування на цій основі пропозицій у частині розвитку міжмуніципальної співпраці територіальних громад в Україні.

Основні результати дослідження.

Міжмуніципальне співробітництво, як елемент публічної політики, на сьогодні займає достатньо важливе місце в системі пріоритетів як соціально-економічного розвитку, так і європейської інтеграції України. На різних щаблях влади, починаючи від Президента України й закінчуючи органами місцевого самоврядування, дедалі активніше обговорюються наявні проблеми та формуються перспективні

пропозиції щодо розвитку співпраці територіальних громад.

Цій проблематиці присвячено величезну кількість наукових публікацій, політичних дискусій, громадських ініціатив, а також численних нормативно-правових актів центральних, регіональних та місцевих органів влади. Про міжмуніципальну співпрацю як невіддільний атрибут конвергенції України та ЄС постійно наголошується під час роботи спільних робочих груп та комісій, а також у виступах представників Європейського Союзу та членів делегацій відповідних європейських держав.

Водночас для України характерною є ситуація, коли рішення, що приймаються владою, недостатньо повно враховують реальний стан справ у сфері співробітництва територіальних громад, оскільки не опираються на глибоке знання предмету в достатньому обсязі. Це призводить до певної декларативності державної політики та її невідповідності інтересам й потребам відповідних інституцій і пересічних громадян, що здійснюють практичну реалізацію проєктів в аналізованій сфері.

З метою вивчення наявного стану справ у сфері співробітництва територіальних громад, виходячи з оцінок його безпосередніх учасників – мешканців територіальних громад, експертів, представників громадських організацій, агенцій регіонального розвитку, науковців, підприємців, працівників місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування проведено соціологічне опитування, результати якого дали підстави для наступних висновків.

Практично рівнозначним є розуміння специфіки міжмуніципального співробітництва громад. Найбільш розповсюдженим тлумаченням цього поняття є реалізація спільних проєктів органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання та громадських організацій з використанням грантових ресурсів і фінансування відповідних заходів. Проте, варто зазначити, що в такому випадку протиріччя застосування терміну «міжмуніципальна співпраця» в цьому ракурсі виникає при ґрунтовному аналізі інституційного забезпечення процесів співпраці, яке на сьогодні знаходиться у неповноцінному стані та практично перешкоджає формуванню ефективних партнерських відносин між громадами.

Важливою складовою дослідження потрібно вважати результати відповідей на запитання, суть яких полягала у виявленні чинників найбільшого негативного впливу на розвиток співробітництва територіальних громад на сьогодні та ранжування цих чинників.

За результатами відповідей на ці запитання можна зробити висновок про збереження високої вагомості впливу нормативно-правових обмежень на розвиток співпраці територіальних громад.

Респондентами також відзначається збільшення негативного впливу на розвиток співробітництва

територіальних громад в Україні складних процедур налагодження відповідних відносин, що пояснюється, як об'єктивними труднощами, так і суб'єктивними чинниками, пов'язаними з недостатньою розвиненістю інфраструктури територій та слабким кадровим забезпеченням відповідних служб. Це свідчить про необхідність суттєвого поліпшення технічного оснащення та кадрового забезпечення співпраці громад.

Стабільний негативний вплив на співпрацю територіальних громад в Україні протягом останніх років, на думку опитаних, чинить також низька компетентність регіональних і місцевих органів влади, нездатних ефективно розв'язувати проблеми, що виникають. Причому негативний вплив цього чинника зростає, що може свідчити про перекладання населенням частини відповідальності за ускладнення процедур співпраці на представників влади, в тому числі місцевої.

Водночас респондентами відзначається зростання освітнього (кваліфікаційного) рівня учасників співпраці, а саме зниження відсотка негативного впливу цього чинника на активізацію тих, чи інших заходів спільної діяльності. Таку тенденцію можна вважати позитивною, оскільки все ще існує потреба у покращення інтелектуально-кадрового та професійного забезпечення процесів підготовки й спільної реалізації низки проєктів у соціальній та економічній сферах.

Закономірним залишається отриманий у результаті опитування висновок про те, що основними напрямками розв'язання проблем активізації в Україні міжмуніципальної співпраці громад в короткотерміновому періоді є створення спільних узгоджувальних таку діяльність структур і спрощення процедур співробітництва, в ідеалі – переведення формату такої співпраці у цифрову площину.

Вагому роль відіграє також освітній напрям реформування сфери співробітництва громад, про що свідчить відсоток, наданий респондентами чинника запровадження програм фахової перепідготовки державних службовців та реалізація навчально-освітніх проєктів для мешканців громад з метою розвитку підприємництва, а також реалізації спільних бізнес-проєктів між суб'єктами господарювання з різних територій.

Водночас позитивно можна розцінювати низьку частку респондентів, які схиляються до думки про необхідність пошуку напрямів до розв'язання проблем співробітництва громад у напрямі егалітарних підходів, зокрема, шляхом надання спеціального статусу депресивних територій та відповідних пільг для їх мешканців.

Загалом, результати відповідей дозволяють стверджувати про необхідність реформування інфраструктурного та кадрового забезпечення системи міжмуніципальної співпраці громад з метою підвищення її ефективності та інтенсивності впливу на

спільний місцевий соціально-економічний розвиток. Крім того, за результатами експертного опитування (думка незалежних експертів – представників громадських організацій; науковців, які спеціалізуються на проблемах міжмуніципальної співпраці; працівників місцевих органів державної влади; підприємців, які мають досвід реалізації підприємницьких проєктів кластерного характеру) виявлено певні закономірності та перешкоди подальшого розвитку різного роду практик співпраці.

Інституційно-правове та нормативне забезпечення системи співробітництва територіальних громад в Україні все ще не набуло свого завершеного вигляду. Попри те, що цю сферу регулює значна кількість як міжнародних, так і вітчизняних нормативно-правових актів (Європейська рамкова конвенція про співробітництво між територіальними громадами або владою, до якої Україна приєдналася у 1993 р., Програма розвитку євро регіонів та багато інших нормативно-правових актів, прийнятих вищими органами державного управління в Україні), основними проблемами їх взаємоузгодження та практичної реалізації залишаються:

- укорінені практика несумлінного виконання чинних законів і державних програм, неоднакове розуміння окремих нормативних положень як міністерствами та відомствами, так і місцевими органами державної влади;
- розпорошення регуляторних функцій, пов'язаних із розвитком сфери міжмуніципальної співпраці, між різними органами державної влади;
- збереження практики надмірного адміністративного впливу на регіональний і місцевий розвиток;
- відсутність критеріїв оцінювання якості та ефективності політики органів місцевого самоврядування, яка призводить до безсистемності при формуванні його нормативно-правового забезпечення і не дозволяє підпорядкувати усі законодавчі акти досягненню єдиної стратегічної мети;
- недостатній рівень впливу норм НПА на перебіг процесів активізації міжмуніципального співробітництва; нечіткість виписаного механізму виділення та використання фінансових асигнувань на розвиток такої співпраці; відсутність приділення уваги таким формам сприяння співробітництву громад, як правова, організаційна, інформаційно-аналітична, методична, маркетингова та ін.

Крім того, недоліками інституційного забезпечення функціонування системи сприяння розвитку міжмуніципальної співпраці у регіонах України є те, що:

- державні органи влади центрального рівня, зокрема міністерства та відомства, у своїй нормотворчій діяльності об'єктивно не враховують ті проблеми та реальні процеси, які відбуваються на місцевому рівні;

- місцеві органи державної влади та місцевого самоврядування, а також єврорегіони, що концентруються на обласному рівні, не володіють достатніми нормотворчими можливостями, оскільки адміністративна система України сьогодні настільки централізована, що регуляторні акти регіональної влади не можуть суттєво впливати на розвиток співпраці територіальних громад;

- самоврядні організації як елемент інституційного забезпечення системи міжмуніципального співробітництва взагалі фактично відсутні. Більшість громадян або не об'єднані в такі організації або не розраховують на серйозне сприяння з їхнього боку, вони позбавлені відповідних адміністративних і фінансових важелів впливу, а громадські організації працюють насамперед в режимі підрядників донорських організацій з виконання відповідних проєктів, виконуючи, скоріше, квазіпідприємницьку функцію, аніж роль самоврядних інституцій.

Виходячи з вищеописаної ситуації, за результатами проведеного експертного дослідження, першочергові зусилля щодо подолання бар'єрів, наявних на шляху розвитку міжмуніципальної співпраці територіальних громад в Україні, а також надання цим процесам на рівні місцевих громад більш цивілізованих форм та сучасного динамізму, необхідно докладати за п'ятьма основними напрямками:

1) підвищення ефективності роботи Міністерства розвитку громад та територій України у напрямі надання співробітництву громад особливого статусу. Це стосується реалізації спеціальних програм, спрямованих на розвиток інфраструктури територій. Крім того, на особливу увагу заслуговує необхідність суттєвого збільшення кількості навчально-освітніх проєктів, що реалізуються в рамках політики сусідства та передбачають підвищення кваліфікації управлінських кадрів органів місцевого самоврядування та малих підприємницьких структур, а також здобуття нових, затребуваних на ринку спеціальностей для мешканців громад;

2) розвиток системи постійних партнерських стосунків і ділових комунікацій між владою, бізнесом та громадськістю, з одного боку, та центральними, регіональними й місцевими органами влади, з іншого. Це дозволить конструктивно обговорювати та своєчасно долати ті проблеми, які чинять деструктивний вплив не лише на поглиблення соціально-економічного співробітництва громад, але і

на соціально-економічний розвиток регіонів України в цілому;

3) істотне збільшення ваги та значення навчально-освітньої компоненти в активізації співпраці як вітчизняних громад, так і українських та сусідніх із ними регіонів країн ЄС насамперед в частині адаптації мешканців українського прикордоння до нових вимог співпраці з європейськими партнерами в умовах сусідства нашої держави з ЄС. До цієї роботи повинні активно залучатися як працівники місцевих органів державної влади та самоврядних інституцій, так і наукові установи та навчально-освітні заклади, насамперед ті, які фінансуються з державного та місцевих бюджетів;

4) лібералізація економічної політики держави в цілому та її внутрішньої складової зокрема. Насамперед це стосується спрощення процедур створення нових підприємств і зменшення фіскального та адміністративно-бюрократичного навантаження на їхню діяльність з метою повнішого розкриття підприємницького потенціалу та підвищення громадянської активності населення. Це дозволить створити сприятливий ґрунт для активізації співпраці бізнесу й стимулюватиме формування нових громадських організацій на місцевому рівні, що супроводжуватиметься активізацією їхньої співпраці зі своїми партнерами з інших громад;

5) поглиблення адміністративно-територіальної реформи з метою подальшої суттєвої децентралізації, спрямованої на приведення бюджетної системи та системи організації влади в Україні до європейських стандартів, що ґрунтуються на принципах субсидіарності та солідарності.

Висновки. Активізація та підвищення ефективності міжмуніципальної співпраці громад в Україні потребує підвищення ефективності роботи Міністерства розвитку громад та територій України у напрямі надання такій співпраці особливого статусу; розвитку системи постійних партнерських відносин і ділових комунікацій між владою, бізнесом та громадськістю, з одного боку, та центральними, регіональними й місцевими органами влади, з іншого; істотного збільшення ваги та значення навчально-освітньої компоненти співпраці сусідніх територіальних громад; лібералізації економічної політики держави в цілому та її регіональної компоненти зокрема; подальшої децентралізації, спрямованої на приведення бюджетної системи та системи організації влади в Україні до європейських стандартів, що ґрунтуються на принципах субсидіарності та солідарності.

Література:

1. Колесникова К. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі системної трансформації. *Публічне управління: теорія та практика* 2013. № 3(15). С. 41-45.
2. Філіпова Н. В. Зміна співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» в системі суспільно-політичної трансформації. *Державне управління : удосконалення та розвиток*. 2015. № 6. URL : <http://www.dy.nauka.com.ua/?or=1&z=865> (дата звернення : 15.12.2022 р.).
3. Мартиненко В. М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики. *Публічне управління: теорія та практика*.

2010. № 1. С. 16-22.
4. Міненко М. А. Трансформація систем державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 6. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=581> (дата звернення : 15.12.2022 р.).
 5. Нагаєв В. М. Публічне адміністрування: електрон. навч. посіб. Харків : ХНАУ, 2018. 278 с.
 6. Кравченко С. О. Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження : монографія. К. : НАДУ, 2008. 296 с.
 7. Цветков В. В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика. К. : Юридична думка, 2007. 336 с.
 8. Lipset S. M. The Social Conditions of Democracy Revisited. *American Sociological Review*. 1994. № 59. P. 1-22.
 9. Vasylytsiv T., Biletska I., Mulska O. Organizational and financial instruments of decentralization and development of united territorial communities in Ukraine: Poland's experience. *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development*. 2021. Vol. 43. No. 2. P. 276-287.

References:

1. Kolesnykova, K. (2013). The relationship between public administration and public administration in the process of systemic transformation. *Publichne administruvannia: teoriya i praktyka*. 3(15). 41-45 [in Ukr.]
2. Filipova, N. V. (2015). Changing the relation between the concepts of «public administration», «public administration», «public administration» in the system of socio-political transformation. *Publichne administruvannia : investyciyi ta rozvytok*. Retrieved from : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=865> [in Ukr.]
3. Martynenko, V. M. (2010). Democratic governance : problems of theory and practice. *Publichne administruvannia : teoriya i praktyka*. 1. 16-22 [in Ukr.]
4. Minenko, M. A. (2013). Transformation of public administration systems into modern models of regulation of society. *Publichne administruvannia : investyciyi ta rozvytok*. Retrieved from : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=581> [in Ukr.]
5. Nahaiev, V. M. (2018). Public administration, KhNAU, Kharkiv, Ukraine. [in Ukr.]
6. Kravchenko, S. O. (2008). Sovereign-Governmental Reform : Theoretical and Methodological Reconciliation and Direct Conduct, NADU, Kyiv, Ukraine [in Ukr.]
7. Tsvietkov, V. V. (2007). Democracy and Public Administration : Theory, Methodology, Practice, Yuryd. dumka, Kyiv, Ukraine [in Ukr.]
8. Lipset, S. M. (1994). The Social Conditions of Democracy Revisited. *American Sociological Review*. 59. 1-22 [in Engl.]
9. Vasylytsiv, T., Biletska, I., & Mulska, O. (2021). Organizational and financial instruments of decentralization and development of united territorial communities in Ukraine : Poland's experience. *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development*. 43.(2). 276-287 [in Engl.]

