

DOI: [https://doi.org/10.24144/2409-6857.2023.2\(62\).85-89](https://doi.org/10.24144/2409-6857.2023.2(62).85-89)
УДК 332.142.2

Побережник Г. В.

МІЖМУНІЦИПАЛЬНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ЯК ІНСТРУМЕНТ РОЗВИТКУ ДЕПРЕСИВНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД РЕГІОНУ

У статті досліджено співробітництво територіальних громад як перспективної форми політики розвитку територіальних громад, яка упродовж останніх років дедалі більше поширюється в Україні. Виявлено проблемні аспекти функціонування територіальних громад. Проаналізовано міжмуніципальне співробітництво територіальних громад Закарпатської області. Підсумовано, що міжмуніципальна співпраця, як частина державної політики країни, здійснює значний вплив на соціально-економічний розвиток територіальних громад і сприяє європейській інтеграції України. За результатами дослідження обгрунтовано пріоритетні заходи щодо розвитку та підвищення ефективності міжмуніципального співробітництва територіальних громад з метою подолання їх депресивного стану. Ключові слова: депресивні територіальні громади, децентралізація, міжмуніципальне співробітництво, місцеве самоврядування, соціально-економічний розвиток

Постановка проблеми. Після реформи децентралізації українські громади отримали значно ширші можливості, в тому числі фінансові та ресурсні, але необхідно розуміти, що більшість громад поза межами обласних центрів та великих міст також успадкували проблеми функціонування та розвитку сільських, віддалених, депресивних територій. Місцевий ресурс для їх соціально-економічного розвитку та забезпечення належної якості життя об'єктивно недостатній. Органи місцевого самоврядування, звичайно, можуть розраховувати на централізовану підтримку, але більш перспективним виглядає варіант внутрішнього розвитку з використанням наявного потенціалу. Міжмуніципальне співробітництво видається найбільш практичним із них. Його активізація здатна забезпечити зайнятість населення, доходи населення, надходження до місцевого бюджету, збільшення валового внутрішнього продукту громад, підвищення інвестиційної спроможності територій.

Депресивні території з огляду на об'єктивні обставини їх віддаленості від регіональних центрів і територій інтенсивного економічного зростання, центрів акумуляції ділової активності, капіталу та інвестицій, інтелектуальних і кадрових ресурсів та інформаційних потоків характеризуються нижчим рівнем інвестиційної привабливості, фінансового економічного

розвитку та якісного функціонування соціальних сфер. Враховуючи ці обставини, а також обмежений ресурсний потенціал органів місцевого самоврядування, перспективним є варіант активізації міжмуніципальних громад у сфері місцевого економічного розвитку шляхом реалізації спільної політики стимулювання розвитку на депресивних територіях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні основи функціонування та розвитку територіальних громад достатньо повно розкрито та розроблено в наукових працях О. Бобровської, І. Дегтярьової, В. Небрата, К. Тищенко та ін. Інституційно-правові та інституційно-організаційні основи державної та суспільної політики забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад висвітлено в дослідженнях С. Граба, Ю.В. Кириченка, В. Наконечного. Практичні положення функціонування та розвитку територіальних громад досліджено та розкрито у працях Р. Лупак, А. Дідич, та К. Попова.

Проте недостатньо уваги приділяється питанням міжмуніципального співробітництва громад. Тому перспективними є подальші наукові дослідження у сфері пошуку нових, більш якісних та ефективних механізмів та інструментів взаємодії територіальних громад, здатних надати новий поштовх до розвитку депресивних територіальних громад України.

Метою статті є виявлення проблемних аспектів функціонування територіальних громад, аналіз міжмуніципального співробітництва територіальних громад Закарпатської області, а також обгрунтування рекомендацій щодо розвитку та підвищення ефективності

©Побережник Г. В., аспірантка кафедри економіки і підприємництва, ДВНЗ «Ужгородський національний університет», e-mail: habriela.poberezhnyk@uzhnu.edu.ua, ORCID ID 0000-0002-3757-226X

міжмуніципального співробітництва територіальних громад з метою подолання їх депресивного стану.

Основні результати дослідження. Стратегічним курсом України на сучасному етапі розвитку суспільства є набуття повноправного членства в Європейському Союзі. Визначивши своїм пріоритетом європейський вектор розвитку, Україна заявила про намір впроваджувати принципи сталого розвитку. Документом, який відображає пріоритети розвитку держави, стала Стратегія сталого розвитку України 2020, одним із пріоритетних завдань якої є реформа децентралізації та державного управління. Основною ціллю політики децентралізації є підвищення самостійності та дієздатності органів місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні. У рамках реформи децентралізації створено об'єднані територіальні громади, розробляються різні моделі взаємодії між ними. Проте нерівномірний соціально-економічний розвиток територіальних громад, віддаленість територій від регіональних центрів і районів інтенсивного економічного зростання, центрів акумуляції ділової активності, капіталу та інвестицій, інтелектуальних і кадрових ресурсів та інформаційних потоків призводять до утворення депресивних територій, які характеризуються низьким рівнем інвестиційної привабливості, фінансового та економічного розвитку та низькою якістю функціонування соціальних сфер.

Сьогодні в Україні, незважаючи на масштабні негативні наслідки війни, найбільш проблемними аспектами функціонування та розвитку депресивних територіальних громад на наш погляд є:

1) відсутність фінансового, інвестиційного та ресурсного забезпечення (насамперед через високу вартість банківського кредитування та відсутність фінансово спроможних інвесторів);

2) дефіцит кваліфікованих кадрів (зумовлений збільшенням масштабів зовнішньої трудової міграції, погіршенням людського капіталу, відсутністю навичок, необхідних для започаткування та здійснення підприємницької діяльності, низьким рівнем престижності праці на селі та високим безробіттям);

3) наявність недоліків у нормативно-правовому регулюванні розвитку суб'єктів малого підприємництва (внаслідок відсутності дієвих економічних стимулів для формування та розвитку інвестиційної діяльності суб'єктів

малого підприємництва та залучення коштів населення на інвестиційні цілі);

4) наявність системних недоліків у середовищі функціонування суб'єктів малого підприємництва у депресивних громадах (нерозвиненість загальної інфраструктури, недостатність об'єктів фінансової та ринкової інфраструктури, нерозвиненість внутрішнього ринку).

Ключовими суб'єктами реалізації політики стимулювання розвитку депресивних територіальних громад є органи місцевого самоврядування. Однак їхні можливості обмежені, а з іншого боку, вони не можуть розраховувати на достатню підтримку центральної та регіональної влади. Саме тому слід звернути увагу на можливості, які відкриваються внаслідок налагодження та розширення масштабів міжмуніципального співробітництва громад у всіх сферах життєдіяльності.

Саме тому з метою стимулювання такого виду співробітництва Верховна Рада України 17 червня 2014 року ухвалила Закон України «Про співробітництво територіальних громад». Відповідно до ст. 1 цього закону «співробітництво територіальних громад [...] – це відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються 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» (Про співробітництво територіальних громад: Закон України в редакції від 12.01.2023 №2867-IX). Міжмуніципальна співпраця є результатом свідомого рішення місцевих мешканців та влади, а характер об'єднання переважно добровільний.

Аналіз впливу міжмуніципального співробітництва на сталий розвиток територіальних громад свідчить про покращення якості послуг, що надаються на їх території шляхом укладання договорів про співпрацю. Так, станом на 1 липня 2023 року 356 територіальних громад України уклали 1464 договорів міжнародного партнерства з муніципалітетами із 62 країн світу, що на 59 договорів більше у порівнянні з минулим періодом [2]. Територіальні громади Закарпатської області є лідерами за кількістю договорів про побратимські відносини. Так, станом на 1 липня 2023 року, територіальні громади Закарпаття

уклали 257 договорів про побратимські відносини.

Щодо міжмуніципального співробітництва всередині країни, то тут воно розвивається дещо повільніше. Станом на початок вересня 2023 року реєстр договорів по співробітництву територіальних громад налічував 997 договорів. Оскільки в цьому списку відображені всі договори, що були укладені з моменту прийняття Закону України «Про співробітництво територіальних громад», тобто з 2014 року, то кількість діючих договорів на сьогодні набагато нижча, що пояснюється тим, що частина громад,

які уклали між собою договори про співпрацю, ввійшли до складу нових об'єднаних територіальних громад, а для інших договорів завершився термін їх дії. Так, станом на 1 липня 2023 року діючими є 315 договорів у 476 територіальних громадах України. Щодо Закарпатської області то за весь період часу було укладено всього 9 договорів про міжмуніципальне співробітництво, з яких станом на 1 липня 2023 року діючими є тільки 5 договорів (табл. 1) у таких сферах діяльності: благоустрій (1 договір), освіта, охорона здоров'я, соцзабезпечення (2 договори), інше (2 договори).

Таблиця 1

Перелік діючих договорів про співробітництво територіальних громад у Закарпатській області станом на 01 липня 2023 року*

Назва договору	Найменування суб'єктів співробітництва, їх місцезнаходження	Строки дії договору
Договір про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проекту щодо розвитку туризму «ГУЦУЛ ЕТНОС»	14 сільських, селищних та міських рад у Рахівському р-ні Закарпатської обл., Надвірнянському, Верховинському, Косівському та Коломийському р-нах, Івано-Франківській обл., та Вишнівецькому р-ні, Чернівецької обл.	З 23.05.2021 до 30.06.2026 року
Договір про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проекту з будівництва та розміщення сміттесортувального заводу на території Полянської сільської ради	16 сільських, селищних та міських рад у Мукачівському, Великобerezнянському, Перечинському, Воловецькому, Свальвському та Міжгірському р-нах Закарпатської обл.	З 23.02.2021
Договір про співробітництво територіальних громад в частині делегування виконання завдань (у сфері первинної медичної допомоги)	Ужгородська міська рада (м. Ужгород), Оноківська сільська рада (Ужгородський р-н)	З 2021 року упродовж 10 (десяти) років
Договір про співробітництво територіальних громад у формі делегування виконання окремих завдань (у сфері містобудування та архітектури)	Міжгірська селищна рада, Синевирська сільська рада (Хустський р-н)	З 04.01.2022
Договір про співробітництво територіальних громад у формі делегування виконання окремих повноважень (спільного фінансування) (у сфері надання соціальних послуг)	Колочавська сільська рада, Синевирська сільська рада (Хустський р-н)	З 27.01.2022

* сформовано автором на основі [4]

Порівнюючи підходи щодо розроблення стратегій розвитку у територіальних громадах та в бізнесі, можна помітити значну різницю, адже підприємства не тільки аналізують власні сильні й слабкі сторони і головні ринкові тенденції, а й ретельно вивчають своїх конкурентів і потенційних партнерів. Під час здійснення оцінки діяльності територіальних громад можна сформуванати думку, що вони існують у вакуумі. Інформація про суміжні територіальні громади здебільшого згадується переліком назв таких

громад в загальній інформації про аналізовану громаду та інколи при порівнянні ключових показників їх діяльності. Надзвичайно рідко розробляються стратегії, в яких враховані як відмінності одних територіальних громад від інших так і спільні з ними інтереси.

Таке не врахування показників діяльності інших громад, як можливих конкурентів, так і партнерів, нівелює можливість правдивої і об'єктивної оцінки реального стану справ і, як наслідок, призводить до формулювання

недосяжних цілей у вигляді сподівань на прихід великого інвестора, який зможе вирішити всі проблеми громади і підвищити цим самим рівень життя населення [1].

Враховуючи все вищевикладене та на основі проведеного дослідження можна виділити такі основні напрями щодо подолання перешкод, які зустрічаються на шляху посилення міжмуніципальної співпраці територіальних громад в Україні:

1) підвищення ефективності роботи Міністерства розвитку громад та територій України у напрямі надання співробітництву громад спеціального статусу з метою реалізації програм, які спрямовані на покращення інфраструктурного забезпечення територіальних громад;

2) удосконалення системи відносин і контактів між підприємством й громадськістю, з одного боку, та центральними, регіональними й місцевими органами влади, з іншого. Це сприятиме своєчасному обговоренню, вирішенню та попередженню виникнення проблем, які можуть чинити негативний вплив на посилення соціально-економічного співробітництва громад зокрема, і на соціально-економічний розвиток регіонів України в цілому;

3) вагоме збільшення уваги до навчально-освітньої складової як чинника поглиблення не тільки міжмуніципальної співпраці територіальних громад, а й співпраці українських громад із сусідніми із ними регіонами країн ЄС. Оскільки це є надзвичайно актуальним для територіальних громад Закарпатської області, яка межує з чотирма країнами ЄС, то територіальним громадам потрібно адаптуватися до вимог співпраці з європейськими партнерами;

4) пом'якшення економічної політики держави. Передусім це стосується полегшення процедури створення нових підприємств і зменшення податкового та адміністративно-бюрократичного навантаження на їхню діяльність з метою повнішого розкриття

підприємницького потенціалу та підвищення громадянської активності населення;

5) здійснення подальшої роботи спрямованої на приведення бюджетної системи та системи організації влади в Україні до європейських стандартів, що ґрунтуються на принципах субсидіарності та солідарності [5].

Висновки і перспективи подальших досліджень. Процеси добровільного утворення територіальних громад та децентралізації адміністративно-територіального устрою в Україні не принесли очікуваного зростання економічного розвитку місцевих територіальних господарських систем. Це зумовлює необхідність формування комплексної політики сприяння економічному розвитку місцевих територій. Перспективним напрямком розвитку територіальних економічних систем є підтримка економічної кооперації в громадах. Розвиток міжмуніципального співробітництва є не лише альтернативою об'єднанню громад, а й ефективним засобом забезпечення економічної спроможності громад в умовах децентралізації. Проекти міжмуніципального співробітництва як інструмент об'єднання ресурсів для покращення надання державних послуг та досягнення чітко визначеної мети можуть і надалі залишатися основою оптимізації адміністративно-територіального устрою країни, подолання депресивності окремих територіальних громад та створення ефективних центрів зростання.

Підсумовуючи результати дослідження можна стверджувати, що міжмуніципальне співробітництво є ефективним інструментом подолання депресивності територіальних громад. Однак слід зазначити, що загальний позитивний вплив та очікуваний результат зміни рівня сталого місцевого розвитку в умовах децентралізації від поширення кооперації у формі міжмуніципальної співпраці слід прогнозувати на більш тривалий період часу. Зважаючи на ці результати, рекомендуємо включення практик міжмуніципального співробітництва у стратегії розвитку депресивних територіальних громад.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кошелюк М. Міжмуніципальна співпраця як стратегічний пріоритет. *Децентралізація*. 2021. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14120>.
2. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади станом на 1 липня 2023 року. *Міністерство відновлення розвитку громад, територій та інфраструктури України*. URL: https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/1296/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3_%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%BC_%D0%BD%D0%B0_01_%D0%BB%D0%B8%D0%BF%D0%BD%D1%8F_2023_%D1%80.pdf.

3. Про співробітництво територіальних громад від 17.06.2014р. № 34. *Законодавство України*: сайт. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>.
4. Реєстр про співробітництво територіальних громад станом на 14.09.2023. *Міністерство відновлення розвитку громад, територій та інфраструктури України*. URL: <https://mtu.gov.ua/content/reestr-dogovoriv-pro-spivrobitnictvo-teritorialnih-gromad.html>.
5. Сердюк О. І. Перспективи розвитку міжмуніципальної співпраці громад в Україні. *Електронне наукове фахове видання з економічних наук «Modern Economics»*. 2022. №36. С. 125-129. URL: <https://modecon.mnau.edu.ua/issue/36-2022/serdiuk.pdf>.

REFERENCES

1. Kosheliuk M. (2021). Mizhmunitsypalna spivpratsia yak stratehichniy priorytet. [Intermunicipal cooperation as a strategic priority]. *Detsentralizatsiia – Decentralization*: website. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/14120> [in Ukrainian].
2. Monitorynh reformy mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady stanom na 1 lypnia 2023 roku [Monitoring of the reform of local self-government and territorial organization of power as of July 1, 2023]. *Ministerstvo vidnovlennia rozvytku hromad, terytorii ta infrastruktury Ukrainy – Ministry of Restoration of Development of Communities, Territories and Infrastructure of Ukraine*: website. Retrieved from https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/1296/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D0%BD%D0%B0_01_%D0%B%D0%B8%D0%BF%D0%BD%D1%8F_2023_%D1%80.pdf [in Ukrainian].
3. Pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad [About the cooperation of territorial communities] (2014). Law of Ukraine, adopted on 2014, Jun 17, 34. *Zakonodavstvo Ukrainy [Legislation of Ukraine]*: website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> [in Ukrainian].
4. Reiestr pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad stanom na 14.09.2023. [Register on cooperation of territorial communities as of 09/14/2023]. *Ministerstv ovidnovlennia rozvytku hromad, terytorii ta infrastruktury Ukrainy – Ministry of Restoration of Development of Communities, Territories and Infrastructure of Ukraine*: website. Retrieved from <https://mtu.gov.ua/content/reestr-dogovoriv-pro-spivrobitnictvo-teritorialnih-gromad.html> [in Ukrainian].
5. Serdiuk O. I. (2022). Perspektyvy rozvytku mizhmunitsypalnoi spivpratsi hromad v Ukraini [Prospects for the development of inter-municipal community cooperation in Ukraine]. *Elektronne naukove fakhove vydannia z ekonomichnykh nauk «Modern Economics» – Electronic scientific publication on economic sciences "Modern Economics"*: website. Retrieved from <https://modecon.mnau.edu.ua/issue/36-2022/serdiuk.pdf> [in Ukrainian].

Отримано 10.09.2023