

[https://doi.org/10.31891/2307-5740-2022-304-2\(2\)-27](https://doi.org/10.31891/2307-5740-2022-304-2(2)-27)

УДК 352.072.2

Олександр ДОРОФЄЄВ

Полтавський державний аграрний університет

<https://orcid.org/0000-0002-8608-0501>

[olexandr.dorofeev@pdaa.edu.ua](mailto:olexandr.dorofeev@pdaa.edu.ua)

## СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ НАРОЩЕННЯ СПІВПРАЦІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ПОЛТАВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

*У дослідженні розкрито актуальність проблематики співробітництва територіальних громад в Україні. Метою дослідження є надання характеристики існуючому стану розвитку співробітництва територіальних громад у Полтавській області України, виявлення слабких місць і проблемних аспектів, обґрунтування напрямів активізації міжмуниципальної співпраці. Проаналізовано кількість угод та кількість партнерів по співпраці територіальних громад у межах однієї угоди про співробітництво. Охарактеризовано активність територіальних громад відносно укладання угод про співпрацю за функціональними напрямками (сферами) співпраці. Представлено інформацію про кількість угод співробітництва територіальних громад регіону у просторовому аспекті. Визначено тривалість міжмуниципальної співпраці громад. Надано характеристику активностей територіальних громад відносно участі в обласному конкурсі проєктів, зокрема в частині використання інструмента міжмуниципальної співпраці. Наведено структуру міжмуниципальної співпраці територіальних громад Полтавської області за сферами співробітництва.*

*Ключові слова: співробітництво громад; державне управління; децентралізація; публічне адміністрування; місцеве самоврядування; міжмуниципальна співпраця.*

Oleksandr DOROFYEV

Poltava State Agrarian University

## STATUS AND PROSPECTS OF INCREASING COOPERATION OF THE TERRITORIAL COMMUNITIES OF THE POLTAVA REGION

*The study revealed the relevance of the issue of cooperation between territorial communities in Ukraine. The purpose of the study is to characterize the current state of development of cooperation between territorial communities in the Poltava region of Ukraine, to identify weak points and problematic aspects, and to substantiate directions for the activation of intermunicipal cooperation. The number of agreements and the number of cooperation partners of territorial communities within one cooperation agreement were analyzed. The activity of territorial communities regarding the conclusion of cooperation agreements by functional directions (spheres) of cooperation is characterized. Information on the number of cooperation agreements of territorial communities of the region in the spatial aspect is presented. The duration of inter-municipal cooperation of communities has been determined. A description of the activities of territorial communities in relation to participation in the regional project competition, in particular in the part of using the instrument of inter-municipal cooperation, is given. The structure of inter-municipal cooperation of territorial communities of Poltava region by spheres of cooperation is given. The applied value of the research results is that the problem areas and obstacles of inter-municipal cooperation of communities in the region have been identified, which is a strong informational and analytical basis for the development of a more effective regional policy of activation and effectiveness of cooperation of territorial communities. The scientific novelty of the research results is that the methodology for analyzing the scope and quality of inter-municipal cooperation of territorial communities of the region has been further developed.*

*Keywords: community cooperation; governance; decentralization; public administration; Local Government; intermunicipal cooperation.*

### Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями

Активна міжмуниципальна співпраця – ознака якісної регіональної політики, зокрема ефективного публічного управління та адміністрування в країні та наявності спроможних територіальних громад, здатних відшуковувати внутрішні резерви і можливості для впровадження в життя проєктів зі забезпечення інфраструктурного та на загаль місцевого соціального і економічного розвитку. Попри те, співробітництво громад дозволяє отримувати ефекти синергії та економії на ресурсах, коли створюються інституції та/чи елементи, що реалізують свої функції і завдання одночасно в двох чи більшій кількості громад.

Однак, попри відповідні переваги, на сьогодні міжмуниципальна співпраця на рівні вітчизняних громад не достатня. Не всі громади використовують цей інструмент, а кількість укладених угод – не велика. Багато з укладених угод мають, скоріше, декларативний характер. Низьким можна вважати й рівень популяризації та, відповідно, мотивації громад до розвитку такої співпраці, адже в країні відсутнє поширення інформації про позитивні практики співробітництва і їх прогресивні результати. Відтак, актуалізувалося завдання ідентифікації та впровадження нових більш ефективних практик розвитку міжмуниципального співробітництва територіальних громад в Україні..

### Аналіз останніх досліджень і публікацій

Методико-прикладні основи дослідження територіальних громад достатньо комплексно опрацьовані та представлені у дослідженнях О. Бобровської [1], І. Дегтярьової [3,с.141-148], В. Небрата [7,с.34-49],

К. Тищенка [9] та інших науковців. Нормативно-правовий та інституційно-організаційний базис започаткування й розвитку співпраці територіальних громад узагальнено і охарактеризовано у публікаціях С. Граба [2,с.25-30], Ю. Кириченко [4,с.451-457], В. Наконечного [6,с.283-289] та інших дослідників. Результати аналізування позитивних практик, а також недоліків і перешкод міжмуниципальної співпраці в Україні розкриті Р. Лупаком та А. Дідич [5,с.248-252], К. Поповою [8,с.290-297].

### Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття

Однак, кожен регіон України специфічний, відповідно, часто результати, які є прикладними для однієї області (низки громад), для інших територій чи регіонів можуть бути не придатними. Це актуалізує більш ретельний аналіз практик співробітництва громад у кожному регіоні зокрема, виявлення специфічних тенденцій і вже на цій основі обґрунтування більш якісних і ефективних управлінських рішень. У цьому дослідженні таким фокусом уваги стала Полтавська область.

### Формулювання цілей статті

Метою статті є надання характеристики існуючому стану розвитку співробітництва територіальних громад у Полтавській області України, виявлення слабких місць і проблемних аспектів, обґрунтування напрямів активізації міжмуниципальної співпраці.

### Виклад основного матеріалу

Це дослідження виконане на основі результатів проекту USAID «Підвищення ефективності роботи і підвітності органів місцевого самоврядування» («ГОВЕРЛА») [10], що були оприлюднені у квітні 2022 р. та базувалися на вивченні реєстру угод співпраці територіальних громад в Україні, опрацюванні інформації зі ЗМІ, а також проведеного експертного опитування представників органів місцевого самоврядування.

Так, виявлено, що рівень співпраці територіальних громад у Полтавській області не високий, однак, у деяких аспектах кращий, ніж у інших областях, у яких проводився аналогічний аналіз. Зокрема в регіоні зафіксовано 119 договорів, предметом яких є співпраця територіальних громад у різних сферах соціально-економічного та суспільного розвитку територій (рис. 1). При тому, більшість угод про співробітництво (30 од.) укладено між двома громадами – партнерами, що логічно. Позаяк, достатньо великою є також кількість угод, в яких бере участь три і більше учасники. Зокрема тристоронніх угод укладено 25, чотиристоронніх – 11, п'ятисторонніх – 20, шестисторонніх – 15. Така практика видається позитивною, адже коли учасників співпраці більше, ніж 2, то це дозволяє розвивати проекти, в яких бере участь велика кількість партнерів, а це покращує ресурсну забезпеченість проектів, посилює можливості контролю їх перебігу і отримуваних результатів.

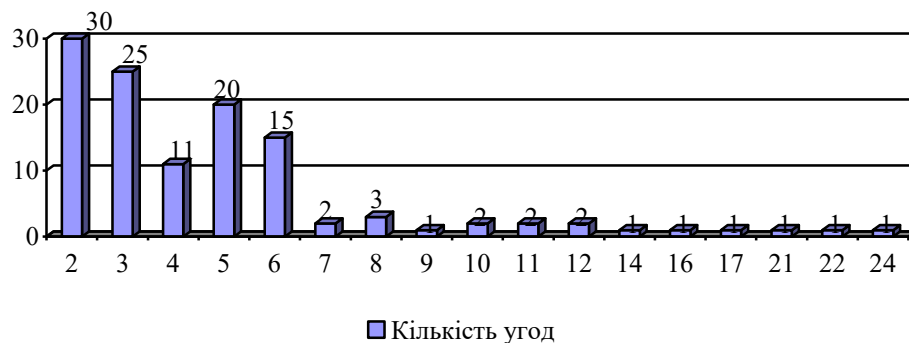


Рис. 1. Кількість угод та кількість партнерів по співпраці територіальних громад у межах однієї угоди у Полтавській області, 2022 р.

Джерело: складено за [10].

З іншого боку, якщо кількість учасників більше 5-6, то такі практики, скоріше, декларативні. Відповідно, 18 зі 119 договорів мають характер угод про наміри, меморандумів про співпрацю і т. п. ОМС слід підтримувати та ініціювати нові угоди про співпрацю, у яких братимуть участь здебільшого громади – сусідки.

Зроблений висновок у значній мірі підтверджується переважанням кількості угод, які стосуються координації діяльності і залучення ресурсів для реалізації спільних проектів (78 од. або 65,5 %) (рис. 2).

Адже значно більш прикладний характер мають угоди, коли чітко визначені обсяги фінансування спільних заходів, чи безпосередньо ухвалено рішення про створення спільного підприємства, організації, установи, будівництво і введення в експлуатацію нового інфраструктурного об'єкту, створення спільного органу управління і т. п. Однак, на сьогодні договори з такими предметами менш чисельні.

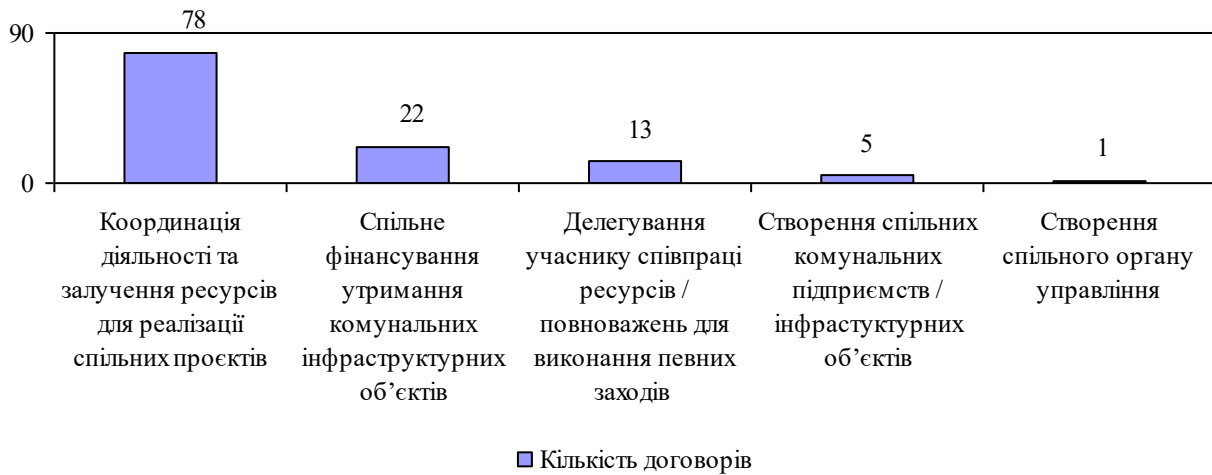


Рис. 2. Кількість угод за напрямками співпраці територіальних громад у Полтавській області, 2022 р.  
Джерело: складено за [10].

Міжмуніципальне співробітництво також все ще не набуло свого поширення на більшості територіях Полтавської області і це негативно. Так, з 60 громад, що були створені в регіоні, лише 29 мають угоди про співпрацю з іншими громадами. Таким чином, більше 50 % громад не активні у сфері міжмуніципальної співпраці. Більше того, якщо врахувати сюди громади, які мають лише по 1 угоді, то частка малоактивних громад зростає до 70 %. Реально активними в сфері соціально-економічної та управлінської співпраці громад Полтавської області є лише біля 12 (рис. 3). Позитивно, що 4 з них мають більше 10 угод про співробітництво, 4 – 5-6 угод і ще 4 по 4 угоди. Важливо звернути увагу на те, що багато з цих громад економічно розвинені, що, з одного боку, свідчить про те, що ці громади мають кращі ресурсні можливості для співпраці, а, з іншого, – про те, що міжмуніципальна співпраця – один зі дієвих засобів активізації місцевого економічного розвитку.

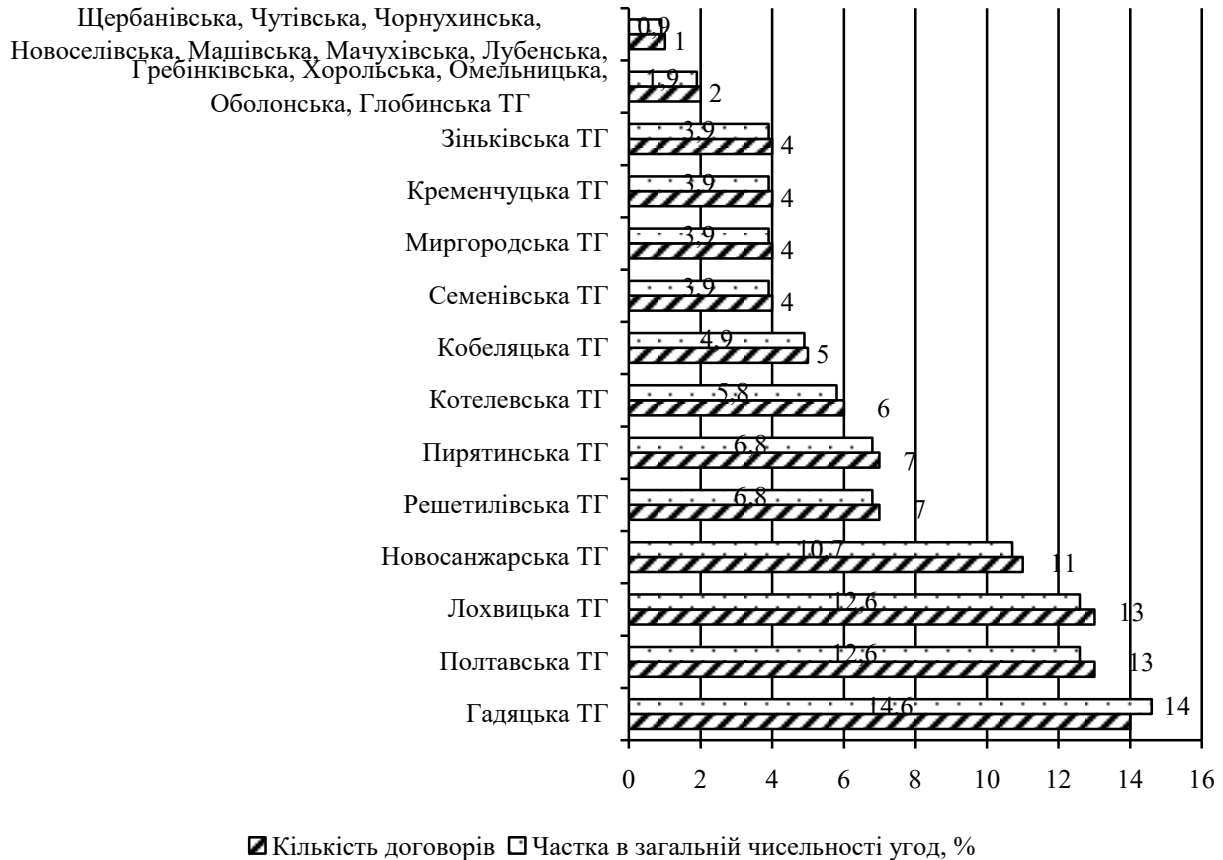


Рис. 3. Кількість угод про співпрацю територіальних громад Полтавської області в розрізі громад, 2022 р.  
Джерело: складено за [10].

Інший недолік міжмуніципальної співпраці громад Полтавської області – це короткостроковість угод (рис. 4). Так, 69 од. або 57,9 % - це угоди строком на 1 рік. Ще 24 од. (20,2 %) – на 2 роки. З іншого боку, на постійній основі реалізуються лише 4 угоди (3,4 %). На загал, середньо (більше 5 років) і довгострокові угоди складають лише 14,3 % від всієї кількості угод у сфері міжмуніципальної співпраці територіальних громад регіону. До позитивного можна віднести те, що окремі громади Полтавської області достатньо активні в частині участі в обласному конкурсі проектів і розглядають його як можливість реалізувати та розвинути власне співробітництво в межах міжмуніципальної співпраці (рис. 5).

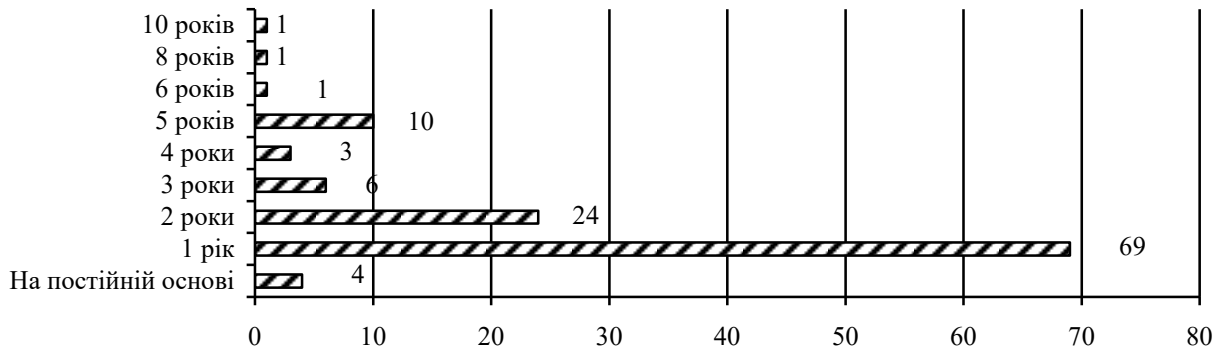


Рис. 4. Строки договорів про співпрацю територіальних громад Полтавської області.

Джерело: складено за [10].

Особливо високою була така активність у 2018-2019 рр., коли частка проектів у аналізованій сфері складала біля 20 %, а таких проектів було профінансовано від 8 до 12 од., середня вартість одного проекту складала 1,25 млн грн. Однак, у 2020-2021 рр. відповідні показники істотно погіршилися, що негативно.

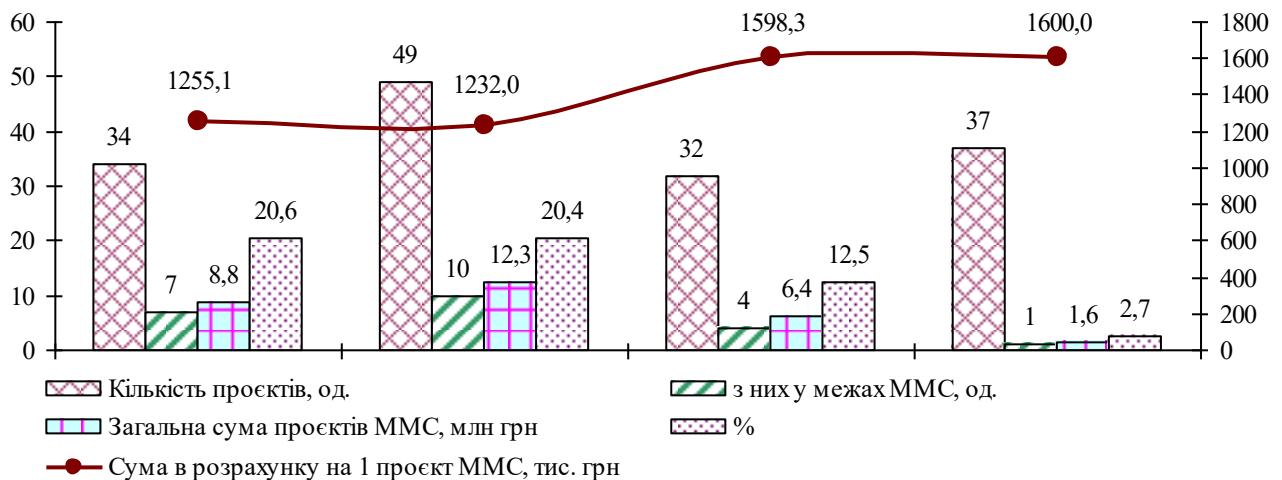


Рис. 5. Активність міжмуніципальної співпраці територіальних громад Полтавської області у межах обласного конкурсу проектів, 2018-2021 рр.

Джерело: складено за [10].

З іншого боку, ведемо мову про достатньо збалансовану структуру сфер міжмуніципальної співпраці територіальних громад Полтавської області (рис. 6), коли третина проектів стосується формування безпечного і комфортного проживання населення. Ще майже чверть – це проекти з покращення адміністративних і муніципальних послуг.



Рис. 6. Структура сфер міжмуніципальної співпраці територіальних громад Полтавської області, 2018-2021 рр.  
Джерело: складено за [10].

Громади достатньо активні й у сферах покращення екологічної ситуації та зростання енергоефективності (кожен п'ятий проєкт у сфері співпраці). При цьому, найменше уваги приділяється міжмуніципальній співпраці в освітньому, науковому та інформаційному забезпеченні розвитку ОМС (лише кожен двадцятий проєкт). Позаяк, нестабільною залишається ситуація з фінансуванням заходів у сфері розвитку співробітництва територіальних громад Полтавської області (рис. 7), що негативно.

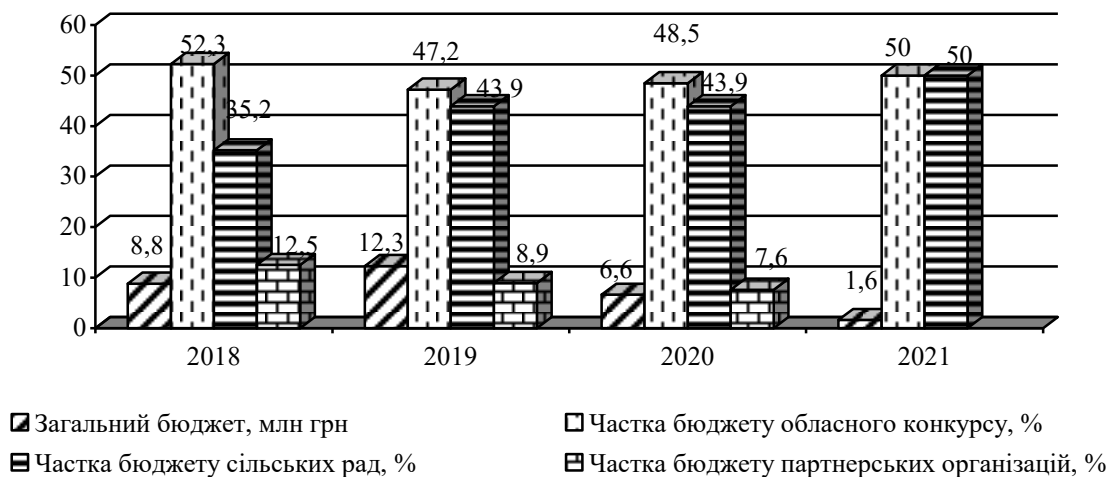


Рис. 7. Обсяги та структура фінансування співпраці територіальних громад у Полтавській області, 2018-2021 р.  
Джерело: складено за [10].

Так, у 2019 р. у цьому напрямі було профінансовано проєктів на суму 12,3 млн грн, а це на 3,5 млн грн більше, ніж у 2018 р. Але з 2020 р. обсяги фінансування лише скорочувалися і склали у 2021 р. 1,6 млн грн, що було у 7,5 рази менше, ніж у 2019 р. Погіршилася й структура фінансування. Так, коштом сільських рад було профінансовано 50 % заходів; ще 50 % - за рахунок бюджету обласного конкурсу, а фінансування за рахунок партнерських організацій взагалі було відсутнім.

#### Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі

Таким чином, ідентифіковано ключові проблемні аспекти міжмуніципальної співпраці громад Полтавської області. Це: значна кількість і частка декларативних угод про співпрацю з надмірною чисельністю її учасників; обмеженість угод, предметом яких є чіткі, конкретні заходи зі створення об'єктів (елементів) твердої інфраструктури, визначені обсяги фінансування, а головне, – джерела його залучення; більшість громад регіону не використовує інструментів міжмуніципальної співпраці; багато угод короткострокові та обмежена кількість практик укладання угод на постійні основи; низькою є активність громад з використання можливостей обласного конкурсу проєктів; зниження обсягів фінансового ресурсу,

який виділяється в області на реалізацію заходів у сфері міжмуніципальної співпраці; малою є частка фінансування проєктів за рахунок партнерських організацій. Відтак, активізація та ефективізація міжмуніципальної співпраці територіальних громад Полтавської області чітко корелює з подоланням цих недоліків.

Подальші наукові дослідження у цьому напрямі стосуються формування управлінських характеристик розвитку співробітництва територіальних громад.

### Література

1. Бобровська О. Ю. Ресурсна теорія в проєкції на розвиток територіальних громад. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2019. Вип. 1(19). URL : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-01\(19\)/14.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-01(19)/14.pdf).
2. Граб С. Політико-правові погляди В. Липинського та М. Драгоманова про місцеве самоврядування в Україні. *Місцева влада й самоврядування в Україні та державах світу: історія та сучасність (аспекти права)*. 2017. Вип. 6. С. 25–30.
3. Дегтярьова І. Теорії регіонального розвитку та їх еволюція як основа сучасного регіонального управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. № 4. С. 141–148.
4. Кириченко Ю. М. Територіальна громада як базовий елемент системи місцевого самоврядування України: теоретичне визначення. *Форум права*. 2012. № 4. С. 451–457.
5. Лупак Р. Л., Дідич А. М. Економічні основи забезпечення конкурентоспроможності підприємства в умовах ринкових відносин. *Науковий вісник ЛТЕУ України*. 2017. Вип. 20.6. С. 248–252.
6. Наконечний В. В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 1. С. 283–289.
7. Небрат В. В. Теоретичні основи дослідження інституційної трансформації економіки. *Економічна теорія*. 2017. № 2. С. 34–49.
8. Попова К. Г. Теоретизація основ місцевого самоврядування в аспекті сучасних управлінських реформ. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 4. С. 290–297.
9. Тищенко К. М. Поняття та основні теорії походження місцевого самоврядування. *Державне будівництво*. 2009. № 1. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2009\\_1\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_1_21).
10. *Звіт за результатами експертного аналітичного дослідження питань співпраці громад Полтавської області*. URL : [https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/1094/%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7\\_%D0%9C%D0%9C%D0%A1\\_%D0%9E%D0%B4%D0%B5%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0\\_%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%8C.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/1094/%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7_%D0%9C%D0%9C%D0%A1_%D0%9E%D0%B4%D0%B5%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0_%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%8C.pdf).

### References

1. Bobrovska, O.Y. (2019). Resource theory in the projection on the development of territorial communities. *Public administration: theory and practice*. Vol. 1 (19). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-01\(19\)/14.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-01(19)/14.pdf).
2. Grab, S. (2017). Political and legal views of V. Lypynsky and M. Drahomanov on local self-government in Ukraine. *Local government and self-government in Ukraine and the world: history and modernity (aspects of law)*. Vшд. 6. pp. 25–30.
3. Degtyareva, I. (2010). Theories of regional development and their evolution as a basis of modern regional management. *Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*. no. 4. pp. 141–148.
4. Kyrychenko, Yu. M. (2012). Territorial community as a basic element of the system of local self-government of Ukraine: theoretical definition. *Law Forum*. no. 4. pp. 451–457.
5. Lupak, R. L., Didych, A. M. (2017). Economic bases of ensuring the competitiveness of the enterprise in market relations. *Scientific Bulletin of LTEU of Ukraine*. Vol. 20.6. pp. 248–252.
6. Nakonechny, V.V. (2014). Basic world models of local self-government: comparative analysis. *Theory and practice of public administration*. Vol. 1. pp. 283–289.
7. Nebrat, V.V. (2017). Theoretical bases of research of institutional transformation of economy. *Economic theory*. no. 2. pp. 34–49.
8. Popova, K.G. (2016). Theorizing of the foundations of local self-government in the aspect of modern administrative reforms. *Efficiency of public administration*. Vol. 4. pp. 290–297.
9. Tishchenko, K.M. (2009). Concepts and basic theories of the origin of local self-government. *State building*. no. 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2009\\_1\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_1_21).
10. Report on the results of an expert analytical study of issues of cooperation between communities of the Poltava region. URL : [https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/1094/%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7\\_%D0%9C%D0%9C%D0%A1\\_%D0%9E%D0%B4%D0%B5%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0\\_%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%8C.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/1094/%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7_%D0%9C%D0%9C%D0%A1_%D0%9E%D0%B4%D0%B5%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0_%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%8C.pdf).