

МЕТОДИКО-ПРИКЛАДНІ ЗАСАДИ СПІВПРАЦІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Олександр ГЛАЗОВ

Полтавський державний аграрний університет

<https://orcid.org/0000-0001-6205-3165>

e-mail: alexandrhlazov@gmail.com

У дослідженні розкрито актуальність дослідження та розробки методико-прикладних засад співпраці територіальних громад в Україні. Метою дослідження є обґрунтування методико-прикладних засад співпраці територіальних громад. Виокремлено теоретичні положення, які обґрунтовують особливості співробітництва територіальних громад. Узагальнено підходи до розуміння територіальної громади – правовий, управлінський, політичний, суспільний, економічний, інтеграційний, науковий. Комплексне розуміння територіальної громади передбачає акцент на інтеграційний підхід. Визначено напрямки діяльності громади, а саме правотворчий, бюджетоутворюючий, управлінський, інформаційний, організаційний, економічний, інфраструктурний, природоохоронний, безпековий, культурний, а також співробітництва та інтеграційний. У рамках визначення особливостей співробітництва територіальної громади розкрито суть поняття співробітництва. Запропоновано дефініцію співробітництва територіальних громад як системи відносин, які виникають усередині громади та при взаємодії з зовнішнім середовищем за прямої чи опосередкованої участі органів місцевого самоврядування, що мають конкретні форми, націлені на ефективне використання ендегенного потенціалу залучених громад з забезпеченням якості життя населення та на найвищій стадії у випадку сусідства допускають процеси інтеграційного характеру.

Ключові слова: державне управління; децентралізація; територіальні громади; місцеве самоврядування; розвиток; співпраця громад.

<https://doi.org/10.31891/mdes/2022-4-21>

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Дослідження територіальних громад має високе практичне значення у практичному сенсі. Однак для повного розуміння можливостей підвищення ефективності діяльності громад необхідне глибинне осмислення їхнього змісту, функцій, завдань, напрямків діяльності. Одним з таких напрямків, який потребує особливої уваги науковців і практиків, є співробітництво. Власне ідеологія посилення владних повноважень громад у значній мірі базується на широких можливостях співробітництва – не лише міжмуніципального, але й з іншими інституційними одиницями. Співробітництво громад постає як один із пріоритетів реформи місцевого самоврядування в Україні; воно використовується багатьма європейськими країнами як інноваційний інструмент для забезпечення місцевого економічного зростання та сталого розвитку.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Концептуальний базис дослідження інституту територіальних громад достатньо комплексно висвітлений у публікаціях О. Бобровської [1], І. Дегтярьової [3,с.141-148], В. Небрати [7,с.34-49], К. Тищенка [9] та інших вітчизняних і зарубіжних дослідників. Інституційно-правові та інституційно-організаційні аспекти становлення і розвитку інституту територіальних громад, у т. ч. в Україні, представлені в працях С. Граб [2,с.25-30], Ю. Кириченко [4,с.451-457], В. Наконечного [6,с.283-289] та інших науковців. Методико-прикладні аспекти функціонування інституту територіальних громад та його ролі в забезпеченні місцевого розвитку аналізуються Р. Лупаком та А. Дідич [5,с.248-252], К. Поповою [8,с.290-297], С. Ліпсетом [10,с.1-22], Т. Васильцівим, І. Білецькою та О. Мульською [11,с.276-287].

ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ СТАТТЯ

Таким чином, на сьогодні, теоретико-методичний базис дослідження проблем співпраці територіальних громад розвинений в достатній мірі. Однак, умови сьогодення потребують його подальшого уточнення.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Метою статті є обґрунтування методико-прикладних засад співпраці територіальних громад.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Керуючись авторським баченням, визначимо основні положення щодо практичної організації співпраці територіальних громад:

1. *Дефініція співробітництва територіальних громад* – це система відносин, які виникають усередині громади та при взаємодії з зовнішнім середовищем (іншими громадами, регіонами, державою, міждержавними інститутами в особі державних, громадських, комерційних організацій чи окремими особами) за прямої чи опосередкованої участі органів місцевого самоврядування, що мають конкретні форми, націлені на ефективне використання ендегенного потенціалу залучених громад з забезпеченням якості життя населення та на найвищій стадії у випадку сусідства допускають процеси інтеграційного характеру (об'єднання). На рис. 1 відображено авторське розуміння досліджуваної категорії.

У дефініції співробітництва закладені важливі цільові орієнтири. Мова йде про: ефективне використання ендегенного потенціалу; забезпечення якості життя населення.



Рис. 1. Зміст та основні характеристики співробітництва територіальних громад

Джерело: авторська розробка

Їх виокремлення потребує авторського обґрунтування, адже в експертних матеріалах основними завданнями співробітництва територіальних громад ставляться підвищення якості послуг, що надаються громадянам, розвиток місцевої інфраструктури, а також покращення муніципального менеджменту та підвищення ефективності діяльності відповідних органів місцевого самоврядування. Це важливі прикладні завдання. Натомість цільові орієнтири співробітництва слід ставити ширшими.

Ефективне використання ендегенного потенціалу територіальної громади актуальне у зв'язку з необхідності забезпечення її спроможності. Ендегенний потенціал громади є комплексною

категорією, оскільки його визначають такі складники, як економічний (виробничий, природно-ресурсний, підприємницький, організаційно-управлінський, інфраструктурний, інноваційний, науково-інформаційний потенціал), фінансовий (бюджетно-податковий, інвестиційний, потенціал реального сектору економіки, потенціал фінансово-кредитних установ, потенціал домогосподарств), людський (демографічний, інтелектуально-трудова, соціально-управлінський, соціально-економічний, соціально-інфраструктурний, культурний). Націленість на ефективне використання ендogenous потенціалу дозволяє комплексно охопити проблемність мобілізації, відновлення, нагромадження та залучення внутрішніх ресурсних можливостей громади. Таку проблемність можна вирішити через об'єднання з ресурсними можливостями інших громад та інституційних одиниць, що визначає основну перевагу співробітництва.

2. Напрямки співробітництва територіальних громад:

- внутрішнє співробітництво – за участі інститутів територіальної громади (постійних, тимчасових);

- зовнішнє співробітництво – з залученням інститутів інших територіальних громад, регіонів, країни, інших країн та їх регіонів, у тому числі з різних сфер діяльності; зовнішнє співробітництво закладається в зміст співробітництва територіальних громад згідно з законодавством України.

Внутрішнє співробітництво визначає внутрішню активність територіальної громади. Це потужний індикатор соціальної взаємодії, самоорганізації та єдності громади як ключових ознак її формування і розвитку. Висока внутрішня активність громади визначає сприятливі передумови для активізації зовнішнього співробітництва, розвиває кадровий управлінський потенціал. Тому громада, яка не відзначається внутрішньою єдністю та активністю, априорі не буде ефективна в різних формах співробітництва за зовнішнім напрямком.

Внутрішній напрямок співробітництва набуває виняткового значення між органами самоврядування та населенням. Розглядаючи взаємодію з громадськістю як процес, що відбувається з ініціативи органів місцевого самоврядування, до основних її функцій слід віднести: участь громадян у визначенні напрямів самоврядної політики; досягнення порозуміння між органами місцевого самоврядування і всіма, пов'язаними з ними суспільними групами; забезпечення реалізації прав та інтересів членів територіальної громади; формування іміджу органів місцевого самоврядування; системні комунікації.

Показовим результатом співробітництва органів місцевого самоврядування з населенням є створення та діяльність громадських організацій. Соціальна робота в територіальній громаді виступає одним з важливих напрямів соціальної діяльності та передбачає створення громадських організацій, планування діяльності соціальних служб, що в своїй діяльності займаються вирішенням конкретних соціальних проблем громади, реалізацією численних громадських ініціатив та соціальних проектів на локальному рівні.

3. Спосіб участі органів місцевого самоврядування (прямої чи опосередкованої) залежать від сфери співробітництва. Є сфери, де органи самоврядування мусять приймати участь, в інших – можуть виконувати роль ініціатора, координатора, контролера співробітництва. З. Сірик пише, що залежно від сфери, змінюється функціональність органів місцевого самоврядування у процесах співробітництва; для прикладу, інвестиційне співробітництво територіальних громад, а надто органів управління адміністративно-територіальних одиниць в рамках яких реалізується право громади на місцеве самоврядування, є досить складним механізмом управління територіальним розвитком; основні складності полягають у тому, що суб'єкти місцевого самоврядування є органами публічної влади, а тому досить складно уявити їх пряму участь в процесі інвестування, вони частіше за все виступають у ролі координатора або регулятора інвестиційних потоків, а також адміністраторів залучених інвестицій з метою гарантування максимальної корисності їх використання.

4. *Форми співробітництва* регламентує Закон України «Про співробітництво територіальних громад». В Україні більшість громад практикує реалізацію спільних проектів. Однак кожна з форм розкриває широкий горизонт можливостей розвитку громади з ефективним використанням її ендogenous потенціалу та забезпеченням якості життя населення.

5. *Стадії співробітництва* роблять акцент на його системність, часову пролонгованість, формалізацію, інтеграцію. Ці стадії є умовними. Вони можуть трансформуватись одна в одну, а можуть одразу виникати на вищих рівнях. Стадія об'єднання територіальних громад у ході співробітництва засвідчує взаємовигідність поєднання їхніх ресурсів і зусиль. Однак для об'єднання громад має бути географічне сусідство. Тому дана стадія співробітництва не завжди є допустимою.

Частішою є практика утворення різних асоціацій, інших форм добровільних об'єднань громад. Власне прийняття рішень про вступ до таких структур чи вихід з них, схвалення угод про об'єднання євро регіонального співробітництва, прийняття рішень про утворення, вступ чи вихід з об'єднання євро регіонального співробітництва в Україні входить до повноважень органів місцевого самоврядування.

6. *Сфери співробітництва* можна розділити на базові і вторинні. Базові сфери в значній мірі визначаються можливістю участі територіальної громади в особі органу місцевого самоврядування у різних формах співробітництва. Законодавчі обмеження не у всіх сферах дозволяють вирішувати питання на місцях. Окрім того, фахівці стверджують, що існує ціла низка послуг, надавати які кожна територіальна громада самостійно (автономно) просто не в змозі; до таких послуг належить: організація повного циклу поводження із твердими побутовими відходами (збір, вивезення, сортування, захоронення); забезпечення транспортного сполучення, у тому числі через будівництво інфраструктурних об'єктів; організація пасажирських перевезень за межі громади; забезпечення пожежної безпеки; надання дошкільної освіти; організація дозвілля та відпочинку.

Однією з головних сфер співробітництва є управлінська. Вона передбачає делегування повноважень іншому суб'єкту згідно переліку повноважень органу місцевого самоврядування, визначеного Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Економічне співробітництво, в основному, охоплює спільне утворення та управління об'єктами комунальної власності, які, як правило, є важливими елементами соціальної інфраструктури та користуються значним попитом з боку населення громад. Економічна сфера співробітництва на практиці тісно переплітається з інфраструктурною. Зокрема, в Україні після активізації реформи децентралізації й утворення об'єднаних територіальних громад, більшість активно почали співпрацювати з іншими громадами задля залучення коштів на розбудову інфраструктурних об'єктів – доріг, закладів освіти (дошкільної), облаштування спортивних майданчиків тощо. Наступним етапом вирішення гострих соціальних проблем має бути стратегічний підхід громад до співробітництва в економічній сфері задля стимулювання бізнесу і самозайнятості в межах їх територій з утворенням сільськогосподарських кооперативів, міжгалузевих кластерів, туристично-рекреаційних скансенів та інших інноваційних просторових бізнес-структур з метою мобілізації інвестиційного потенціалу та підвищення міграційної привабливості. У досвіді співробітництва громад такі рішення втілюються поки недостатньо. Одним з перспективних напрямків є кластероутворення громадами. Співробітництво у формі кластеру є особливим видом партнерських відносин та різновидом міжсекторної співпраці, що являє собою систему взаємопов'язаних підприємств, постачальників, наукових установ, споживачів, органів влади та інших суб'єктів, що співпрацюють для досягнення конкурентоспроможності на місцевому, регіональному та державному рівні. Через утворення кластерів громади можуть не лише консолідувати зусилля на рівні органів місцевого самоврядування, але й залучати різних учасників-представників комерційного, громадського, науково-освітнього секторів, до того ж різних управлінських рівнів. Застосування кластерного підходу при організації співробітництва територіальних громад дозволяє запроваджувати нову галузеву форму такого співробітництва, що забезпечує більш інтегровану діяльність в обраній сфері; цей вид партнерських відносин, передбачаючи комплекс заходів, зменшує потреби в укладенні низки угод для досягнення кінцевої мети.

Обрання сфери співробітництва територіальних громад залежить від гостроти спільних проблем, а також можливостей отримання співфінансування та іншої підтримки з боку вищих інститутів – як правило, центрального органу виконавчої влади та міжнародних фондів. Європейські фонди є більш прихильними до проектів в екологічній, економічній і безпековій сферах. Тому ті громади, які прагнуть вийти на міжнародний рівень у співробітництві, повинні розуміти та обґрунтовувати перспективи власного розвитку з еколого-економічними та безпековими домінантами.

Отже, територіальна громада залишається актуальним об'єктом досліджень в теорії і практиці державного управління. З-поміж численних дискусій щодо змісту територіальної громади беззаперечним залишається людський імператив її розвитку. Діяльність територіальних громад передбачає низку напрямків. Усе більшої ваги набувають можливості співробітництва, форми, сфери, напрямки яких чітко регламентуються законодавчо і вже від самих громад залежить рівень залученості до них. Територіальні громади розвинутих європейських країн, громади в Україні, які активно долучаються до процесів добровільного об'єднання, активізують свою діяльність за напрямком співробітництва. До стимуляторів співробітництва територіальних громад за зовнішнім

вектором, в першу чергу, фахівці відносять ресурсні. Громади отримують можливості об'єднання зусиль і ресурсів для досягнення спільних цілей. Однак окрім численних переваг можуть виникати певні ризики, які теж слід враховувати з розумінням розвитку внутрішньої активності громади. Умовою ефективного співробітництва громад є компетентний управлінський персонал, який у взаємодії з громадськістю, бізнесом та іншими структурами шукає нових можливостей розвитку з націленістю на ефективне використання ендogenous потенціалу та забезпечення якості життя населення.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Теоретичні положення, які обґрунтовують особливості співробітництва територіальних громад, сформувався у межах інституційної теорії, теорії регіональної економіки і розвитку (особливості просторового розвитку), теорії ендogenous розвитку/потенціалу (пріоритет використання внутрішнього ресурсу з доданням зовнішньої залежності території), ресурсної теорії (узагальнення фундаментальної концепції виробничої функції), теорії людського розвитку/потенціалу (вагомість людського чинника у соціально-економічних прогресивних змінах).

Ключовими напрямками діяльності громади є правотворчий, бюджетотворюючий, управлінський, інформаційний, організаційний, економічний, інфраструктурний, природоохоронний, безпековий, культурний, а також співробітництва та інтеграційний. У рамках визначення особливостей співробітництва територіальної громади розкрито суть поняття співробітництва в загальному сенсі та його основні ознаки (мета, діяльність, кооперація, інституційна основа, формальність, адаптація, зміна). Здійснено класифікацію співробітництва в теорії і практиці державного управління за критеріями суб'єктивності, масштабу, кількості учасників, характеру, сфери, перспективи, правового статусу.

Співробітництво територіальних громад – це система відносин, які виникають усередині громади та при взаємодії з зовнішнім середовищем (іншими громадами, регіонами, державою, міждержавними інститутами в особі державних, громадських, комерційних організацій чи окремими особами) за прямої чи опосередкованої участі органів місцевого самоврядування, що мають конкретні форми, націлені на ефективне використання ендogenous потенціалу залучених громад з забезпеченням якості життя населення та на найвищій стадії у випадку сусідства допускають процеси інтеграційного характеру (об'єднання).

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

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бобровська О. Ю. Ресурсна теорія в проекції 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 місце 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 Президенті 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.
10. Lipset S. M. The Social Conditions of Democracy Revisited. American Sociological Review. 1994. № 59. P. 1–22.
11. 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. 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). Вип. 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.
10. Lipset, S.M. (1994). The Social Conditions of Democracy Revisited. American Sociological Review. no. 59. pp. 1–22.
11. 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. Vol. 43. no. 2. pp. 276–287.

METHODOLOGICAL AND APPLIED PRINCIPLES OF COOPERATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES

Oleksandr HLAZOV
Poltava State Agrarian University

The purpose of the study is to substantiate the methodological and applied principles of cooperation of territorial communities.

Approaches to understanding the territorial community are generalized - legal, managerial, political, social, economic, integration, scientific. A comprehensive understanding of the territorial community implies an emphasis on an integration approach. Areas of community activity are identified, namely law-making, budget-making, managerial, informational, organizational, economic, infrastructural, environmental, security, cultural, as well as cooperation and integration. In the framework of determining the features of cooperation of the territorial community, the essence of the concept of cooperation is revealed.

The definition of cooperation of territorial communities as a system of relations that arise within the community and in interaction with the external environment with direct or indirect participation of local governments, which have specific forms aimed at effective use of endogenous potential of communities involved at the highest stage. in the case of neighborhood, integration processes are allowed.

It is shown that the territorial community remains a relevant object of research in the theory and practice of public administration. The activities of territorial communities involve a number of areas. Opportunities for cooperation, forms, spheres, the directions of which are clearly regulated by law and the level of involvement of the communities themselves are becoming increasingly important. The stimulators of cooperation of territorial communities on the external vector are resources. Communities are given the opportunity to join forces and resources to achieve common goals.

The applied significance of the research results is to identify ways, forms, stages and areas of cooperation of territorial communities in Ukraine.

The scientific novelty of the research results lies in the further development of the tools of state policy to ensure local development by improving the mechanisms of cooperation between territorial

Keywords: governance; decentralization; territorial communities; local Government; development; community cooperation.