

## СЕКЦІЯ 4 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

### СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК МЕХАНІЗМ ВЗАЄМОДІЇ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА МІСТ-АГЛОМЕРАЦІЙ COOPERATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES AS MECHANISM OF INTERACTION OF JOINT TERRITORIAL GROUPS AND CITY AGGLOMERATIONS

У статті проаналізовано сучасний стан нормативного регулювання співробітництва територіальних громад і статус міст-агломерацій в Україні. Разом із тим розглянуто функції міста-метрополії. Визначено можливості використання співробітництва територіальних громад (між-муніципального співробітництва) як основи взаємовигідного розвитку міських агломерацій (міст-метрополій) і прилеглих до них об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Обґрунтовано необхідність удосконалення нормативного регулювання механізмів співробітництва територіальних громад і запропоновано шляхи такого вдосконалення (зокрема, шляхом модернізації типових договорів про співробітництво територіальних громад). Указано на необхідність запровадження державно-приватного партнерства в процесі співробітництва територіальних громад.

**Ключові слова:** міські агломерації, об'єднані територіальні громади, співробітництво територіальних громад, функції міста-метрополії, державно-приватне партнерство.

В статье проанализировано современное состояние нормативного регулирования сотрудничества территориальных общин (громад) и статус городов-агломераций в Украине. Вместе с тем рассмотрены функции города-метрополии. Определены возможности использования сотрудничества территориальных общин (межмуниципального сотрудничества) как основы взаимовыгодного развития городских агломераций (городов-метрополий) и прилегающих к ним объединенных территориальных громад (ОТГ). Обоснована необходимость

усовершенствования нормативного регулирования механизмов сотрудничества территориальных громад и предложены пути такого усовершенствования (в частности, путем модернизации типовых договоров о сотрудничестве территориальных громад). Указано на необходимость внедрения государственно-частного партнерства в процессе сотрудничества территориальных громад.

**Ключевые слова:** городские агломерации, объединенные территориальные громады, сотрудничество территориальных громад, функции города-метрополии, государственно-частное партнерство.

The article analyzes the current state of normative regulation of cooperation of territorial communities and the state of regulation of agglomeration cities in Ukraine. Also, the metropolitan functions of the agglomeration city are considered. The possibilities of using the cooperation of territorial communities (intermunicipal cooperation) as the basis of mutually beneficial development of urban agglomerations (metropolitan cities) and adjacent united territorial communities are determined. The necessity of improvement of legislative regulation of mechanisms of territorial communities cooperation is justified and the ways of such improvement are offered (in particular, by the way of modernization of typical contracts of cooperation of territorial communities).

The necessity of implementation of state-private partnership in cooperation of territorial communities is specified.

**Key words:** urban agglomerations, united territorial communities, cooperation of territorial communities, metropolitan city functions, public-private partnership.

УДК 352(477):711.5(477-25+477.83)

**Дроздов Д.В.**

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування  
Полтавська державна аграрна академія України

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Старт реформи децентралізації влади в Україні поставив на порядок денний питання як теоретичного осмислення, так і практичного впровадження дієвого механізму реалізації нових, розширених повноважень об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) з метою забезпечення повсякденних питань функціонування ОТГ, їх співробітництва з територіальними громадами великих міст – центрів агломерацій (міст-метрополій).

Запровадження протягом короткого часу значного обсягу нових нормативних актів паралельно з набуттям досвіду їх

застосування органами місцевого самоврядування потребує надання об'єднаним територіальним громадам дороговказу щодо практичної реалізації набутих ними повноважень, що дасть змогу створити спроможні ОТГ і, таким чином, досягти мети реформи децентралізації. Одним зі шляхів досягнення цієї мети є вдосконалення норм Закону України «Про співробітництво територіальних громад», що дозволить використати передбачені ним правові механізми для активізації співробітництва ОТГ, що де-факто входять до міських агломерацій або межують із ними, з громадами міст-метрополій, шляхом укла-

дення та реалізації договорів про співробітництво.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** В Україні питання механізмів співробітництва територіальних громад у своїх працях висвітлювали українські науковці В.В. Толкованов [10, 13], П.В. Ворона, О. Ілляш, В. Засадко [3], серед закордонних дослідників цієї проблематики відомі своїми працями Ф. Біанчі [1], А. Монфорт, С. Руссо, Р. Хулст [2] та ін. Водночас в опублікованих наукових працях недостатньо досліджено роль співробітництва територіальних громад у процесі створення і функціонування саме об'єднаних територіальних громад, не розкрито роль і перспективи публічно-приватного партнерства в цьому співробітництві.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Невирішеними частинами загальної проблеми є встановлення співвідношення договорів співробітництва територіальних громад і процесів створення ОТГ, визначення можливостей співробітництва територіальних громад міст-агломерацій і прилеглих до них ОТГ та перспектив застосування в цьому процесі договорів про співробітництво територіальних громад.

**Мета статті.** Вбачається необхідним проаналізувати нормативне наповнення Закону України «Про співробітництво територіальних громад», проблеми і перспективи його практичного застосування для вирішення завдань органів місцевого самоврядування в Україні, зокрема ОТГ, що створені або будуть створюватися навколо міст-центрів міських агломерацій (міст-метрополій), визначити шляхи вдосконалення чинного законодавства для покращення стану міжмуніципального співробітництва міст-агломерацій і прилеглих ОТГ.

**Виклад основного матеріалу.** Реформа децентралізації в Україні для її дієвого впровадження потребує пристосування чинних правових механізмів і розробки нових.

Ще до початку реалізації основних етапів реформи децентралізації 24 липня 2014 року набрав чинності Закон України «Про співробітництво територіальних громад» (Закон про співробітництво) від 17 червня 2014 року № 1508-VII [8].

Варто відзначити, що в п. 2 ч. 1 ст. 1 Закону про співробітництво законодавець істотно обмежив «простір» співробітництва територіальних громад, визначивши їх як відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах, у сфері соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості

надання послуг населенню на основі спільних інтересів і цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень.

Але, на наш погляд, такі сфери, як екологічна, інформаційна, інвестиційна та інші складники можливого співробітництва територіальних громад виключені з визначення співробітництва безпідставно, адже це звужує горизонти практичної реалізації Закону про співробітництво, штучно обмежує видільності, на які є запит громади, держави і бізнесу.

Стаття 3 Закону про співробітництво, що визначає суб'єктів співробітництва, також не відповідає реаліям часу й обмежує їх перелік лише територіальними громадами сіл, селищ і міст, і цілком очевидно, вимагає якнайшвидшого розширення цього переліку за рахунок об'єднаних територіальних громад, утворених на підставі Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2014 року № 157-VIII [6], а це вимагає подальшого коригування норм Закону і в частині організації співробітництва, і його форм, і джерел його фінансування тощо.

Також зауважимо, що у статті 4 Закону про співробітництво серед форм співробітництва в жодний спосіб не передбачається залучення інвестора поза колом учасників співробітництва – територіальних громад, хоча участь інших осіб у комунальних підприємствах на умовах співфінансування ані Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7], ані іншими нормативними актами прямо не заборонена.

Більше того, пунктом 2 Указу Президента України «Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік» від 07.12.2016 р. № 545/2016 [12] Кабінету Міністрів України доручено розробити (із залученням органів місцевого самоврядування, їх асоціацій) і затвердити комплекс заходів на 2017 рік, спрямованих на активізацію реформування місцевого самоврядування та державну підтримку добровільного об'єднання територіальних громад. Це передбачало, зокрема, і залучення до проєктів і програм економічного й соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць коштів у рамках державно-приватного партнерства, і налагодження системної роботи органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями щодо виявлення, аналізу та розв'язання спільних для територіальних громад проблем, що виникають у процесі реформування місцевого самоврядування та добровільного об'єднання територіальних громад.

Тобто цим Указом Президента України необхідність і тіснішого співробітництва ОТГ між собою, і можливість залучення для вирішення проблем ОТГ інвестиційних коштів через механізми державно-приватного партнерства не тільки допускається, але прямо передбачається. Однак в Україні спостерігається обмеженість практики державно-приватного партнерства попри необхідність прискореної модернізації об'єктів комунальної власності і на цих засадах – підвищення стандартів соціальних послуг, які надаються населенню територіальних громад, що вимагає залучення великих обсягів інвестиційних, насамперед фінансових, ресурсів [3, с. 110].

У збірнику наукових праць, підготовленому в 2015 році Інститутом законодавства Верховної Ради України, також неодноразово наголошується на фрагментарності правового регулювання реформи децентралізації, декларативності й неузгодженості між собою окремих норм Законів, прийнятих на виконання реформи; указано на необхідність методичного забезпечення процесу реалізації норм Закону про співробітництво та прийняття відповідних підзаконних нормативних актів [4, с. 99, 101, 133]. Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 27.08.2014 р. № 233 було затверджено Примірні форми договорів про співробітництво територіальних громад, однак вони жодним чином не враховують ні існування ОТГ, ні специфіку співробітництва ОТГ та міст-метрополій [11].

Утім, навіть в умовах недостатнього нормативного регулювання великі міста України де-факто виступають потужними центрами локального, регіонального та міжрегіонального рівнів як фокусу (ядра, точки) розвитку й організації соціально-економічного простору країни, виступають «полюсами росту» і продукують інноваційно-інвестиційний вплив на прилеглу територію, що зумовлено наявним інтелектуальним, науковим й освітнім потенціалом, забезпеченістю інноваційною, фінансовою, інформаційною, транспортною інфраструктурою тощо.

Така адміністративна функція метрополійного міста полягає у формуванні програм міжмуниципального співробітництва, узгодженні пріоритетів розвитку метрополії та периферії. Реалізації такої метрополійної функції сприяє також залучення громадських організацій до управління містом-регіональним центром для задоволення груп інтересів мешканців, виробництва, забудовників та інших стейкхолдерів [9, с. 7, 88].

При цьому досвід європейських країн показує, що добровільні об'єднання низових

ланок адміністративно-територіального устрою в приміських зонах столиць й інших мегаполісів (ФРН, Іспанія тощо) є звичною практикою, однак у процесі організації і розвитку співробітництва міст-агломерацій і оточуючих їх ОТГ важливо уникнути системних помилок на кшталт екстенсивної забудови передмість, зберегти баланс інтересів усіх громад, не допустити деградації природних ландшафтів і приміського сільського господарства, розвивати наукоємні й інвестиційно привабливі проекти, на чому наголошувалося в наукових працях задовго до старту реформи децентралізації [10, с. 14].

При цьому в наукових працях виділяють такі функції міста-метрополії: економічна (господарська, фінансова та інвестиційна); інноваційно-креативна (освітня, наукова та інноваційна); комунікаційна (транспортна та логістична) та культурно-інформаційна (культурна, духовна, туристична та інформаційна). Для гармонійного розвитку не тільки міста-метрополії, але й прилеглих ОТГ варто враховувати сучасну спеціалізацію розвитку метрополійних функцій у всіх великих містах, крім м. Києва, який розвивається комплексно й рівномірно. Так, для Донецька (до 2014 р.) функціями спеціалізації були адміністративна та господарська метрополійні функції. Для міста Дніпра – господарська та інвестиційна, для Харкова – освітня, наукова та інноваційна, для Одеси – політична, логістична, культурна та туристична, а для Львова – політична, транспортна, культурна і туристична метрополійні функції [9, с. 291].

Подальша поглиблена спеціалізація міста-метрополії, або навпаки, розвиток нових метрополійних функцій дозволить розвивати і прилеглі ОТГ, особливо в разі успішного залучення приватних інвесторів на основах державно-приватного партнерства.

Виклики глобалізації призводять до того, що великі міста залучені до конкуренції одне з одним на міжнародному ринку, і глобальний бізнес починає планувати свою стратегію розвитку, керуючись здебільшого конкурентоспроможністю міста, а не країни.

Згідно з дослідженням компанії «The Economist Intelligence» Unit (аналітичний підрозділ британського журналу «Economist»), в якому було проаналізовано конкурентоспроможність 120-ти основних світових агломерацій, до факторів, що визначають конкурентоспроможність агломерації, віднесено: економічний розвиток, фізичний капітал, фінансову зрілість, інституційну ефективність, соціальні й культурні фактори, людський капітал, небезпеки навколишнього середовища, міжнародну привабливість [5, с. 14–15].

Аналіз закордонного досвіду міжмуніципального співробітництва (насамперед, у ФРН), показує 5 основних факторів, що сприяють розвитку міжмуніципального співробітництва:

1. Сприятливе законодавче середовище.
2. Пряме співфінансування міжмуніципальних проектів.
3. Списання частини боргів громад.
4. Створення центру компетенцій (ресурсного центру) з питань міжмуніципального співробітництва (ММС).
5. Створення банку даних проектів ММС [13, с. 9–10].

Отже, наявність продуманого, внутрішньо узгодженого законодавства хоча і є першою й найважливішою передумовою співробітництва і гармонійного розвитку міст-агломерацій та прилеглих ОТГ, але сам по собі цей фактор не гарантує успіху на шляху міжмуніципального співробітництва.

Адже крім належного законодавчого забезпечення, потрібна фінансова, організаційна (адміністративна) та інформаційна підтримка таких проектів та ініціатив, урахування функцій, типових для такого міста-метрополії, і розвитку нових.

**Висновки.** Закон України «Про співробітництво територіальних громад», прийнятий до фактичного старту ґрунтовної реформи місцевого самоврядування в Україні, має бути невідкладно узгоджений із новелами законодавства і в практичному сенсі пристосований для реалізації широкого спектру завдань для реального впровадження реформи децентралізації в Україні, зокрема і в частині узгодження інтересів ОТГ і міських агломерацій.

Вважаємо за доцільне запропонувати розширення сфери дії Закону про співробітництво не тільки на окремі територіальні громади, але й на ОТГ, включення до нього як повноправних учасників приватних інвесторів, хоча би у формі посилання на законодавство у сфері державно-приватного партнерства.

Позитивним кроком у напрямку інформаційної та організаційної підтримки міст-метрополій і прилеглих ОТГ могло б стати затвердження Кабінетом Міністрів осучаснених підзаконних нормативних актів, зокрема розширення переліку примірних договорів про співробітництво територіальних громад, з урахуванням співробітництва ОТГ, а також міст-метрополій та прилеглих ОТГ, у тому числі з урахуванням у таких примірних договорах про співробітництво різних метрополійних функцій.

Водночас потреби постіндустріального суспільства вимагають швидкої модернізації міських агломерацій, що вказує на необхідність прийняття спеціального Закону України про міські агломерації.

## ЛІТЕРАТУРА:

1. Bianchi F., Russo C. Inter-municipal Co-Operation: the Managerial Perspective of the Local Authorities; Politecnico di Milano. Milano, 2014. Retrieved from URL: [http://www-sre.wu.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa14/e140826aFinal\\_01072.pdf](http://www-sre.wu.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa14/e140826aFinal_01072.pdf) (дата звернення: 25.05.2018).
2. Hulst R., Monfort A. Inter-municipal Cooperation in Europe. Berlin: Springer, 2007. 238 с.
3. Засадко В.В. Використання механізмів міжмуніципального співробітництва в процесі зміцнення економічної безпеки прикордонних міст. Соц.-екон. проблеми сучасного періоду України. 2014. Вип. 4 (108). С. 108–116.
4. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання. Передне слово Голови Верховної Ради України В.Б. Гройсмана. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 413 с.
5. Єрмакова О.А. 72 Зовнішньоекономічна діяльність регіону: інституційні важелі вдосконалення: монографія. Одес. нац. екон. ун-т. Одеса: Інтерпрінт, 2014. 312 с.
6. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2014 року № 157-VIII. Відомості Верховної Ради України. 27.03.2015. № 13. Ст. 91.
7. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 25.06.1997. № 24. Ст. 170.
8. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року № 1508-VII. Відомості Верховної Ради України. 22.08.2014 р. № 34. Ст. 1167.
9. Метрополійні функції великих міст України: потенціал розвитку та перспективи реалізації: монографія. НАН України. Державна установа «Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долишнього НАН України»; наук. ред. М.І. Мельник. Львів, 2016. 552 с.
10. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / під ред. В.В. Толкованова: посібник. Київ, Видавництво «Крамар», 2011, 261 с.
11. Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 27 серпня 2014 року № 233. URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/spivrobitnytstvo/nakazi-minregionu/nakaz-minregionu-vid-27-08-2014-233-pro-zatverdzhennya-primirnih-form-dogovoriv-pro-spivrobitnytstvo-teritorialnih-gromad-2/>.
12. Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік : Указ Президента України від 07.12.2016 р. № 545/2016 / Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/545/2016>.
13. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС): навч.-практ. посіб. / за заг. редакцією Толкованова В.В., Журавля Т.В. Київ. 2016. 154 с.