

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Кафедра економіки, права та управління бізнесом

Допущено до захисту
Завідувач кафедри

“ ____ ” листопада 2019 р.

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
на здобуття освітнього ступеня магістра
зі спеціальності 076 «Підприємництво, торгівля та біржова діяльність»
за магістерською програмою професійного спрямування
«Муніципальна економіка»

на тему:
«Стан та перспективи співробітництва територіальних громад»

Виконавець:

студент VI курсу ФЕУП
Князьян Варгес Нерсесович

/підпис/

Науковий керівник:

к.е.н.
Фіалковська Анастасія Андріївна

/підпис/

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ОРГАНІЗАЦІЇ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	6
1.1. Співробітництво територіальних громад: сутність, завдання, доцільність та переваги	6
1.2. Форми співробітництва територіальних громад	14
1.3. Процедура організації співробітництва територіальних громад.	17
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ СЬОГОДЕННЯ	25
2.1. Державна політика України щодо співробітництва територіальних громад	25
2.2. Стан реалізації в Україні договорів про співробітництво територіальних громад в сфері освіти та охорони здоров'я ...	35
2.3. Зарубіжний досвід співробітництва територіальних громад ...	43
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ	56
3.1. Потенціал співробітництва територіальних громад в Україні у сфері освіти та охорони здоров'я	56
3.2. Доцільність запровадження проекту співробітництва територіальних громад у сфері охорони здоров'я	63
3.3. Очікувані результати та бюджет проекту	72
ВИСНОВКИ.....	77
Список використаних джерел.....	81
Додатки.....	87

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Упродовж останніх років в Україні адміністративно-територіальна реформа та децентралізація влади актуалізує важливість розвитку співробітництва територіальних громад. Його значення обумовлене тим, що новостворені об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ) отримують значні повноваження, і часто вони не спроможні безболісно взяти на себе виконання цих зобов'язань.

Враховуючи зазначене, а також обмеженість ресурсів місцевих бюджетів, українським громадам варто активніше вдаватися до співробітництва. Це дозволить їм заощаджувати кошти та поживати реалізацію відповідних галузевих реформ на місцях.

Актуальність співробітництва також зумовлена тим, що добровільний характер об'єднання громад призвів до утворення багатьох малих ОТГ із порівняно невеликою кількістю населення. Утримувати, наприклад, власні центри первинної медико-санітарної допомоги або ж методичні кабінети в таких громадах недоцільно. Проте вони можуть кооперуватися з іншими ОТГ для забезпечення якісного надання медичних чи освітніх послуг населенню.

Наразі співпраця громад розвивається повільно. Тому існує потреба в аналізі наявних практик співробітництва та розробці рекомендацій щодо його активізації. Доцільно також популяризувати і поширювати досвід та кращі практики співробітництва громад.

Теоретичні і практичні аспекти організації співробітництва територіальних громад знайшли своє відображення у наукових працях багатьох вчених-економістів. У числі науковців, що займалися вивченням проблеми, варто відмітити таких дослідників як: Л. П. Оленковська, Ф. Біанчі, С. Руссо, Р. Хулст, А. Монфорт, В. В. Засадко, О. І. Гриндей, Н. А. Костіна, В. В. Толкованов, Т. В. Журавель, Н. В. Сментина та ін.

Мета і завдання роботи – дослідити теоретичні, методологічні та прикладні аспекти співробітництва територіальних громад.

Досягнення поставленої мети обумовило необхідність вирішення таких завдань:

- з'ясувати сутність, завдання, доцільність та переваги співробітництва територіальних громад;
- описати форми співробітництва територіальних громад;
- охарактеризувати процедуру організації співробітництва територіальних громад;
- розглянути державну політику України щодо співробітництва територіальних громад;
- проаналізувати стан реалізації в Україні договорів про співробітництво територіальних громад в сфері освіти та охорони здоров'я;
- дослідити зарубіжний досвід співробітництва територіальних громад;
- визначити потенціал співробітництва територіальних громад в Україні у сфері освіти та охорони здоров'я;
- розглянути доцільність запровадження проекту співробітництва територіальних громад у сфері охорони здоров'я;
- розрахувати бюджет проекту та визначити очікувані результати від його реалізації.

Предметом дослідження виступають перспективи співробітництва територіальних громад.

Об'єкт дослідження – процес співробітництва територіальних громад.

Методи дослідження. У роботі використано загальнонаукові методи і прийоми дослідження, зокрема: історичний, діалектичний, теоретичного узагальнення – при дослідженні теоретичних аспектів організації співробітництва, метод аналізу та синтезу – під час аналізу поточного стану реалізації договорів про співробітництво територіальних громад в Україні,

метод наукового прогнозування та економіко-математичні методи – при визначенні та обґрунтуванні перспектив співробітництва територіальних громад в Україні.

Інформаційною базою дослідження є спеціалізована література, закони та інші нормативно-правові акти з проблематики співробітництва територіальних громад в Україні, статистичні дані Головного управління статистики, матеріали аналітичних досліджень за результатами впровадження реформи децентралізації.

Публікації. За результатами дослідження підготовлена стаття на тему «Стан та перспективи співробітництва територіальних громад», що опублікована у «Науковому студентському віснику» факультету економіки та управління підприємництвом.

ВИСНОВКИ

Результати проведених досліджень дозволяють зробити такі висновки.

1. Актуальною вимогам сучасності та інноваційною формою діяльності багатьох громад є співробітництво, яке передбачає співпрацю двох або декількох територіальних громад, що на партнерських засадах погоджуються спільно працювати та надавати певні ресурси для отримання обопільної користі, яка була б недосяжною у разі їх самостійної (автономної) діяльності. Спільні зусилля можуть стосуватися однієї або декількох сфер (галузей), які належать до визначеної законом компетенції органів місцевого самоврядування відповідних територіальних громад як суб'єктів співробітництва.

Вигоди для територіальних громад як суб'єктів співробітництва можуть бути різними, наприклад: створення ресурсів для надання послуг, які є недоступними для малих громад, заощадження витрат при наданні певних видів послуг, підвищення якості послуг, краща координація у плануванні майбутнього розвитку, більш ефективна та прозора політика розвитку.

2. Законодавством передбачені різні форми співробітництва: делегування, спільний проект, утворення спільного органу управління, утворення спільних установ, спільне фінансування.

3. Кожний проект співробітництва характеризується чотирма життєвими етапами (або фазами): ініціювання, стратегія, реалізація, оцінка. На усіх етапах мають бути дотримані принципи: законності, добровільності, взаємної вигоди, прозорості та відкритості, рівноправності учасників, взаємної відповідальності суб'єктів співробітництва за його результати.

4. Через те, що співробітництво територіальних громад знаходиться під впливом різнобічних суспільних проблем існує постійна потреба виваженої державної політики. Державну політику щодо співробітництва територіальних громад слід сприймати як сукупність основних напрямів діяльності держави щодо нормативно-правового, методичного,

організаційного, матеріального та фінансового забезпечення, а також визначення пріоритетних сфер і заходів стимулювання та розвитку співробітництва територіальних громад.

Станом на 23.09.2019 р. у реєстрі договорів про співробітництво територіальних громад Міністерством розвитку громад та територій України зареєстровано 474 договори про співробітництво територіальних громад. Найбільша кількість договорів укладена в Полтавській та Вінницькій областях України, а найменша у Донецькій, Миколаївській та Одеській областях.

5. Найбільше договорів про співробітництво укладено у формі реалізації спільних проектів (74,1%), менше всього договорів укладено з використанням такої форми співробітництва як утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень (0,6%). За сферами п'ятірку становлять житлово-комунальне господарство, сфера надання адміністративних послуг, пожежна безпека та забезпечення правопорядку муніципалітетами, освіта та медицина. Так, 83 договори стосуються сфер освіти та охорони здоров'я. Це приблизно 18% від їх загальної кількості. На освіту припадає 10% (47 договорів), на медицину – 8% або 36 договорів).

Здебільшого виконання угод про співробітництво фінансується за рахунок місцевих бюджетів, близько 19% становлять кошти державного фонду регіонального розвитку, найменшу частку фінансування (3%) становить прибуток від господарської діяльності.

6. Європейські країни тяжіють до більш інтегрованої форми співробітництва. Це досить потужний інструмент, за допомогою якого можна вирішити ряд питань місцевого значення, покращити якість надання послуг, підвищити рівень життя населення. Інтегрована модель співпраці дозволяє комплексно підійти до розв'язання задач, що стоять перед місцевим самоврядуванням. В українських умовах проведення реформи місцевого самоврядування, територіальні громади віддають більшу перевагу

добровільному об'єднанню, замість рівноправного співробітництва, як самостійних суб'єктів партнерських відносин.

7. Потенціал механізму співробітництва територіальних громад у сферах освіти та охорони здоров'я в Україні використовується слабо. Практики співробітництва в цих галузях не є поширеними. Одночасно рушійною силою реформи у сфері медицини є саме місцева влада, оскільки завдяки її рішенням відбувається розвиток медичної інфраструктури – придбання необхідної апаратури, ремонт приміщень, облаштування пандусів, будівництво нових мед будівель і житла для лікарів.

8. У роботі пропонується проект співробітництва територіальних громад у формі створення комунального закладу охорони здоров'я Приморської сільської ради «Амбулаторія загальної практики сімейної медицини». Успішна його реалізація надасть можливість вирішити проблемні питання з надання якісних медичних послуг в селах Лиманської ОТГ та с. Приморське.

Проект передбачає проведення реконструкції існуючої будівлі амбулаторії. Кінцевим результатом реалізації проекту стане якісне надання послуг сфери охорони здоров'я, реалізація якого дозволить удосконалити надання первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини на селі та забезпечити доступність послуг первинної медико-санітарної допомоги населенню Лиманської об'єднаної територіальної громади, яка налічує 4 населених пункти та с. Приморське.

Цільовими групами проекту є населення, яке проживає на території сіл Лиманської ОТГ у кількості 2929 осіб, села Приморське Одеської області у кількості 1841 осіб, а також 4 працівники Приморської сільської лікарської амбулаторії загальної практики-сімейної медицини.

9. Реалізація проекту можлива частково за підтримки об'єднаної громади (10%), інші витрати передбачається покрити за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку.

Обсяг коштів, необхідних для реалізації проекту складає 6178,0 тис.грн. в т.ч. у місцевому бюджеті (у бюджеті Лиманської ОТГ) передбачено

фінансову частку 10,0 % від загальної вартості проекту (617,8 тис. грн), інші – 90,0% - кошти Державного фонду регіонального розвитку (5560,2 тис. грн).

10. Найголовніший здобуток запропонованої співпраці територіальних громад – це наочний приклад ефективного об'єднання зусиль різних громад для вирішення спільних завдань на взаємовигідній основі.

Список використаних джерел

1. Організація співробітництва територіальних громад в Україні: практичний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. К, 2017. 105 с.
2. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. *Відомості Верховної Ради України*, 2014, № 34, ст.1167.
3. Зверяков М.І., Ковальов А.І., Сментина Н. В. Стратегічне планування збалансованого розвитку територіальних соціально-економічних систем в умовах децентралізації: монографія. Одеса: ОНЕУ, 2017. 175 с.
4. Гриндей О. І. Міжмуніципальне співробітництво – інноваційна форма місцевого розвитку. *Наукові праці ЧДУ*. 2015. Вип. 252, Том 263. С. 54-58.
5. Врублевський О.С. Співробітництво територіальних громад. Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2014. 56 с.
6. Врублевський О.С. Співробітництво територіальних громад: сучасний стан та перспективи розвитку. *Вісник Інституту громадянського суспільства*. 2016. №40. С.18-19.
7. Співробітництво територіальних громад: нові можливості для розвитку. *Чернівецький центр розвитку місцевого самоврядування*. URL: <http://lgdc.org.ua/branch/23/spivrobotnyctvo-terytorialnyh-gromad-novi-mozhlyvosti-dlya-rozvytku>.
8. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС): навчально-практичний посіб. / За заг. редакцією Толкованова В.В., Журавля Т.В. Київ. 2016. 154 с.
9. Практичний коментар до Закону України «Про співробітництво територіальних громад». *Сайт міністерства розвитку громад та територій України*. URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional->

dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/spivrobotnytstvo/praktichniy-komentar-do-zakonu-ukrayini-pro-spivrobotnytstvo-teritorialnih-gromad/

10. Міжмуніципальне співробітництво: навчальний посібник / В. Вакуленко та ін. К. : Фенікс, 2012. 392 с.

11. Співробітництво територіальних громад» (бібліотечка місцевого самоврядування). Видання друге. К.: ТОВ «Видавництво «ЮСТОН». 2018. 56 с.

12. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: науково-практичний посібник / За ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толкованова. К.: «Крамар», 2003. 400 с.

13. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. / За заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2014. 128 с.

14. Молодожен Ю. Б. Самодостатність територіальних громад: системний підхід: монографія. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. 370 с.

15. Кращі практики муніципального розвитку в Україні: збірник / С. Маліков та ін. К.: Ніка Прінт, 2012. 398 с.

16. Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад : наказ Мінрегіону від 27.08.2014 № 233.

17. Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад : Наказ Мінрегіону від 15.08.2014 № 225.

18. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громади. *Сайт Міністерства розвитку громад та територій України*. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/09/reestr-23.09.2019.pdf>

19. Довідка щодо стану реалізації договорів про співробітництво територіальних громад відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад». URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/spivrobotnytstvo/dovidka-shhodo-stanu-realizatsiyi-dogovoriv->

pro-spivrobotnitstvo-teritorialnih-gromad-vidpovidno-do-zakonu-ukrayini-pro-spivrobotnitstvo-teritorialnih-gromad/.

20. Результати дослідження стану співробітництва громад. URL: samoorg.com.ua/blog/2019/09/25/21624/

21. Науково-практичне забезпечення розвитку та співробітництва об'єднаних територіальних громад: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Дніпро, 24 жовтня – 24 листопада 2016 р. / за заг. ред. Ю. П. Шарова. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. 303 с.

22. Методичні рекомендації щодо практичного застосування положень Закону України «Про співробітництво територіальних громад» в частині організації та юридичного оформлення співробітництва. Київ, 2016. 23 с.

23. Методичні рекомендації щодо практичного використання примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад. Київ, 2016. 23 с.

24. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

25. Журавель Т.В., Записний Д.Ю., Чухвицький Р.П. Міжмуніципальне співробітництво: збірник нормативно-правових та інформаційно-аналітичних документів. Київ, 2015. 154 с.

26. Співробітництво громад: аналітичне дослідження. URL: <http://cooperation.acsa.com.ua/>

27. Бухтіярова М., Софій О., Крат М., Баранецький Т. Програми підтримки міжмуніципального співробітництва в Україні: аналітична записка. Львів : Громадська організація Європейський діалог, 2018. 34 с.

28. Ільченко Н. В. Концепція участі та методи залучення населення до розвитку територіальної громади. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 7. 2010. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=156>

29. Inter-municipal Cooperation. Toolkitmanual / Council of Europe. – Strasbourg, 2010. 105 p. URL: <https://rm.coe.int/1680746ec3>.

30. Полтавець В. Д. Міжмуніципальне співробітництво у Франції: досвід та уроки. *Державне управління: теорія та практика*. 2013. № 2. С. 214-218. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2013_2_26.
31. Про Францію та подрібненість комун. URL: <https://www.csi.org.ua/atu-1/atu/pro-frantsiyu-ta-podribnenist-komun/>.
32. Formalnoprawne aspekty funkcjonowania związków międzygminnych URL: <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.agro-c1ca829f-4bde3-4f42-867c-e68892567fd6/c/121-134.pdf>
33. Міжмуніципальне співробітництво як напрям конституційної реформи в постсоціалістичних державах-членах Європейського Союзу. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/13114>.
34. Kołsut B. Zinstytucjonalizowane sieci współdziałania międzygminnego w Polsce: rozprawa doktorska, Poznań, 2015, 318 s.
35. Wykaz związków międzygminnych. URL: <https://www.gov.pl/web/mswia/zarejestruj-zmien-statut-lub-wyrejestruj-zwiazek-miedzygminny-zwiazek-powiatow-zwiazek-powiatowo-gminny>.
36. O Związku Miast Polskich URL: <http://www.zmp.poznan.pl/strony/o-zwiazku-miast-polskich>
37. Prehľad spoločných obecnych úradov v evidencii Ministerstva vnútra SR. URL: https://www.minv.sk/?prehlad_SOU&subor=245852
38. Database of good practices Inspirational practices of local governments from the Visegrád Group countries. URL: https://www.zmos.sk/download_file_f.php?id=736276
39. Spoločný školský úrad Jesenské. Társult Községek Tanügyi Hivatala – Feled. URL: <https://www.jesenske.sk/obec-2/skolstvo/spolocny-skolsky-urad-jesenske/>
40. Implementing a health care reform through intermunicipal-cooperation: Adapting and implementing the Norwegian Cooperation-reform in three intermunicipal health regions URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/a34d/bb9e072d83180c533c3efa5b45c735ee89ad.pdf>

41. Om IT-forum. URL: <https://it-forum.no/om-oss-1>.
42. Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам: постанова КМУ від 14.01.2015 №6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/6-2015-%D0%BF>.
43. Деякі питання надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам: постанова КМУ від 23.01.2015 №11. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2015-%D0%BF>.
44. Соколенко С. И. Производственные системы глобализации: Сети. Альянсы. Партнерства. Кластеры: Укр. контекст . К.: Логос, 2002. 646 с.
45. Inter-municipal cooperation. Introduction Guidetothe VNG International Approach to a Successful IMC / GerritJanSchep, Stijn W. Schep; VNG International. The Hague, the Netherlands, 2010. 49 p. URL: http://www.vng-international.nl/wp-content/uploads/2015/06/IMC_EN.pdf.
46. Оленковська Л. П. Зарубіжний досвід організації та ефективного функціонування міжмуніципального співробітництва. *Право та державне управління*. 2013. № 2 (11). С. 159-164.
47. Костіна Н. А. Розвиток співробітництва територіальних громад (міжмуніципального співробітництва – ММС) в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування. *Аспекти публічного управління*. 2017. 4(11-12). С. 84-90.
48. Міжмуніципальне співробітництво: у більшості областей громади недооцінюють цей інструмент для розвитку. *Сайт Децентралізація дає можливості*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10654>.
49. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / За редакцією Толкованова В.В. К.: “Крамар”, 2011. 249 с.
50. Співробітництво громад. *Сайт Децентралізація дає можливості*. URL: <https://decentralization.gov.ua/cooperation>.
51. Управління системою освіти територіальних громад: досвід країн Вишеградської четвірки для України: методичний посібник із збіркою кращих практик / А. Кавунець та ін. Вінниця: ТОВ «Твори», 2018. 120 с.

52. Рекомендаційні матеріали щодо створення сучасних амбулаторій первинної медичної допомоги у сільській місцевості в Україні *Сайт ДФРР*. URL: <http://dfrr.minregion.gov.ua/rekomendatsiyni-materiali-schodo-stvorennya-suchasnih-ambulatoriy-pervinnoyi-medichnoyi-dopomogi-u-silskiy-mistsevosti-v-ukrayini>

53. Примірний табель матеріально-технічного оснащення закладів охорони здоров'я та фізичних осіб- підприємців, які надають первинну медичну допомогу : Наказ МОЗ від 26.01.2018 р. № 148.