

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.40>**П. С. Покатаєв**доктор наук з державного управління, професор,
Класичний приватний університет

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ЩОДО КООПЕРАЦІЇ В РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розкрито сутність кооперації в контексті розвитку місцевого самоврядування; зазначено, що об'єднання територіальних громад як адміністративно-територіальних утворень передбачає фактичне злиття ресурсної бази для реалізації права на місцеве самоврядування з наділенням повноваженнями з управління такими ресурсами нового органу публічної влади. З'ясовано переваги кооперації, зокрема в аграрному секторі: надійність і постійність забезпечення руху сільськогосподарської продукції; широке впровадження передових технологій, що дає їм змогу оперативніше переорієнтувати структури виробництва продукції до потреб ринку і консолідувати фінансові потоки на ключових напрямках тощо. Підкреслюється, що кооперація та партнерство є ефективними інструментами сталого розвитку самоврядних територій в Україні, що чинить потужний позитивний вплив і на економічні характеристики, й на посилення соціального задоволення та на пошук нових організаційних форм управління на місцевому рівні, й на активність громадян щодо спільних дій.

Акцентується на необхідності перегляду й подальшого вдосконалення організаційного та нормативно-правового забезпечення процесу кооперування інвестиційних ресурсів самоврядних територій. Вказується на відсутність досконалої конкуренції, яка могла б привести в дію механізм банкрутства в той сектор економіки, який не несе в собі елементів розвитку. Окреслено перспективи щодо сталого розвитку самоврядних територій в Україні: органи місцевого самоврядування повинні стати все активнішими в плані інвестування й за рахунок коштів місцевих бюджетів розвивати самоврядні території, використовуючи й кооперацію інвестиційних ресурсів кількох громад. Зазначено, що необхідно вирішити питання про запровадження єдиного координаційного центру з інвестиційних питань при Асоціації міст України та Асоціації малих міст України, що сприятиме зростанню ініціативності органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: державна політика, децентралізація, кооперація, органи місцевого самоврядування, територіальна громада, управління.

Постановка проблеми. Україна в сучасних умовах євроінтеграції перебуває в стані реформування багатьох сфер суспільного життя, що потребує подальшого вдосконалення державної політики в багатьох питаннях, зокрема в місцевому самоврядуванні. У цьому контексті актуалізується потреба в кооперації з метою збереження виробничої та соціальної інфраструктури. Управління інноваційними підходами до інтегрованого розвитку самоврядних територій нині набуває великого значення під впливом децентралізації влади, об'єднання територіальних громад, коли роль науки в забезпеченні спроможності ОТГ

постійно зростає, вимагаючи формування оптимальної інституційної основи для їхньої діяльності, поглиблення кооперації, співробітництва та партнерства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання історії кооперативного руху висвітлюють С. Бабенко, В. Галюк, С. Гелей [1]; традиції кооперативного руху окреслено в наукових розвідках А. Величко [2], М. Гриценко [5] та ін. Організаційно-правові засади сільськогосподарської кооперації в Україні розкрили В. Зіновчук [7], М. Малік [5], В. Пулім [5], Г. Торосян [16], В. Цимбал [17] та ін. Форми економічної самопомоги сільського та міського населення у світі й Україні та особливості кредитної кооперації охарактеризовано В. Гончаренко [4].

Учені в своїх наукових розвідках вивчають: питання співробітництва територіальних громад як один із напрямів провадження реформи адміністративно-територіального устрою України (розглядають В. Кравців та П. Жук [8]); методичні підходи до моделювання територіальних громад базового рівня у процесі адміністративно-територіальної реформи в Україні (П. Жук [6]); проблеми кооперування інвестиційних ресурсів територіальних громад (З. Сірик [15]) тощо.

Мета статті – розкрити сутність кооперації в контексті розвитку місцевого самоврядування; з'ясувати її переваги та окреслити перспективи сталого розвитку самоврядних територій в Україні.

Виклад основного матеріалу. Кооперація як «форма організації праці людей існувала на всіх етапах розвитку суспільства. Чим складнішими були економічні відносини між товаровиробниками, тим різноманітнішими і досконалішими були властиві їм форми кооперації» [14, с. 6].

Кооперацію тлумачать як процес створення правової форми підприємницької діяльності [18, с. 118–128].

З позиції економіки кооперація – це процес добровільного об'єднання зусиль і ресурсів суб'єктів, зацікавлених у досягненні певних соціально-економічних результатів, які можна отримати тільки за допомогою групових дій. Тобто суть процесу кооперації полягає в цілеспрямованих діях групи людей, об'єднаних спільними економічними інтересами [9].

Першим якісним поштовхом у суспільстві на шляху до реалізації ідеї кооперації був лозунг видатного англійського соціаліста-утопіста і реформатора Роберта Оуена: «В єдності – сила, що (competitativ – «конкуренцію») необхідно замінити. (competition – «співпрацю»), що аграрному капіталізму повинна протистояти система суспільної кооперації» [4].

Окрім того, кооперативне товариство могло би бути потужнішим у практичному сенсі за умови дотримання низки правил: 1) кожен член товариства повинен працювати відповідно до своїх уподобань, здібностей і досвіду, однак його праця повинна мати суспільну вартість; 2) предмети споживання видаються членам з гро-

мадських крамниць відповідно до їхніх потреб; 3) все нерухоме майно в товаристві є громадським (колективною власністю); 4) управління здійснюють члени та уповноважені, які періодично змінюються; 5) до тих членів товариства, які порушують встановлений порядок, не підпорядковуються керівникам, застосовується єдиний засіб впливу – виключення з членів товариства [1] тощо.

Як стверджують дослідники Л. Газуда, В. Збарський, М. Лендел, М. Талавира, «унікальність формули кооперативу полягає насамперед у його природній властивості до ефективної самоорганізації, перебирання на себе цієї низки управлінських функцій, які зазвичай повинні виконувати інші інститути влади.

Тому, за великим рахунком, виникнення таких самоорганізованих і саморегульованих структур, як кооперативи, – це свого роду природний безкоштовний подарунок суспільству і державі» [14, с. 124].

Говорячи про переваги кооперації, зокрема в аграрному секторі, вчені виокремлюють надійність і постійність забезпечення руху сільськогосподарської продукції в агропродуктовому ланцюгу: товаровиробник – переробник – споживач – широке впровадження передових технологій, що дає їм змогу оперативніше переорієнтувати структури виробництва продукції до потреб ринку і консолідувати фінансові потоки на ключових напрямках тощо [14, с. 139].

Об'єднання територіальних громад як адміністративно-територіальних утворень передбачає не кооперацію на ресурсному та компетенційному рівнях, а фактичне злиття ресурсної бази для реалізації права на місцеве самоврядування з наділенням повноваженнями з управління такими ресурсами нового органу публічної влади. Така модель взаємодії територіальних громад можлива в межах так званих відносин співробітництва [15, с. 37].

Як відомо, за органами місцевого самоврядування разом з повноваженнями закріплюються й можливості з управління ресурсним забезпеченням виконання їх, але в тому разі, коли власних ресурсів (зокрема, інвестиційних) бракує, управлінські органи самоврядних територій

повинні віднайти нові можливі джерела ресурсів (для забезпечення й поточної діяльності громади, і сталого розвитку територіальних громад).

Інвестиційні ресурси формуються як усередині територіальної громади, виступаючи її активом, так і ззовні [11].

Нині перспективні плани областей покривають трохи більше 90% територій областей, утворено 1045 ОТГ [13]. У багатьох із них виникає чимало запитань на тему того, як покращити якість освітніх та медичних послуг у громадах, як сприяти самозайнятості домогосподарств, під які інфраструктурні проекти залучати кошти технічної міжнародної допомоги тощо. Даючи відповіді на ці питання, було вирішено створити організацію, яка буде допомагати громадам вирішувати ці завдання [3].

Органи місцевого самоврядування мають усі повноваження для самостійного вирішення питання пошуку інвестиційних ресурсів, у тому числі і за рахунок фінансових можливостей сусідніх громад [15, с. 38].

Кооперація інвестиційних ресурсів територіальних громад відбувається не лише у рамках спільних проектів, але і шляхом прямого інвестування в самі місцеві бюджети задля виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій [15, с. 41].

І тому нині необхідним є вдосконалення механізму практичної реалізації кооперації інвестиційних ресурсів на засадах співробітництва територіальних громад (зокрема, його конкретизація шляхом розробки та реалізації проекту інвестування в комунальне підприємство). Є нагальна потреба у визначенні на законодавчому рівні порядку акумуляції ресурсів. Використання та перерозподіл ресурсів відбувається згідно із Законом України «Про співробітництво територіальних громад» [12] і закріплюється в договірному порядку.

Органам місцевого самоврядування надано право самостійно встановлювати і визначати порядок оплати місцевих податків і зборів відповідно до переліку і в межах установлених розмірів ставок [14, с. 114].

Як слушно зауважує З. Сірик [15, с. 39], ресурси належать саме територіальній громаді, тобто вона є їх власником, а органи місцевого самоврядування – лише інституційним утіленням права громади на самоврядування. Тому органи місцевого самоврядування розпоряджаються ресурсами громади в інтересах останньої, а кооперація ресурсів, у тому числі інвестиційних, відбувається певним інституціоналізованим способом через відповідні організаційні форми та моделі двосторонніх відносин.

Отже, це зумовлює необхідність перегляду й подальшого вдосконалення організаційного та нормативно-правового забезпечення процесу кооперування інвестиційних ресурсів самоврядних територій.

Погоджуємося з поглядами, які висловив науковець З. Сірик [15, с. 39], що об'єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів (як форма кооперації інвестиційних ресурсів різних територіальних громад) з метою виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ і організацій, вирішення інших питань, що стосуються спільних інтересів територіальних громад повністю вписується в модель кооперації між територіальними громадами, окреслену в Законі України «Про співробітництво територіальних громад» [12] (в частині створення органами місцевого самоврядування спільного проекту у формі спільних комунальних підприємств).

Як зауважує П. Жук [6], реформа адміністративно-територіального устрою має відбуватися таким чином, щоб навіть за умови створення об'єднаних територіальних громад у них залишалися можливості для пошуку альтернативних джерел забезпечення власних потреб, що, на нашу думку, може відбуватися за рахунок кооперації.

З погляду важливості державної політики щодо кооперації в розвитку місцевого самоврядування варто наголосити на відсутності «досконалої конкуренції, яка могла б привести в дію механізм банкрутства в той сектор економіки, який не несе в собі елементів розвитку» [14, с. 143]. А ринок, як відомо, ефективно розвивається тільки в умовах вільного конкурентного середовища.

Висновки. Отже, кооперація та партнерство є ефективними інструментами сталого розвитку самоврядних територій в Україні, що чинить потужний позитивний вплив і на економічні характеристики, й на посилення соціального задоволення та на пошук нових організаційних форм управління на місцевому рівні, й на активність громадян щодо спільних дій. Важливо підкреслити, що органи місцевого самоврядування повинні стати все активнішими в плані інвестування й за рахунок коштів місцевих бюджетів розвивати самоврядні території, використовуючи й кооперацію інвестиційних ресурсів кількох громад. На наш погляд, надзвичайно актуальним є вирішення питання про запровадження єдиного координаційного центру з інвестиційних питань при Асоціації міст України та Асоціації малих міст України, що сприятиме зростанню ініціативності органів місцевого самоврядування.

Список використаної літератури:

1. Бабенко С., Галюк В., Гелей С. та ін. Історія кооперативного руху. Львів : Інститут українознавства ім. І. Крип'якевича НАН України, 1995. 412 с.
2. Величко А.Є. Формування обслуговуючих кооперативів. Дієвий шлях сталого розвитку сільських територій. *Вісн. Дніпропетр. держ. аграрно-економ. ун-ту* : наук.-теорет., наук.-практ. журн. 2013. № 2. С. 201–204.
3. В Україні створено асоціацію «Інститут кооперації і місцевого самоврядування» для допомоги у реформуванні ОТГ. URL: <http://uacouncil.org/uk/post/v-ukraini-stvoreno-asociaciu-institut-kooperacii-i-miscevogo-samovraduvanna-dla-dopomogi-u-reformuvanni-otg>.
4. Гончаренко В.В. Кредитна кооперація. Форми економічної самопомоги сільського і міського населення у світі та в Україні (теорія, методологія, практика). Київ : Урожай, 2001. С. 94–96.
5. Гриценко М.П., Малік М.Й., Пулім В.А. Сільськогосподарська кооперація: проблеми, шляхи розв'язання. *Економіка АПК*. 2007. № 1. С. 51–58.
6. Жук П.В. Методичні підходи до моделювання територіальних громад базового рівня у процесі адміністративно-територіальної реформи в Україні. *Регіональна економіка*. 2015. № 2. С. 5–13.
7. Зіновчук В.В. Організаційно-правові засади становлення сільськогосподарської кооперації в Україні. *Вісн. Житомир. нац. агрокол. ун-ту* : наук.-теорет. зб. 2012. № 1(2). С. 3–12.
8. Кравців В.С., Жук П.В. Реформа адміністративно-територіального устрою: результати, проблеми, подальші дії. *Стратегічна панорама*. 2016. № 4. С. 104–113.
9. Малік М.Й. Сільськогосподарська кооперація як складник аграрної реформи. *Економіка АПК*. 1999. № 1. С. 62–64.
10. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157. VIII зі змінами. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
11. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18.09.1991 № 1560-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1560-12/stru#Stru>.
12. Про співробітництво територіальних громад : Закон України. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 34. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
13. Реформа децентралізації завершиться в 2020 році проведенням восени місцевих виборів на новій територіальній основі громад. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/reforma-decentralizaciyi-zavershitsya-v-2020-roci-provedennyam-voseni-miscevih-viboriv-na-novij-teritorialnij-osnovi-gromad>.
14. Розвиток кооперативних відносин в аграрному секторі України : монографія / М.А. Лендел, В.К. Збарський, М.П. Талавиря, Л.М. Газуда. Київ : Вид-во НУБіП України, 2016. 307 с.
15. Сірик З. Проблеми кооперування інвестиційних ресурсів територіальних громад. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Економіка*. 2018. № 2 (197). С. 37–43.
16. Торосян Г.А. Сільськогосподарська обслуговуюча кооперація як стратегічний напрям у контексті соціально-економічного розвитку сільських територій. *Наук. вісн. Міжнар. гуманіт. ун-ту. Серія «Економіка і менеджмент»* : зб. наук. пр. 2016. Вип. 19. С. 45–48.
17. Цимбал В.О. Проблеми розвитку обслуговуючої кооперації на селі. *Агроінком*. 2011. № 4–6. С. 72–80.
18. Экономические и правовые проблемы сельскохозяйственной кооперации / А.В. Петриков, Б.И. Пошкус, Р.Г. Янбих, Л.А. Овчинцева, В.Д. Мартынов. *Научные труды ВИАПИ*. Москва, 2000. Вып. 1. С. 118–128.

Pokataev P. The state policy of Ukraine on cooperation in the development of local government

The article reveals the essence of cooperation in the context of local government development. It is noted that the unification of territorial communities as administrative-territorial entities provides for the actual merger of the resource base for the exercise of the right to local self-government with the authority to manage such resources of a new public authority. The advantages of cooperation, in particular in the agricultural sector, are clarified: reliability and constancy of constant provision of movement of agricultural products; wide introduction of advanced technologies, which allows them to more quickly reorient production structures to market needs and consolidate financial flows in key areas, etc.

It is emphasized that cooperation and partnership are effective tools for sustainable development of self-governing territories in Ukraine, which has a strong positive impact on economic characteristics, social welfare and the search for new organizational forms of governance at the local level. Emphasis is placed on the need to review and further improve the organizational and regulatory support of the process of cooperation of investment resources of self-governing territories. It is pointed out that there is no perfect competition that could activate the mechanism of bankruptcy in the sector of the economy that does not contain elements of development.

Prospects for sustainable development of self-governing territories in Ukraine are outlined: local governments should become more active in terms of investment and develop self-governing territories at the expense of local budgets, using the cooperation of investment resources of several communities. It is noted that it is necessary to resolve the issue of introducing a single coordination center for investment issues at the Association of Ukrainian Cities and the Association of Small Towns of Ukraine, which will increase the initiative of local government

Key words: *state policy, decentralization, cooperation, local governments, territorial community, government.*