

СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД  
ЯК МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ  
У СФЕРІ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИCOOPERATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES  
AS A MECHANISM OF STATE POLICY IMPLEMENTATION  
IN THE SPHERE OF GENERAL SECONDARY EDUCATION

У статті проаналізовано особливості співробітництва територіальних громад, як механізму реалізації державної політики у сфері загальної середньої освіти. Можливість співробітництва територіальних громад закріплена в Основному Законі Держави – Конституції України. Ним передбачено, що територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ.

Прийнятий у 2014 році Закон України «Про співробітництво територіальних громад» надав законодавче підґрунтя для реалізації норм Конституції України, якими передбачалась можливість співробітництва територіальних громад в Україні.

Дані Реєстру про співробітництво територіальних громад, який ведеться Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури України, свідчать, що сільські, селищні, міські ради, як органи місцевого самоврядування базового рівня, які від імені територіальних громад виступають суб'єктами співробітництва, на добровільних засадах реалізують власні повноваження у цій сфері.

Проведений аналіз співробітництва територіальних громад в Україні протягом 2015–2022 років свідчить, що більшість договорів про співробітництва територіальних громад були напрацьовані з метою надання суспільних благ, пов'язаних із захистом навколишнього природного середовища, управлінням відходами, наданням публічних сервісів і послуг у сфері освіти та охорони здоров'я, наданням адміністративних послуг.

Встановлено, що співробітництво територіальних громад є важливим механізмом, який має використовуватись громадами, у тому числі, з метою реалізації власних повноважень та раціонального використання бюджетних коштів. Визначені проблемні питання, які незважаючи на нещодавнє оновлення базового Закону України «Про співробітництво територіальних громад», потребують удосконалення відповідного нормативно-правового забезпечення задля ефективної реалізації механізму співробітництва територіальних громад.

**Ключові слова:** державна політика в сфері освіти, співробітництво територіальних громад, управління освітою.

The article analyzes the peculiarities of the cooperation of territorial communities as a mechanism for the implementation of state policy in the field of general secondary education. The possibility of cooperation between territorial communities is enshrined in the Basic Law of the State – the Constitution of Ukraine. It stipulates that territorial communities of villages, towns and cities can combine communally owned objects on a contractual basis, as well as the cost of budgets for the implementation of joint projects or for joint financing (maintenance) of communal enterprises, organizations and institutions.

The Law of Ukraine "On Cooperation of Territorial Communities" adopted in 2014 provided a legislative basis for the implementation of the norms of the Constitution of Ukraine, which provided for the possibility of cooperation between territorial communities.

Data from the Register on Cooperation of Territorial Communities, which is maintained by the Ministry of Development of Communities, Territories and Infrastructure of Ukraine, show that village, settlement, and city councils, as bodies of local self-government at the basic level, which act as subjects of cooperation on behalf of territorial communities, on a voluntary basis implement own authority in this area.

The analysis of the cooperation of territorial communities in Ukraine during 2015–2022 shows that most agreements on cooperation of territorial communities were concluded with the aim of providing public services related to: environmental protection, waste management, provision of public services in the field of education and health care, providing administrative services. Was established that the cooperation of territorial communities is an important mechanism that should be used by communities, including for the purpose of rational and effective use of budget funds.

It was established that the cooperation of territorial communities is an important mechanism that should be used by communities, including for the purpose of implementing their own powers and rational use of budget funds. Identified problematic issues that, despite the recent update of the Basic Law of Ukraine "On Cooperation of Territorial Communities", require improvement of the relevant legal framework for the effective implementation of the cooperation mechanism of territorial communities.

**Key words:** state policy in the field of education, cooperation of territorial communities, management of education.

УДК 351.851(477)  
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.9>

**Пуль С.С.**

аспірант кафедри публічного управління та державної служби  
Навчально-науковий інститут  
«Інститут державного управління»  
Харківського національного  
університету імені В.Н. Каразіна

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Формування ефективного місцевого самоврядування й оптимізація моделі територіальної організації влади є безумовно одним із найважливіших факторів від яких залежить

конкурентоспроможність держави. З квітня 2014 року, коли було ухвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, тривала активна нормотворча робота, направ-

лена на формування основ майбутньої моделі адміністративно-територіального устрою держави та засад забезпечення спроможності місцевого самоврядування. Одним з елементів забезпечення спроможності територіальних громад і є їх співробітництво.

У 2014 році був прийнятий та набрав чинності Закон України «Про співробітництво територіальних громад», яким були визначені організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю.

Враховуючи, що органи місцевого самоврядування, після впровадження реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, отримали широкі повноваження у вирішенні питань місцевого значення, у тому числі у сфері загальної середньої освіти є необхідність більш детально розглянути такий механізм, як співробітництво територіальних громад, саме у питаннях реалізації державної політики у сфері загальної середньої освіти.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питаннями місцевого самоврядування, децентралізації державної влади, міжмуниципального співробітництва і співробітництва територіальних громад була приділена увага вітчизняними науковцями-правниками: Н. Камінською, І. Куян, П. Любченком, М. Орзіхом, С. Серьогіною та ін. Питанням реформування публічного управління освітою присвячені праці українських науковців: Д. Дзвінчука, Ю. Конаржевського, І. Лопушинського, В. Лугового, Т. Лукіної, В. Маслова та ін.

**Метою статті** є визначення особливостей механізму співробітництва територіальних громад у сфері загальної середньої освіти та вироблення рекомендацій щодо його вдосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** Можливість співробітництва територіальних громад, закріплена в Основному Законі держави – Конституції України. Частиною другою статті 142 передбачено, що територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ.

Як вже зазначалося, прийнятий у 2014 році Закон України «Про співробітництво територіальних громад» надав законодавче підґрунтя для реалізації норм Конституції України, якими передбачалась можливість співробітництва

територіальних громад. Розглянемо нормативно-правове забезпечення цього процесу більш детально.

Насамперед в Законі дається визначення певних дефініцій, а саме:

– співробітництво територіальних громад – відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень;

– договір про співробітництво територіальних громад – договір про умови співробітництва, що визначає форму співробітництва, зобов'язання та відповідальність сторін – суб'єктів співробітництва, джерела та обсяги його фінансування;

– спільний проєкт – комплекс спільних заходів, що здійснюються органами місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва за рахунок коштів місцевих бюджетів та інших не заборонених законодавством джерел і спрямовані на соціально-економічний, культурний розвиток територій;

– додатковий договір про приєднання до співробітництва – погоджений усіма учасниками співробітництва правочин, яким вносяться зміни до чинного договору про співробітництво, відповідно до яких одна чи декілька заінтересованих територіальних громад приєднується до раніше організованого співробітництва, а також можуть бути передбачені зміни певних умов такого договору в частині розширення території, джерел, обсягів фінансування співробітництва, доповнення інших умов договору без зміни предмета договору та форми співробітництва [1].

Важливими на нашу думку, є й принципи, визначені законодавцем на яких здійснюється співробітництво територіальних громад, а саме: законності; добровільності; взаємної вигоди; прозорості та відкритості; рівноправності учасників; взаємної відповідальності суб'єктів співробітництва за його результати.

В аспекті співробітництва територіальних громад, спробуємо з'ясувати, що саме законодавець закладав під ці принципи:

– принцип законності – полягає в тому, що суб'єкти співробітництва в своїй управлінській діяльності мають дотримуватися чинних нормативно-правових актів (у встановлених формах і визнаними методами);

– принцип добровільності – полягає в тому, що будь-які дії, які пов'язані зі співробітництвом територіальних громад ґрунтуються на

вільному волевиявленні. В Україні, законодавчо не закріплений обов'язок для територіальних громад укладати договори про співробітництво, а у разі прийняття такого рішення, відповідна територіальна громада (через орган місцевого самоврядування) робить це на добровільній основі;

– принципи взаємної вигоди та взаємної відповідальності – тісно пов'язані із принципом рівноправності – полягають в тому, що суб'єкти співробітництва територіальних громад, є рівними та однаково зацікавленими в реалізації завдання (проєкту) передбаченого договором про співробітництво;

– принцип прозорості та відкритості – цей принцип полягає в залученні громадськості до формування та реалізації відповідних рішень. При укладанні договору про співробітництво цей принцип реалізується, як мінімум за двома напрямками залучення громадськості: інформування (проєкт рішення місцевої ради публікується на відповідному веб-сайті) та консультування (проводиться громадське обговорення пропозиції про співробітництво).

Законом також визначені можливі форми співробітництва територіальних громад:

1) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів.

Як зазначає український правник П. Любченко, для українського законодавства і правової науки більш звичним є делегування повноважень, а не завдань. Саме це, на думку дослідника, зумовлює порівняно невелику кількість органів місцевого самоврядування, які обрали цю форму співробітництва [2; 3].

2) реалізації спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів.

На нашу думку, саме ця форма співробітництва є найбільш ефективною, оскільки є практично всеосяжною та дозволяє визначити у договорі мету проєкту, перелік заходів, тощо. Практична діяльність це підтверджує, оскільки найбільшу кількість договорів про співробітництво укладено саме за цією формою [3].

3) спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, об'єктів інфраструктури.

Вдалим прикладом реалізації саме цієї форми співробітництва територіальних громад є договори, якими передбачено спільне фінансування установ, які надають адміністративних послуг та спільне фінансування (утримання) місцевої пожежної охорони [3].

4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій, спільних об'єктів інфраструктури.

Ця форма співробітництва говорить саме за себе, територіальні громади утворюють спільне комунальне підприємство з метою реалізації спільних проєктів.

5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

Згадуваний вчений-правник П. Любченко, називає цю форму співробітництва найбільш складною. Основною «проблемою» у застосуванні цієї форми, на думку дослідника, є те, що вона не вносить якихось новацій у питанні органу управління. Знову ж таки, дані, наве-

Таблиця 1

**Інформація щодо кількості договорів про співробітництво територіальних громад та форми такого співробітництва з 2015 по 2022 рік [3]**

Рік	Кількість договорів про співробітництво	Форма співробітництва				
		Делегування завдань	Реалізація спільних проєктів	Спільне фінансування (утримання) об'єктів	Утворення спільних підприємств	Утворення спільного органу управління
2015	32	1	30	1	0	0
2016	38	2	29	4	3	0
2017	57	6	41	7	2	1
2018	197	28	139	27	3	0
2019	220	12	156	47	3	2
2020	96	1	68	27	0	0
2021	179	46	58	69	3	3
2022	103	30	24	48	1	0
<b>Усього</b>	<b>921</b>	<b>126</b>	<b>545</b>	<b>230</b>	<b>15</b>	<b>6</b>

дені у Таблиці 2 підтверджують, що органи місцевого самоврядування її майже не застосовують [2; 3].

Таблиця 1 містить дані про кількість договорів про співробітництво територіальних громад та інформацію щодо форм такого співробітництва з 2015 року по 2022 рік.

Що стосується завдань, з метою реалізації яких, були прийняті договори про співробітництво територіальних громад, то проведений аналіз, свідчить, що більшість із них були напрацьовані з метою надання суспільних благ і послуг, пов'язаних із: захистом навколишнього середовища; управлінням відходами; наданням публічних сервісів і послуг у сфері освіти та охорони здоров'я; наданням адміністративних послуг. Відповідна інформація наведена у Таблиці 2.

Збільшення кількості договорів про співробітництво територіальних громад у сфері освіти, у т. ч. у сфері загальної середньої освіти з 2017 по 2022 рік пояснюється впровадженням реформ секторальної децентралізації.

Зокрема, із набуттям чинності законами України «Про освіту» (2017 р.) та «Про повну загальну середню освіту» (2020 р.) децентралізацію повноважень органів влади було закріплено й у сфері державного управління середньою освітою, а саме: до повноважень органів місцевого самоврядування були віднесені функції щодо управління закладами загальної середньої освіти (у якості засновника зазначених закладів). Після остаточного формування адміністративно-територіального устрою базового та субрегіонального рівня, засновниками більшості закладів загальної середньої освіти, стали сільські, селищні, міські ради територіальних громад.

Як свідчить проведене дослідження «Фінансування освіти в Україні» протягом 2016–2019 рр. частка освітніх видатків у зведеному бюджеті України зростала з 15,5 до 17,4% його обсягу. За цей час такі видатки зросли з 43,7 до 48,3% загального обсягу зведеного бюджету, з них 49% коштів (у 2018 році) надійшло з місцевих бюджетів [4].

Численні дослідження, направлені на аналіз системи шкільної освіти в Україні (співвідношення демографічних показників, якості освіти та її фінансування) які проводились насамперед неурядовими організаціями, свідчать про те, що основною проблемою забезпечення якісної шкільної освіти, є значна нерівність між сільськими та міськими закладами загальної середньої освіти. Чим більший за кількістю учнів населений пункт, то кращими є бали зовнішнього незалежного оцінювання. На макрорівні найважливішим питанням є демографічна криза, яка призвела до суттєвого зменшення кількості учнів без пропорційного зменшення кількості шкіл та вчителів. Це означає значне навантаження на бюджет, оскільки менші школи дорожче утримувати (в розрахунку на одного учня) [5].

Водночас і у 2021, і у 2022 році, найбільшим напрямом фінансування з місцевих бюджетів залишалася освіта як делеговане повноваження [6].

Наведені приклади свідчать про те, що територіальні громади, кошти з бюджетів яких витрачаються на сферу загальної середньої освіти зацікавлені в їх раціональному використанні, при цьому мешканці зазначених територіальних громад мають право отримати

Таблиця 2

**Інформація щодо сфер (напрямів) співробітництва територіальних громад у 2015–2022 роках [3]**

Рік	К-ть договорів	Сфери (напрями) співробітництва						
		Благоустрій; екологія; поводження з відходами; ЖКГ	Охорона здоров'я	Освіта	Пожежна охорона	Надання адміністративних послуг	Соціальний захист населення	Інше (розвиток туризму, спорту, архівної справи)
2015	32	9	2	3	1	0	0	17
2016	38	11	2	2	1	0	0	22
2017	57	12	5	5	9	8	1	17
2018	197	31	11	13	14	42	8	78
2019	220	12	10	20	8	30	11	149
2020	96	6	5	9	3	2	6	65
2021	179	22	37	34	6	10	27	43
2022	103	10	28	34	0	12	10	9
<b>Усього</b>	<b>921</b>	<b>113</b>	<b>100</b>	<b>120</b>	<b>42</b>	<b>104</b>	<b>63</b>	<b>400</b>

належні їм якісні публічні сервіси та послуги. Механізм співробітництва територіальних громад – є саме тим інструментом, який дозволяє ефективно використовувати кошти громади, надаючи можливість мешканцям громади отримати необхідні їм послуги.

Важливість саме фінансового фактору, який має спонукати територіальні громади ефективно використовувати власні бюджетні кошти та активніше ініціювати впровадження механізму співробітництва територіальних громад, підтверджується й тим фактом, що відповідно до Закону України «Про державний бюджет України на 2021 рік» 75% бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад в Україні отримували базову дотацію (тобто, індекс податкоспроможності відповідного місцевого бюджету був нижчим, ніж 0,9 середнього значення цього індексу по Україні) [7].

Механізм співробітництва територіальних громад, у тому числі, у сфері загальної середньої освіти, реалізується і територіальними громадами Харківської області.

Зміївською міською радою та Слобожанською селищною радою Чугуївського району Харківської області у 2021 році (на 2022 рік) та у 2022 році (на 2023 рік) схваленні відповідні рішення та надано згоду на організацію співробітництва територіальних громад у формі делегування виконання окремих завдань з передачею відповідних ресурсів. Договором передбачено надання освітніх послуг Комунальної установи «Зміївський інклюзивно-ресурсний центр» та Комунального закладу «Зміївська гімназія № 1 «Сузір'я» Зміївської міської ради для дітей Слобожанської селищної територіальної громади.

Органами державної влади продовжують вживатися заходи задля вдосконалення співробітництва територіальних громад в Україні. Так, 04 травня 2023 року набрав чинності Закон України № 2867-ІХ «Про внесення змін до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад». Основним нововведенням вказаного законодавчого акту є передбачення нового механізму – приєднання територіальних громад до раніше організованого співробітництва територіальних громад.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному**

**напряму.** Проведене дослідження стосовно реалізації механізму співробітництва територіальних громад у сфері загальної середньої освіти свідчить, що органи місцевого самоврядування базового рівня, які від імені територіальних громад виступають суб'єктами співробітництва, зважаючи на чинну нормативно-правову базу, можуть і реалізують на добровільних засадах власні повноваження у цій сфері, але на нашу думку є питання, які потребують додаткового нормативно правового регулювання:

по-перше, наразі в Україні діє правовий режим воєнного стану. Правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану визначені Законом України «Про правовий режим воєнного стану». Цим Законом передбачено можливість утворення обласних, районних військових адміністрацій та військових адміністрацій населених пунктів, які мають статус тимчасових державних органів. Наприклад, станом на червень 2023 року, у Харківській області, утворено 27 військових адміністрацій населених пунктів.

Законодавчо не визначеними є повноваження начальників військових адміністрацій населених пунктів у питаннях реалізації механізму співробітництва територіальних громад (наприклад, чи може зазначена посадова особа бути ініціатором співробітництва).

По-друге, актуальним питанням є відсутність відповідальності для сторони договору про співробітництво, яка не виконує договір (у цьому разі, відповідно до статей 18 та 19 Закону України «Про співробітництво територіальних громад», співробітництво можна припинити), але враховуючи, що одним із принципів на яких ґрунтується співробітництво територіальних громад є добровільність, такі випадки, коли, з невідомих причин змінюється позиція органу місцевого самоврядування щодо виконання договору є неприйнятною.

По-третє, з огляду на внесенні до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» зміни, не зрозумілою (з точки зору практичної реалізації) є новела стосовно «договору про співробітництво з поєднанням кількох форм співробітництва». Питання виникає тому, що законодавцем не надано визначення цього терміну та механізму його впровадження.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
2. Любченко П. М. Співробітництво територіальних громад: теорія і практика. *Проблеми законності*. 2015. Вип. 129. С. 50–59. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz\\_2015\\_129\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz_2015_129_8)
3. Реєстр про співробітництво територіальних громад. URL : [https://mtu.gov.ua/files/reyestr-pro-spivrobotnyctvo-terytorialnyh-gromad-standom-na-08.06.2023%20\(1\).xlsx](https://mtu.gov.ua/files/reyestr-pro-spivrobotnyctvo-terytorialnyh-gromad-standom-na-08.06.2023%20(1).xlsx)
4. Фінансування освіти в Україні. *Освітня аналітика України*, 3(10). URL: [https://science.iea.gov.ua/wp-content/uploads/2020/12/66\\_81\\_Finansuv\\_osvity.pdf](https://science.iea.gov.ua/wp-content/uploads/2020/12/66_81_Finansuv_osvity.pdf)
5. Демографічна криза та нерівність в українській шкільній системі: аналіз нової бази даних «Шкільна карта України». URL: <https://cedos.org.ua/edustat/graph/>
6. Аналіз виконання місцевих бюджетів за 2022 рік. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16105>
7. Про державний бюджет України на 2021 рік: Закон України від 15 грудня 2020 р. № 1082-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>