

МІЖМУНІЦИПАЛЬНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО – ІННОВАЦІЙНА ФОРМА МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ

В статті «Міжмуніципальне співробітництво – інноваційна форма місцевого розвитку» акцентовано увагу на теоретичному та правовому обґрунтуванні та виявленні специфіки міжмуніципального співробітництва на сучасному етапі, а також визначенні напрямів подальшого його вдосконалення в умовах модернізації вітчизняного місцевого самоврядування. Наголошується що актуальність розвитку міжмуніципального співробітництва в Україні зумовлена надмірною фрагментарністю громад базового рівня. В Україні існує близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 %, 483 територіальні громади на 90 % утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті) призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Вираженням політики міжмуніципального співробітництва є його цілі: підвищення якості публічних послуг, створення інфраструктури, а також підвищення ефективності роботи порівняно із самостійною роботою окремих муніципалітетів. Муніципалітети-партнери погоджуються спільно працювати та надавати певні ресурси для отримання обопільної користі, яка була б недосяжною в разі їх самостійної ізольованої діяльності. Спільні зусилля можуть стосуватися однієї або кількох галузей, які належать до визначеної компетенції муніципалітетів. Доведено, що органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати свої ресурси для подолання спільних проблем, обмінюватися набутим досвідом у наданні окремих публічних послуг, для покращення ефективності своєї роботи.

Ключові слова: міжмуніципальне співробітництво; місцеве самоврядування; об'єднання територіальних громад; послуги.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Місцеве самоврядування як децентралізована форма управління суспільством є найбільш природною й історично обґрунтованою формою управління державою. Але наявна в Україні система місцевого самоврядування не задовольняє потреб суспільства. У значній кількості територіальних громад діяльність органів місцевого самоврядування не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку та самореалізації людини, захисту її прав, надання якісних і доступних публічних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань міжмуніципальної співпраці присвячені праці таких відомих вітчизняних науковців та практиків, як О. Берданова, О. Бобровська, О. Васильєва, В. Негода, В. Демчишин, В. Кравченко, М. Пітцик, В. Полтавець, А. Ткачук, В. Удовиченко, Ю. Шаров та ін.

Теоретичні і практичні основи впровадження механізмів міжмуніципального співробітництва знайшли своє відображення у навчальному посібнику «Міжмуніципальне співробітництво» (2012 р.; укладачі: В. М. Вакуленко, О. С. Ігнатенко, Г. А. Борщ) та ін. [4], у роботі «Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід» (2011 р.; Р. Герцог, В. В. Толкованов, А. К. Гук та ін. [9].

Серед останніх вітчизняних наукових праць щодо питань міжмуніципальної співпраці, слід виділити аналітичну доповідь Національного інституту стратегічних досліджень, присвячену становленню та розвитку асоціацій органів місцевого самоврядування в Україні (2011 р.), в якій досліджується сучасний стан формування та розвитку асоціацій, стан нормативно-правового забезпечення цих процесів; а також наукову доповідь Національної академії державного управління при Президенті України «Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації» (2015 р.) [5], в якій вперше представлено системний огляд стану, проблем і напрямів модернізації місцевого самоврядування в Україні в контексті державно-управлінських реформ та досвіду країн Європейського Союзу.

Метою статті є теоретичне та правове обґрунтування та виявлення специфіки міжмуніципального співробітництва на сучасному етапі, визначення напрямів подальшого його вдосконалення в умовах модернізації вітчизняного місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні в науці не існує цілісної, розвиненої теорії розвитку територіальної громади. На сучасному етапі в Україні актуальним стає пошук нових інноваційних шляхів забезпечення сталого розвитку територіальних громад. Значна кількість науковців і практиків місцевого самоврядування вважають, що для ефективного та сталого місцевого розвитку в країні необхідно об'єднати зусилля як органів місцевого самоврядування, так і активних представників громадянського суспільства та місцевого бізнесу. Реформування у сфері місцевого самоврядування може дати потужний поштовх як для прискореного розвитку місцевого самоврядування, так і суспільства в цілому.

Європейська хартія місцевого самоврядування та українське законодавство про місцеве самоврядування визначають, що всі органи місцевого самоврядування (територіальних громад міст, сіл, селищ) мають рівний статус, однаковий обсяг повноважень та можуть самостійно виконувати всі повноваження, визначені для них законом. Конституція України наголошує: «Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби» [2, ст. 142].

У Законі України «Про місцеве самоврядування» визначаються можливості для добровільного об'єднання територіальних громад, яке «відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна» [8, ст. 142].

Актуальність розвитку міжмуніципального співробітництва в Україні зумовлена надмірною фрагментарністю громад базового рівня. В Україні існує близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш

як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 %, 483 територіальні громади на 90 % утримуються за рахунок коштів державного бюджету [3]. Збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті) призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади [3].

Міжмуніципальне співробітництво (далі – ММС) як інноваційна форма місцевого розвитку останнім часом набуває дедалі більшого поширення не тільки в європейських країнах, але й в Україні. Хотілось би зазначити, що муніципалітети сильно пов'язані з історією, з географічними, демографічними та культурними характеристиками своєї місцевості. Вони є продуктами політичної й адміністративної організації колишніх поселень у суспільствах аграрного типу, промислових районів або міст з традиційними політичними або комерційними функціями [6, с. 113].

Отже, ММС визначають як відносини між двома або кількома органами місцевого самоврядування базового рівня, які мають статус юридичних осіб і певну політичну, юридичну та фінансову автономію відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. Необхідно також визначити характеристики міжмуніципального співробітництва [1]:

– ММС – це два або декілька органів місцевого самоврядування (далі – ОМС), які співпрацюють між собою;

– ОМС-партнери домовляються спільно працювати, надавати певні ресурси для отримання обопільної користі, яка була б недосяжною у разі їх самостійної діяльності;

– спільні зусилля можуть стосуватися однієї або кількох галузей, які належать до визначеної компетенції ОМС;

– співробітництво має свою ціну для кожного з ОМС-партнерів: воно потребує зусиль, фінансування та спільного використання ресурсів (кадри, земля, обладнання, будівлі тощо);

– ММС є результатом усвідомленого рішення, а не лише механічним виконанням відповідних нормативних актів. Угода про співпрацю є добровільною, вона не нав'язується законом, хоча в деяких випадках закон може наполегливо рекомендувати або навіть спонукати муніципалітети до пошуку шляхів співпраці;

– нові вигоди для ОМС-партнерів можуть бути різними, наприклад: створення ресурсів для надання послуг, які є недоступними для малих громад, заощадження витрат при наданні послуг, підвищення якості послуг, краща координація у плануванні майбутнього розвитку, ефективніша та прозоріша політика розвитку.

– співробітництво не є фрагментарним – воно розраховано на певний період, а в більшості випадків обумовлюється постійною угодою без визначеної дати завершення терміну дії;

– постійний трансфер повноважень органів місцевого самоврядування відсутній; муніципалітети зберігають непрямий контроль за рішеннями та послугами, які є результатом співробітництва.

З кожним роком значущість інтеграції в системі місцевого самоврядування зростає, виникає необхідність активізації та інституціоналізації ініціатив ОМС, об'єднання їх зусиль у вирішенні економічних, екологічних, соціальних та інших важливих питань місцевого розвитку.

Отже, вживання механізмів міжмуніципальної співпраці обумовлене наступними чинниками:

– недостатністю власних ресурсів муніципальних утворень для вирішення проблем соціально-економічного розвитку, розробкою та реалізацією спільних інвестиційних проектів, інтеграцією виробничо-господарської діяльності організацій, що функціонують на території муніципальних утворень;

– необхідністю надання якісних публічних послуг населенню. Муніципальні утворення можуть значно розрізнятися за кількістю жителів, площі, структурою виробництва. Проте, незважаючи на значні відмінності, досить часто вигідніше вирішувати питання місцевого значення спільно;

– більш ефективне функціонування середніх і великих підприємств здійснюється, як правило, у межах декількох муніципальних утворень, найчастіше сусідніх територій, що вимагає узгодженої економічної політики муніципалітетів тощо.

У багатьох країнах Європи місцеве самоврядування сьогодні має справу з проблемами, можливі варіанти розв'язання яких пропонує саме міжмуніципальне співробітництво.

Проблема консолідації муніципального руху є нагальною як для територіальних громад, органів місцевого самоврядування, їх асоціацій, усіх інших суб'єктів, так і для держави в цілому.

5 лютого 2015 р. було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст. У Законі визначені суб'єкти добровільного об'єднання територіальних громад, а саме: суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст, а також зазначено, що об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище, – селищною, центром якої визначено село, – сільською. [7, ст. 3]. У Законі також зазначено основні умови добровільного об'єднання територіальних громад:

1) у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування;

2) територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися;

3) об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області;

4) при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади;

5) якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання. [7, ст. 4]

Сьогодні точиться чимало дискусій, багато сільських рад апелюють до того, що в них забрали податок на доходи фізичних осіб (25 %) і передали на більш вищі рівні бюджету. Однак, коли вони об'єднуються, такі територіальні об'єднання зможуть отримувати податок на доходи фізичних осіб на рівні 60 %, як це зараз розписано у бюджетному кодексі 2015 року для районних бюджетів.

Отже, є фінансова мотивація та логіка для об'єднань, і це є базисом добровільності. Держава не примушує об'єднуватись – вона відкриває можливості для того, щоб територіальні громади могли більше отримувати доходів і відповідно на свій розсуд більше розпоряджатися видатками по місцевим бюджетам.

Вважаємо, що саме сьогодні міжмуніципальне співробітництво набуває особливого значення. Муніципалітети в усіх розвинутих країнах світу мають важливі функції, які визначають якість життя мешканців та їх спільний добробут. Ці функції стосуються утримання житло-комунальної та соціальної інфраструктури: житла, закладів освіти, культури й охорони здоров'я, дитячих садків, спортивних об'єктів, водопостачання та водовідведення, транспорту, збору та утилізації відходів, кладовищ тощо.

І тому найкращим засобом посилення ресурсної бази муніципалітетів є їх співробітництво для вирішення нагальних проблем розвитку територій. Саме ММС є логічним рішенням для нейтралізації наслідків неоптимального розподілу функцій і ресурсів або недосконалих кордонів між муніципалітетами.

Виразенням політики міжмуніципального співробітництва є його цілі: підвищення якості публічних послуг, створення інфраструктури, а також підвищення ефективності роботи порівняно із самостійною роботою окремих муніципалітетів. Муніципалітети-партнери погоджуються спільно працювати та надавати певні ресурси для отримання обопільної користі, яка була б недосяжною в разі їх самостійної ізольованої діяльності. Спільні зусилля можуть стосуватися однієї або кількох галузей, які належать до визначеної компетенції муніципалітетів.

Співробітництво має свою ціну для кожного з муніципалітетів-партнерів: воно потребує зусиль, фінансування та спільного використання ресурсів (кадри, земля, обладнання, будівлі тощо) [6, с. 114].

Угода про міжмуніципальне співробітництво є добровільною, не нав'язується законом, хоча в деяких випадках закон може невтомно рекомендувати або спонукати муніципалітети до пошуку напрямів ефективної та результативної співпраці. Користь для муніципалітетів-партнерів може бути різною (напр.: формування ресурсів для надання якісних публічних послуг, які є недоступними для малих муніципалітетів, краща координація у плануванні майбутнього соціально-економічного та культурного розвитку, більш ефективна та прозора діяльність ОМС щодо територіального розвитку).

Характерним для міжмуніципального співробітництва є те, що воно не є фрагментарним, хоча і

розраховано на певний період, а в більшості випадків зумовлюється постійною угодою без визначеної дати закінчення її дії. Постійний перелік місцевих завдань та компетенцій відсутній, а муніципалітети зберігають непрямий контроль над рішеннями та послугами, які є результатом такого співробітництва

Висновки та пропозиції. Отже, органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати свої ресурси для подолання спільних проблем, обмінюватися набутим досвідом у наданні окремих публічних послуг, для покращення ефективності своєї роботи. ММС має великий потенціал, який може бути дуже корисним для забезпечення сталого розвитку усіх (великих і малих) громад, особливо сьогодні в умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Демчишин В. Про деякі аспекти розвитку міжмуніципального співробітництва як інноваційного інструменту в реалізації державної регіональної політики в Україні / В. Демчишин, В. Толкованов // Віче журнал Верховної Ради України. – № 24, грудень 2010.
2. Конституція України : прийнята Верховною радою України 28 червня 1996 р. (із доповненнями) / [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. – Назва з екрану.
3. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні / [Електронний ресурс] – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/333-2014-p. – Назва з екрану.
4. Міжмуніципальне співробітництво : навч. посіб. / НАДУ при Президентові України ; [уклад.: В. М. Вакуленко, О. С. Ігнатенко, Г. А. Борщ] та ін.]. – К. : Фенікс : НАДУ, 2012. – 391 с.
5. Місцеве самоврядування в Україні сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.]; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.
6. Полтавець В. Д. Проблеми та актуальність упровадження механізмів міжмуніципального співробітництва в Україні / В. Д. Полтавець // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – Вип. 3(38). – Харків : Вид-во ХарПІДУ НАДУ, 2012. – 484 с.
7. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII / Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015 – № 13, ст.91 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-viii>. – Назва з екрану.
8. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 трав. 1997 р. / [Електронний ресурс] – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/280/97-вр – Назва з екрану.
9. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід : посібник / [В. В. Толкованов, Р. Герцог, А. К. Гук та ін. ; за ред. В. В. Толкованова]. – К. : Крамар, 2011. – 262 с.

О. И. Грундей,

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, г. Киев, Украина

МУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО- ИННОВАЦИОННАЯ ФОРМА МЕСТНОГО РАЗВИТИЯ

В статье «межмуниципальное сотрудничество – инновационная форма местного развития» акцентировано внимание на теоретическом и правовом обосновании и выявлении специфики межмуниципального сотрудничества на современном этапе, а также определении направления дальнейшего его совершенствования в условиях модернизации отечественного местного самоуправления. Отмечается что актуальность развития межмуниципального сотрудничества в Украине обусловлена чрезмерной фрагментарностью общин базового уровня. В Украине существует около 12 тыс. Территориальных общин, в более 6 тыс. Общин численность жителей составляет менее 3 тыс. Человек, из них в 4 809 общинах – менее 1 тыс. человек, а в 1129 общинах – менее 500 человек, в большинстве из них не создано исполнительные органы соответствующих сельских советов, отсутствуют учреждения, коммунальные предприятия и тому подобное. Органы местного самоуправления таких общин практически не могут осуществлять предоставленные им законом полномочия. Дотационность 5419 бюджетов местного самоуправления составляет более 70%, 483 территориальные общины на 90 % содержатся за счет средств государственного

бюджета. Сохранение диспропорции административно-территориального устройства как основы существования нерациональной территориальной организации власти (отсутствие целостной территории административно-территориальной единицы базового уровня, пребывание территориальной общины села, поселка, города в составе другой территориальной общины или на территории другой административно-территориальной единицы, территориальной общины района в городе) приводит к конфликту компетенции как между органами местного самоуправления, так и между органами местного самоуправления и местными органами исполнительной власти. Выраженной политики межмуниципального сотрудничества является его цели: повышение качества публичных услуг, создание инфраструктуры, а также повышение эффективности работы по сравнению с самостоятельной работой отдельных муниципалитетов. Муниципалитеты-партнеры соглашаются совместно работать и предоставлять определенные ресурсы для получения обоюдной пользы, которая была бы недостижимой при их самостоятельной изолированной деятельности. Совместные усилия могут касаться одной или нескольких отраслей, относящихся к определенной компетенции муниципалитетов. Доказано, что органы местного самоуправления могут объединять свои ресурсы для преодоления общих проблем, обмениваться приобретенным опытом в предоставлении отдельных публичных услуг, для повышения эффективности своей работы.

Ключевые слова: межмуниципальное сотрудничество; местное самоуправление; объединение территориальных общин; услуги.

O. Grindey,

National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kiev, Ukraine

MUNICIPAL COOPERATION-INNOVATIVE FORM OF LOCAL DEVELOPMENT

In the article «inter-municipal cooperation – an innovative form of local development» also focused on the theoretical and legal reasoning and identify the specifics of inter-municipal cooperation at the present stage, as well as determining the direction of its further perfection in the modernization of the domestic local governments. It is noted that the relevance of inter-municipal cooperation in Ukraine due to the excessive fragmentation of communities baseline. In Ukraine, there are about 12 thousand. Territorial communities, more than 6 thousand. Communities of the number of inhabitants is less than 3 thousand persons. Out of them, in 4809 the community – less than 1 thousand. Man, and in 1129 the community – less than 500 people, most of of them created by executive bodies of village councils, there are no institutions, utilities and the like. Local governments such communities virtually can not exercise the powers granted to them by law. Endowment 5419 budgets of local government is more than 70 %, 483 territorial communities 90% are financed by the state budget. Saving imbalances administrative-territorial structure as the basis for the existence of unsustainable territorial organization of power (no integral territory of the administrative-territorial unit of the base level, stay territorial community of the village, settlement and city as part of another territorial community or in another administrative-territorial unit, a territorial community area in city) leads to a conflict of competence between both local governments and between local authorities and local executive authorities. The expressed policy of inter-municipal cooperation is its purpose: to improve the quality of public services, infrastructure, and improving the efficiency of the work compared to the independent work of the individual municipalities. Municipalities partners agree to work together and provide some resources for the mutual benefit that would have been unattainable in their self-isolated activity. Joint efforts may relate to one or more branches belonging to a particular competence of municipalities. It is proved that local governments can pool their resources to address common challenges, share lessons learned in the provision of certain public services to improve the efficiency of their work.

Keywords: inter-municipal cooperation; the local government association of local communities and services.