

ПРОБЛЕМИ ТА АКТУАЛЬНІСТЬ УПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ МІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В УКРАЇНІ

Досліджено проблеми упровадження міжмуніципального співробітництва в Україні. Пов'язано зарубіжний досвід та актуальність пошуку механізмів міжмуніципального співробітництва в Україні для забезпечення розвитку регіонів і територіальних громад, підвищення якості послуг населенню.

Ключові слова: міжмуніципальне співробітництво, місцеве самоврядування, регіональний розвиток, місцевий розвиток, муніципальні послуги.

In this article researched the problems of implementing inter-municipal cooperation in Ukraine. Author link foreign experience and actuality search mechanisms inter-municipal cooperation for regional development and territorial communities improve the quality of services.

Key words: inter-municipal cooperation, self-government, regional development, local development, municipal services.

Підготовка до здійснення реформи адміністративно-територіального устрою в Україні та реформи місцевого самоврядування мають сьогодні особливе значення в питаннях міжмуніципального співробітництва. Стратегія реформування місцевого самоврядування, ряд законопроектів передбачають формування на добровільній договірній основі об'єднань територіальних громад. Сьогодні така практика в Україні відсутня, що пов'язано з централізацією повноважень і ресурсів, а також відсутністю механізмів міжмуніципального співробітництва.

Для України найближчі роки є визначальними у вирішенні питань децентралізації влади. Передача повноважень і ресурсів на місцевий рівень вимагає ефективних механізмів управління на рівні територіальних громад. Обмеженість ресурсів спонукає до пошуку шляхів розвитку співробітництва для вирішення питань, що пов'язані з розвитком транспорту, водозабезпечення, утилізації відходів, охорони здоров'я, освіти, розвитку рекреаційних зон, вирішення питань охорони навколишнього середовища та раціонального використання природних ресурсів.

Адміністративно-територіальна реформа може сприяти зміцненню громад, забезпечивши відповідність площі одиниці та функцій і повноважень. У результаті відбудеться об'єднання існуючих місцевих громад у більші муніципальні утворення та скорочення кількості районів так, щоб муніципалітети могли займати більшу площу та виконувати більше функцій, які сьогодні закріплені за

районами. Райони з більшою площею та в меншій кількості стануть більш стратегічними одиницями, орієнтованими на виконання міжмуніципальних функцій або тих функцій, які повинні здійснюватись відповідно до стандартів на великій території із великою спроможністю. Це сприятиме істотному підвищенню ефективності системи розподілу ресурсів та якості послуг.

Згідно зі згаданими перспективами, міжмуніципальне співробітництво є також ключовим інструментом для подолання проблем галузі житлово-комунального господарства та покращення якості муніципальних послуг. Тому вже сьогодні необхідне методологічне підґрунтя для забезпечення організаційних, правових і фінансових механізмів міжмуніципального співробітництва.

Теоретичні та практичні основи впровадження механізмів міжмуніципального співробітництва, які є ключовим аспектом даного дослідження, розробляються за кількома науковими напрямками. Зокрема, проблемам регіонального розвитку присвячені роботи В. Бабаєва, Т. Безверхнюк [2], А. Бутенка, В. Вакуленка, О. Васильєвої, В. Воротіна [3], В. Керецмана, В. Куйбіди, О. Лебединської [4], В. Мамонової, М. Орлатого, Р. Плюща та ін. Також заслуговують на увагу роботи щодо інноваційного управління та формування інноваційних соціальних технологій – М. Афонасової, А. Васильєва, В. Іванова, С. Князева, С. Кравченка, Г. Лобачова, А. Михненка, Є. Потапової, Х. Хачатуряна та ін.

Вагомий вклад у дослідження напрямів підвищення ефективності діяльності регіональних органів влади та органів місцевого самоврядування, упровадження механізмів міжмуніципального співробітництва зробили Г. Борщ, А. Гук, О. Ігнатенко, В. Купрій, Е. Рахімкулов, В. Толкованов [7].

Разом з тим, наукові дослідження правових, організаційних і фінансових механізмів реалізації міжмуніципального співробітництва теоретико-методичних підходів до формування регіональної стратегії розвитку, до вибору суб'єктами господарювання стратегій, спрямованих на досягнення сталого розвитку. Їх вирішення надасть можливість сформуванню таких стратегічно обґрунтованих рекомендацій, які підвищать ефективність практичної реалізації стратегій різних рівнів господарювання.

Метою даної статті є аналіз існуючих проблем забезпечення впровадження міжмуніципального співробітництва, а також визначення заходів, необхідних для покращення та заохочення співпраці між органами місцевого самоврядування для забезпечення розвитку регіонів і територіальних громад, підвищення якості послуг населенню.

Становлення реального місцевого самоврядування в Україні відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування сьогодні не забезпечує впровадження механізмів міжмуніципального співробітництва, яке є характерним для децентралізованої територіальної адміністративної системи. Європейський досвід свідчить – чим вищим є ступінь автономії муніципалітетів, тим більше вони потребують співпраці і тим більше вони можуть співпрацювати.

В Україні як централізованій державі, де повноваження та ресурси муніципалітетів є обмеженими, потреба у спільних діях є незначною. Коли ж муніципалітети отримують більший обсяг повноважень, коли вони можуть вільно і на власний розсуд організовувати надання послуг громадянам і виконувати адміністративні функції, співпраця з іншими муніципалітетами часто може бути дуже корисною. Муніципалітети можуть об'єднувати свої ресурси, якщо це допомагає їм покращити їх ефективність. Вони можуть обмінюватися власним досвідом у наданні певних послуг, вони можуть приймати рішення про ефективне надання окремих послуг на території, яка за площею перевищує територію окремого муніципалітету. Можуть існувати законодавчі вимоги щодо надання певних послуг (наприклад транспорт, утилізація відходів, водопостачання, та економічний розвиток) саме у форматі міжмуніципального співробітництва.

Реформи місцевого врядування у пострадянських державах в Європі інколи супроводжувалися територіальною фрагментацією, муніципалітети прагнули більшої незалежності, особливо по відношенню до колишніх “районів” [5]. Як би парадоксально це не було, але це прагнення до незалежності тепер необхідно зрівноважити можливостями для співпраці. Участь у певній формі співпраці часто є адекватною відповіддю на виклики, які стоять перед муніципалітетами. Але цей шлях може бути нелегким через певні перепони. Це може бути складність юридичних процедур і форм міжмуніципального співробітництва, брак фінансових ресурсів і досвіду.

Міжмуніципальне співробітництво має особливе значення. Муніципалітети в усіх країнах мають важливі функції, які визначають якість життя громадян та їх спільний добробут. Ці функції стосуються транспорту, водопостачання, утримання житла, шкільної освіти та дитячих садків, утримання закладів охорони здоров'я, спортивних об'єктів і закладів культури, збору та утилізації відходів, кладовищ тощо. Муніципалітети та громади є найменшими територіальними одиницями публічного управління та складають перший рівень місцевого самоврядування. Це не означає, що вони завжди є занадто малими або слабкими, але дуже часто вони не мають достатнього розміру та ресурсів для виконання всіх функцій, які від них вимагаються. Найкращим засобом посилення ресурсної бази муніципалітетів є партнерство та співробітництво [7].

Співробітництво є дуже важливим для добробуту та розвитку будь-якого суспільства та є звичним засобом роботи для публічних установ. Міністерства співпрацюють з університетами та лабораторіями, а регіони співпрацюють з іншими регіонами. Муніципалітети та місцеві відділення центральних органів влади щодня взаємодіють в таких галузях, як освіта, охорона здоров'я та ін.

Кожний муніципалітет є незалежним від своїх сусідів і має право на самостійне управління. Тому не дивно, що відносини між місцевими органами влади інколи можуть бути обмежені, тому що в них немає спільних завдань. Вони також можуть мати лише одне спільне завдання, у деяких випадках їх спільні завдання можуть

мати нерегулярний характер. Проте досвід показує, що муніципалітети ніколи не є абсолютно самодостатніми, незалежно від їх площі та чисельності населення. Тому міжмуніципальне співробітництво є актуальним для всіх викликом та водночас звичною для багатьох практикою. Міжмуніципальне співробітництво є логічним рішенням для нейтралізації наслідків неоптимального розподілу функцій і ресурсів або недосконалих кордонів між муніципалітетами.

Муніципалітети сильно пов'язані з історією, а також з географічними, демографічними та культурними характеристиками своєї країни. Вони є продуктами політичної та адміністративної організації колишніх поселень у суспільствах аграрного типу, промислових районів або міст з традиційними політичними або комерційними функціями. Але суспільство змінюється дуже швидко завдяки новим технологіям, новим економічним відносинам (наприклад, зменшення ролі сільського господарства та промисловості, менш тісний зв'язок між місцем проживання та місцем роботи); новому культурному розвитку (наприклад, телебачення, школи та університети, інтернет); змінам у способі життя (наприклад, відходи життєдіяльності, потреба у більшій кількості суспільних послуг); змінам у демографічному розвитку, за якого відбувається міграція з сільських районів до міст майже без ухування адміністративних кордонів.

У будь-якій країні багато муніципалітетів не надають певні види послуг, хоча вони належать до сфери їх компетенції або вони надають ці послуги недостатньо ефективно. Неадекватне фінансування або недостатні ресурси часто згадуються серед причин низької якості публічних послуг. Окрім цього, багато муніципалітетів є занадто малими, аби викликати зацікавленість з боку приватних інвесторів [6].

Усі муніципалітети, які стикаються з подібними проблемами, завдяки механізмам міжмуніципального співробітництва отримують можливість об'єднуватися та співпрацювати між собою. Рішення про співпрацю ухвалюються не через політичну актуальність і не через те, що міжмуніципальне співробітництво рекомендується до застосування міжнародними організаціями або є популярним в інших країнах; причина застосування цього інструменту полягає в тому, що міжмуніципальне співробітництво є вірним засобом для отримання позитивних результатів, необхідних для муніципалітетів та громадян. Громади бажають більш значних інвестицій в інфраструктуру та кращих або нових публічних послуг. Їм потрібна більш ефективна система збору сміття, доступна шкільна освіта та сучасні спортивні об'єкти. Вони бажають залучати приватних інвесторів, створювати нові робочі місця та можливості для розвитку.

Можуть існувати різні форми міжмуніципального співробітництва та різні підстави для його заснування, але деякі риси залишаються загальними. Міжмуніципальне співробітництво існує, коли два або більше муніципалітетів погоджуються співпрацювати для виконання будь-якого зі своїх завдань задля отримання обопільної вигоди.

Міжмуніципальне співробітництво – це відносини між двома або кількома місцевими органами публічного управління (тобто, органами першого рівня територіального врядування), які мають статус юридичних осіб та мають політичну, юридичну та фінансову автономію (відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування) [1].

Вираженням політики міжмуніципального співробітництва є його цілі: підвищення якості послуг, створення інфраструктури, а також підвищення ефективності роботи порівняно із самостійною роботою окремих муніципалітетів. Головним мотивом, який спонукає керівництво муніципалітетів до міжмуніципального співробітництва, є саме потреба в підвищенні якості надаваних послуг або у створенні певної інфраструктури.

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. Законом може бути визначено, що певні функції муніципалітетів не можуть бути предметом міжмуніципального співробітництва. Співробітництво має свою ціну для кожного з муніципалітетів-партнерів: воно потребує зусиль, фінансування та спільного використання ресурсів (кадри, земля, обладнання, будівлі тощо). Міжмуніципальне співробітництво є результатом осмисленого 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 муніципалітетів-партнерів можуть бути різними, наприклад: створення ресурсів для надання послуг, які є недоступними для малих муніципалітетів, заощадження витрат при наданні послуг, підвищення якості послуг, краща координація у плануванні майбутнього розвитку, більш ефективна та прозора політика розвитку.

Характерним для міжмуніципального співробітництва є те, що співробітництво не є фрагментарним – воно розраховано на певний період, а в більшості випадків зумовлюється постійною угодою без визначеної дати закінчення її дії, постійний трансфер місцевих завдань та компетенцій відсутній, а муніципалітети зберігають непрямий контроль над рішеннями та послугами, які є результатом співробітництва.

Сьогодні можна визначити такі проблеми на шляху розвитку міжмуніципального співробітництва в Україні:

– діючі положення Бюджетного Кодексу передбачають лише передачу певних ресурсів для виконання спільних повноважень органів місцевого самоврядування без утворення спільних органів управління;

– досить складною є процедура добровільного об'єднання територіальних громад, що передбачає обов'язкове проведення референдумів;

– порядок міжбюджетних розрахунків щодо забезпечення виконання повноважень та розрахунок основних соціальних видатків ускладнений існуючою системою адміністративно-територіальною устрою;

– недостатня державна підтримка розвитку різних форм міжмуніципального співробітництва в Україні;

– недостатня обізнаність представників органів місцевого самоврядування про потенціал міжмуніципального співробітництва у наданні якісних комунальних послуг та розв'язанні актуальних проблем місцевого розвитку;

– недостатність кадрів для реалізації проектів міжмуніципального співробітництва.

Таким чином, дані питання мають бути розв'язані під час підготовки нової редакції Закону України “Про місцеве самоврядування”, внесення змін до Бюджетного Кодексу; шляхом підготовки законопроекту “Про добровільне об'єднання територіальних громад” та через включення питань міжмуніципального співробітництва до різних державних програм, які готуються Урядом та Парламентом (зокрема, Стратегії розвитку місцевого самоврядування, Національної Програми реформування житлово-комунального господарства, Державної Програми розвитку малих міст тощо).

Подальші дослідження у цьому напрямі мають стосуватись практичних аспектів впровадження міжмуніципального співробітництва в Україні, що найкраще може бути розкрито на прикладі конкретних територій.

Література:

1. *Батанов О. В.* Муніципальне право зарубіжних країн : навч. посіб. / О. В. Батанов, В. М. Кампо ; за заг. ред. проф. П. Ф. Мартиненка. – К. : Знання України. – Ч. 1. – 2005.

2. *Безверхнюк Т. М.* Система ресурсного забезпечення регіонального управління: концептуальні засади розбудови і механізми функціонування : дис. ... д.держ.упр. : спец. 25.00.02 / Т. М. Безверхнюк. – Одеса : [б. в.], 2009. – 441 с.

3. Державне управління регіональним розвитком України : [монографія] / за заг. ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.

4. *Лебединська О.* Система органів місцевого самоврядування регіону: динамічна модель структури / О. Лебединська, В. Вакуленко, В. Колтун // Вісник НАДУ. – 2010. – № 3. – С. 143–151.

5. *Оржель О.* Європеїзація систем публічного адміністрування країн Центральної та Східної Європи у контексті підготовки до членства в ЄС / О. Оржель // Вісник НАДУ. – 2010. – № 2. – С. 22–30.

6. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід. Збірник матеріалів та документів / наук. ред. М. О. Пухтинський. – К. : Атіка, 2006. – 744 с.

7. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / [В. В. Толкованов, Р. Герцог, А. К. Гук та ін.]. – К. : Крамар, 2011 – 261 с.

Надійшла до редколегії 27.08.2012 р.