

УДК 352.075.1(477)

В. Полтавець

КАДРОВІ ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ МІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В УКРАЇНІ

Досліджено проблеми кадрового забезпечення впровадження міжмуніципального співробітництва в Україні. Проаналізовано стан кадрового потенціалу щодо реалізації механізмів міжмуніципального співробітництва в Україні.

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

Однією із ключових проблем впровадження механізмів міжмуніципального співробітництва є недостатність кадрів обізнаних із юридичними, організаційними та фінансовими можливостями для реалізації проектів міжмуніципального співробітництва. Також недостатня обізнаність мешканців громад та представників основних ключових груп про потенціал міжмуніципального співробітництва у наданні якісних муніципальних послуг, про можливість удосконалення муніципального менеджменту та вирішення актуальних проблем розвитку місцевого самоврядування, які гальмують процес його впровадження. Міжмуніципальне співробітництво є також ключовим інструментом для подолання проблем галузі житлово-комунального господарства та покращення якості муніципальних послуг. Тому вже на сьогодні необхідне методологічне підґрунтя для забезпечення кадрового потенціалу для впровадження механізмів міжмуніципального співробітництва.

Вагомий вклад у дослідження напрямів підвищення ефективності діяльності регіональних органів влади та органів місцевого самоврядування, впровадження механізмів міжмуніципального співробітництва зробили О. Ігнатенко, Г. Борщ, В. Толкованов, Е. Рахімкулов, А. Гук, В. Купрій, І Щербина, М.Миколайчук.

Ступінь загальної наукової розробленості проблеми достатньо представлений. Значно менше робіт і досліджень присвячено питанням розвитку кадрового потенціалу та мотивації до впровадження міжмуніципального та міжрегіонального співробітництва.

Мета статті – аналіз існуючих проблем кадрового забезпечення впровадження міжмуніципального співробітництва, а також визначення заходів, необхідних для розвитку кадрового потенціалу та мотивації до співпраці між органами місцевого самоврядування для забезпечення розвитку регіонів та територіальних громад.

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

Однією з ключових проблем впровадження механізмів міжмуніципального співробітництва є недостатність кадрів обізнаних із юридичними, організаційними та фінансовими можливостями для реалізації проектів міжмуніципального співробітництва

вже на сучасному етапі. Також недостатня обізнаність мешканців громад про потенціал міжмуніципального співробітництва у вирішенні актуальних проблем розвитку місцевого самоврядування та у наданні якісних послуг значно гальмують процес його впровадження. На практиці маємо лише поодинокі приклади реалізації проектів міжмуніципального співробітництва, які не вивчені на предмет результативності та аналізу проблем впровадження.

Ефективне управління громадами ускладнюється і через недостатній рівень професійної кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування. Посадовці органів місцевого самоврядування за часту мають освіту, що не пов'язана з діяльністю органів місцевого самоврядування, функціонуванням та розвитком територіальних громад. Тому існує велика потреба в короткострокових навчальних практичних курсах для посадових осіб місцевого самоврядування з персональних навичок у сфері місцевого самоврядування та муніципального менеджменту.

Міжмуніципальне співробітництво має особливе значення для розвитку територіальних громад та регіонів загалом. 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 та закладів культури, збору та утилізації відходів, кладовищ та інші. 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 усіх функцій, які від них вимагаються. Найкращим засобом посилення ресурсної бази муніципалітетів є партнерство та співробітництво [1].

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

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 у 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 [2].

Характерним для міжмуніципального співробітництва є те, що співробітництво не є фрагментарним – воно розраховане на певний період, а переважно 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.

Переваги міжмуніципального співробітництва полягають не тільки в економічних ефектах. Така взаємодія громад може позитивно впливати на практику менеджменту у

відповідних муніципалітетах тому, що кожний партнер намагається наслідувати успішний практичний досвід інших учасників, може сприяти розвитку більш відкритої для співпраці політичної культури [3]. Це може бути особливо корисним, коли керівництво різних муніципалітетів представляє різні політичні сили, політичні партії у такий спосіб вчать співпрацювати заради загальних інтересів. Керівництво органів місцевого самоврядування може отримати більше часу для того, щоб зосередитися на стратегічних завданнях, завдяки зменшенню витрат часу на вирішення другорядних питань, які делегуються міжмуніципальному співробітництву.

Міжмуніципальне співробітництво може:

- знизити рівень корупції, пов'язаної з використанням особистих зв'язків для отримання роботи або просування по службі у органах місцевого самоврядування;
- муніципалітети-партнери можуть розвинути відчуття солідарності, яке сприяє покращенню соціального клімату;
- створювати можливості для участі у транскордонній співпраці;
- мотивувати муніципалітети до вивчення можливостей державно-приватного партнерства у окремих галузях.

Здійснення практичних кроків із реалізації проектів міжмуніципального співробітництва вимагає не лише юридичних знань та економічного обґрунтування, а й низки комунікативних вмінь та навичок. Врахування психологічних аспектів життя територіальних громад, інтересів кожної громади, рівня готовності до об'єднання ресурсів та взаємодії повинні стати вагомим інструментом у веденні переговорів та проведенні зібрань всіх зацікавлених сторін у міжмуніципальному співробітництві. Проекти міжмуніципального співробітництва створюються у ситуаціях певної соціальної напруги, коли рівень надання послуг органами місцевого самоврядування є недостатнім. Тому важливу роль відіграє довіра мешканців до органів місцевого самоврядування, сприйняття їх аргументів щодо потреби в міжмуніципальному співробітництві [4].

Існує чимало прикладів успішної реалізації проектів міжмуніципального співробітництва у регіонах із добре розвинутою “культурою співробітництва”. Ця культура може сприймати політичний компроміс як конструктивний засіб вирішення державних справ. Ця культура вимагає обоюдної довіри між учасниками та знаходить своє особливе вираження у діяльності добровільних організацій. Ця культура не приходить сама по собі, вона вимагає умінь та компетенцій.

Цей вид соціального капіталу не є типовим для України, тому будь-яка національна політика підтримки міжмуніципального співробітництва повинна бути інтегрованою до набагато ширшої довгострокової політики для її подальшої культивування. Інтерес до міжмуніципального співробітництва зростатиме паралельно з децентралізацією більшої кількості функцій та їх передачею органам місцевого самоврядування. Вимоги щодо посилення місцевого самоврядування з боку громад будуть лише зростати, а громадяни будуть вимагати від керівництва відповідних муніципалітетів пошуку нових шляхів для надання публічних послуг належної якості, використовуючи при цьому за потреби ресурси, які буде надавати міжмуніципальне співробітництво [5, 6].

Таким чином, міжмуніципальне співробітництво стає побічним продуктом подальшої децентралізації. Проекти міжмуніципального співробітництва реалізуються через горизонтальні неієрархічні відносини між муніципалітетами. Досвід свідчить про те, що ключовим стимулом для міжмуніципального співробітництва є компетентне керівництво муніципалітетів, яке спроможне визначити усі можливості

міжмуніципального співробітництва та застосовуватиме увесь свій вплив для того, щоб переконати інші муніципалітети узяти участь у співробітництві. Таке керівництво муніципалітетів буде роз'яснювати переваги міжмуніципального співробітництва, визнавати різні інтереси потенційних партнерів, шукати рішення проблем, які забезпечать прийнятний результат для всіх сторін, мобілізувати усі зусилля для загальної мети. Тобто, сучасне керівництво є абсолютно необхідною умовою для міжмуніципального співробітництва.

Ефективне місцеве самоврядування відповідає національним інтересам з огляду на децентралізацію деяких важливих державних функцій. Міжмуніципальне співробітництво може допомогти виконувати багато з цих функцій більш ефективно. Через це уряд та парламент повинні дбати про співпрацю між муніципалітетами. Міжмуніципальне співробітництво допомагає досягти політичні цілі уряду через посилення муніципалітетів та покращення стандартів їх роботи у ключових галузях.

Це пояснює важливість заохочення муніципалітетів до заснування інституцій міжмуніципального співробітництва. Важливо відзначити, що у країнах з успішно функціонуючою системою міжмуніципального співробітництва існує чітка національна або регіональна політика для стимулювання міжмуніципального співробітництва. Муніципалітети починають співпрацювати добровільно, але належна державна політика може сильно мотивувати їх до такого співробітництва (до таких засобів мотивації належать зокрема належні правові рамкові умови та фінансова підтримка).

Національна політика не обмежується створенням правових рамкових умов. Ухвалення закону не є завершенням зобов'язань уряду, він повинен постійно відстежувати ситуації або території, де міжмуніципальне співробітництво могло б суттєво покращити надання публічних послуг та роботу з державними коштами. У такий спосіб слід заохочувати муніципалітети до розробки пропозицій стосовно започаткування міжмуніципального співробітництва.

Висновки

Звичайно нові інструменти потребують ухвалення закону "Про міжмуніципальне співробітництво", який дасть змогу органам місцевого самоврядування на законній основі здійснити заходи з оптимізації бюджетних витрат на надання якісних послуг населенню, вирішить значною мірою проблеми розвитку приміських територій навколо великих міст, дасть змогу в сільських територіях започаткувати створення міжмуніципальних комунальних підприємств, забезпечити надання базових послуг населенню там, де це зробити на сьогодні не можливо. Реальна практика дасть поштовх до впровадження не тільки режиму добросусідства між громадами, але й сприятиме їх інтеграції та можливого переходу міжмуніципального співробітництва у добровільне об'єднання громад.

Вирішення зазначених питань звичайно потребує кадрового забезпечення для реалізації проектів міжмуніципального співробітництва. Ця проблема може бути вирішена шляхом підготовки навчальних програм для державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, розробки практичних навчальних модулів, підготовки тренерів та консультантів у кожному регіоні та проведення навчальних семінарів і консультативної підтримки при впровадженні проектів міжмуніципального співробітництва. Важливу роль має проведення в територіальних громадах інформаційних кампаній щодо переваг міжмуніципального співробітництва, можливостей раціонального використання ресурсів громад та вдосконалення муніципального менеджменту.

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

Література

1. Батанов О. В. Муніципальне право зарубіжних країн [Текст] : навч. посіб. : у 2 ч. Ч. 1 / Батанов О. В., Кампо В. М. ; за заг. ред. проф. П. Ф. Мартиненка. — К. : Знання України, 2005. — С. 10.
2. Державне управління регіональним розвитком України [Текст] : монографія / за заг. ред. В. С. Воротіна, Я. А. Жаліла. — К. : НІСД, 2010. — 288 с.
3. Лебединська О. Ю. Система органів місцевого самоврядування регіону: динамічна модель структури / О. Лебединська, В. Вакуленко, В. Колтун // Вісник НАДУ [Текст]. — 2010. — № 3. — С. 143—151.
4. Міжмуніципальне співробітництво [Текст] : навч. посіб. / [В. Вакуленко, О. Ігнатенко, Г. Борщ та ін.]. — К. : Фенікс, 2012. — 392 с.
5. Муниципальное право зарубежных стран (сравнительноправовой анализ) [Текст] : учеб. пособ. / под ред. В. В. Еремяна. — М. : Академический Проект ; Фонд “Мир”, 2006. — 752 с.
6. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід [Текст] / [В. В. Толкованов, Р. Герцог, А. К. Гук та ін.]. — К. : Крамар, 2011. — 261 с.

V. Poltavets

HUMAN RESOURCES PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF MECHANISMS OF INTERMUNICIPAL COOPERATION IN UKRAINE

The problems of human resources of implementation of intermunicipal cooperation in Ukraine are researched. The situation of human resources for the implementation of mechanisms of inter-municipal cooperation in Ukraine is analyzed.

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