

Козюра І. В.,

д. держ. упр., професор кафедри менеджменту

ВНЗ Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі»

МІЖМУНІЦИПАЛЬНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО: ПЕРЕШКОДИ ТА СТИМУЛИ

Одним з потенціальних ресурсів зростання ефективності муніципального обслуговування, підвищення якості життя в населених пунктах може стати розвиток міжмуніципального співробітництва (кооперації), коли органи місцевого самоврядування різних територіальних громад працюють разом для виконання завдань, які становлять спільний інтерес. Така можливість згадується в “Європейській хартії місцевого самоврядування” (ст.10), передбачена Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 60, п.3) тощо.

На практиці в Україні форми міжмуніципальної кооперації менш поширені, ніж у країнах зі сталою системою місцевої демократії, тому корисним є ознайомлення, зокрема, з канадським досвідом у цій сфері.

Під міжмуніципальною кооперацією розуміється співпраця органів місцевої влади, спрямована на досягнення певних цілей, а саме:

- постачання муніципальних послуг,
- створення й утримання муніципальної інфраструктури,
- стимулювання соціального і економічного розвитку територій [1].

Міжмуніципальна кооперація пов’язана з співпрацею органів самоврядування з іншими місцевими, регіональними і провінційними управлінськими структурами, такими як агентства економічного розвитку, територіальні транспортні комітети, шкільні ради, лікарняні округи, а також з провінційними і федеральним урядами – тобто т. зв. міжвладна кооперація.

Міжмуніципальне співробітництво серед муніципальних органів влади і спеціальних агентств відбувається в основному на добровільній основі стосовно різноманітності функцій і послуг, найбільш поширені з яких: райони планування землекористування, агентства регіонального економічного розвитку, протипожежний захист, будівельна інспекція, запобігання надзвичайних ситуацій і

швидка допомога, регіональні сміттєзвалища, водопостачання і водовідведення, регіональні бібліотеки, регіональні парки і рекреаційні споруди, музеї, цвинтарі і аеропорти, сільськогосподарська диверсифікація, розподіл адміністративних служб. На міжмуніципальній і регіональній базі в окремих частинах провінції також реалізуються регіональні пілотні проекти переробки сміття, діють територіальні транспортні комісії, координується Служба 911 [2, с. 17].

Дослідження муніципальних проблем виявило переваги і перешкоди міжмуніципального співробітництва. Серед переваг було названо спільне використання споруд та устаткування, зменшення витрат та максимізація вигод від кооперації. Серед перешкод виділено труднощі у веденні переговорів стосовно угод та невідповідності у розподілі витрат і вигод серед муніципалітетів [4].

Перешкоди і бар'єри на шляху зміцнення міжмуніципального співробітництва:

1) складна процедура ухвалення офіційних рішень для укладення угод з іншими муніципалітетами й агенціями, негнучкість законодавства стосовно певних домовленостей про співпрацю між муніципалітетами (наприклад, ніяких положень стосовно спільних рад);

2) брак фінансових стимулів для співпраці між муніципалітетами й економії, хоча провінційним урядом вже були вжиті заходи щодо спонукання міжмуніципальної кооперації через спеціальні стимулюючі програми;

3) політичні, психологічні розходження між місцевими радами та їх очільниками, можливий конфлікт особистостей, перекриття сфер юрисдикцій місцевих і регіональних органів влади, побоювання втрати ідентичності громади і місцевої автономії та «живого відгуку» до місцевих потреб;

4) несумісність нормативної бази між сусідніми муніципалітетами, нерівномірності в розподілі муніципальних витрат і провінційних грантів для фінансування функцій і служб (наприклад, протипожежна охорона, поліція), забезпечення діяльності громадських закладів, програм, проблеми планування землекористування й економічного розвитку (наприклад, обслуговування житлового сектору у сільській місцевості, розміщення підприємств тощо); відстані і відмінності між муніципалітетами та ін. [2, с. 17].

Незважаючи на наявність певних проблем, не заперечується важливість і необхідність розширення міжмуніципальної коопе-

рації. Консультативною комісією з вивчення співробітництва між громадами та якості життя громад було визначено міжмуніципальну співпрацю одним з головних факторів місцевого самоврядування у підвищенні рівня життя громад. Її рекомендації стосувалися необхідності спрощення законодавства з метою розширення можливостей для добровільного муніципального партнерства і регіонального обслуговування; планування і фінансової допомоги для стратегічного партнерства у наданні послуг; перенесення уваги на забезпечення послуг на рівні регіону; вдосконалення і зміцнення діючих угод про співробітництво між муніципалітетами [4, с. 14-18].

Для поглиблення міжмуніципального співробітництва пропонується проводити урядову політику, що ґрунтується на забезпеченні стимулів фінансового і нефінансового характеру, зокрема, через програми заохочення розвитку кооперації між територіальними громадами, що надають одноразову фінансову допомогу новим й інноваційним проектам муніципального партнерства, спільного утримання комунальних служб. Недоліком таких програм є те, що фінансові стимули до співпраці можуть виявитися приреченими на провал через зростання споживацьких настроїв серед муніципалітетів, а відтак виникнення загрози згортання міжмуніципального руху після закінчення терміну їх дії.

Інші фінансові стимули можуть включати: поточні гранти на міжмуніципальну кооперацію та дольова участь у постачанні муніципальних послуг, забезпеченні функціонування громадських споруд; додаткові податкові стимули та доступ до додаткових джерел надходжень для фінансування ініціатив, спрямованих на розвиток міжмуніципального співробітництва.

Збільшення правоспроможності і повноважень муніципалітетів і муніципальних органів влади до вступу в кооперативні угоди, домовленості і контракти через внесення поправок до муніципального законодавства; надання муніципалітетам більш широких загальних повноважень на укладення угод чи контрактів, дозволу вступати в будь-яку форму угоди із будь-якою іншою юридичною особою; заохочення через відповідне законодавство укладення угод з іншими владними структурами, двосторонніх угод між муніципальними і провінційними органами влади (наприклад, обмежуючи і послаблюючи наявні вимоги чи директиви) – все вказане вище стосується заходів нефінансового характеру.

Враховуючи вищесказане, на основі канадського досвіду загалом можна зробити такі висновки:

співпраця між органами місцевого самоврядування мусить бути поглиблена і розширена, існує значний простір для дій у напрямку підвищення ефективності роботи місцевого урядування, вдосконалення обслуговування територіальних громад і підвищення їх якості життя;

органам державної влади слід надавати увагу не примусовому впровадженню форм міжмуніципальної кооперації, а сприяти і заохочувати поглиблення співробітництва, використовуючи такі засоби:

- допомога в організації на низовому рівні обговорення і дискусій про необхідність і суть міжмуніципальної кооперації;

- усунення перешкод на шляху зміцнення співпраці між територіальними громадами, органами місцевого самоврядування, зокрема, щодо директивних законодавчих норм і формул розподілу витрат;

- впровадження фінансових і не фінансових стимулів для розвитку міжмуніципальної співпраці, залучення до неї якомога більше учасників.

Також зростання загальної ефективності і результативності домовленостей про кооперацію можна досягти при умові, якщо вони будуть діяти не лише в окремих регіонах, а поширені по всій країні, та знаходитимуться під надійним захистом відповідного законодавства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Козюра І. В. Місцеве самоврядування: канадський досвід для України : монографія / І. В. Козюра. – Полтава : АСМІ, 2013. – 368 с.

2. Municipal Government for Saskatchewan in the 21st Century : Task Force on Municipal Legislative Renewal Interim Report. – Regina, 2000. – 75 p.

3. Municipal Governance for Saskatchewan in the 21st Century : Task Force on Municipal Legislative Renewal Workbook : Issues & Options. – Regina, 1999. – 23 p.

4. Report of the Minister's Advisory Committee on Inter-Community Co-operation and Community Quality of Life. – Regina : Saskatchewan Municipal Government, 1993. – 60 p.