



УДОСКОНАЛЕННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ЗАСОБУ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІЇ

А. А. Генюва

Донбаська національна академія будівництва і архітектури

вул. Державіна, 2, м. Макіївка, 86123

E-mail: allgen2010@rambler.ru

Отримана 30 травня 2016; прийнята 24 червня 2016.

Анотація. Стаття присвячена обґрунтуванню доцільності використання співробітництва територіальних громад як засобу ресурсного забезпечення території. Досліджено вітчизняний та зарубіжний досвід співробітництва територіальних громад. У статті здійснено аналіз нормативно-правової бази, вітчизняного та зарубіжного досвіду з питань співробітництва територіальних громад та доведено можливість залучення до територіальних утворень ресурсів інших територіальних утворень. Наведено схематичну модель співробітництва територіальних громад в питаннях ресурсного забезпечення території. Запропоновано формування номенклатури ресурсів місцевого самоврядування, які місцеві органи влади спроможні надати для взаємовигідного співробітництва з іншими територіальними громадами. У статті запропоновано оцінювати готовність територіальної громади до співробітництва з іншими територіальними громадами за допомогою коефіцієнта затребуваності ресурсів. В основу покладена ідея, що більший обсяг даного ресурсу має територіальна громада і що нижче рівень ефективності його використання для власних потреб, тим вище потенціал ресурсу може бути використаним для перерозподілу в процесі співробітництва територіальних громад.

Ключові слова: місцеве самоврядування, ресурси, ресурсне забезпечення місцевого самоврядування, ресурсне забезпечення території, співробітництво територіальних громад.

УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СОТРУДНИЧЕСТВА ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН КАК СПОСОБА РЕСУРСНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТЕРРИТОРИИ

А. А. Генюва

Донбасская национальная академия строительства и архитектуры

ул. Державина, 2, г. Макеевка, 86123

E-mail: allgen2010@rambler.ru

Получена 30 мая 2016; принята 24 июня 2016.

Аннотация. Статья посвящена обоснованию целесообразности использования сотрудничества территориальных общин как средства ресурсного обеспечения территории. Исследованы отечественный и зарубежный опыт сотрудничества территориальных общин. В статье проведен анализ нормативно-правовой базы, отечественного и зарубежного опыта в вопросах сотрудничества территориальных общин и доказана возможность привлечения территориальным образованиям ресурсов других территориальных образований. Приведена схематическая модель сотрудничества территориальных общин в вопросах ресурсного обеспечения территории. Предложено формирование номенклатуры ресурсов местного самоуправления, которые местные органы власти способны предоставить для взаимовыгодного сотрудничества с другими территориальными общинами. В статье предложено оценивать готовность территориальной общины к сотрудничеству с другими территориальными общинами с помощью коэффициента востребованности ресурсов. В основу положена идея, что чем большим объемом данного ресурса обладает территориальная община и чем ниже уровень эффективности его

использования для собственных нужд, тем выше потенциал ресурса может быть использован для перераспределения в процессе сотрудничества территориальных общин.

Ключевые слова: местное самоуправление, ресурсы, ресурсное обеспечение местного самоуправления, ресурсное обеспечение территории, сотрудничество территориальных общин.

ENHANCED CO-OPERATION AS A MEANS OF TERRITORIAL COMMUNITY RESOURCE PROVIDING TERRITORY

Alisa Genova

Donbas National Academy of Civil Engineering and Architecture,

2, Derzhavina Str., Makiivka, 86123.

E-mail: allgen2010@rambler.ru

Received 30 May 2016; accepted 24 June 2016.

Abstract. The article is devoted to the rationale for using cooperation of local communities as a means of ensuring resource area. Domestic and international experience of cooperation of local communities are analysed. The article analyzes the legal framework, national and international experience in matters of cooperation of local communities and ability to attract resources to territorial entities. The skeleton model of cooperation of local communities in terms of resource support area is given here. A range of formation of local government resources that local authorities are able to provide mutually beneficial cooperation with other regional communities. The paper proposes to assess the readiness of community in cooperation with other local communities using factor demand resources. Based on the idea that the large volume of this resource has the local community and the lower level of efficiency to use it for their own use, the higher the potential resource to be used for redistribution in the cooperation of local communities.

Keywords: local government, resources, resources for local government, resources for the territory, the cooperation of local communities.

Вступ

Органи місцевого самоврядування не володіють достатнім набором ресурсів, необхідним для розвитку території, на якій реалізується місцеве самоврядування. Постійна нестача ресурсів для здійснення ефективної діяльності органів місцевого самоврядування та розвитку територіальних утворень – це проблема не тільки будь-якої окремої території, а загальнодержавна. Вона склалася історично та органи місцевого самоврядування, навіть при надзвичайній зацікавленості, неспроможні змінити стан справ. Так, наприклад, для комплексного соціально-економічного розвитку регіону потрібні ув'язка потреб робочої сили з трудовими ресурсами та підготовкою кадрів, потреб в природних ресурсах – з їх наявністю, а також раціональна територіальна організація господарства та й ще за умови достатньої кількості фінансових ресурсів.

Питанням розвитку територій присвятили свої праці О. Вольська, А. Дегтяр, В. Дорофієнко, В. Мамонова, А. Мельник, І. Михасюк, О. Поважний. Питанням визначення сутності і ролі ресурсів, забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку територій присвячені розробки: Б. Артеменка, О. Бобровської, В. Бабаєва, Н. Багрова, С. Балабаєвої, Т. Безверхнюк, З. Варналія, М. Кизима, Н. Колеснікової, Р.Ободца, Т. Черепкової; в аспекті ресурсного забезпечення місцевого самоврядування – І. Дробота, О. Молодцова та інших фахівців.

Мета статті

Дослідити існуючі форми та досвід співробітництва територіальних громад, а також обґрунтувати доцільність використання співробітництва територіальних громад як засобу ресурсного забезпечення території.

Результати дослідження

Кожне територіальне утворення володіє унікальним набором ресурсів, що водночас має як позитивне, так і негативне значення для його соціально-економічного розвитку. Слід зазначити, що жодна територія не володіє достатньою кількістю всіх видів необхідних ресурсів для ефективного функціонування та розвитку.

Можливість залучати до територіальних утворень ресурси інших територіальних утворень закладено у Ст. 10 Європейської хартії місцевого самоврядування, де наголошується, що органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес. А також відзначається, що право органів місцевого самоврядування бути членом асоціації з метою захисту і заохочення їхніх спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування визнається кожною державою [6].

В Україні вищезазначене право закріплено в Законі України «Про співробітництво територіальних громад», в якому визначено, що 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 [8].

Також в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» в Ст. 15 вказано, що органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання, які підлягають реєстрації відповідно до законодавства в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громад, інших громадських формувань [7].

Згідно з офіційними даними, в Україні є досвід співробітництва територіальних громад (26 договорів) в наступних сферах:

- збору й утилізації твердих побутових відходів;
- ремонту та експлуатації споруд;
- утримання спільного комунального підприємства чи установи;
- промоції території або локального народного промислу;
- розроблення єдиної стратегії розвитку території;
- поліпшення транспортного обслуговування;
- доступу до адміністративних послуг;
- спільних рекреаційно-відпочинкових зон тощо;
- інші проекти, що спільно виконують на договірній основі кілька громад через свої комунальні підприємства та/або установи, органи місцевого самоврядування (зокрема органи самоорганізації населення) та дозволяють досягнути економії бюджетних чи громадських ресурсів, удосконалити послуги, що надаються мешканцям, позитивно впливають на місцевий економічний розвиток, поліпшують стан інфраструктури або соціальні чи екологічні параметри.

Аналіз зарубіжного досвіду показав, що найбільш поширеними формами міжмуніципального господарського співробітництва є наступні: спільне фінансування витрат з надання муніципальних послуг; придбання послуг одними муніципальними утвореннями у інших; створення спільних органів управління; створення кредитних організацій; створення змішаних господарських товариств за рахунок коштів, що вносяться муніципалітетами-учасниками [9].

Виходячи з результатів дослідження нормативно-правової бази з питань співробітництва територіальних громад, вітчизняного і зарубіжного досвіду, а також актуальних проблем соціально-економічного розвитку м. Макіївки, запропоновано наступну схематичну модель співробітництва територіальних громад (рис.).

Впровадження зазначеної моделі на практиці можливе шляхом розроблення алгоритму дій місцевих органів влади, а також розроблення програмного документа, що має містити номенклатуру ресурсів місцевого самоврядування,

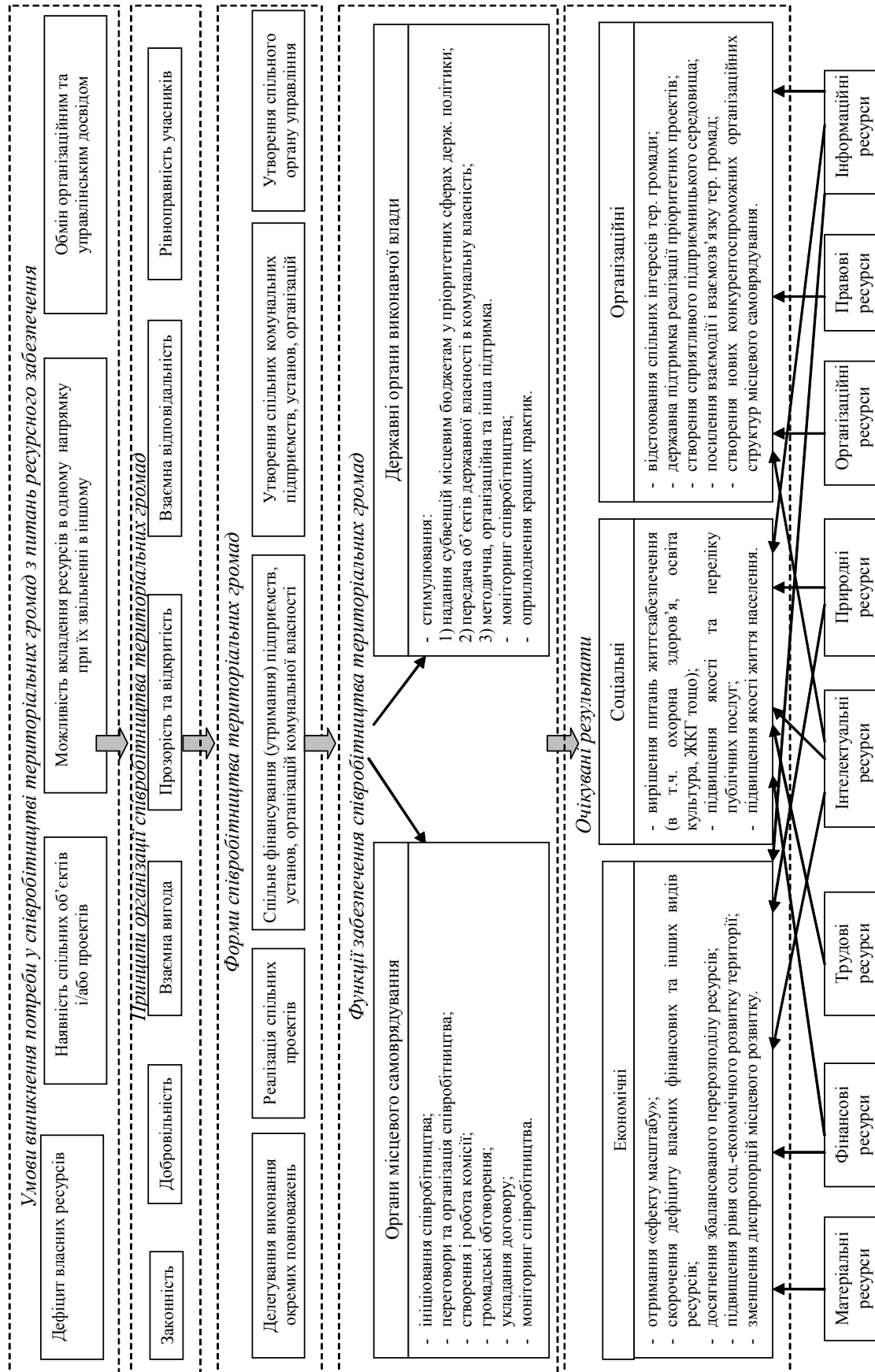


Рис. Схематична модель співробітництва територіальних громад в питаннях ресурсного забезпечення території.

які місцеві органи влади спроможні надати для взаємовигідного співробітництва з іншими територіальними громадами. Для забезпечення ефективності, прозорості та відкритості процесу співробітництва доцільно також надати інформацію, обмеженість яких саме ресурсів спричиняє найбільший стримуючий вплив на соціально-економічний розвиток даної території. Це дозволить місцевим органам влади не тільки ініціювати співробітництво з іншими територіальними громадами, а й надати інформацію іншим органам влади для можливого прояву ініціативи з їх боку.

Слід відзначити, що для активізації співпраці територіальних громад, розроблену інформацію слід розмістити також на офіційному сайті місцевих органів влади у формі основних та пріоритетних напрямків щодо співробітництва.

Для забезпечення функціонування зазначеної схеми при місцевих органах влади доцільно створити Раду з питань співробітництва територіальних громад (Рада СТГ).

Зазначимо, що всі цілі діяльності Ради СТГ формулюються в межах основної мети розвитку місцевого самоврядування території.

Для досягнення зазначених цілей Рада СТГ здійснює наступні функції і вирішує завдання:

- сприяє розвитку співробітництва територіальної громади з іншими громадами в різних галузях територіального господарства;
- надає методичну допомогу територіальним утворенням з питань організації і діяльності місцевого самоврядування та співробітництва територіальних громад, а також при підготовці конкретних пропозицій;
- здійснює взаємодію з органами державної влади з реалізації співробітництва територіальних громад, а також проектів пріоритетних напрямів державної політики з метою отримання державної підтримки і фінансування;
- проводить методичну роботу з вивчення актуальних питань розвитку місцевого самоврядування та галузей міського господарства, у тому числі із залученням вчених і фахівців, наукових організацій;
- формує банки даних з питань кращих практик та проектів діяльності територіальних

утворень і їх об'єднань з питань співробітництва територіальних громад;

- формує бази даних відправлених і отриманих пропозицій співробітництва;
- здійснює іншу діяльність, що відповідає цілям Ради СТГ, яка не суперечить чинному законодавству.

Основним питанням для забезпечення ефективного співробітництва територіальної громади є визначення сфери співробітництва, а саме тих видів ресурсів, що мають представляти інтерес для інших територіальних громад і перерозподіл яких не заподіє негативного впливу на соціально-економічний розвиток міста. Важливим кроком є також формування пріоритетних видів ресурсів, що характеризуються найбільшим дефіцитом для територіальної громади і отримання яких в результаті співробітництва становить максимальний інтерес.

При визначенні напрямів співробітництва слід відзначити, що найбільше значення коефіцієнта ефективності використання ресурсу (КЕР) свідчить про високий попит на даний ресурс і констатує високий рівень його дефіциту для територіальної громади. Зазначений коефіцієнт розраховується за формулою 1:

$$K_{EP} = \frac{k_{E1} + k_{E2} + \dots + k_{En}}{n}, \quad (1)$$

де k_{En} – коефіцієнт ефективності зміни n -го показника соціально-економічного розвитку;

n – кількість показників соціально-економічного розвитку за кожним видом ресурсу.

Виходячи з сутності зазначеного показника, він може дорівнювати від 0 до 1. При цьому «1» характеризує ефективне використання ресурсів, а «0» – неефективне. Тобто, групи ресурсів, що мають $\max K_{EP}$, є пріоритетними для отримання в результаті співробітництва від інших територіальних громад.

Таким чином, готовність територіальної громади до співробітництва в розрізі окремих видів ресурсів можна оцінити за допомогою коефіцієнта затребуваності ресурсу (КЗР). Розрахунок зазначеного коефіцієнта здійснимо за формулою 2:

$$K_{ЗР} = \frac{1}{K_{EP}}. \quad (2)$$

Можна зробити висновки, що чим більший обсяг даного ресурсу має територіальна громада

і що нижче рівень ефективності його використання для власних потреб, тим вище потенціал ресурсу може бути використаним для перерозподілу в процесі співробітництва територіальних громад для отримання більш дефіцитних для міста видів ресурсів.

Головною ознакою пріоритетності перерозподілу ресурсу в процесі співробітництва є виконання умови формули 3:

$$K_{zp} \rightarrow \max \cdot \quad (3)$$

Ознакою дефіциту ресурсу для територіальної громади є виконання умови формули 4:

$$K_{zp} \rightarrow \min \cdot \quad (4)$$

Окремої уваги заслуговують ресурси, коефіцієнт ефективності використання яких дорівнює 0. У цьому випадку пропозиція для обміну даного виду ресурсу на інший є пріоритетним напрямком для територіальної громади.

Висновки

В основу моделі процесу співробітництва територіальних громад покладено залежність

очікуваних результатів співробітництва від ефективності використання ресурсів місцевого самоврядування шляхом розмежування функцій по рівнях влади на основі базових форм і принципів організації процесу співробітництва.

Готовність територіальної громади до співробітництва в розрізі окремих видів ресурсів оцінюється шляхом розрахунку коефіцієнта затребуваності ресурсу. Розрахунок коефіцієнта затребуваності ресурсу дозволить об'єктивно оцінити потреби в співробітництві і виявити найбільш дефіцитні для громади ресурси, а також ресурси, що можуть бути запропоновані для обміну в процесі співробітництва.

Можливість залучення необхідних ресурсів до конкретної території визначається, насамперед активністю, зацікавленістю і здібностями людей на означеній території (в органах місцевого самоврядування, в співтоваристві). Залучення додаткових ресурсів – це самостійне завдання, яким потрібно займатися постійно, системно і з розумінням цілей конкретного територіального утворення, його сильних і слабких сторін.

Література

1. Актуальные вопросы развития муниципальных образований [Текст] / Под общ. ред. проф. К. Н. Барцица, проф. В. В. Бакушева. – М.: РАГС, 2008. – 300 с.
2. Безверхнюк, Т. М. Ресурсне забезпечення регіонального управління: теоретико-методологічні засади [Текст]: монографія / Т. М. Безверхнюк. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – 320 с.
3. Вагапова, Е. А. Развитие межмуниципального сотрудничества: формы, принципы и методы [Текст] / Е. А. Вагапова // Вестник Челябинского государственного университета. 2012. № 24 (278). С. 62–65.
4. Вольська, О. М. Державне управління соціальним розвитком [Текст]: монографія / О. М. Вольська. – Донецьк: ВІК, 2012. – 403 с.
5. Врублевський, О. С. Співробітництво територіальних громад [Текст] / О. С. Врублевський. – Київ: К.І.С., 2015. – 54 с.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування [Текст]: м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року: Офіційний переклад: ратифікована Законом України від 15.07.1997 року за № 452/97-ВР // Офіційний вісник України. 2013. № 39. С. 181–185.

References

1. Bartsits, K. N. (Ed.); Bakushev, V. V. (Ed.) Actual questions of municipal formation development. Moscow: RAGS, 2008. 300 p. (in Russian)
2. Bezverhniuk, T. M. Resources provision of regional manager: theoretic-methological principles. Monograph. Odesa: ORIDU NADU, 2009. 320 p. (in Ukrainian)
3. Vagapova, E. A. The development of inter-municipal cooperation: forms, principles and methods. In: *Vestnik of Cheliabinsk St. University*, 2012, No. 24 (278), pp. 62–65. (in Russian)
4. Volskaya, Helen. State management of social development. Monograph. Donetsk: VIK, 2012. 403 p. (in Ukrainian)
5. Vrublevskiy, O. S. Cooperation of territory governments. Kyiv: K.I.S., 2015. 54 p. (in Ukrainian)
6. European charter treaty of local government dated back to 15.07.1985: ratified by the Act of Ukraine dated back to 15.07.1997 for the number 452/97-BP. In: *Official Bulletin of Ukraine*, 2013, No. 39, pp. 181–185. (in Ukrainian)
7. Law of Ukraine No. 280/97-BP dated back to May, 21, 1997 «Local governing of Ukraine». In: *Register*

7. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. С. 379–432.
8. Про співробітництво територіальних громад [Текст] : Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII // Голос України. – 2014. – № 138. – С. 10–11.
9. Рагозина, Л. Г. Правовое обеспечение и практика осуществления различных форм межмуниципальной кооперации в России и за рубежом [Текст] / Л. Г. Рагозина // Муниципальная власть. 2009. № 4. С. 76–85.
10. Соціально-економічні відносини у державі, її регіонах та населених пунктах: теорія, методологія, практика [Текст] : монографія / За заг. ред. В. В. Дорофійенка. – Донецьк : ВІК, 2012. – 298 с.
- of the Parliament of Ukraine*, 1997, No. 24, pp. 379–432. (in Ukrainian)
8. Law of Ukraine No. 1508-VII dated back to June 17, 2014 № 1508-VII «On Cooperation of Territorial Communities». In: *Golos Ukrayiny*, 2014, No. 138, pp. 10–11. (in Ukrainian)
9. Ragozina, L. G. Law base and performance practice of different forms of intermunicipal cooperation in Russia and abroad. In: *Municipal authority*, 2009, No. 4, pp. 76–85. (in Russian)
10. Dorofienko, V. V. Social-economics relationships in the state, its regions and settlements: theory, methodology, practice. Monograph. Donetsk: VIK, 2012. 298 p. (in Ukrainian)

Генова Аліса Анатоліївна – асистент кафедри менеджмента організацій Донбаської національної академії будівництва і архітектури. Наукові інтереси: ресурсне забезпечення місцевого самоврядування.

Генова Алиса Анатольевна – ассистент кафедры менеджмента организаций Донбасской национальной академии строительства и архитектуры. Научные интересы: ресурсное обеспечение местного самоуправления.

Genova Alisa – assistant; Management of Organization Department Donbas National Academy of Civil Engineering and Architecture. Research interests: provision of resources for local authorities.