

В. Д. Полтавець,

*кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління
містом, Національна академія державного
управління при Президентіві України*

Фінансово-організаційне забезпечення впровадження механізмів міжмуніципального співробітництва в Україні

У статті досліджено проблеми фінансово-організаційного забезпечення впровадження міжмуніципального співробітництва в Україні. Сьогодні положеннями чинного бюджетно-го законодавства передбачаються певні механізми для об'єднання фінансових ресурсів місцевих бюджетів з метою реалізації спільних проектів, але практика застосування майже відсутня. До того ж є недостатньо врегульованими процедурні питання об'єднання фінансових ресурсів у рамках за-впровадження фінансової кооперації на місцевому рівні. Зарубіжний досвід пов'язується з актуальністю пошуку фінансово-організаційних механізмів міжмуніципального співробітництва в Україні для забезпечення розвитку регіонів і територіальних громад, підвищення якості послуг населенню. Міжнародна практика доводить ефективність співробітництва територіальних громад на основі механізмів міжмуніципальної кооперації. Об'єднання ресурсів та налагодження співробітництва є одним із шляхів до об'єднання територіальних громад, проведення адміністративно-територіальної реформи. *Ключові слова:* міжмуніципальне співробітництво, місцеве самоврядування, регіональний розвиток, місцевий розвиток, фінансові ресурси, організаційне забезпечення, муніципальні послуги.

In this article researched the problems of financial and organizational support for the implementation of inter-municipal cooperation in Ukraine. Today, the position of the current budget law provides certain mechanisms for combining the financial resources of local budgets to implement joint projects, but practice of almost absent. In addition, there are procedural issues not regulated association of financial resources for the implementation of financial cooperation at the local level.

Author link foreign experience and relevance of search financial and institutional mechanisms for inter-municipal cooperation in Ukraine for the development of regions and local communities, improving the quality of public services. International practice shows the effectiveness cooperation of communities based on the mechanisms of inter- municipal cooperation. Pooling resources and cooperation is one way to unite local communities, carrying out an administrative-territorial reform.

Key words: inter-municipal cooperation, self-government, regional development, local development, financial resources, organizational support, municipal services.

В статье исследованы проблемы финансово-организационного обеспечения внедрения межмуниципального сотрудничества в Украине. Сегодня положениями действующего бюджетного законодательства предусматриваются определенные механизмы для объединения финансовых ресурсов местных бюджетов с целью реализации совместных проектов, но практика применения почти отсутствует. К тому же недостаточно урегулированы процедурные вопросы объединения финансовых ресурсов в рамках введения финансовой кооперации на местном уровне. Зарубежный опыт связывается с актуальностью поиска финансово-организационных механизмов межмуниципального сотрудничества в Украине для обеспечения развития регионов и территориальных общин, повышения качества услуг населению. Международная практика показывает эффективность сотрудничества территориальных общин на основе механизмов межмуниципальной кооперации. Объединение ресурсов и налаживание сотрудничества является одним из путей к объединению территориальных общин, к проведению административно-территориальной реформы.

Ключевые слова: межмуниципальное сотрудничество, местное самоуправление, региональное развитие, местное развитие, финансовые ресурсы, организационное обеспечение, муниципальные услуги.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Перший етап реорганізації адміністративно-територіального устрою в Україні та реформи місцевого самоврядування передбачає запровадження механізмів добровільного об'єднання територіальних громад і міжмуниципального співробітництва. Але реальна практика та організаційно-фінансові механізми здійснення цих реформ відсутні.

На сьогодні положеннями чинного бюджетного законодавства визначені певні механізми для об'єднання фінансових ресурсів місцевих бюджетів з метою реалізації спільних проектів, але практика їх застосування також не напрацьована.

З метою врегулювання організаційних відносин у сфері кооперації на місцевому рівні мають бути встановлені загальні вимоги до фінансово-організаційної кооперації на місцевому рівні, визначені можливі види такої кооперації, сфери, за якими можна об'єднати ре-сурси, порядок ініціювання кооперації тощо. Вирішення зазначених питань тісно пов'язане з розвитком місцевого самоврядування, а їх унормування потребуватиме безпосередньої участі Міністерства ре-гіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального госпо-дарства України як головного органу в системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування.

Згідно зі згаданими перспективами міжмуніципальне співробітництво є також ключовим інструментом для розв'язання 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.

Аналіз останніх досліджень та публікацій за темою. Фінансово-організаційне забезпечення впровадження механізмів міжму-ніципального співробітництва, які є ключовим аспектом дослід-жуваної проблеми, розробляються за кількома науковими нап-ря-мами. Зокрема, проблемам регіонального розвитку присвячені роботи Т.Безверхнюк [1], В.Вакулєнка [6], В.Воротіна [3], О.Ле-бєдинської [4], В.Мамонової [5], М.Молдован [8] та ін.

Вагомий внесок у дослідження напрямів підвищення ефектив-ності діяльності регіональних органів влади та органів місцевого са-моврядування, впровадження механізмів міжмуніципального співро-бітництва зробили О.Ігнатєнко, Г.Борщ [6], М.Миколайчук [7].

Невирішені проблеми в межах попередніх досліджень.

Ступінь загальної наукової розробленості проблеми достатньо представлений. Значно менше робіт і досліджень присвячено пи-танням фінансового та організаційного забезпечення реалізації міжмуніципального та міжрегіонального співробітництва.

Мета роботи. Отже, метою статті є аналіз існуючих про-блем фінансово-організаційного забезпечення впровадження міжмуніципального співробітництва, а також визначення заходів, необхідних для заохочення співпраці між органами місцевого са-моврядування, забезпечення розвитку регіонів та територіальних громад.

Основні матеріали дослідження та отримані результати.

Розглянемо положення деяких законодавчих актів, що регулюють питання об'єднання фінансових ресурсів у частині коштів місцевих бюджетів. Так, право територіальних громад об'єднувати свої ресурси закріплено Конституцією України (ст. 142: “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 чи утримання комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби”).

Механізм об'єднання фінансових ресурсів у частині коштів місцевих бюджетів регулюється Бюджетним кодексом України (далі – Кодекс) [2]. Зокрема, територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних підприємств, організацій і установ з урахуванням ст. 92 і 93 цього Кодексу (ч. 7 ст. 75). Порядок передачі коштів між місцевими бюджетами на здійснення видатків місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (здійснюється на підставі рішень Верховної Ради АРК, відповідних місцевих рад, прийнятих кожною із сторін, і договору, який укладається до 1 жовтня року, що передує плановому), визначено ст. 92 Кодексу. Порядок передачі коштів між місцевими бюджетами на здійснення видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (здійснюється на підставі рішень відповідних місцевих рад, прийнятих кожною із сторін, і договору, який укладається до 1 серпня року, що передує плановому), визначає ст. 93 Кодексу. Перелік видатків, що здійснюються з бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення і враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, визначає ст. 88. Крім того, органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати кошти місцевих бюджетів шляхом надання міжбюджетних трансфертів, перелік яких визначений ч. 2 ст. 101 Кодексу, а саме:

- субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування (ст. 104: “умови утримання об'єктів спільного користування чи ліквідації негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування та надання субвенції визначаються на договірних засадах між надавачем субвенції та її отримувачем”);

- субвенції на проведення видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;

– субвенції на проведення видатків бюджетів місцевого самоврядування, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (ст. 106: “можуть передбачатися в складі бюджетів, якщо інший орган державної влади може забезпечити такі повноваження ефективніше. Умови та порядок надання субвенції визначаються відповідним договором сторін”);

– субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі на будівництво або реконструкцію об’єктів спільно-го користування; додаткові дотації та інші субвенції [1].

Умови надання субвенцій визначаються відповідним договором сторін, якщо інше не встановлено цим Кодексом.

Механізм перерахування міжбюджетних трансфертів визначений Порядком перерахування міжбюджетних трансфертів, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2010 р. № 1132. Субвенції з одного місцевого бюджету іншому перераховуються органами Державної казначейської служби в обсягах, установлених рішеннями відповідних рад про бюджет, із загального фонду такого бюджету в межах річних бюджетних призначень згідно з розписом бюджету, з якого надаються субвенції, на рахунки загального фонду бюджету, якому вони надаються, відкриті в територіальних органах Державної казначейської служби; спеціального фонду такого бюджету пропорційно до річних обсягів, передбачених у рішеннях ради про бюджет, у межах і за рахунок відповідних надходжень на рахунки спеціального фонду бюджету, якому вони надаються, відкриті в територіальних органах Державної казначейської служби [7].

З державного бюджету здійснюється фінансова підтримка місцевих бюджетів з метою розв’язання проблем соціально-економічного розвитку територій шляхом надання субвенцій на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах; надання субвенцій на виконання інвестиційних програм, проектів (ст. 105, 107 визначають принципи, засади надання субвенції місцевим бюджетам та порядок надання між місцевими бюджетами) [4].

Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на вжиття заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2012 р. № 106.

Створення у складі загального фонду державного бюджету державного фонду регіонального розвитку в обсязі не менше 1% від прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період

може бути дже-релом сприяння міжмуніципальному та міжрегіональному співробітництву [3]. Кошти фонду можуть спрямовуватися на виконання:

- державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку;
- державних цільових програм та інвестиційних програм (проектів) у частині виконання заходів регіонального розвитку;
- угод щодо регіонального розвитку та програм подолання депресивності територій;
- державних програм розвитку транскордонного співробітництва; програм і заходів соціально-економічного розвитку регіонів, включаючи програми і заходи розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць (зокрема малих міст);
- гірських населених пунктів, населених пунктів зон спостереження тощо.

Порядок використання коштів державного фонду регіонального розвитку затверджується Постановою Кабінету Міністрів України щорічно.

На сьогодні положеннями чинного бюджетного законодавства створені певні механізми для об'єднання фінансових ресурсів місцевих бюджетів з метою реалізації спільних проектів (зокрема ст. 92, 93 та 101 Бюджетного кодексу України). Водночас недостатньо врегульовані процедурні моменти об'єднання фінансових ресурсів у рамках запровадження фінансової кооперації на місцевому рівні [5]. Наприклад, неврегульованими є процедури: бюджетного звітування, перерозподілу прибутків між бюджетами у разі надання послуг; контролю за виконанням переданих повноважень; припинення реалізації спільного проекту тощо.

Сьогодні вже напрацьовано значну нормативно-правову базу щодо реформування місцевого самоврядування, наприклад законопроекти “Про засади територіального устрою України”, “Про об'єднання територіальних громад”, Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Особливого значення набуває проект Закону України про фінансово-організаційну кооперацію на місцевому рівні щодо створення стимулів та механізмів об'єднання фінансових та інших ресурсів різних місцевих бюджетів з метою розв'язання спільних проблем соціально-економічного розвитку територій [6].

Розроблення цього законопроекту має на меті створення законодавчої основи для об'єднання фінансових та інших ресурсів органів місцевого самоврядування з метою вирішення місцевих проблем, більш ефективного надання послуг місцевому населен-

ню, створення спільних об'єктів для кількох територіальних громад. Передбачається, що законопроект включатиме дві складові: організаційну, пов'язану з урегулюванням організаційних відносин у сфері фінансово-організаційної кооперації на місцевому рівні; фінансову, що стосується врегулювання процедурних моментів об'єднання фінансових ресурсів у процесі запровадження фінансово-організаційної кооперації на місцевому рівні.

Висновки та перспективи подальших досліджень. З метою врегулювання організаційних відносин у сфері кооперації на місцевому рівні першочерговим завданням є закріплення в Бюджетно-му кодексі України механізмів фінансового стимулювання процесу об'єднання громад чи їх співробітництва:

– надання бюджету об'єднаної громади окремого статусу із визначенням власної дохідної бази, закріпленням видаткових повноважень та встановленням прямих взаємовідносин із державним бюджетом;

– спрямування 10% коштів Фонду регіонального розвитку на проекти об'єднаних громад або проекти міжмуніципального співробітництва.

Таким чином, ці питання мають бути вирішені в процесі внесення змін до Бюджетного Кодексу України та шляхом включення питання міжмуніципального співробітництва до різних державних програм.

Подальші дослідження у цьому напрямі мають стосуватися практичних аспектів запровадження міжмуніципального співробітництва в Україні, що найкраще можуть бути розкриті на прикладі конкретних територій.

Список використаних джерел

1. *Безверхнюк Т. М.* Система ресурсного забезпечення регіонального управління: концептуальні засади розбудови і механізми функціонування : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / Безверхнюк Тетяна Миколаївна. – Одеса, 2009. – 441 с.

2. Бюджетний кодекс України // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 50–51. – 572 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. Ва- куленко, В. Колтун // Вісн. НАДУ. – 2010. – № 3. – С. 143–151.

5. *Мамонова В. В.* Теоретико-методологічні засади управління територіальним розвитком : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 / Мамонова Валентина Василівна. – К., 2006. – 32 с.

6. Міжмуніципальне співробітництво : навч. посіб. / [В. Вакуленко, О. Ігнатенко, Г. Борщ та ін.]. – К. : Фенікс, 2012. – 392 с.

7. *Миколайчук М. М.* Фінансово-економічний механізм забезпечення стійкого збалансованого розвитку регіону : монографія / М. М. Миколайчук ; за наук. ред. І. В. Розпутенка. – К. : НАДУ, 2010. – 308 с.

8. *Молдован О. О.* Державні фінанси України: досвід та перспективи реформ : монографія / О. О. Молдован. – К. : НІСД, 2011. – 380 с.