

*В. В. Засадко*

**Використання механізмів міжмуніципального співробітництва в процесі зміцнення економічної безпеки прикордонних міст**

*Окреслені основні переваги, недоліки та труднощі у здійсненні міжмуніципального співробітництва на прикордонних територіях західних регіонів України, визначені ключові орієнтири та заходи державної політики з удосконалення механізмів міжмуніципального співробітництва та інтенсифікації процесу їх використання для зміцнення економічної безпеки прикордонних міст.*

*Ключові слова: міжмуніципальне співробітництво, економічна безпека, прикордонне місто.*

*Виклад основного матеріалу.* В умовах недосконалої адміністративної системи та обмеженості фінансових ресурсів громади прикордонних міст, селищ і сіл України, як правило, не спроможні самостійно вирішувати комплексні соціально-економічні проблеми власних територій. За цих обставин міжмуніципальне співробітництво (ММС) як модель об'єднання сил і засобів сусідніх громад для вирішення спільних проблем і використання спільних можливостей є дієвим і перевіреним практикою інструментом покращення динаміки соціально-економічного розвитку та зміцнення економічної безпеки територій. Адже основними перевагами ММС є: скорочення витрат і підвищення якості публічних послуг через досягнення ефекту масштабу; вирішення проблемних ситуацій, коли громадяни проживають в одному населеному пункті, де вони платять податки, але користуються послугами, наданими в іншому населеному пункті; посилення результативності економічного, соціального та екологічного захисту шляхом скоординованого розвитку населених пунктів; залучення інвестиційних коштів з державних, приватних чи донорських джерел, передбачених на проекти з міжмуніципального співробітництва.

*Аналіз останніх досліджень та публікацій.* Фундаментальні дослідження закордонних учених, присвячені вивченню механізмів міжмуніципального співробітництва, (Ф. Біанчі, А. Монфорт, С. Руссо, Р. Хулст [1; 2]) містять обґрунтування твердження, що ММС є дієвим засобом подолання негативних наслідків периферійного розміщення прикордонних населених пунктів, зокрема в умовах євро-

---

© В. В. Засадко, 2014.

інтеграції. Питання міжмуніципального співробітництва в Україні набуває особливого значення в контексті підготовки до здійснення широкомасштабної реформи місцевого самоврядування, яка передбачає оптимізацію системи адміністративно-територіального устрою, покращення якості комунальних послуг.

У зв'язку з цим *метою* статті є визначення ключових орієнтирів і заходів державної політики з удосконалення механізмів міжмуніципального співробітництва та інтенсифікації процесу їх використання для зміцнення економічної безпеки прикордонних населених пунктів.

*Виклад основного матеріалу дослідження.* Використання механізмів ММС у західних прикордонних регіонах України значним чином обумовлене низкою загальнодержавних проблем у цій сфері, що стосуються недосконалості порядку міжбюджетних розрахунків, слабкості державної підтримки ММС, недостатньої обізнаності населення та представників органів місцевого самоврядування про потенціал ММС.

Недоліки та труднощі здійснення ММС на прикордонних територіях західних регіонів України проявляються у низці аспектів, серед яких: неможливість використання інституційного механізму об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЄС) для ММС, оскільки чинне законодавство України, на відміну від законодавства ЄС, не містить норм, що регулюють питання утворення, функціонування та оподаткування ОЄС. Уже кілька років через неможливість належного юридичного оформлення в Україні в стадії проекту залишається створення об'єднання єврорегіонального співробітництва «Ung-Tisza-Túr (UTT)» за участю прикордонних територій Угорщини, Словаччини, Румунії та України.

Також існує недостатня активність використання транскордонного фінансового механізму ММС органами місцевого самоврядування прикордонних територій України в межах Європейського інструменту сусідства та партнерства, який має значний ресурсний потенціал для спільного вирішення проблем інфраструктурного забезпечення, житлово-комунального господарства, безпеки транспорту та водопостачання. Так, прикладом успішного транскордонного проекту з модернізації інфраструктури, що здійснений у межах Європейського інструменту сусідства та партнерства, є: «Чиста вода на Побужжі – транскордонна система водопостачання Грубешова і Володимира-Волинського» (загальний бюджет 0,8 млн євро) [5].

Попри певні успіхи у транскордонному співробітництві прикордонних міст України, використання механізму спільного фінансування

транскордонних проектів шляхом залучення міжнародної технічної допомоги містить низку проблемних аспектів, що призводять до диспаритету між активністю учасників транскордонних програм, втрати українською стороною перспектив щодо розвитку прикордонної інфраструктури, людського капіталу, інституційної співпраці та економічної інтеграції. Недостатня активність українських суб'єктів транскордонного співробітництва, спричинена їх слабкою інституційною спроможністю, була визначена у 2012 р. Європейською Комісією як ключова і єдина причина для виключення нашої країни з плану майбутніх програм транскордонної співпраці на 2014-2020 рр. [6].

В Україні спостерігається обмеженість практики державно-приватного партнерства та відсутність використання механізму транскордонного державно-приватного партнерства прикордонними містами. Так, у 2012-2013 рр. у прикордонних Волинській та Львівській областях не було об'єктів державної та комунальної власності, які б використовувалися на засадах державно-приватного партнерства (угоди спільної діяльності, концесії, оренди), у Закарпатській області таких об'єктів було 5 за станом на 01.01.2014 р. [8]. Доцільність реалізації проектів державно-приватного партнерства обумовлена необхідністю прискореної модернізації об'єктів комунальної власності і на цій основі підвищення стандартів соціальних послуг, які надаються населенню територіальних громад прикордонних областей, що вимагає залучення великих обсягів інвестиційних, насамперед фінансових, ресурсів.

Практика транскордонного державно-приватного партнерства є поширеною в країнах ЄС, зокрема щодо розвитку дорожньо-транспортної інфраструктури, що об'єднує кілька муніципалітетів. Так, наприклад, на правах концесії обслуговується залізнична дорога у французько-іспанському транскордонному регіоні між містами Перпіньян і Фігерас. У дансько-шведському транскордонному регіоні між містами Копенгаген і Мальме залізничний громадський транспорт експлуатується на правах концесії спільно двома шведськими та данською компаніями.

Іншим прикладом застосування механізму державно-приватного партнерства у прикордонній території є 35-річна концесія (з 2006 р.) на два причорноморські аеропорти Болгарії, розташовані в містах Варна та Бургас, надана німецькій компанії «Fraport AG Frankfurt Airport Services Worldwide» у партнерстві з болгарською компанією «BM Star» з можливістю продовження на 15 років. У результаті такої співпраці уряд Болгарії отримав 3 млн євро як концесійний платіж та одержуватиме

19,2% усіх надходжень від діяльності аеропортів та аеропортових зборів на період концесії [7].

Варто зазначити, що з боку представників українських органів місцевого самоврядування існує недооцінка важливості механізмів транс-кордонного партнерства міст і взаємодії міст-побратимів. Більшість міст західних прикордонних регіонів України уклали угоди з містами країн ЄС про встановлення партнерських і побратимських зв'язків, які переважно мають декларативний характер і не використовуються як інституційне підґрунтя для ММС. У той же час співпраця міст-побратимів у ЄС розглядається як один з напрямів політики згуртування та територіальної соціально-економічної інтеграції, реалізація якої підкріплена відповідним фінансуванням. У 1989 р. Європейською Комісією започаткована програма підтримки побратимських ініціатив, спрямованих на об'єднання Європи. Протягом 2007-2013 рр. фінансування проектів зі співпраці між містами-побратимами здійснювалося в межах програми «Європа – для громадян 2007-2013» (Захід 1: Побратимство між містами та мережі міст-побратимів») у розмірі понад 90 млн євро. За період 2007-2013 рр. було профінансовано реалізацію 304 проектів [4]. Відповідний фінансовий механізм співпраці запланований і на 2014-2020 рр.

Прикладом ефективного міжмуніципального співробітництва є проект «Пейзажі без кордонів» між містами-побратимами Хеб (Чехія) та Марктредвіц (Німеччина), результатом якого стало спільне здійснення ревіталізації занедбаних міських ділянок. Подібний проект у 2013-2014 рр. реалізовувався між містами-побратимами Львовом і Краковом. У рамках проекту «Ревіталізація Підзамча», який проводить Інститут міста (Львів) разом з Інститутом розвитку міст (Краків), ведуться роботи з відновлення внутрішніх дворів будинків і впорядкування озеленення вулиць.

У прикордонних містах є недостатня активність використання потенціалу механізмів мережевого міжмуніципального співробітництва (через створення муніципальних мереж співпраці, асоціацій, міжмуніципальних об'єднань тощо). В Україні, у тому числі у західних прикордонних регіонах, існують міжмуніципальні об'єднання, які можуть стати основою для посилення інституційної спроможності місцевих органів влади брати участь у міжрегіональних проектах, а саме: Обласна асоціація місцевих рад «Ради Львівщини», Асоціація розвитку і реформ міст, селищ і сіл «Закарпаття – ХХІ століття», регіональні відділення

Асоціації міст України, обласні відділення Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад, Асоціація органів місцевого самоврядування «Єврорегіон Карпати – Україна».

Створення мереж співпраці між органами місцевого самоврядування на основі обміну знаннями, досвідом сприяє підзвітності на місцях і в той же час забезпечує засобами для поліпшення управління муніципальними послугами; приваблює зацікавленість закордонних партнерів, чим активізує грантодавчу та інвестиційну діяльність; поширює культуру вимірювання індикаторів серед органів самоуправління, створює детальну статистичну базу соціально-економічного розвитку; забезпечує працівників муніципального рівня корисною інформацією для інформування щодо рішень, прийнятих на місцевому рівні та оптимізації наявних ресурсів; сприяє додатковим ініціативам типу «spin-off» (наприклад, вивчення найкращих практик проведення бенчмаркінгу об'єднаннями муніципалітетів, створення Інтернет-інструментів бенчмаркінгу); посилює інтегральну конкурентоспроможність населених пунктів, регіонів.

Практика створення національних мереж обміну досвідом існує в Норвегії, Канаді, Польщі. Так, у канадській провінції Онтаріо розроблено мережу інституційної підтримки, що забезпечує використання систем вимірювання показників діяльності муніципалітетів на всіх рівнях обслуговування. Нині цей інструмент використовують працівники муніципалітетів для формування аналітичної звітності. Він також забезпечує можливість ухвалення рішень радами на доказовій основі. У Норвегії мережами обміну досвідом охоплені практично всі муніципалітети. При чому один муніципалітет може бути учасником кількох мереж.

Напрями співпраці, на основі яких сформовані мережі обміну досвідом у Польщі: технічна допомога ЄС, освіта, культура, транспорт, комунальне та житлове господарство. Самі учасники мереж обміну досвідом у Польщі відзначають, що діяльність такої форми партнерства є ефективною: 39% учасників ефективність першого циклу роботи мереж оцінили як відмінну, а таку оцінку ефективності другого циклу дали 52% учасників [3].

Запозичена у Норвегії та Польщі практика частково імплементована в Україні. Так, з 2008 р. з ініціативи Асоціації міст України в нашій державі було створено кілька мереж обміну досвідом, які зосереджені на вивченні питань якості послуг у сфері охорони здоров'я, проблем житлово-комунального господарства, поводження з твердими

побутовими відходами, прозорості та відкритості взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю.

Перешкодою для зміцнення економічної безпеки прикордонних міст є недосконалість фінансових механізмів реалізації ММС у західних прикордонних регіонах, що пов'язана з: браком власних фінансових ресурсів для реалізації проектів транскордонного співробітництва, обмеженими можливостями органів місцевого самоврядування самостійно здійснювати обов'язкове співфінансування 10% від суми проекту транскордонного співробітництва; нерозвиненістю вітчизняних інструментів кредитування учасників транскордонних і міжмуніципальних проектів; обмеженістю доступу місцевих бюджетів до ринку зовнішніх запозичень як джерела дофінансування проектів міжмуніципального співробітництва; неузгодженістю вітчизняних бюджетно-податкових процедур з відповідними нормами ЄС, що створює труднощі з переказом та використанням коштів у межах бюджету транскордонного міжмуніципального проекту.

З огляду на зазначені недоліки та труднощі здійснення ММС на прикордонних територіях західних регіонів України напрями державної політики з удосконалення механізмів ММС та інтенсифікації процесу їх використання мають включати такі заходи:

1. Закріплення у національному законодавстві України норм, що регулюють питання утворення, функціонування, припинення та оподаткування діяльності об'єднання єврорегіонального співробітництва відповідними змінами до Законів України «Про транскордонне співробітництво» №1861-IV від 24.06.2004 р., «Про місцеве самоврядування» №280/97-ВР від 21.05.1997 р., «Про ратифікацію Протоколу №3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС)» №4704-VI від 16.05.2012 р.

2. Гармонізація норм вітчизняного законодавства і законодавства ЄС щодо реалізації та оподаткування коштів транскордонних проектів. Зокрема, доцільно застосовувати поширений у країнах ЄС так званий механізм «flow-tax», або єдину ставку оподаткування на усій території відповідних транскордонних регіонів.

3. Запровадження пільгових цільових кредитів (з низькою відсотковою ставкою) для українських органів місцевого самоврядування – бенефіціарів транскордонних програм ЄС задля надання їм можливості

профінансувати обов'язкові 10% бюджету проекту та інтенсифікації реалізації механізмів транскордонного ММС.

4. Проведення роз'яснювальної роботи серед представників органів місцевого самоврядування щодо практичного використання положень Закону України «Про співробітництво територіальних громад» №1508-VII від 17.06.2014 р. З цією метою органам місцевого самоврядування варто організувати інформаційні, комунікативні, навчальні заходи, розповсюдити тематичну літературу, здійснити узагальнення та поширення кращих вітчизняних і зарубіжних практик з питань ММС, а також запросити до реалізації цих заходів експертів з провідних вітчизняних і закордонних наукових установ, вищих навчальних закладів, аналітичних центрів.

5. Запровадження Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України конкурсу «Кращі практики міжмуніципального співробітництва» для активізації використання механізмів ММС, у тому числі у транскордонному вимірі (з цією метою можна використати як зразок конкурс «Кращі практики місцевого самоврядування», затверджений наказом директора Департаменту регіонального розвитку та проектного управління Мінрегіонбуду №96 від 28.03.2014 р.).

6. Включення до наявних регіональних програм розвитку державно-приватного партнерства прикордонних областей положення зі спільного використання механізмів транскордонного державно-приватного партнерства та міжмуніципального співробітництва за європейським зразком з переліком пріоритетних напрямів, об'єктів державної та комунальної власності, які б використовувалися на засадах державно-приватного партнерства (передусім об'єктів прикордонної дорожньо-транспортної інфраструктури); а також включення механізмів ММС до різних регіональних програм, спрямованих на соціально-економічний розвиток прикордонних територій (зокрема, регіональних програм з міжнародного і транскордонного співробітництва, європейської інтеграції).

7. Приєднання органів місцевого самоврядування прикордонних міст у межах угод про співпрацю з містами-побратимами з країн ЄС до реалізації програми Європейської Комісії з підтримки побратимських ініціатив, що дасть можливість використання фінансових інструментів цієї програми для здійснення транскордонного ММС.

8. Створення мереж обміну досвідом з питань розвитку прикордонної, дорожньо-транспортної, комунальної інфраструктури між органами

місцевого самоврядування прикордонних міст для активізації мережевого міжмуніципального співробітництва. Для цього Мінрегіонбуду України необхідно виступити з ініціативою організації відповідних мереж за посередництвом Асоціації міст України, яка має відповідну практику. Міжмуніципальні мережі обміну досвідом можна створити на базі наявних міжмуніципальних об'єднань у прикордонних регіонах (Обласної асоціації місцевих рад «Ради Львівщини», Асоціації розвитку і реформ міст, селищ і сіл «Закарпаття – XXI століття», регіональних відділень Асоціації міст України).

*Висновки.* Отже, труднощі здійснення ММС прикордонними містами західних регіонів України проявляються у таких аспектах, як: недосконалість порядку міжбюджетних розрахунків; слабкість державної підтримки ММС; недостатня обізнаність населення та представників органів місцевого самоврядування про потенціал ММС; недостатня активність реалізації механізмів ММС (зв'язків міст-побратимів, транскордонного державно-приватного партнерства, мережевих міжмуніципальних об'єднань).

У зв'язку з цим орієнтири державної політики України з удосконалення механізмів ММС мають бути спрямовані на:

1. Нормативно-правове врегулювання окремих проблем, що гальмують розвиток ММС в Україні чи ускладнюють процес використання механізмів ММС. Передусім йдеться про порядок реєстрації та діяльності об'єднань єврорегіонального співробітництва; гармонізацію норм вітчизняного законодавства і законодавства ЄС щодо реалізації та оподаткування коштів транскордонних проектів, застосування фінансових механізмів ММС.

2. Надання імпульсу, мотивування органам місцевого самоврядування до використання наявного потенціалу механізмів ММС через поширення кращих практик ММС та ініціатив органів місцевого самоврядування, спрямованих на розвиток територіальних громад, публічне визнання досягнень органів місцевого самоврядування як інструмент заохочення до подальших напрацювань у напрямі підвищення стандартів якості життя громади.

#### Список використаних джерел:

1. Bianchi F. Inter-municipal Co-Operation: the Managerial Perspective of Local Authorities / F. Bianchi, C. Russo ; Politecnico di Milano. – Milano, 2014. Retrieved from <http://www-sre.wu.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa14/e140826aFinal01072.pdf>
2. Hulst R. Inter-Municipal Cooperation in Europe / R. Hulst, A. Montfort. – Berlin : Springer, 2007. – 238 с.



3. Potkański P. Countrywide benchlearning programas – a source of innovation and improvement in performance of Polish local government sinthe areaof local services delivery / P. Potkański, J. Nowak. Retrieved from [www.ias-iisa.org/egpa/e](http://www.ias-iisa.org/egpa/e)
4. Projects «Networks of Twinned Towns» introduced and selected in 2013 all phases. Retrieved from [http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/results\\_compendia/statistics\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/results_compendia/statistics_en.php)
5. Програма транскордонного співробітництва «Польща-Білорусь-Україна» на 2007-2013 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pl-by-ua.eu/ua,5>
6. Proposal for 2014-2020 Programmes. Retrieved from <http://www.ewt.gov.pl/wiadomosci/documents/annex1.pdf>
7. Методи та механізми фінансування місцевого економічного розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://regionet.org.ua/files/Financial\\_Methods\\_and\\_Mechanisms\\_Report\\_CIDA\\_2012\\_ua.pdf](http://regionet.org.ua/files/Financial_Methods_and_Mechanisms_Report_CIDA_2012_ua.pdf)
8. Паспорт житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс] / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу : [http://minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/2652/Pasport\\_01\\_01\\_2014.pdf](http://minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/2652/Pasport_01_01_2014.pdf)

**Zasadko V. V. The mechanisms of inter-municipal cooperation use in the process of strengthening the economic security of border cities.**

*This article outlines the main advantages, disadvantages and difficulties in the implementation of inter-municipal cooperation in the border areas of western regions of Ukraine. The author justifies the key public policy measures to improve the mechanisms of inter-municipal cooperation and intensify the process of using them to strengthen the economic security of border cities.*

*Keywords: inter-municipal cooperation, economic security, border city.*

**Засадко В. В. Использование механизмов межмуниципального сотрудничества в процессе укрепления экономической безопасности приграничных городов.**

*Обозначены основные преимущества, недостатки и трудности в осуществлении межмуниципального сотрудничества на приграничных территориях западных регионов Украины, определены ключевые ориентиры и меры государственной политики по совершенствованию механизмов межмуниципального сотрудничества и интенсификации процесса их использования для укрепления экономической безопасности приграничных городов.*

*Ключевые слова: межмуниципальное сотрудничество, экономическая безопасность, приграничный город.*