

ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ УКРАЇНИ

У статті досліджуються питання інституціоналізації інтеграційних процесів у місцевому самоврядуванні України; визначаються основні проблеми та можливі шляхи їх розв'язання, а також етапи, завдання та основні складові інституціоналізації.

Ключові слова: інституціоналізація, інтеграційні процеси в місцевому самоврядуванні, міжмуніципальне співробітництво.

В данной статье исследуются вопросы институционализации интеграционных процессов в местном самоуправлении Украины; определяются основные проблемы и возможные пути их решения, а также этапы, задания и основные составляющие институционализации.

Ключевые слова: институционализация, интеграционные процессы в местном самоуправлении, межмуниципальное сотрудничество.

In this article are considering the issues of institutionalization of the integral processes in the local self-government in Ukraine; are defining the main problems and ways of their solutions as well as stages, tasks and main components of the process of institutionalization.

Key words: institutionalization, integral processes in the local self-government, inter-municipal cooperation.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку України створення органів міжмуніципальної співпраці, інституціалізація цих процесів є вкрай важливими. З кожним роком значущість інтеграції в системі місцевого самоврядування зростає, виникає необхідність активізації та інституціоналізації ініціатив органів місцевого самоврядування, об'єднання їх зусиль у вирішенні соціальних, економічних, екологічних та інших важливих питань місцевого розвитку. В той же час, теоретико-методологічних розробок із цього питання вкрай недостатньо. Міжмуніципальне співробітництво має багато форм, але ж не всі вони використовуються в країні, оскільки відсутні як методичні рекомендації з цих питань, так і структури, що забезпечили б координацію між органами місцевого самоврядування.

На сучасному етапі необхідним є науково-теоретичне обґрунтування та виявлення специфіки цих процесів на сучасному етапі, визначення напрямів їх подальшого вдосконалення в умовах модернізації вітчизняного місцевого самоврядування. На сьогоднішньому етапі розвитку української держави необхідність інституційного забезпечення міжмуніципального співробітництва є очевидною. Саме вона здатна забезпечити активізацію процесів місцевого розвитку спільними зусиллями всіх його суб'єктів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Окремі аспекти інституційного забезпечення процесів місцевого розвитку досліджуються у працях таких відомих вітчизняних науковців та практиків як О. Батанов, М. Баймуратов, О. Бердана, О. Бобровська, В. Вакуленко, М. Камінська, С. Квітка, В. Кравченко, В. Негода, В. Погорілко, М. Пітцик, В. Прошко, А. Ткачук, В. Тихонов, В. Удовиченко, Ю. Шаров та інші.

Серед останніх публікацій та наукових розробок, присвячених дослідженню інтеграційних процесів у системі місцевого самоврядування, інституціоналізації даних процесів слід виділити такі праці вітчизняних дослідників як навчальний посібник «Міжмуніципальне співробітництво» (2012), укладачі: В. М. Вакуленко, О. С. Ігнатенко, Г. А. Борщ та інші [1]; роботу «Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід», автори: В. В. Толкованов, Р. Герцог, А. К. Гук та інші (2011) [3]. Ці два видання є комплексним дослідженням інтеграційних процесів у системі місцевого самоврядування, значна увага в них приділена світовому досвіду.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на важливість проблеми інституціоналізації інтеграційних процесів у місцевому самоврядуванні, наукових досліджень та розробок даного питання в Україні

вкрай недостатньо. Та невелика кількість праць, що існують, присвячені в основному світовому досвіду. Актуальним питанням сьогодення територіального розвитку в Україні залишається розробка теоретико-методологічних засад інституціоналізації всіх інтеграційних процесів у місцевому самоврядуванні країни.

Метою статті є дослідження процесів та проблем інституціоналізації інтеграційних процесів у місцевому самоврядуванні України.

Для реалізації встановленої мети необхідно реалізувати такі завдання:

- визначити основні складові процесу інституціоналізації;
- дослідити проблеми інституціоналізації в системі місцевого самоврядування України на сучасному етапі;
- проаналізувати основні механізми інституціоналізації та етапи її здійснення тощо.

Виклад основного матеріалу. Вирішення проблем активізації міжмуніципального співробітництва, забезпечення сталого територіального розвитку шляхом партнерства громад України залежить від багатьох факторів, до яких слід віднести такі, як державна підтримка інтеграційних процесів у системі місцевого самоврядування, відповідне нормативно-правове, а також інституційне забезпечення. Якщо перші дві складові мають місце, але ще не функціонують повною мірою в Україні, то остання – інституційне забезпечення – залишається ще на початковому рівні. На сьогоднішньому етапі розвитку Української держави необхідність інституційного забезпечення міжмуніципального співробітництва є очевидною. Головними проблемами розбудови інституційної бази, що забезпечить повноцінну співпрацю між територіальними громадами України заради спільного вирішення завдань територіального розвитку, є не повна сформованість правового поля даних процесів, відсутність методологічного забезпечення, недостатність досліджень з даної проблематики, а отже відсутність чітко визначених підходів, методів, завдань та принципів міжмуніципальної співпраці.

Сам термін «інституціоналізація» йде від лат. *institutum* – створення, встановлення. Інституціоналізація визначається як процес формалізації соціальних стосунків, перехід від неформальних стосунків і неорганізованої діяльності до створення організаційних структур з ієрархією влади, регламентацією відповідної діяльності, тих або інших стосунків, їх юридичною легалізацією, якщо це можливо і необхідно. Інституціоналізація є синергетичним процесом переходу від явищ, що самостійно організуються та управляються, до явищ організованих та керованих [2].

Процес інституціоналізації, тобто утворення соціального інституту, складається з декількох послідовних етапів:

- виникнення потреби, задоволення якої вимагає спільних організованих дій;

- формування спільних цілей;
- поява соціальних норм і правил у ході стихійної соціальної взаємодії, здійснюваної методом проб і помилок;
- поява процедур, пов'язаних із нормами і правилами;
- інституціоналізація норм і правил, процедур, тобто їх прийняття, практичне застосування;
- встановлення системи санкцій для підтримки норм і правил, диференційоване їх застосування в окремих випадках;
- створення системи статусів і ролей, що охоплюють усіх без виключення членів інституту [4, с. 166].

Аналіз даних етапів є важливою складовою визначення концепції інституціоналізації міжмуніципального співробітництва. Також для успішного здійснення інституціоналізації, необхідно враховувати як об'єктивні, так і суб'єктивні фактори. Особливе місце серед них посідає зацікавленість суб'єктів та суспільства.

Сьогодні значущість міжмуніципальної співпраці зростає, виникає необхідність активізації ініціативи органів місцевого самоврядування в процесі спільного рішення політичних, соціальних, економічних і інших проблем.

Інституціоналізація міжмуніципальної співпраці в Україні може зіткнутися з низкою складних проблем теоретичного та практичного характеру. Серед них: недостатня участь населення в процесах місцевого управління, недостатність відповідних фінансово-економічних ресурсів, неадекватне соціальним умовам правове регулювання, дефіцит висококваліфікованих кадрів, мала вивченість чинників інституціоналізації міжмуніципальної співпраці тощо.

Для успішної імплементації інституціоналізації міжмуніципального співробітництва необхідно досягти інституціоналізації інтересів. Характерними рисами, ознаками інституціоналізації інтересів є такі:

- в основі інституціоналізації лежить процес узгодження інтересів; забезпечується необхідні кроки з підпорядкування індивідуальних інтересів груповим або громадським, відбувається їх деіндивідуалізація;
- в процесі інституціоналізації інтересів соціальні практики стають регулярними, довготривалими та обростають ознаками інституту;
- інституціоналізація інтересів обумовлює утворення набору норм і правил, з яких складається контекст існування та взаємодії суб'єктів;
- інституціоналізація інтересів зв'язує (інтегрує) соціальну поведінку носіїв інтересів, забезпечує відповідність реальним очікуванням та розвиває силу соціальної дії (наближення функцій інститутів реальним інтересам);
- інституціоналізація інтересів супроводжується створенням організацій і установ, що забезпечують стійкість функціонування відповідного інституту, управління та контроль його діяльності.

Функцією інституціоналізації є забезпечення синергії інтересів, тобто об'єднання зусиль із реалізації інтересів шляхом спільної діяльності.

Основними механізмами інституціоналізації, які необхідно враховувати для її ефективного досягнення, є такі:

1. *Механізм активності елітних груп.* Даний механізм є одним із найважливіших, оскільки саме соціально-політичні еліти здатні забезпечити імплементацію будь-яких проектів та програм. В інституціональному проектуванні політичні еліти повинні враховувати інтереси провідних соціальних груп, що динамічно міняються, в ході розвитку суспільства.

2. *Механізм формування мережових стосунків.* В індустріальну епоху найпоширенішим типом організації була бюрократія. Нині в епоху «третьої хвилі», ґрунтованої на інформаційних технологіях, бюрократія стає неефективною. Тому потрібні нові типи організацій, наприклад мережеві. В зв'язку з цим представляє інтерес механізм інституціоналізації інтересів суб'єктів інноваційної системи у вигляді «потрійної спіралі», тобто механізму, що забезпечує взаємодію інтересів трьох суб'єктів розвитку (держави, бізнесу, науки) та створення основи побудови цих зв'язків – мереж комунікацій.

3. *Механізм підвищення міри суб'єктності,* тобто рівня усвідомлення суб'єктами інституціоналізації своїх інтересів. В інформаційному суспільстві ключовим чинником виробництва стає людський чинник, відбувається зростання якості життя, що викликає зміни в громадському житті, що обумовлює пріоритет соціальних цінностей над суто економічними. Для того, щоб соціальні цінності могли виконувати свою функцію орієнтирів діяльності, вони мають бути привабливими та доступними.

4. *Механізм соціальних рухів,* який представляє інтерес у зв'язку з активізацією профспілкового, екологічного, жіночого, споживчого рухів в здійсненні інновацій різного типу. Найчастіше соціальні рухи формуються на базі соціально-професійних груп. Чим важливіше роль тієї або іншої соціально-професійної групи в технологічному процесі, тим активніше дії цієї групи із захисту своїх інтересів. При цьому соціальний рух захищає інтереси не лише своїх безпосередніх учасників, але й усіх людей, що мають схожі інтереси.

У цьому полягають основні загально-теоретичні складові процесу інституціоналізації. Практична площина також має під собою певне теоретичне підґрунтя. Процеси інституціоналізації міжмуніципального співробітництва в Україні необхідно розпочинати із самого початку, тобто із теоретико-методологічного та концептуального її визначення.

На сьогодні в Україні відсутні фундаментальні дослідження з даної проблематики, як і відповідні, адекватні та ефективні організаційні, фінансові та правові основи. У країні відсутня державна

установа, що опікувалась би виключно питаннями міжмуніципального співробітництва та координувала б діяльність усіх його суб'єктів. Відсутність самого терміну «міжмуніципальне співробітництво» у вітчизняному законодавстві говорить само за себе.

В умовах інституціоналізації міжмуніципальна взаємодія створює механізми узгодження інтересів та стабілізації конфліктів влади, бізнесу і суспільних груп, перетворює їх на механізми соціальної адаптації і, таким чином, служить чинником гармонізації соціальних стосунків. При цьому, міра ефективності, як і вибір механізмів міжмуніципальної взаємодії, може служити індикаторами рівня розвитку суб'єктів, що беруть участь у цьому процесі.

Заради успішної реалізації завдань інституціоналізації необхідно чітко розуміти її природу та основні складові, як то соціальні інститути. У кожного соціального інституту є як свої специфічні особливості, так і низка певних загальних рис і ознак, характерних для усіх соціальних інститутів, тобто так званих інституціональних ознак. Дуже часто в інститутах, що переслідують абсолютно різні цілі, існують схожі шляхи і методи дії, це зумовлено тим, що для виконання своїх функцій соціальний інститут повинен враховувати інтереси різних функціонерів, формувати стандарти поведінки, дотримуватися вірності основним принципам та розвивати взаємодію з іншими інститутами. Найвірніший критерій зрілості суспільства – різноманіття й розвиненість існуючих у ньому соціальних інститутів, здатних надійно, стійко, на професійному рівні задовольняти різноманітні потреби індивідів і соціальних груп та ефективно регулювати їх поведінку.

Процес інституціоналізації інтеграційних процесів у місцевому самоврядуванні України має вмщувати в собі такі основні етапи та завдання:

- провести аналіз сучасного стану міжмуніципального співробітництва з метою визначення його позитивних аспектів, недоліків, проблем, що потребують вирішення, а також стратегічних пріоритетів розвитку;
- розробити стратегію розвитку міжмуніципального співробітництва в Україні;
- забезпечити відповідне нормативно-правове поле для активізації та розвитку інтеграційних процесів в системі місцевого самоврядування;
- залучити широке коло громадськості до вирішення спільного питання – активізації міжмуніципального співробітництва усіма суб'єктами територіального розвитку;
- створити систему інституцій з питань підтримки інтеграційних процесів місцевого розвитку, а також чітко визначити повноваження даних інституцій та всіх інших суб'єктів міжмуніципального співробітництва.

Вважаємо за доцільне також наголосити на тому, що інституціоналізація має охоплювати національний (центральный), регіональний та місцевий рівні. Також слід враховувати як горизонтальне, так і вертикальне міжмуніципальне

співробітництво. Горизонтальне ММС – співпраця між органами місцевого самоврядування одного рівня, вертикальне ММС – співпраця між ОМС різних рівнів (наприклад декілька сіл з містом, декілька сел, селищ та міст тощо).

При імplementації завдань інституційного забезпечення міжмуниципального співробітництва в Україні, на наш погляд, слід врахувати світовий досвід, оскільки на відміну від інших розвинених демократичних країн світу, Україна робить лише перші свої кроки у цьому питанні.

Висновки дослідження та перспективи подальших розвідок. Інституціоналізація інтеграційних процесів у системі місцевого самоврядування передбачає загальне керування цими процесами, зокрема з боку центральної влади, як це здійснено в країнах, де міжмуниципальна співпраця активно розвивається. Це, у свою чергу, вимагає відповідної державної політики, розробки концепції дій та методологічного забезпечення даних процесів, що потребує повномасштабних наукових досліджень та розробок. Таким чином, подальші наукові дослідження та розробки слід присвятити створенню теоретико-методологічної основи інституціоналізації інтеграційних процесів у системі місцевого самоврядування.

Активізувати процеси інституціоналізації міжмуниципальної співпраці в Україні мають як органи державної влади, так і органи місцевого самоврядування. Це є спільним, але в той же час досить складним завданням усіх стейкхолдерів, тобто тих, хто у будь-якому випадку є та буде залучений до процесів інтеграції в системі місцевого самоврядування.

Враховуючи все вищеведене, уявляється за доцільне здійснити такі першочергові кроки щодо інституціоналізації міжмуниципальної співпраці: створити необхідну нормативно-правову базу для ефективного функціонування міжмуниципального співробітництва, основні складові якої викладені та запропоновані у даному дослідженні; розробити методичні рекомендації для органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо організації, проведення та активізації міжмуниципальної співпраці; створити всі необхідні умови для створення органів та структур міжмуниципального співробітництва в країні, що має бути забезпечено відповідним законодавством; розробити та прийняти стратегію розвитку міжмуниципального співробітництва в країні з визначенням пріоритетних кроків щодо його забезпечення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Міжмуниципальне співробітництво : [навч. посіб.] / уклад.: В. М. Вакуленко, О. С. Ігнатенко, Г. А. Борщ [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : Фенікс, 2012. – 391 с.
2. Новая философская энциклопедия : в 4 т. / [под ред. В. С. Стёпина]. – М. : Мысль, 2001. – С. 211.
3. Розвиток міжмуниципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід : [посібник] / В. В. Толкованов, Р. Герцог, А. К. Гук [та ін.] ; за ред. В. В. Толкованова. – К. : Крамар, 2011. – 262 с.
4. Фролов С. С. Социология: [учебник для высш.учеб.заведений] / С. С. Фролов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательская корпорация «Логос», 1996. – 357 с.

Рецензенти: Репешко П. І., к.держ.упр.;
Сорока С. В., к.політ.н., доц.

© Оленковська Л. П., 2013

Дата надходження статті до редколегії 12.05.2013 р.

ОЛЕНКОВСЬКА Лариса Павлівна – експерт з питань місцевого самоврядування, м. Херсон.
Коло наукових інтересів: інтеграційні процеси в місцевому самоврядуванні.