

**Розвиток міжмуніципального співробітництва:
вітчизняний та зарубіжний досвід**

ПОСІБНИК

Київ – 2011

Посібник «Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід». Під редакцією В.В. Толкованова. – Київ, Видавництво «Крамар», 2011, 261 с.

Автори:

В.В. ТОЛКОВАНОВ, доктор публічного права, кандидат юридичних наук

Р. ГЕРЦОГ, доктор права, професор Страсбурзького Інституту політичних наук, експерт Ради Європи з питань міжмуніципального співробітництва (Франція)

А.К. ГУК, голова Європейського Комітету з питань місцевої та регіональної демократії, секретар делегації України в Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи

В.О. КУПРІЙ, кандидат наук з питань державного управління, експерт Програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні»

Е.Р. РАХІМКУЛОВ, кандидат наук з політології і державного управління, експерт Програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні», заступник директора Програми сприяння Парламенту П

Рецензенти:

БАЙМУРАТОВ М.О., доктор юридичних наук, професор

КНЯЗЄВ В.М., доктор філософських наук, професор

УДОВИЧЕНКО В.П., доктор економічних наук, професор

Анотація: Посібник «Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід» було підготовлено в рамках реалізації Програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні», що впроваджується за сприяння Шведського Агентства міжнародного розвитку Sida, у співробітництві з фахівцями Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Академії муніципального управління, Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні та проекту Німецького товариства міжнародного співробітництва (GIZ) «Підвищення якості муніципальних послуг в Україні». Даний посібник представляє рекомендації Ради Європи, кращі вітчизняні та зарубіжні практики, навчально-методичні матеріали з питань розвитку міжмуніципального співробітництва.

Для посадових осіб органів місцевого самоврядування, державних службовців, науковців, студентів вищих навчальних закладів, а також широкого кола громадян, які цікавляться питаннями місцевого розвитку та міжмуніципального співробітництва.

Затверджено Вченою радою Академії муніципального управління, протокол № 1 від 19 жовтня 2010 р.

УДК 352.072.2(075)

ББК 67.9 (4Укр) 401я7

ISBN 978-966-96997-1-8

ВСТУПНЕ СЛОВО

Сьогодні міжмуніципальне співробітництво (ММС) набуває особливого значення для України в контексті підготовки до реалізації широкомасштабної реформи місцевого самоврядування та реформи адміністративно-територіального устрою. ММС пропонує можливості для значного прогресу у вирішенні актуальних проблем місцевого розвитку. Одночасно воно має великий потенціал, який може бути дуже корисним для забезпечення сталого розвитку усіх (великих та малих) громад.

Слід зазначити, що одним з ключових етапів у розробці та впровадженні комплексної державної політики з питань розвитку ММС має стати саме підготовка кваліфікованих кадрів, що обумовлює підготовку навчально-методичних матеріалів та організацію навчання основних категорій осіб, залучених до реалізації проектів ММС (державні службовці, депутати місцевих рад, посадові особи органів місцевого самоврядування, керівники муніципальних підприємств, представники громадських організацій, студенти вищих навчальних закладів, науковці тощо).

Практичну допомогу у розробленні першого в Україні посібника з питань ММС, який було підготовлено на основі відповідного міжнародного інструментарію, було надано низкою українських установ та міжнародних організацій, а також відомими експертами у галузі місцевого самоврядування. У зв'язку з цим хочеться висловити щирю подяку тим, хто активно сприяв підготовці згаданого посібника, а саме: Бейку О.В., президенту Центру публічного розвитку та практичної конфліктології, Гарнець О.М., керівнику Швейцарсько-Українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DesPro, Гусаку Б.П., голові Правління Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад, Демчишену В.В., народному депутату України, голові підкомітету з питань державного будівництва Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, Донченко Т.В., керівнику служби віце-прем'єр-міністра з питань регіональної політики, Загоруйку М.М., депутату Донецької обласної ради, виконавчому директору Місцевої асоціації органів місцевого самоврядування Донецької області, Зайчуку В.В., керівнику Виконавчої дирекції Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад, Журавлю Т.В., координатору проекту Німецького товариства міжнародного співробітництва (GIZ) «Підвищення якості муніципальних послуг в Україні», Івановій Т.В., проректору з науково-педагогічної роботи Академії муніципального управління, Ковалевській Ю.С., народному депутату України, Канавець М.В., директору ДП «Інноваційний центр», Коваленку Р.О., депутату Донецької обласної ради, директору Центру законодавчих ініціатив, Курт А., керівнику проекту Німецького товариства міжнародного співробітництва (GIZ) «Підвищення якості муніципальних послуг в Україні», Кушніровій С.О., експерту Програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні», Литвиненко О.В., координатору проектів Швей-

царського агентства міжнародного розвитку в Україні, Малікову С.В., голові Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, Малюзі А.В., завідувачу секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, Мартіну Г.Г., виконавчому директору Київського регіонального відділення Асоціації міст України, Матійчик Т.М., завідувачу сектору нормативно-правового забезпечення організації влади на місцях відділу територіальної організації влади Департаменту забезпечення взаємодії з Верховною Радою та регіонами України Секретаріату Кабінету Міністрів України, Мікулі Н.А., завідувачу відділу Інституту регіональних досліджень НАН України, Негоді В.А., першому заступнику директора Департаменту забезпечення взаємодії з Верховною Радою та регіонами України - начальнику відділу територіальної організації влади Секретаріату Кабінету Міністрів України, Олійник Н.І., директору Департаменту стратегії реформування та розвитку житлово-комунального господарства Міністерства з питань житлово-комунального господарства України, Петерсону А., представнику Генерального секретаря Ради Європи з координації програм співробітництва в Україні, Петерсон М., директору в Україні Шведського агентства міжнародного розвитку Sida, Пітцику М.В., віце-президенту-виконавчому директору Асоціації міст України, Плотяну С.Г., раднику віце-прем'єр-міністра з питань регіональної політики, Прошку В.Я., члену групи незалежних експертів з питань Європейської хартії місцевого самоврядування при Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи, експерту Програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні», Романовій Н.А., віце-президенту Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, Романюк О.П., заступнику Міністра з питань житлово-комунального господарства України, Романюку С.А., заступнику Міністра регіонального розвитку та будівництва України, Свяневічу П.А., професору Варшавського університету, раднику Президента Республіки Польща, Семчуку Г.М., заступнику Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Татаренко А.В., адміністратору Директорату з питань демократичних інститутів Генерального директорату з питань демократії та політичних справ Генерального Секретаріату Ради Європи, Скалій І.М., менеджеру проекту ПРООН «Муніципальна програма врядування та сталого розвитку», Шевчук К.А., аспіранту Національної академії державного управління при Президентові України, Шевчук О.А., адміністративному асистенту Програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні», Щербак Н.В., виконавчому директору Центру досліджень питань регіонального і місцевого розвитку та сприяння адміністративній реформі, а також іноземним експертам Програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» Даколі Вілсон А., Джексону Д. (Велика Британія), Мілковій Д. (Болгарія), Мілошевіч Журуковській Г. (Македонія).

Впевнений, що згаданий посібник буде корисним як в теоретичній, так і в практичній роботі для усіх фахівців, які цікавляться темою розвитку місцевого самоврядування.

Віктор ТИХОНОВ,
Віце-премер-міністр України – Міністр регіонального розвитку,
будівництва та житлово-комунального господарства

ЗМІСТ

Вступне слово	3
Зміст.....	6
1. АКТУАЛЬНІСТЬ РОЗВИТКУ МІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В УКРАЇНІ	8
2. ЯК РОЗУМІТИ ММС	16
2.1. Базові принципи	16
2.2. Можливості ММС.....	16
2.3. Різні види ММС	20
2.4. Причини створення ММС.....	22
2.5. Побічні ефекти ММС	27
2.6. Висновки	30
3. СТВОРЕННЯ СПРИЯТЛИВОГО СЕРЕДОВИЩА ДЛЯ ММС ...	33
3.1. Перепони на шляху ММС	33
3.2. Потреба у національній політиці для ММС.....	37
3.3. Створення належної правової бази	38
3.4. Мотивація	42
3.5. Асоціації органів місцевого самоврядування (АОМС)	45
3.6. Створення культури ММС.....	46
4. ІНІЦІЮВАННЯ ММС	48
4.1. Попередній етап	48
4.2. Кроки 1 та 2: Визначення потреб, можливостей, потенційних партнерів та можливих напрямів співробітництва	53
4.3. Крок 3: аналіз.	56
4.4. Крок 4: рішення про ММС та створення платформи для переговорів.....	58
4.5. Крок 5: роз'яснення та підтримка	60
5. ПРАВОВІ АСПЕКТИ.....	64
5.1. Для чого потрібні законодавчі рамки для ММС?	64
5.2. Основні правові питання	65
5.3. Різні правові форми	70
5.4. Обрання оптимальної правової форми	77
6. ФІНАНСУВАННЯ ММС	80
6.1. Фінансові переваги ММС.....	80
6.2. Варіанти фінансових рамок умов.....	81
6.3. Послуги технічного характеру	82
6.4. Соціальні послуги	86
6.5. Адміністративні послуги	88
6.6. Просторовий та економічний розвиток	88
6.7. Фінансування з доходів громад-партнерів	88
6.8. Фінансовий менеджмент	89
6.9. Висновки	89

7. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ.....	90
7.1. Межі відповідальності.....	90
7.2. Технічна відповідальність	91
7.3. Відповідальність у демократичному суспільстві	93
8. РІШЕННЯ ПРО ЗАСНУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЮ ММС	95
8.1. Формальне рішення	95
8.2. Процедура заснування ММС.....	96
8.3. Заснування ММС	97
8.4. Врахування критичних факторів успіху	97
9. ПРИКЛАДИ КРАЩИХ ЗАРУБІЖНИХ ТА НАЦІОНАЛЬНИХ ПРАКТИК З ПИТАНЬ ММС	100
10. НАВЧАЛЬНІ МОДУЛІ З ПИТАНЬ ММС	159
10.1. Модуль № 1 «Розуміння ММС»	159
10.2. Модуль № 2 «Формування сприятливого середовища для ММС».....	179
10.3. Модуль № 3 «Ініціювання ММС».....	186
10.4. Модуль № 4 «Нормативно-правова база»	202
10.5. Модуль № 5 «Фінансування ММС»	216
10.6. Модуль № 6 «Підзвітність».....	226
11. МЕТОДИЧНІ МАТЕРІАЛИ ДО РОБОЧОЇ НАВЧАЛЬНОЇ ПРОГРАМИ З ДИСЦИПЛІНИ «МІЖМУНІЦИПАЛЬНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО»	234
12. ДОДАТКИ	252
12.1. Інформація про діяльність робочої групи з питань розвитку міжмуніципального співробітництва при Міністерстві регіонального розвитку та будівництва України	253
12.2. Витяги з Бюджетного кодексу України	258

1. АКТУАЛЬНІСТЬ РОЗВИТКУ МІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В УКРАЇНІ

Сили децентралізації стають усе більш відчутними в багатьох європейських країнах, зокрема й в Україні. Зростає розуміння необхідності посилення місцевого самоврядування та сприяння участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні. Одночасно органи місцевого самоврядування (ОМС) повинні бути достатньо ефективними в реалізації власних повноважень та мати достатні ресурси для цієї діяльності. Одночасно має бути забезпечено дотримання європейських стандартів доброго врядування на місцевому рівні.

Питання міжмуніципального співробітництва набуває особливого значення в контексті підготовки до здійснення широкомасштабної реформи місцевого самоврядування, яка, зокрема, передбачає оптимізацію системи адміністративно-територіального устрою, покращення комунальних послуг, які надаються громадянам. У зв'язку з цим, відповідно до норм Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», оновленої Стратегії реформування місцевого самоврядування, має стимулюватись формування на добровільній договірній основі об'єднань відповідних ланок адміністративно-територіальної системи (при збереженні ними – ланками – статусу самостійних юридичних осіб) для ефективного вирішення вказаних спільних проблем. Формування і функціонування таких об'єднань має розглядатись як попередній крок для майбутнього укрупнення цих ланок.

Слід наголосити, що ММС є характерним для децентралізованої територіальної адміністративної системи. Чим вищою є ступінь автономії муніципалітетів¹, тим більше вони *потребують* співпраці і тим більше вони можуть співпрацювати.

У централізованій державі, у якій повноваження та ресурси муніципалітетів є обмеженими, потреба у спільних діях є незначною. Більшість завдань, які постають на місцевому рівні, вирішується безпосередньо центральним урядом. Коли ж муніципалітети отримують більший обсяг повноважень, коли вони можуть вільно і на власний розсуд організувати надання послуг громадянам та виконувати адміністративні функції, співпраця з іншими муніципалітетами часто може бути дуже корисною.

Муніципалітети можуть об'єднувати свої ресурси, якщо це допомагає їм покращити їх ефективність. Вони можуть обмінюватися власним досвідом у наданні певних послуг; вони можуть прийти до висновку, що ефективне надання окремих послуг є можливим на території, яка за площею перевищує

¹ Ми будемо застосовувати цей загальний термін для позначення базового рівня місцевого самоврядування незалежно від того, які терміни вживаються у національному законодавстві різних країн.

територію окремого муніципалітету; можуть навіть існувати законодавчі вимоги щодо надання певних послуг (наприклад, утилізація відходів, водопостачання, транспорт та економічний розвиток) саме у форматі ММС.

Реформи місцевого самоврядування у пострадянських державах у Європі інколи супроводжувалися територіальною фрагментацією; муніципалітети прагнули більшої незалежності, особливо по відношенню до колишніх «районів». Як би парадоксально це не було, але це прагнення до незалежності тепер необхідно зрівноважити можливостями для співпраці.

Участь у певній формі співпраці часто є адекватною відповіддю на виклики, які стоять перед муніципалітетами. Але цей шлях може бути нелегким через певні перепони, зокрема політичні розбіжності між муніципалітетами, складність юридичних процедур та форм ММС, брак фінансових ресурсів та досвіду.

Порівняльний аналіз засвідчує, що ММС застосовується частіше, ніж можна подумати тому, що багато муніципалітетів насправді співпрацюють між собою дуже прагматично та не привертають до такої співпраці надмірної уваги. Вони не залучають для цього додаткові ресурси та навіть не називають таку співпрацю ММС. Але усі розуміють, що така співпраця може стосуватися дуже важливих питань, тому існує потреба у виробленні **національної політики** стосовно ММС, оснащеної спеціальними юридичними інструментами та засобами сприяння її розширенню.

Перш за все, центральний уряд та місцеві адміністрації повинні розуміти користь, яку муніципалітети та їх громадяни можуть отримати завдяки ММС. Також необхідно розуміти, яким саме чином можна її отримати.

ММС має особливе значення, тому що воно є муніципальним. Муніципалітети в усіх країнах мають важливі функції, які визначають якість життя громадян та їх колективний добробут. Ці функції стосуються дорожнього господарства та транспорту, водопостачання, системи освіти та дитячих садків, утримання центрів охорони здоров'я, спортивних об'єктів, збору та утилізації відходів тощо.

Муніципалітети та громади є найменшими територіальними одиницями публічного управління та складають перший рівень місцевого самоврядування. Це не означає, що вони завжди є занадто малими або слабкими, але дуже часто вони не мають достатнього розміру та ресурсів для виконання усіх функцій, які від них вимагаються. Найкращим засобом посилення ресурсної бази муніципалітетів є **партнерство та співробітництво**.

Співробітництво є дуже важливим для добробуту та розвитку будь-якого суспільства та є звичним засобом роботи для публічних установ. Міністерства співпрацюють з університетами та лабораторіями, а регіони співпрацюють з іншими регіонами. Муніципалітети та місцеві відділення центральних органів влади щодня взаємодіють між собою у таких галузях, як освіта та водопостачання. Ця «вертикальна співпраця» є абсолютно необхідною тому, що різні державні органи обслуговують одну і ту саму територію та, відповідно, ті самі групи населення. При цьому різні функції дублюють

або доповнюють одна одну.

Теоретично, кожний муніципалітет є незалежним від своїх сусідів та має право на самостійне управління. Тому не дивно, що стосунки між місцевими органами влади інколи можуть бути обмежені, тому що у них немає спільних завдань; вони також можуть мати лише одне спільне завдання (наприклад, постачання води); у деяких випадках їх спільні завдання можуть мати нерегулярний характер (наприклад, боротьба з наслідками стихійного лиха).

Проте, досвід показує, що муніципалітети ніколи не є абсолютно самодостатніми, незалежно від їх площі та чисельності населення.

Тому ММС є актуальним для усіх викликом та водночас звичною для багатьох практикою. ММС є логічним рішенням для нейтралізації наслідків неоптимального розподілу функцій та ресурсів або недосконалих кордонів між муніципалітетами.

Муніципалітети дуже сильно пов'язані з історією, а також з географічними, демографічними та культурними характеристиками своєї країни. Вони є продуктами політичної та адміністративної організації колишніх поселень у суспільствах аграрного типу, промислових районів або міст з традиційними політичними або комерційними функціями. Але суспільство змінюється дуже швидко завдяки:

- новим технологіям (наприклад, транспорт та комунікації);
- новим економічним стосункам (наприклад, зменшення ролі сільськогосподарства та промисловості, менш тісний зв'язок між місцем проживання та місцем роботи);
- новому культурному розвитку (наприклад, телебачення, школи та університети, інтернет);
- змінам у способі життя (наприклад, відходи життєдіяльності, потреба у більшій кількості суспільних послуг);
- змінам у демографічному розвитку, за якого відбувається міграція з сільських районів до міст майже без врахування адміністративних кордонів.

Традиційні обмеження, які стосуються місцевого врядування, вже не відповідають цій новій реальності.

Муніципалітет більше не є місцем, де відбувається усе життя тієї чи іншої родини. Він також вже не є місцем, де громадяни можуть отримати усі необхідні для них послуги та об'єкти інфраструктури. Підприємства, на яких працюють громадяни, можуть знаходитися в одному місці, а їх домівки, улюблені крамниці та школи, де вчать їх діти, – у іншому. Все відчутнішою стає **обопільна залежність** між різними територіями та між населенням різних адміністративних одиниць. Це має вплив на уявлення громадян про їх політичне оточення та про те, як саме мають функціонувати муніципалітети.

ММС є частиною загальної еволюції сучасних суспільств. Мова про це йде не лише про технічні або юридичні аспекти оптимального розміру

адміністративних одиниць. ММС є радше відповіддю на різноманітні ситуації. ММС представляє складне явище задля вибору оптимальної форми якого необхідно враховувати політичні, економічні, юридичні, фінансові, демографічні, культурні, технічні та організаційні аспекти.

ММС: ВИЗНАЧЕННЯ

Можуть існувати різні форми ММС та різні мотиви для його заснування, але деякі фактори залишаються загальними для усіх ОМС. ММС існує, коли два або більше ОМС погоджуються співпрацювати для виконання будь-якого зі своїх завдань задля отримання обопільної вигоди.

ММС — це відносини між двома або кількома ОМС (тобто, органами базового рівня місцевого самоврядування), які мають статус юридичних осіб та мають певну політичну, юридичну та фінансову автономію (відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування)².

ХАРАКТЕРИСТИКИ ММС

- *ММС — це два або декілька ОМС, які співпрацюють між собою.*
- *ОМС-партнери погоджуються спільно працювати та надавати певні ресурси для отримання обопільної користі, яка була б недосяжною у разі їх самостійної (ізолюваної) діяльності.*
- *Спільні зусилля можуть стосуватися однієї або кількох галузей, які належать до визначеної компетенції ОМС. Законом може бути визначено, що певні функції ОМС не можуть бути предметом ММС (напр., функції, делеговані державою ОМС).*
- *Співробітництво має свою ціну для кожного з ОМС-партнерів: воно потребує зусиль, фінансування та спільного використання ресурсів (кадри, земля, обладнання, будівлі тощо).*
- *ММС є результатом осмисленого рішення, а не лише механічним виконанням відповідних нормативних актів. Угода про співпрацю є добровільною, вона не нав'язується законом, хоча у деяких випадках закон може наполегливо рекомендувати або навіть спонукати муніципалітети до пошуку шляхів співпраці.*
- *Нові вигоди для ОМС-партнерів можуть бути різними, наприклад: створення ресурсів для надання послуг, які є недоступними для малих громад, заощадження витрат при наданні послуг, підвищення якості послуг, краща координація у плануванні майбутнього розвитку, більш ефективна та прозора політика розвитку.*
- *Співробітництво не є фрагментарним — воно розраховано на певний період, а у більшості випадків обумовлюється постійною угодою без визначеної дати завершення терміну дії.*

- *Постійний трансфер повноважень відсутній; муніципалітети зберігають непрямий контроль над рішеннями та послугами, які є результатом співробітництва.*

Актуальність розвитку ММС в Україні обумовлюється надмірною фрагментацією громад базового рівня. Сьогодні в Україні налічується 30 475 суб'єктів адміністративно-територіального устрою, з яких 29 382 – це сільські населені пункти та селища міського типу, в яких функціонують 12 135 представницьких органів місцевого самоврядування, включаючи Верховну Раду Автономної Республіки Крим. Слід також зазначити, що понад 46 % територіальних громад мають населення менше 1000 мешканців. Таке подрібнення спричинює розпорошеність ресурсів: зменшення платників податків, що формують місцевий бюджет, збільшення видатків на утримання управлінського апарату місцевого самоврядування. У свою чергу це призводить до неспроможності органів місцевого самоврядування на базовому рівні самотійно і повноцінно виконувати свої повноваження.

Разом з тим, провести кардинальну адміністративно-територіальну реформу поки ще не вдалось жодному українському уряду протягом усіх років Незалежності. У зв'язку з цим ММС може бути досить гнучким засобом у підготовці реформи АТУ, а також ефективним інструментом у покращенні муніципальних послуг, які надаються населенню.

Раніше вже йшлося про те, що у цілому протягом останніх 18-ти років кількість сільських рад збільшилася на 1193 одиниці, а чисельність сільського населення скоротилася майже на 2,5 млн. осіб. При цьому кількість сільських населених пунктів зменшилася на 353 села, без урахування 282-х сіл і селищ, які не мають населення і не зняті з адміністративного обліку.

Отже, в середньому станом на 2001 р. сільська громада об'єднувала 1500 жителів, а в її адміністративних межах розташовувалося 2,8 села. Така тенденція зберігається й сьогодні.

Майже всі такі територіальні громади перебувають на дотації держави, оскільки не мають необхідних фінансових та економічних ресурсів для надання повноцінних громадських, державних, комунально-побутових і соціально-культурних послуг. На жаль, обсяги таких дотацій не дають змоги надавати населенню послуги на рівні гарантованих державою соціальних стандартів.

Наразі спостерігається тенденція до збільшення кількості сільських рад при зменшенні наявної чисельності сільського населення та кількості сіл.

Рік	Сільські населені пункти	Сільські ради	Середня чисельність населення сільради, осіб	Чисельність сільського населення України, тис. осіб
1991	28 804	9 211	1800	16 809,8
2001	28 651	10 263	1500	15 754,0
2003	28 615	10 273	1500	15 675,1
2005	28 574	10 281	1500	15 308,4
2007	28 540	10 279	1450	14 868,6
01.09.2008	28 498	10 278	1448	14 667,5

Отже, об'єктивно постає проблема унормування процесу об'єднання територіальних громад. Таким правом, наприклад, у 2002 р. скористалися територіальні громади 20 697 сіл, що об'єдналися у 6 262 територіальні громади, але назва цих об'єднань, їх статус і досі не визначені. Крім того, існує ще кілька типів об'єднань: сіл і селищ – 716; сіл і селищ міського типу – 457; міст і сіл – 123; міст і селищ міського типу – 30; міс, селищ міського типу, селищ і сіл – 47; декількох міст – 2 (Лисичанськ і Дрогобич). Загалом це 5 811 населених пунктів.

Укрупнення міст, селищ, сіл і відповідних територіальних громад може здійснюватися насамперед у процесі злиття зазначених адміністративно-територіальних одиниць. Крім того, необхідно враховувати, що відповідно до статті 140 Конституції України жителі кількох сіл можуть добровільно об'єднуватись у сільську громаду, обирати спільний орган місцевого самоврядування і сільського голову.

Разом з тим, незважаючи на конституційне право на об'єднання громади, актуальним завданням є удосконалення законодавства з питань місцевого самоврядування, власності, земельного і бюджетного законодавства та норм інших, пов'язаних із цією сферою, галузей права. Передусім потребує визначення єдиних загальнодержавних соціальних стандартів та вимог щодо надання населенню послуг державними органами й органами місцевого самоврядування, створення правових умов і стимулів для укрупнення та прискорення формування економічно і фінансово спроможних сільських територіальних громад, розвитку співробітництва між органами місцевого самоврядування, їх добровільного об'єднання в асоціації, союзи та інші формування для вирішення питань, що становлять для них спільний інтерес (розвиток транспорту, зв'язку, водопостачання, водовідведення, утилізація відходів, розвитку рекреаційних зон, вирішення завдань охорони навколишнього середовища та раціонального використання природних ресурсів, охорони здоров'я тощо).

У разі створення добровільного об'єднання варто передбачати можливість делегування органами місцевого самоврядування від-

² ЄХМС було відкрито для підписання у 1985 р.

повідним органам таких об'єднань визначених повноважень та передачу матеріальних і фінансових засобів, необхідних для їх виконання. У подальшому такі об'єднання можуть стати базою для створення укрупнених адміністративно-територіальних одиниць. Отже усі згадані питання потребують додаткового тлумачення та роз'яснення з урахуванням кращих практик інших європейських країн, а також рекомендацій міжнародних організацій, зокрема Ради Європи.

Добрий приклад в цьому сенсі демонструє Франція. В цій країні існує 36,8 тис. комун, і всі спроби держави до їх злиття закінчилися невдачею. Після прийняття відповідних законів сформовано на добровільній основі 2573 об'єднання комун, в які увійшли 90 відсотків їх кількості і в яких проживає 85 відсотків населення Франції. В Угорщині законодавчо також передбачено створення об'єднань муніципалітетів. Міжмуніципальне співробітництво налагоджене у Вірменії, Польщі, Португалії, Македонії, Узбекистані. В Іспанії в об'єднання (синдикати) комун входить половина їх загальної кількості. Цим синдикатам держава гарантує більш сприятливий режим надання інвестицій, ніж окремим комунам.

Аналогічні пропозиції розроблені в схемі планування території Києво-Святошинського району Київської області. Угоду про стратегічне партнерство уклали Ужгородська міська та Баранінська сільська ради, міські ради Дрогобича, Борислава, Трускавця, Стебника, Східниці й Львівської області.

Широко розповсюджені добровільні об'єднання низових ланок адміністративно-територіального устрою у приміських зонах столиць та інших мегаполісів (ФРН, Іспанія тощо). Договірні відносини виключають тут диктат центру і забезпечують баланс інтересів всіх громад.

Цей досвід особливо важливий для Києва та інших найбільших міст України, оскільки уявляється неприпустимим включення в їх майбутні межі оточуючих громад, бо це призведе до масової забудови приміських земель, деградації цінних природних ландшафтів і приміського сільського господарства, зміни усталеного укладу життя населення, позбавлення його переваг наближеності до органів місцевого самоврядування. Збереження і в майбутньому об'єднань незалежних приміських громад дозволить знаходити взаємоприйнятні рішення спільних задач (в тому числі і загальнодержавних, включаючи формування сталих кластерів зі створенням «Наукових міст», «Технологічних коридорів», «Технологічних околиць»).

Слід наголосити, що Рада Європи також приділяє велику увагу питанням розвитку міжмуніципального співробітництва, адже співпраця між органами місцевого самоврядування є притаманною саме децентралізованій територіальній адміністративній системі. У відповідній Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи наголошується, що чим вищою є ступінь автономії органів місцевого самоврядування, тим більше вони потребують співпраці і тим більше вони можуть співпрацювати.

Програма Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка

реформ місцевого самоврядування в Україні», яка реалізується за сприяння Шведського агентства міжнародного розвитку Sida, ініціювала комплексний розгляд питань розвитку ММС в Україні. У зв'язку з цим сьогодні можна визначити наступні проблеми на шляху розвитку міжмуніципального співробітництва, а також можливі шляхи їх розв'язання:

- діючі положення Бюджетного кодексу передбачають лише передачу певних ресурсів для виконання спільних повноважень ОМС без утворення спільних органів управління. Процедура контролю над виконанням наданих повноважень також не передбачена. *Це питання має бути розв'язано під час підготовки нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та внесення змін до Бюджетного кодексу;*

- процедура добровільного об'єднання територіальних громад є досить складною, вона передбачає обов'язкове проведення референдумів. *Ця проблема має бути розв'язана шляхом підготовки законопроекту «Про добровільне об'єднання територіальних громад міст, сіл та селищ»;*

- порядок розрахунків міжбюджетних розрахунків щодо основних соціальних видатків та повноважень, зокрема, на районному рівні ускладнений існуючою системою адміністративно-територіальною устрою. *Згадана проблема має бути взята до уваги при розробці Концепції (Стратегії) реформування адміністративно-територіального устрою в Україні;*

- недостатня державна підтримка розвитку різних форм ММС в Україні. *Ця проблема має бути розв'язана шляхом включення питання ММС до різних державних програм (політичних документів), які готуються Урядом та Парламентом (зокрема, Стратегії розвитку місцевого самоврядування, Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства, Державної цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст тощо);*

- недостатність кадрів для реалізації проектів ММС. *Ця проблема має бути розв'язана шляхом підготовки спеціалізованих навчальних модулів, проведення навчальних семінарів, підготовки національного (та регіональних) пулів тренерів та реалізації навчальних програм для державних службовців та посадових осіб ОМС;*

- недостатня обізнаність населення та представників основних ключових груп про потенціал ММС у наданні якісних комунальних послуг, удосконаленні муніципального менеджменту та розв'язанні актуальних проблем розвитку місцевого самоврядування. *Згадана проблема має бути вирішена шляхом проведення інформаційних круглих столів та інших заходів, поширення тематичної літератури, узагальнення та поширення кращих вітчизняних та зарубіжних практик з питань ММС.*

2. Як розуміти ММС?

2.1 Базові принципи

Новообрані мери (голови) не ставлять на меті започаткування ММС без належного осмислення та обґрунтування цих процесів, а громадянам не потрібні нові складні за своєю структурою інституції. Але як мери, так і громадяни бажають більш значних інвестицій в інфраструктуру та кращих або нових публічних послуг. Їм потрібна більш ефективна система збору сміття, освіти та сучасних спортивних об'єктів інфраструктури. Вони бажають залучати приватних інвесторів та створювати нові робочі місця та можливості для розвитку.

У будь-якій країні, багато ОМС неспроможні ефективно надавати послуги, які належать до їх повноважень. Недостатність фінансування або недостатні ресурси часто згадується як одна з причин низької якості публічних послуг.

Окрім цього, багато муніципалітетів є занадто малими за розмірами, аби викликати зацікавленість з боку приватних інвесторів.

Приклад

У Вірменії понад 93% громад (муніципалітетів) мають менше 5000 мешканців. Така фрагментація призвела до велетенської різниці у розвитку громад. Їм не вистачає адміністративних та фінансових ресурсів. Це є серйозною перешкодою для якісного надання комунальних послуг, сталого розвитку громад та подальшої децентралізації.

Джерело: ПРООН (2006)

Слід зазначити, що сьогодні більшість українських громад (органів місцевого самоврядування базового рівня) неспроможні надати якісні комунальні послуги населенню, як цього вимагає національне законодавство. У зв'язку з цим ММС є ефективним інструментом для покращення вже сьогодні якості комунальних послуг, удосконалення муніципального менеджменту, а також гнучкою формою підготовки до проведення комплексної адміністративно-територіальної реформи. Як свідчить досвід деяких європейських країн (зокрема, досвід Франції у цій галузі), жорстка форма проведення адміністративно-територіальної реформи шляхом об'єднання комун може бути замінена більш гнучкою формою співпраці, якою є ММС.

Основними завданнями ММС є підвищення якості послуг, розвиток інфраструктури, а також підвищення ефективності діяльності відповідних ОМС. Головним мотивом, який спонукає керівників ОМС до розвитку ММС, є саме потреба у підвищенні якості муніципальних послуг або розвитку відповідної інфраструктури.

2.2 Можливості ММС

Якщо інше не передбачено законодавством конкретної країни, будь-які повноваження органів місцевого самоврядування можуть бути реалізо-

вані в рамках.

Як свідчить досвід європейських країн, мова йде насамперед про наступні повноваження:

- ухвалення відповідних нормативних актів;
- надання послуг громадянам у різних сферах життєдіяльності;
- здійснення управління об'єктами інфраструктури.

Для забезпечення належного виконання зазначених основних функцій ОМС можуть виконувати деякі (допоміжні) функції.

КЛАСИФІКАЦІЯ ФУНКЦІЙ ОМС

РЕГУЛЯТИВНІ ФУНКЦІЇ	<ul style="list-style-type: none">• планування розвитку; міське планування; дозволи на будівництво;• захист довкілля;• регулювання господарської діяльності та охорони здоров'я;• транспорт.
НАДАННЯ ПОСЛУГ ГРОМАДЯНАМ	<ul style="list-style-type: none">• економічний розвиток (торгівельні ярмарки, промислові зони, туризм, розвиток сільських районів тощо);• освіта та школи;• соціальні послуги (соціальна робота, соціальне житло тощо);• центри охорони здоров'я, санітарні центри;• послуги у сфері культури, утримання муніципальних закладів культури, проведення культурних заходів;• муніципальна міліція; пожежна охорона; рятувальні служби / цивільна оборона;• ведення реєстрів (реєстри цивільного стану громадян, власності, земельний кадастр);• видача дозволів та сертифікатів.
УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇХ РОЗВИТКУ	<ul style="list-style-type: none">• водопостачання водовідведення;• робота з відходами (збирання, утилізація, переробка для повторного використання);• опалення у містах; енергопостачання;• муніципальний транспорт; освітлення доріг;• муніципальні парки та зелені насадження.

НЕПРЯМІ ФУНКЦІЇ	<ul style="list-style-type: none"> • управління та розвиток персоналу; • юридичні консультації; • бюджетний процес; стягнення податків; облік та звітність; внутрішній аудит; • утримання будинків та обладнання; кейтеринг та прибирання; • електронна обробка даних.
----------------------------	---

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» у главі 2 (статті 27-37) дає вичерпний перелік повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад (органів місцевого самоврядування базового рівня), які поділяються на власні та делеговані у відповідних галузях:

- сфера соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку;
- галузь бюджету, фінансів і цін;
- управління комунальною власністю;
- житлово-комунальне господарство, побутове, торгівельне обслуговування, громадське харчування, транспорт та зв'язок;
- галузь будівництва;
- сфера освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту;
- сфера регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища;
- сфера соціального захисту населення;
- зовнішньоекономічна діяльність;
- оборонна робота;
- діяльність щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою;
- забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

Відповідно до статті 40 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ОМС й в інших галузях, якщо це не заборонено чинним законодавством (перелік кращих українських практик у галузі ММС за відповідними секторами надається у додатку). Проте кожна галузь відзначається специфічними проблемами, які мають бути враховані в рамках реалізації ММС.

ГАЛУЗЬ	МОЖЛИВІ ЦІЛІ ММС
ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я	<i>Забезпечити наявність базових послуг з охорони здоров'я (загальна медицина, роз'яснювальна робота) усіх мешканців великої території, уникнення дублювання послуг та забезпечення їх якості (підвищення компетентності лікарів та вдосконалення технологій).</i>
ЗАХИСТ	<i>Забезпечувати надання (соціальних) послуг для окремих категорій населення, зокрема, з метою захисту найбільш незахищених верств населення.</i>

ГАЛУЗЬ	МОЖЛИВІ ЦІЛІ ММС
ОСВІТА	<i>Будівництво, управління та утримання спільних закладів освіти; підвищення рівня освіти у сільських районах; запобігання закриттю шкіл через недостатню кількість учнів.</i>
ЕКОЛОГІЧНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ ТА ОХОРОНА ДОВКІЛЛЯ	<i>Гармонізація екологічної політики у важливих для ОМС сферах через посилення координації та досягнення консенсусу стосовно цілей для їх досягнення.</i>
ЗБІР ТА УТИЛІЗАЦІЯ СМІТТЯ	<i>Визначення ділянок для організації звалищ та їх спільна експлуатація; придбання спецтехніки; будівництво заводу з переробки відходів; розробка спільних підходів стосовно роботи з твердими відходами, їх переробки з метою повторного використання задля удосконалення захисту довкілля.</i>
ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ	<i>Спільне використання обладнання (очисні споруди); спільна розробка проектів для залучення інвестицій.</i>
ЕКОНОМІЧНИЙ ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК	<i>Гармонізація стратегічного планування та спільне вивчення питань місцевого розвитку для великої за розмірами території; удосконалення маркетингу територій для використання потенціалу розвитку туризму; підтримка розвитку бізнес-інкубаторів та нових ринків.</i>
ОБ'ЄКТИ КУЛЬТУРИ ТА КУЛЬТУРНІ ЗАХОДИ	<i>Гармонізація політики культурного розвитку. Спільне управління головними спортивними та культурними об'єктами для їх оптимального використання. Організація фестивалів та культурних заходів для кращого їх висвітлення у пресі та залучення більшої кількості відвідувачів з інших громад.</i>
ПЛАНУВАННЯ МІСТ	<i>Розробка єдиних генеральних планів для великих територій з метою раціоналізації і політики просторового розвитку (забезпечення житлом, розвиток промислових зон, автомобільних шляхів...) та ефективною роботи з питаннями, які стосуються кількох громад (наприклад, соціальне житло, транспорт...). Уніфікація процедур планування та стандартів просторового розвитку.</i>
БУДІВНИЦТВО ТА УТРИМАННЯ ДОРІГ	<i>Визначення спільних політичних цілей та пріоритетів розвитку мережі доріг; гармонізація /координація будівництва та утримання доріг.</i>

ГАЛУЗЬ	МОЖЛИВІ ЦІЛІ ММС
ГРОМАДСЬКИЙ ТРАНСПОРТ	<i>Створення раціональної та ефективної системи муніципального транспорту.</i>
УПРАВЛІННЯ ТРАНСПОРТОМ	<i>Гармонізація управління транспортом та уніфікація транспортного обладнання для удосконалення управління; оптимізація роботи дорожньої поліції.</i>
ПОЖЕЖНА ТА РЯТУВАЛЬНА СЛУЖБИ	<i>Забезпечення сучасної та добре обладнаної служби, здатної впоратися з складними завданнями.</i>
УПРАВЛІННЯ КАДРАМИ ТА ЇХ РОЗВИТОК	<i>Спільне забезпечення професійної роботи з кадрами для удосконалення стандартів роботи та рівня компетентності кадрів.</i>
АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ	<i>Більш ефективна робота зі списками виборців, реєстром актів цивільного стану, реєстром майна, зарплатними відомостями та бухгалтерською документацією.</i>
ЕЛЕКТРОННА ОБРОБКА ДАНИХ (ЕОД)	<i>Забезпечення доступу до сучасної системи ЕОД.</i>

2.3 Різні види ММС

Форми розвитку ММС у різних країнах суттєво відрізняються між собою. Деякі з цих відмінностей пояснюються культурними особливостями, традиціями та особливостями розвитку:

- у деяких країнах автономія ОМС є досить молодою, а ММС розвивається головним чином як ініціатива окремих мерів, а не як результат політики уряду (наприклад, Україна, Угорщина та Болгарія);
- у деяких країнах автономія ОМС є сильною завдяки історичним та політичним традиціям. При цьому, ММС розглядається як єдина можливість для малих громад ефективно надавати численні послуги (наприклад, Франція);
- у деяких країнах муніципалітети є великими за розміром, а ММС відіграє лише незначну роль (наприклад, Великобританія);
- у країнах, які пройшли через певні внутрішні (громадянські) конфлікти, розвиток ММС може бути особливо складним та може потребувати ініціатив, спрямованих на встановлення довіри (наприклад Боснія та Герцеговина).

Проте, можна також констатувати наявність численних спільних рис ММС у різних країнах Європи, що дозволяє визначити чотири найбільш поширені форми ММС.

2.3.1. Неформальне ММС

Численні відносини між ОМС є неформальними; вони не потребують детального юридичного оформлення тому, що вони не передбачають ухва-

лення обов'язкових для виконання рішень. Зустрічі мерів, службовців або технічні комітети можуть вирішувати чимало проблем та можуть покращити координацію політик між різними ОМС. Таке співробітництво може мати значення для вирішення важливих питань, до яких належать, зокрема, питання економічного розвитку, міського планування та захисту довкілля.

2.3.2. Слабко формалізоване ММС

Цей вид ММС може базуватися на угодах або контрактах. Наприклад, контракт може охоплювати численні проекти ММС зі спільного надання адміністративних послуг (наприклад, обробка даних та закупівлі).

2.3.3 ММС у сфері діяльності комунальних підприємств

Такий вид ММС стосується головним чином менеджменту публічних послуг технічного характеру (наприклад, водозабезпечення, утилізація відходів, водовідведення), інфраструктури (наприклад, дороги) або комунальних закладів (наприклад, культурні установи, спортивні об'єкти, центри охорони здоров'я). Структури, які забезпечують реалізацію такого виду ММС, можуть бути публічними установами, мати певну «юридичну ідентичність», а також можуть мати власні бюджет та майно. Як наслідок, вони потребують відповідного юридичного статусу.

Створення таких структур потребує політичних дебатів та спеціальних рішень, а їх належне функціонування вимагає кваліфікованого управління та компетенції у технічних питаннях. Ці структури можуть бути **моноцільовими** (надавати лише одну послугу) або **багатоцільовими**.

Послуги, які надаються такими функціональними «підприємствами», можуть сплачуватися зборами з користувачів. Придбання обладнання може бути профінансоване за рахунок внесків відповідних муніципалітетів відповідно до об'єктивних критеріїв.

ОМС можуть створювати муніципальні підприємства публічно- або приватно-правової форми. Приватно-правова форма передбачає ведення спільної комерційної діяльності. Власниками акцій (часток) таких підприємств є ОМС, які їх створили. Якщо закон це дозволяє, приватні акціонери також можуть долучатися до участі у таких підприємствах у форматі публічно-приватного партнерства.

З іншого боку, кілька муніципалітетів можуть доручити надання тих чи інших послуг приватній компанії. Такий спосіб аутсорсингу для ММС застосовується дуже часто. У Східній Європі публічні послуги на місцевому рівні часто надаються «комунальними підприємствами» приватної форми власності. Сьогодні існує тенденція до розширення діяльності таких підприємств на території багатьох громад.

Подібні «асоціації приватно-правової форми» особливо часто використовуються громадами під час культурних заходів (наприклад, фестивалі) та у соціальній роботі (наприклад, забезпечення громадян похилого віку житлом). Інколи муніципалітети делегують таким асоціаціям інші функції.

2.3.4. ММС як модель інтегрованого територіального співробітництва

Деякі форми ММС нагадують органи самоврядування другого рівня. Вони мають власну юридичну «ідентичність», а також багатопрофільну компетенцію у питаннях стратегічного значення (наприклад, економічний розвиток, міське планування, дороги, громадський транспорт). Вони мають сильні політичні структури та певний ступінь фінансової автономії (інколи вони навіть мають право ухвалювати податки та стягувати їх).

2.4. Причини створення ММС

ОМС обираються для управління певними публічними справами у межах відповідних громад. Їх правовий статус забороняє їм брати на себе відповідальність за питання, які не належать до їх компетенції.

Співробітництво на рівні, вищому за просту неформальну домовленість, не є спонтанним рішенням керівництва відповідного ОМС.

Європейська хартія місцевого самоврядування та українське законодавство про місцеве самоврядування визначають, що усі органи місцевого самоврядування (територіальних громад міст, сіл та селищ) мають рівний статус, однаковий обсяг повноважень та можуть самостійно виконувати усі повноваження, визначені для них законом. Такі норми створюють підґрунтя для можливої конкуренції між сусідніми громадами.

Одночасно ОМС мають визначені повноваження для розвитку співпраці зі своїми сусідами задля добробуту своїх громадян. Вони можуть працювати над проблемами, які вимагають спільного вирішення. У деяких випадках доцільно прийняти обопільні обмеження власної автономії та посилити солідарність і партнерство заради підвищення якості життя громадян на відповідній території. Саме ці завдання забезпечує ММС, адже воно повинно ґрунтуватись на чітких цілях та на бажанні досягнення необхідного результату.

2.4.1. Заощадження витрат завдяки збільшенню території громад, які беруть участь у ММС (ефект масштабу)

Покращення якості послуг можна досягти завдяки ефекту масштабу. Чим більша кількість громадян користується певними послугами або чим більш масштабними є ці послуги, тим нижчими є витрати, пов'язані з їх наданням. Якщо певна послуга надається для двох або більше муніципалітетів, кількість користувачів зростає, завдяки чому знижуються виробничі витрати.

У 1990-х рр. в Угорщині, а згодом й у Чехії та Словаччині, деякі невеликі муніципалітети створили «спільні бюро» для надання адміністративних послуг.

Спільне надання адміністративних послуг може бути хорошим прикладом заощадження коштів завдяки масштабу діяльності. Зазвичай, у невеликих муніципалітетах витрати на надання адміністративних послуг є дуже

високими. Відповідно, висока частка бюджету витрачається на адміністративні цілі. Це має серйозні наслідки для країн, у яких значною є кількість невеликих за розмірами муніципалітетів.

<i>Кількість муніципалітетів (у відсотках від загальної кількості), населення яких складає менше 1000 осіб</i>	
<i>Латвія</i>	<i>30%</i>
<i>Угорщина</i>	<i>50%</i>
<i>Азербайджан</i>	<i>50%</i>
<i>Вірменія</i>	<i>65%</i>
<i>Чехія</i>	<i>65%</i>
<i>Словаччина</i>	<i>65%</i>

Для деяких послуг ММС може бути засобом для заощадження коштів й у діяльності великих громад.

Утилізація твердих побутових відходів належить до власних повноважень ОМС. Ефективна реалізація цього повноваження багато в чому залежить від розміру громад. У багатьох випадках ресурси окремих ОМС є недостатніми для її належного виконання. Проведені дослідження вказують на те, що сучасні технології утилізації відходів є більш ефективними у громадах, населення яких складає не менше 70000 осіб. Це пов'язано з великим обсягом необхідних інвестицій для створення сучасного сміттєзвалища та запровадження технології утилізації сміття та його переробки для повторного використання.

Сучасні об'єкти для утилізації сміття вимагають великих коштів. Великі громади матимуть чимало клопоту з фінансуванням таких об'єктів, а малі взагалі не зможуть їх собі дозволити. Інша проблема полягає у тому, що звалища та сміттєпереробні заводи не можуть бути розміщені у будь-якому місці: їх непросто розмістити у межах певної громади, приймаючи до уваги позицію мешканців.

У 1993 р. 18 муніципалітетів навколо міста Живець створили спільну сміттєпереробну компанію «Бескид», яка замінила старий сміттєпереробний завод. Усі п'ять пропозицій щодо можливого місця розташування нових сміттєзвалищ наітовхнулися на протест громадян. Єдиним прийнятним місцем розташування звалища було визнано місто Живець.

Існувало два аргументи на користь цього рішення:

1. Якби місто мусило вирішувати проблему утилізації сміття самостійно, це б коштувало набагато більше, і громадяни мусили б платити більше за послуги з переробки сміття.

2. Радикальне покращення захисту довкілля є можливим лише завдяки ММС. Залучення партнерів з приватного сектору допомагає удосконалити механізми менеджменту та прискорити процес ухвалення рішень.

Сьогодні компанія використовує найсучасніше обладнання та реалізує ефективну програму сортування сміття та його переробки для повторного використання.

Завдяки ММС можна зменшити кількість об'єктів для переробки відходів та спільно фінансувати відповідні витрати. Муніципалітет, на території якого розташовано сміттєпереробний завод, отримує відшкодування від інших муніципалітетів за додаткові навантаження на свою соціальну та економічну інфраструктуру.

2.4.2 Підвищення якості послуг

Однією з причин започаткування ММС часто є бажання підвищити якість послуг або інфраструктури. Завдяки ММС ОМС можуть забезпечити:

- зведення сучасної клініки, більш доступної для місцевого населення;
- удосконалення системи освіти через спільну експлуатацію закладів освіти та залучення досвідчених педагогів;
- більш ефективно постачати воду кращої якості за допомогою оновленої інфраструктури.

У деяких країнах малі муніципалітети взагалі неспроможні надавати якісні послуги для дітей та громадян похилого віку самотужки. Але вони можуть зробити це через структури ММС. Це стосується будь-якої інфраструктури, утримання якої вимагає великих витрат.

Проте спільне фінансування не завжди означає зниження витрат. Заснування ММС для будівництва та утримання заводу з переробки твердих побутових відходів не може знизити витрати, якщо стартовим пунктом у роботі є повна відсутність фінансування робіт з переробки сміття. Але такі заходи допомагають підвищити якість довкілля та припинити неконтрольоване вивезення сміття.

2.4.3 Сфера діяльності

Окремий ОМС може відповідати за надання послуг, якими також користуються мешканці сусідніх громад. За винятком повної компенсації ви-

трат на надання цих послуг, ОМС, який їх надає, врешті решт дотує їх через підвищення місцевих податків.

Приклад

Міська система автобусних перевезень обслуговує, як правило, не тільки саме місто, а й навколишні муніципалітети. Зазвичай, вартість квитків не покриває усі виробничі витрати перевізника. Пасажирів з передмість є «вільними вершинами», оскільки їх непрямо субсидують платники податків, які мешкають у місті.

Схожі проблеми можуть виникати з іншими послугами, чия «природна» сфера дії є ширшою за адміністративні кордони відповідного муніципалітету:

- збір сміття у містах;
- громадський транспорт у туристичних регіонах;
- культурні об'єкти (театри, оркестри, музеї, бібліотеки, стадіони).

Також слід згадати **проблему відповідальності**. Муніципалітети у передмістях не мають можливості впливати на надання таких послуг, хоча їх громадяни користуються ними. Це часто призводить до низької якості цих послуг у передмістях та конфліктів стосовно їх фінансування. Розвиток ММС сприятиме вирішенню зазначених проблем.

2.4.4. Спільне управління об'єктами інфраструктури

Багато інфраструктурних об'єктів, наприклад, водогони, системи водовідведення, системи центрального опалення, кабельне телебачення, системи газопостачання та системи передачі електроенергії, проходять по території багатьох муніципалітетів. Це може бути пов'язано як з фізичними характеристиками певної території (чи регіону), так і з певними історичними, адміністративними та іншими факторами.

Приклад

У Польщі об'єкти інфраструктури (системи водопостачання та опалення) до 1990 р. перебували у власності та управлінні уряду. Досить часто вони проходили територією кількох муніципалітетів. Після 1990 р. було запроваджено нову політику, метою якої була їх передача у власність муніципалітетів. У багатьох випадках умовою для передачі цієї інфраструктури у муніципальну власність було створено міжмуніципальні асоціації для управління відповідними об'єктами. Альтернативним рішенням було збереження цих мереж у власності та в управлінні держави. Слід зазначити, що багато з зазначених асоціацій успішно працюють й сьогодні.

ММС пропонує виважені підходи до створення та управління спільною інфраструктурою.

ЕКОНОМІЧНІ ПЕРЕВАГИ ММС

- зменшує виробничі витрати та забезпечує заощадження коштів завдяки обсягам діяльності (збільшення кількості одиниць «продукції» по відношенню до виробничих витрат);
- посилює переговорні позиції відповідних ОМС, зокрема, у питаннях збільшення кількості користувачів / отримувачів послуг;
- зменшує кількість осіб, які отримують послуги «за ціною нижче собівартості» (завдяки розширенню сфери дії);
- збільшує «власні» інвестиційні ресурси муніципалітетів-учасників (через об'єднання їх (обмежених) фінансових ресурсів);
- підвищує рівень довіри серед кредиторів та здатність залучати зовнішнє фінансування як від держави, так і від приватних партнерів (завдяки покращенню співвідношення між витратами та вигодами проектів).

Для кількох учасників ММС робить доступним та ефективним те, що ніколи не було б доступним та ефективним для одного!

Застосування ММС може також полегшити надання спеціальних послуг, сфера дії яких є більш широкою ніж адміністративні кордони (наприклад, місцеве транспортне сполучення).

Там, де така інтеграція є доцільною, можна також розглянути можливість подальшої інтеграції питань просторового планування та місцевого розвитку. Спільні плани будуть більш ефективними, ніж плани окремих ОМС. Спільна діяльність ОМС, перед якими стоять спільні завдання економічного розвитку, може бути більш ефективною у створенні нових робочих місць та залученні інвестицій, ніж ізольовані заходи окремих ОМС.

2.4.5 Краща видимість результатів та маркетинг

ОМС можуть співпрацювати для підвищення видимості результатів своєї діяльності та для спільного маркетингу своїх заходів або для залучення інвестицій. Поодинці ці муніципалітети можуть бути занадто малими аби виглядати привабливими для інвесторів. ММС дозволяє їм спільно фінансувати презентаційні заходи та знаходити кошти для реклами.

Приклад

Асоціація муніципалітетів Юри об'єднує 40 муніципалітетів, розташованих на північ від Кракова (Польща). Цей регіон відзначається великою кількістю туристичних об'єктів (скель, печер та фортець). Члени асоціації планують та позначають туристичні маршрути, забезпечують підготовку місцевих мешканців для підтримки розвитку туристичної індустрії, а також рекламують регіон під час національних та міжнародних туристичних ярмарків. Асоціація зняла якісний рекламний фільм, присвячений видатним місцям та інфраструктурі регіону.

У багатьох країнах ОМС використовують ММС для залучення інвестицій, будівництва об'єктів інфраструктури або для більш тісної інтеграції

транспортних мереж, кваліфікованих кадрів та дослідницьких установ.

Приклад

У Франції сотні туристичних бюро та агентств перебувають в управлінні міжмуниципальних асоціацій.

2.4.6 Доступ до зовнішнього фінансування

ММС є особливо важливим для багатьох країн Центральної, Східної та Південно-Східної Європі тому, що воно забезпечує доступ до каналів зовнішнього фінансування.

Приклад

Проект з підвищення якості водопостачання у регіоні Клуй (Румунія) отримав значну підтримку від Європейського інвестиційного банку тому, що його реалізацію здійснювали кілька муніципалітетів і він стосувався понад 50000 мешканців регіону.

Програми, які отримують підтримку від ЄС та інших міжнародних донорів, повинні відповідати мінімальним показникам стосовно свого розміру, що обумовлює необхідність підготовки корпоративних проектів.

2.5 Побічні ефекти ММС

Будь-який проект ММС може мати як позитивні, так і негативні побічні ефекти. Деякі з цих ефектів можуть бути цілком несподіваними. Але учасники ММС повинні докладати зусиль для їх ідентифікації та роботи з ними.

2.5.1 Позитивні побічні ефекти

- ММС може справляти позитивний вплив на практику менеджменту у відповідних муніципалітетах тому, що кожний партнер намагається наслідувати успішний практичний досвід інших учасників ММС;
- ММС може сприяти розвитку нової політичної культури, заснованої на співробітництві. Це є, зокрема, важливим коли керівництво сусідніх громад належать до різних політичних партій;
- процес подачі спільних заявок до ЄС, Світового Банку та інших організацій-донорів може допомогти виробленню необхідних інструментів для партнерської співпраці ОМС з іншими державними, приватними та громадськими організаціями;
- ММС може дати керівникам ОМС більше часу для того, щоб зосередитися на стратегічних завданнях, завдяки тому, що другорядні питання вирішуються завдяки ММС;
- ММС може знизити рівень корупції, пов'язаної з використанням особистих зв'язків для отримання роботи або просування по службі в органах місцевого самоврядування;
- громади-партнери можуть розвивати відчуття солідарності, яке

сприяє покращенню соціального клімату в суспільстві;

- ММС може створювати додаткові можливості для залучення місцевих організацій та окремих громадян до вирішення проблем місцевого самоврядування (неурядові організації, спортивні клуби, культурні спілки, приватні компанії, асоціації тощо);

- ММС може створювати можливості для участі громад у транскордонному співробітництві;

- ММС може мотивувати муніципалітети до вивчення можливостей публічно-приватного партнерства (ППП) в окремих галузях.

У зв'язку з цим слід зазначити, що Верховною Радою України було ухвалено у червні 2010 р., а Президентом України підписано 1 липня 2010 р. Закон України № 2404-VI «Про публічно-приватне партнерство», який визначає організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними партнерами та основні принципи ППП на договірній основі.

Відповідно до положень цього Закону, ППП визначено як співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами - підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами.

До ознак ППП належать:

- забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера;

- довготривалість відносин (від 5 до 50 років);

- передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства;

- внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством.

Стаття 4 згаданого Закону визначає, що ППП застосовується в таких сферах:

- пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування;

- виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл і постачання природного газу;

- будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури;

- машинобудування;

- збір, очищення та розподілення води;

- охорона здоров'я;

- туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт;
- забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем;
- оброблення відходів;
- виробництво, розподілення та постачання електричної енергії;
- управління нерухомістю.

Відповідно до згаданого закону, ППП може застосовуватися в інших сферах діяльності, крім видів господарської діяльності, які відповідно до закону дозволяється здійснювати виключно державним підприємствам, установам та організаціям.

Відповідно до статті 10 Закону, пропозиції про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності готуються відповідними органами місцевого самоврядування або особами, які відповідно до цього Закону можуть бути приватними партнерами, подаються на розгляд відповідних сільських, селищних, міських, районних чи обласних рад або до уповноважених ними органів.

2.5.2 Негативні побічні ефекти

ММС також несе певні ризики. Ці ризики не завжди стають перепонами, якщо їх вдається вчасно визначити та спланувати роботу щодо їх подолання.

Повільний процес ухвалення рішень

Структури ММС можуть ухвалювати рішення занадто повільно. Посадові особи, які делеговані до структур (органів) ММС, можуть потребувати консультацій зі своїми ОМС у разі ухвалення особливо важливих рішень. Ухвалення рішень стає більш складним, оскільки зростає кількість учасників цього процесу. Також у цьому процесі немає керівної структури, яка могла б адміністративними методами спонукати учасників подолати усі розбіжності та ухвалити необхідні рішення.

Наскільки проблемним є це питання, залежить від багатьох факторів, зокрема, від правової форми структур ММС або від внутрішніх правил роботи, ухвалених ОМС. Більш проблемним є ММС, що базується лише на контракті, а ухвалення рішень належить до компетенції місцевих рад або їх виконавчих органів. Менш складною є модель ММС, яка передбачає існування органу з питань ММС, який є самостійною юридичною особою, наділеною необхідними повноваженнями.

Дублювання витрат та кадрове забезпечення

Теоретично, ММС повинно допомагати заощаджувати кошти або досягати кращих результатів за рахунок існуючих ресурсів. Але ОМС можуть і надалі страждати від бюрократичної інертності; амбітне керівництво ОМС може бути неготовим до втрати повного контролю; менеджмент може бути неефективним. Інколи, окремі муніципалітети можуть продовжувати наймати персонал для роботи над питаннями, які вже було делеговано до органу з ММС. У таких випадках ММС замість заощадження коштів генерує

додаткові витрати, яких можна уникнути.

Дефіцит демократичних механізмів

Механізми демократичного контролю над діяльністю ОМС є добре відомими. Засідання рад є відкритими для громадськості; їх робота висвітлюється у ЗМІ. Громадяни мають можливість ознайомлюватись з протоколами засідань. Механізми ухвалення найбільш важливих рішень визначено у статутах.

Проте процедури ухвалення рішень структурами ММС є менш відомими громадськості. Ці процедури певною мірою залежать від правової форми ММС. У деяких випадках до ММС застосовуються власні норми ОМС, які беруть участь у ММС. Але засідання робочих органів з питань ММС привертають, як правило, менше уваги з боку ЗМІ, оскільки їх діяльність рідко стосується політичних питань.

Спілки споживачів або екологічні організації можуть здійснювати належний нагляд за діяльністю структур ММС, які надають муніципальні послуги (водопостачання, транспорт, утилізація сміття тощо), та належним чином реагувати у тих випадках, коли, на їх думку, таке втручання є необхідним.

Члени робочих органів з питань ММС можуть бути обізнані з діяльністю ММС менше, ніж з практикою роботи окремих ОМС, які вони представляють, що створює певні ризики для ММС. Створення належної **системи внутрішнього контролю** у структурі ММС є більш складним завданням, ніж у межах окремого ОМС. Звичайно, велике значення мають процедури аудиту. Деякі експерти вважають, що органи ММС, які є замовниками більшої кількості послуг та мають у своєму розпорядженні значні кошти, є більш вразливими для корупції.

Політична ціна співробітництва

ММС вимагає від керівників ОМС **ділитися своєю владою** та авторитетом. Інколи керівники ОМС не бажають приєднуватися до структури ММС через свою неготовність до такого кроку. Але навіть після їх приєднання до ММС це питання не втрачає своєї актуальності. Амбіції керівників муніципалітетів (недостатня гнучкість та обмежена здатність до компромісів) можуть призводити до конфліктів та ставати на заваді співпраці.

Інколи муніципалітети, які формально приєдналися до органу ММС, радо користуються усіма перевагами співпраці, але у той же час вони не готові надати свій персонал та фінансові кошти для розвитку ММС. У цьому випадку вони стають певними «трутнями ММС».

Ці складнощі можуть призводити до погіршення стосунків замість створення довіри між партнерами. У довгостроковій перспективі це ставить під загрозу стабільність ММС.

2.6 Висновки

Саме по собі ММС не може усунути існуючі проблеми в діяльності ОМС. Справді, неефективна робота окремих ОМС може неабияк зашкоди-

ти функціонуванню ММС. Таким чином, будь-який ОМС, який бере участь у ММС, повинен спочатку знайти відповіді на актуальні питання місцевого розвитку, а не чекати, що це за нього зробить ММС.

ММС не є панацеєю для вирішення проблем «неефективної» системи місцевого самоврядування.

ММС має певні ризики: воно може уповільнити процес ухвалення рішень або зробити його більш складним, через що більш проблематичним стане демократичний контроль над його діяльністю. Воно може призводити до дублювання витрат та функцій; воно може мати високу політичну ціну. З цими ризиками потрібно належним чином працювати.

Проте, усі ці ризики можна не лише зменшити або зовсім їх уникнути; ОМС, які беруть участь у ММС, можуть також очікувати неабиякі переваги, а саме:

- *разом ОМС можуть зробити те, чого вони ніколи не змогли б досягнути поодиночі; вони можуть надавати нові послуги або підвищити якість послуг, які вже надаються ними громадянам;*
- *більший за кількістю споживачів «ринок» сприяє зменшенню витрат; ОМС-партнери можуть обмінюватись знаннями та досвідом, що робить надання послуг більш ефективною справою;*
- *покращується здатність залучати приватні інвестиції та брати участь у проектах публічно-приватного партнерства; стає можливим укладання більш вигідних контрактів з приватними компаніями;*
- *покращується здатність освоєння інвестицій та довіра з боку кредиторів, завдяки чому можна швидше отримувати позики та залучати кошти з фондів ЄС та інших зовнішніх джерел;*
- *можна реорганізувати адміністративні послуги: залучити більш кваліфікований персонал; здійснити мобілізацію існуючих ресурсів;*
- *спільна робота над завданням економічного зростання та підвищення прозорості сприяють створенню нових робочих місць та залученню інвестицій краще ніж фрагментарні дії окремих ОМС.*

ММС ДОЗВОЛЯЄ ВИРІШИТИ НАСТУПНІ ПИТАННЯ

- *вирішити проблеми дефіциту фінансових, матеріальних та людських ресурсів;*
- *надати доступ до новітніх технологій;*
- *забезпечити кращу ефективність роботи через заощадження витрат на адміністративні функції, обладнання та персонал;*
- *створити єдині стандарти у наданні послуг для усіх громадян, які мешкають на території громад, залучених до ММС;*
- *створити більшу солідарність між громадянами у відповідному регіоні, зокрема, через уніфікацію податків та зборів, а також розподіл доходів;*
- *покращити якість послуг через підвищення спеціалізації персоналу та їх більш високу кваліфікацію;*
- *покращити прозорість роботи ОМС в окремих галузях, що може бути особливо корисним для залучення нових партнерів та інвестицій;*
- *встановити мінімальний необхідний розмір муніципалітетів для отримання кредитних ресурсів (у першу чергу від міжнародних фінансових та донорських організацій);*
- *сприяти більш раціональному міському плануванню та вдосконаленню політики місцевого розвитку;*
- *дати керівникам ОМС більше часу та можливостей для вирішення стратегічних питань;*
- *сприяти зменшенню корупції в ОМС.*

3. СТВОРЕННЯ СПРИЯТЛИВОГО СЕРЕДОВИЩА ДЛЯ ММС

ММС рідко виникає спонтанно – виключеннями можуть бути випадки, коли керівники сусідніх ОМС вже мають тісні стосунки. У таких випадках ММС регулюється, як правило, неформально. **Разом з тим, відсутність поширених практик ММС у Східній та Південно-Східній Європі** можна пояснити наступними факторами: браком культури співробітництва, відсутністю розуміння юридичних механізмів та побоюванням того, що політична ціна такого співробітництва виявиться занадто високою.

ММС є успішним лише у тому випадку, коли середовище на національному та на місцевому рівні є сприятливим для ММС. Відповідно, важлива роль належить:

- уряду, який повинен визначити оптимальні правові, фінансові та адміністративні (рамкові) умови;
- асоціаціям ОМС, які можуть сприяти розвитку ММС шляхом інформування, навчання, розвитку людських ресурсів.

Консультації та співпраця між урядом та асоціаціями ОМС мають велике значення. Важливою є також підтримка з боку міжнародних організацій.

Але ОМС також відіграють важливу роль у створенні сприятливого середовища для ММС на місцевому рівні. Керівництво ОМС повинно бажати брати участь у ММС тому, що воно бачить практичну користь від цієї співпраці. Прозора робота та налагоджена комунікація в окремих ОМС сприятиме створенню обопільної довіри, яка необхідна для розвитку ММС. Громадяни також повинні бути переконані у важливості ММС.

3.1 Перепони на шляху ММС

ММС не є легким вибором. Під час розвитку ММС його учасники можуть стикатись з численними труднощами. Найбільш серйозні перепони часто стосуються самих ОМС та є результатом необізнаності та страху. На позицію керівників ОМС можуть впливати різні фактори; різні політичні сили відповідного регіону можуть вороже ставитися до ідеї ММС; фінансова криза може перешкоджати пошуку альтернативних підходів. Подолання таких складнощів вимагає обміну інформацією, проведення досліджень, семінарів, рекламних кампаній та заходів з встановлення довіри між усіма учасниками.

У деяких країнах ММС є відносно слабким через великий розмір муніципалітетів (наприклад, країни Скандинавії та Великобританія). У деяких країнах місцеве самоврядування є досить молодим. Також відсутня політична підтримка на користь ММС (наприклад, Сербія, Хорватія); культура партнерства між державними або приватними структурами є обмеженою, реалізація ініціатив є складною.

Органи місцевого самоврядування

У країнах, де децентралізація реалізується не дуже давно, ОМС прагнуть максимальної автономії. Керівники ОМС, члени рад та службовці не завжди готові ділитися своїми повноваженнями з іншими та підкорятися рішенням зовнішнього органу (який знаходиться поза межами їх безпосереднього контролю) з питань, які є важливими для розвитку їх громад.

Політичні розбіжності між ОМС також можуть відігравати певну роль. Досвід свідчить про те, що чимало проектів ММС було ініційовано ОМС, між керівництвом яких існували тісні політичні зв'язки. Проте, інколи конкуренція може бути як усередині самих політичних партій, так і між ними. Там, де ОМС контролюються різними політичними силами, багатосторонні проекти ММС можуть бути цілком успішними тому, що вони потребують пошуку консенсусу та готовності до компромісу.

Фінансове питання також може мати велике значення. Існують ОМС, які можуть прагнути перебрати на себе більше завдань заради отримання більшої кількості контрольних повноважень. Інші ОМС можуть намагатися несправедливо зменшити свою частку у загальних витратах. Через це існує потреба у розробці чітких фінансових угод стосовно надходжень та витрат учасників ММС.

Не усі ОМС можуть бути готовими до врахування у першу чергу потреб населення. Одночасно керівники ОМС можуть за старою звичкою чекати на вказівки центральної влади замість того, щоб проявити власну ініціативу та знайти можливі рішення самостійно. Вони можуть також чинити опір змінам тому, що вони їм просто не потрібні.

3.1.2 Громадяни

Громадяни часто не обізнані про можливості ММС. Досвід свідчить про те, що громадяни спочатку негативно ставляться до нових органів управління на місцевому рівні; протести з боку громадян часто перешкоджали створенню нових органів ММС. Причини такого ставлення можуть бути різними: природний консерватизм; побоювання того, що податки та збори буде підвищено і що вони матимуть менше контролю над органами ММС, ніж над власною місцевою радою; небажання долати більшу відстань до нових органів управління для вирішення різних питань; небажання витратити місцеві ресурси для розвитку інших муніципалітетів.

Окрім цього, громадянам не подобається мати справу з зовнішнім органом управління, який ухвалює рішення з таких важливих питань, як розташування сміттєпереробного заводу, житлова політика та міське планування. У деяких з цих питань громадяни можуть мати безпосередню особисту зацікавленість.

Досвід свідчить про те, що у довгостроковій перспективі громадяни цілком задоволені якістю послуг, які надаються в рамках ММС.

Через це так важливо оперативно надавати громадянам **більш повну інформацію** про переваги ММС.

3.1.3 Центральний уряд та парламент

Деякі міністри, державні службовці на керівних посадах та парламентарі хочуть сприяти розвитку ММС. Інші можуть не наважуватись створювати собі проблеми у стосунках з мерами, які опираються запровадженню ММС. Міністри зазвичай підтримують створення місцевих органів ММС, які здатні узгоджувати, фінансувати та реалізовувати секторальні програми (наприклад, захист довкілля, дороги, поводження з відходами, заклади освіти та охорони здоров'я). Міністри, до сфери повноважень яких відносяться питання місцевого самоврядування, хочуть аби великі громади брали участь у ММС, але їм добре відома політична опозиція з боку мерів невеликих громад.

Представники Міністерства фінансів хочуть аби кількість муніципалітетів була меншою тому, що це спрощує управління відповідними фінансовими потоками (наприклад, оподаткування та звітність) та суттєво полегшує обрахунок трансфертів та сприяє фінансовому вирівнюванню. Також дуже бажаним є заощадження коштів завдяки збільшенню розмірів громад. Водночас, ставлення міністерства фінансів до ММС може змінитись, якщо стане зрозумілим, що розвиток ММС призводить до підвищення фінансових вимог до центрального уряду.

Таким чином, необхідно обрати **національного координатора** (міністерство або політична партія, яка представлена у парламенті), який може дати початок національній політиці ММС. Цей координатор повинен бути достатньо сильним для підготовки та впровадження відповідного законодавства через уряд та парламент, а також для створення необхідних механізмів технічної та фінансової підтримки. Таким національним координатором діяльності ММС в Україні стало Міністерство регіонального розвитку та будівництва, яке ініціювало утворення при Мінрегіонбуді робочої групи з питань ММС та розробку національного плану заходів з питань розвитку ММС (матеріали діяльності робочої групи представлені у додатках).

3.1.4 Асоціації органів місцевого самоврядування

АОМС усвідомлюють слабкість багатьох муніципалітетів та їх неефективність у наданні відповідних послуг. Вони також поінформовані про практичний досвід ММС в інших країнах та про загальну концепцію ММС.

Вони можуть допомогти в інформуванні ОМС про переваги ММС. Одночасно асоціації можуть підтримувати ММС настільки активно, наскільки це дозволяє більшість їх членів.

3.1.5 Міжнародні донорські та фінансові організації

Ці організації мають різні погляди на ММС. Дехто просто ігнорує або не розглядає ці питання як пріоритетні.

Можливо, інші інституції також хочуть розвивати ММС, але у них немає коштів або досвіду для цього. Іноді замість ММС пропонується просто об'єднати муніципалітети задля скорочення державних витрат.

ПРООН, Ініціатива місцевого врядування Інституту відкритого суспільства та Рада Європи приділяють багато уваги розвитку ММС та мають чітку політику його підтримки, але їх ресурси обмежені. Цей новий посібник покликаний відкрити шлях для об'єднання зусиль та створення синергії усіх міжнародних (донорських) організацій з питань розвитку ММС.

Серед інших міжнародних донорських організацій, які працюють в секторі децентралізації в Україні та можуть підтримати діяльність щодо розвитку ММС, слід виділити наступні:

- Канадське агентство міжнародного розвитку (CIDA);
- Міжнародний фонд «Відродження»;
- Програма розвитку ООН (ПРООН) та її проект «Муніципальна програма врядування та сталого розвитку», метою якого є сприяння розвитку місцевого самоврядування за широкої участі громадян для покращення якості життя населення в містах України;
- Європейський Союз (Представництво Європейської Комісії в Україні);
- Фонд Східна Європа;
- Швейцарське агентство міжнародного розвитку SDC, зокрема, Швейцарсько-український Проект підтримки децентралізації DesPro;
- Німецьке товариство міжнародного співробітництва (GIZ) в Україні, зокрема, реалізує з проекти «Сприяння економічному розвитку та зайнятості в Україні» та «Підвищення якості муніципальних послуг в Україні»;
- Агентство з питань міжнародного співробітництва США (USAID), зокрема, проекти «Місцевий економічний розвиток», «Локальні інвестиції та національна конкурентноздатність» (LINC), «Реформа міського теплозабезпечення в Україні», «Розвиток державно-приватних партнерств в Україні» тощо;
- Шведське агентство міжнародного розвитку Sida, яке у 2009 р. ухвалило нову стратегію діяльності в Україні, в якій питання доброго врядування та децентралізації займають важливе місце. Одночасно Sida виступає сьогодні основним донором в реалізації Плану дій Ради для України на 2008-2011 рр. (в частині розвитку місцевої демократії) та підтримує реалізацію нової програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні»;
- Посольство Королівства Норвегія в Україні (Міністерство закордонних справ Норвегії) тощо.

На сьогодні є нагальною потреба більш тісної координації діяльності органів державної влади та міжнародних донорських організацій з питань більш активної та цілеспрямованої діяльності щодо розвитку ММС.

Ініціатива заснування ММС повинна належати будь-якому зі згаданих партнерів, але у створенні сприятливого середовища для ММС повинні брати участь усі зацікавлені сторони.

3.2 Потреба у національній політиці для ММС

Ефективне місцеве самоврядування відповідає національним інтересам з огляду на децентралізацію деяких важливих державних функцій. ММС може допомогти виконувати багато з цих функцій більш ефективно. У зв'язку з цим уряд та парламент повинні дбати про співпрацю між ОМС. ММС допомагає досягнути політичних цілей уряду через посилення ОМС та покращення стандартів їх роботи у ключових галузях.

Це пояснює важливість заохочення ОМС до розвитку ММС. Важливо відзначити, що у країнах з успішно функціонуючою системою ММС (наприклад, Франція, Італія) існує чітка національна або регіональна політика для стимулювання ММС. ОМС починають співпрацювати добровільно, але належна державна політика може сильно **мотивувати** їх до такого співробітництва (до таких засобів мотивації належать, зокрема, належні **правові рамові умови** та **фінансова підтримка**).

ЯК ПОДОЛАТИ ПЕРЕПОНИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ІНЕРТНОСТІ?

- *збір та обмін інформацією про переваги ММС;*
- *ідентифікація національних політиків, які розуміють потенціал ММС та готові його пропагувати;*
- *ініціювання серії зустрічей за участі представників уряду та асоціацій органів місцевого самоврядування для пошуку консенсусу та визначення шляхів подальшого співробітництва;*
- *ініціювання зустрічей за участі представників міністерства, до сфери компетенції якого відносяться питання місцевого самоврядування, та секторальних міністерств для розгляду результатів роботи органів місцевого самоврядування у відповідних галузях та можливостей ММС для покращення цієї роботи.*

Національна політика не обмежується створенням правових рамових умов. Ми навіть можемо спостерігати ситуацію, за якої існують правові рамові умови, але активна **національна стратегія** відсутня. Ухвалення закону не є кінцевим результатом, адже уряд повинен постійно відстежувати ситуації, де ММС могло би суттєво покращити надання публічних послуг та роботу з державними коштами. У такий спосіб слід заохочувати ОМС до розробки пропозицій стосовно започаткування ММС.

Будь-яка національна політика не повинна розглядати створення ММС як головну ціль, адже ММС слід розуміти як інструмент для підвищення якості ОМС та якості послуг, які надаються населенню. Якщо необхідно вирішити проблему недостатньо якісної роботи малих громад, їх необхідно об'єднувати, як це було зроблено у Грузії.

Уряд може досягти прогресу у цьому напрямку через встановлення **нових стандартів** для основних послуг, які можна реалізувати завдяки ММС, а також через вироблення спеціальних **фінансових стимулів** для заохочення громад до участі у ММС. Але самі ОМС мають вирішувати як використовувати можливості ММС. Єдиної стандартної моделі тут існувати не може.

Уряд також потребуватиме власних ресурсів для розвитку ММС. Міністерство з питань місцевого врядування повинне мати у своєму штаті експертів, добре обізнаних з ММС. Необхідно мати відомості та дослідження, які ілюструють наслідки недостатньо якісної роботи малих громад (наприклад, брак кваліфікації у міському плануванні може призводити до затримок у розробці цих планів та мати негативний вплив на місцевий економічний розвиток). Такі дослідження можуть проводитися дослідницькими центрами та університетами. Галузеві міністерства повинні мати відповідну інформацію про ситуацію у відповідних секторах економіки.

Такі відомості є солідною базою для проведення дискусій з ОМС та проведення кампаній, спрямованих на отримання підтримки від громадян та ЗМІ.

Одним з основних завдань уряду є надання **правової та технічної допомоги** ОМС в реалізації ММС. Таку допомогу може надавати відповідне міністерство або регіональні органи влади. Вони повинні мати кваліфіковані кадри з належним керівництвом, які справді спроможні надавати необхідну фінансову та технічну підтримку ММС (наприклад, для розробки техніко-економічного обґрунтування ММС).

Уряд також відповідає за **моніторинг та оцінку** проектів ММС та їх реалізації у разі, якщо вони стосуються національних інтересів. Уряд не має права необґрунтовано втручатися в діяльність ОМС. Разом з тим уряд повинен мати повноваження заблокувати нераціональні пропозиції щодо розвитку ММС.

3.3 Створення належної правової бази

Вирішальною передумовою для успішного розвитку ММС є створення правових рамкових умов, які полегшують фіксацію відповідних домовленостей між ОМС. Відповідні норми можуть бути зазначені як у базовому законі про місцеве самоврядування, так і в окремому законодавчому акті з питань ММС. У деяких країнах застосовано обидва згадані шляхи.

Абзац 2 статті 142 Конституції України проголошує: «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 (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби».

Отже, ми можемо констатувати, що органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати свої зусилля (співпрацювати) як для виконання власних, так і делегованих повноважень. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 1) дає визначення делегованих повноважень як «повноважень органів виконавчої влади, наданих органам місцевого самоврядування законом, а також повноважень органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад». П. 3 статті 6 згаданого Закону визначає

можливості для добровільного об'єднання територіальних громад, яке «відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна».

Новий Бюджетний кодекс, який було ухвалено Верховною Радою України у липні 2010 р., передбачає (статті 92, 93) умови для об'єднання (передачі) фінансових ресурсів для спільного виконання повноважень органами місцевого самоврядування. Особливої уваги потребує стаття 101 нового Бюджетного кодексу «Міжбюджетні трансферти між місцевими бюджетами», яка по суті увібрала в себе положення Закону України «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ та їх об'єднань» 2004 р., який втратив силу з ухваленням нового Бюджетного кодексу (положення цих статей Бюджетного кодексу представлені у додатках).

Особливістю України є те, що обласні та районні ради, які представляють спільні інтереси, включені до системи місцевого самоврядування. Абзац 4 статті 140 Конституції України, зокрема, визначає: «Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради». Відповідно до проведеного аналізу, дуже часто саме обласні та районні ради виступають ініціаторами розробки та впровадження спільних проєктів органів місцевого самоврядування.

Необхідно наголосити, що діюче законодавство України визначає лише загальні рамки здійснення ММС. Діючі положення Бюджетного кодексу передбачають лише передачу певних ресурсів для виконання спільних повноважень ОМС без утворення спільних органів управління. Процедура контролю над виконанням наданих повноважень також не передбачена. Одночасно порядок утворення та організації ММС потребує подальшої конкретизації або шляхом розробки окремого законодавчого акту з питань ММС, або шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів.

Ухвалення спеціального закону з питань ММС (або підготовка окремого розділу з питань ММС, який має бути включений до нового базового закону про місцеве самоврядування) має наступні наслідки:

- демонструє підтримку ММС з боку уряду та парламенту;
- пропонує різні моделі юридичних процедур та форм;
- посилює впевненість партнерів у подальшому розвитку ММС;
- зменшує ризик судових конфліктів;
- полегшує вирішення суперечок.

ВИМОГИ ДО ФОРМУВАННЯ ПРАВОВИХ РАМКОВИХ УМОВ

• вони повинні бути достатньо гнучкими та повинні дозволяти існування різних форм існування ММС: на основі контракту або окремої юридичної особи різних форм власності;

• вони повинні дозволяти створення спеціальних юридичних осіб з питань ММС, які матимуть власний бюджет, можливість володіти майном та укладати угоди з приватними компаніями;

• вони можуть містити положення, які можуть дозволити створення компаній, власниками яких є декілька ОМС;

• вони повинні встановлювати чіткі правила для нагляду за інституціями ММС, що також передбачатиме нагляд за їх фінансами та рівнем заборгованості;

• закон про ММС може бути доповнений іншими законодавчими актами та адміністративними нормативними актами, які чітко визначають процедуру заснування ММС. Ці акти будуть слугувати орієнтиром для відповідних посадових осіб під час вирішення юридичних питань, а також забезпечуватимуть прозорість у діяльності ОМС;

• вони не повинні бути занадто складними або деталізованими, а мають залишати ОМС достатньо можливостей для обрання оптимальних для них рішень.

Правові рамкові умови можуть визначати правила для уникнення найбільш типових проблем ММС (наприклад, відсутність ТЕО, обмежена прозорість, слабкий контроль). Правові рамкові умови у будь-якій країні адаптовані до специфіки ОМС у цієї країни та є результатом політичних переговорів між урядом, парламентом та керівництвом ОМС.

КОНТРОЛЬНИЙ ПЕРЕЛІК ПИТАНЬ ДЛЯ ЗАКОНОДАВЦІВ

Неможливо розробити базовий закон про ММС, який би задовольнив будь-яку країну. Але ми можемо перерахувати основні питання, на які повинні дати відповідь законодавці.

Закон про ММС має містити норми про укладання контрактів або спеціальні норми про співпрацю між ОМС та інституціями приватної форми власності.

Порівняльне дослідження свідчить, що усі закони з питань ММС є комбінацією обов'язкових до виконання та факультативних норм. Будь-який закон про ММС повинен містити наступні базові елементи:

1. Принцип, згідно з яким ММС передбачається законодавством є рекомендаційним рішенням для посилення місцевого самоврядування, покращення ефективності надання послуг та удосконалення муніципального менеджменту.

2. Галузі застосування ММС. Законом може бути визначено, що окремі функції (наприклад, міське планування та економічний розвиток) можуть бути обмежені певними правовими формами. Закон також може визначати, що делегування певних муніципальних функцій структурам ММС заборонено.

3. Процедура ухвалення рішень має передбачати положення про те, до яких ОМС необхідно звертатися за консультаціями під час підготовки пропозиції про ММС (включно з нормами про попереднє ТЕО).

4. Процедура формального створення проекту/ органу ММС має визначити чи потрібне рішення ОМС або необхідно провести референдум з певного питання.

5. Визначення форми власності юридичної особи (публічна чи приватна) та правового режиму її діяльності.

6. Визначення органів ММС; метод їх формування тощо.

7. Формування бюджету, звітність та ОМС.

8. Статус працівників, залучених до реалізації ММС.

9. Контроль (законність актів, фінанси, аудит) з боку держави; періодичність звітування місцевим радам; права громадян та користувачів послуг стосовно отримання певних даних або доступу до документів.

Закон про ММС може чітко визначати засоби мотивації ОМС. Він навіть може визначати, що ММС є обов'язковим за певних обставин (наприклад, з урахуванням розміру певних ОМС або специфіки конкретної галузі).

Приклад

НІДЕРЛАНДИ – ЗАКОН ПРО СПІЛЬНІ НОРМАТИВНІ АКТИ

У Нідерландах форми співпраці між муніципалітетами позначаються терміном «спільні нормативні акти». Норми стосовно структури та функціонування цих форм співробітництва визначено у законі про спільні нормативні акти. Цей закон має на меті впорядкування ММС та посилення впливу муніципалітетів на процес ухвалення рішень.

Закон визначає наступні три базові моделі можливого співробітництва:

1. Орган публічної форми власності.

Цей орган складається з керівної структури, виконавчого комітету та голови. Також можуть бути створені консультативний та адміністративний комітети. Відповідно до положень діючого законодавства такі органи створюється у форматі ММС для виконання ряду завдань у конкретних галузях (захист довкілля, охорона здоров'я тощо).

2. Спільна агенція.

Спільна агенція створюється, як правило, для відносно простих форм співпраці. Вона не має статусу юридичної особи та виконує суто консультативні функції (наприклад, питання житлового забезпечення).

3. Основний муніципалітет.

Угода щодо започаткування ММС може передбачати, що окремі повноваження повинні належати лише одному з муніципалітетів-учасників. Ця модель є корисною для виконання таких функцій як збір та утилізація твердих побутових відходів.

Муніципалітети також можуть укладати так звані легкі угоди без створення юридичної особи. Завдання або повноваження не можуть бути делеговані іншим органам. Муніципалітети-партнери зазвичай обирають цю форму, якщо вони бажають чітко визначити свої права та обов'язки по відношенню до інших муніципалітетів.

Джерело: VNG International (2004)

Акти, ухвалені парламентом, є **політичними документами**. Уряд повинен шукати широкий консенсус на основі цих документів шляхом укладання багатосторонньої угоди після детальних переговорів з асоціаціями ОМС. Можливо, ці норми потрібно періодично переглядати з урахуванням еволюції ММС та існуючої практики.

Уряд хоче бачити моделі ММС, які є привабливими для ОМС та мотивують їх до такого співробітництва. Важливо також розуміти, як бачать ММС керівники ОМС та громадяни. За наявності сильного бажання зберегти автономію ОМС закон про ММС повинен залишати місцевим владам можливість ухвалювати рішення про започаткування ММС на власний розсуд.

3.4 Мотивація

ММС потребує стимулювання. Без нього розвиток численних проєктів ММС буде неможливим, адже занадто багато залежить від ініціативи окремих осіб. Уряди повинні відігравати головну роль, але ЄС та інші міжнародні організації також можуть надавати підтримку процесам розви-

тку ММС. Неурядові організації також можуть відігравати неабияку роль у ММС.

3.4.1 Фінансова підтримка

Фінансова підтримка надходитиме у першу чергу від уряду, а також від регіонів (наприклад, регіон Тоскана в Італії) чи міжнародних донорських організацій. Така підтримка може мати вирішальне значення. ОМС з обмеженими ресурсами (незалежно від їх розміру) не є спроможними надавати якісні послуги своїм громадянам. Але вони можуть робити це завдяки ММС шляхом отримання додаткової фінансової підтримки.

Приклад

Засіб мотивації для започаткування ММС, який було застосовано Урядом Франції у 1999 р. при створенні «інтегрованих громад», полягав у наданні постійних додаткових грантів з державного бюджету для реалізації проектів ММС. Завдяки цьому участь у ММС стала дуже привабливою для комун. За наявності дуже обмежених власних ресурсів та сильної конкуренції між окремими комунами можливість отримання додаткових коштів виявилась дуже привабливою.

Ефективним засобом мотивації для розвитку ММС є надання підтримки у розробці попереднього техніко-економічного обґрунтування. Так, уряд може надавати фінансування (наприклад, спеціальні гранти) за умови спільного представлення проектів двома або більше ОМС. Якщо відповідний грант призначено для виконання функції, ефективність якої може бути підвищено завдяки ММС (наприклад, переробка твердих побутових відходів), такий грант може бути цілком виправданим з економічної точки зору.

Такий вид фінансової мотивації може бути експліцитним, коли подання ОМС спільної заявки є формальною умовою для отримання гранту. Але така мотивація може бути також імпліцитною, коли для отримання фінансування встановлюється мінімальний обсяг проекту, необхідний для його реалізації (наприклад, кількість мешканців відповідного регіону). Деякі програми ЄС надають фінансування лише для великих проектів.

Таким чином, для малих муніципалітетів доступ до коштів структурних фондів ЄС є можливим лише через участь у ММС.

Навіть за відсутності формальних порогових показників при розгляді заявок перевага може надаватись більшим за обсягом проектам: до критеріїв оцінки можуть належати кількість користувачів або загальний обсяг очікуваних результатів проекту. Пропозиції, які подаються малими громадами та мають менше шансів у порівнянні з іншими заявками.

Як засвідчує досвід багатьох європейських країн, ефективним інструментом (державної) підтримки ММС є утворення відповідних фондів на державному та регіональному рівнях, які надають фінансову підтримку ре-

алізації проектів міжмуниципального співробітництва. Першим кроком для створення комплексної системи державної підтримки розвитку ММС став Указ Президента України № 952/2002 від 28 жовтня 2002 р., яка започаткував Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування. Постановою Кабінет Міністрів України від 18 січня 2003 р. № 64 визначено, що основними завданнями Конкурсу є:

- розвиток співпраці органів місцевого самоврядування, суб'єктів підприємницької діяльності та громадських організацій у розробленні і реалізації проектів та програм розвитку місцевого самоврядування;
- створення фонду підтримки перспективних проектів та програм розвитку місцевого самоврядування;
- узагальнення та поширення досвіду роботи, спрямованої на розв'язання проблем розвитку місцевого самоврядування;
- удосконалення інформаційної політики з питань розвитку місцевого самоврядування.

Відповідно до п. 5 Положення «Про Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування», основними напрямками, за якими розробляються проекти та програми, є:

- 1) організація ефективної системи надання послуг населенню;
- 2) розвиток ефективних механізмів управління;
- 3) удосконалення процедури прийняття рішень органами місцевого самоврядування;
- 4) розроблення пропозицій щодо розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів;
- 5) розроблення та реалізація інвестиційної політики місцевого самоврядування;
- 6) реформування системи житлово-комунального господарства;
- 7) розвиток мережі громадського транспорту;
- 8) удосконалення системи планування, забудови і благоустрою населених пунктів;
- 9) удосконалення механізмів організації громадського порядку, охорони довкілля;
- 10) розвиток туристичної діяльності та курортної справи;
- 11) впровадження механізмів ефективного використання фінансових, земельних, майнових та інших ресурсів розвитку місцевого самоврядування;
- 12) розроблення та реалізація проектів енерго- та ресурсозбереження, у тому числі у житлово-комунальній сфері;
- 13) розвиток підприємництва;
- 14) модернізація інженерної інфраструктури;
- 15) підвищення безпеки життя, зменшення ризику виникнення природних та техногенних катастроф на території адміністративно-територіальної одиниці;
- 16) реформування системи охорони здоров'я, освіти та соціального

забезпечення;

17) освітнє, наукове та інформаційне забезпечення розвитку місцевого самоврядування. (Пункт 5 доповнено підпунктом 17 згідно з Постановою КМ № 902 (902-2004-п) від 13.07.2004)

В рамках впровадження згаданого Конкурсу протягом останніх років було підтримано чимало проектів ММС (прикладі кращих практик з питань ММС додаються у розділі № 9). Одночасно сьогодні є доцільним удосконалити нормативно-правову базу проведення Конкурсу, а також уточнити основні пріоритетні напрями його реалізації.

3.4.2 Функціональні засоби мотивації

Уряд може запропонувати передачу певних повноважень ОМС, але через одночасно висувуючи умови стосовно розміру громад або розвитку ММС.

3.4.3 Цільова підтримка

Специфічною формою мотивації може бути підтримка в організації «визначної події», яка вимагає співпраці між кількома ОМС у певному регіоні. Проведення у 2012 р. в Україні та Польщі чемпіонату Європи з футболу представляє гарний приклад використання такого засобу мотивації для розвитку ММС. Такою подією може також бути регіональний музичний фестиваль або сільськогосподарська виставка. За наявності мінімальної культури співпраці застосування ММС для організації таких заходів може бути хорошою нагодою для запровадження ММС у місцевій культурі врядування.

Юридична підтримка та технічна кваліфікація експертів уряду в окремих галузях (наприклад, транспорт, утилізація відходів, водопостачання) можуть бути важливими, якщо головне завдання полягає не у створенні ММС, а у знаходженні оптимального технічного рішення для більш якісного надання послуг.

3.5 Асоціації органів місцевого самоврядування (АОМС)

Роль асоціацій у підтримці ММС може бути достатньо вагомою, але їх досвід зазвичай є досить обмеженим. Асоціації користуються більшою довірою з боку ОМС, оскільки вони представляють їх інтереси та можуть пропагувати кращі практики. Асоціації мають власні канали комунікації з урядом та парламентом, а також власну мережу членів. Підтримка з боку асоціацій є зазвичай більш дешевою за послуги приватних консультантів.

Існують три умови для належного функціонування АОМС:

- чітке розуміння переваг ММС для ОМС;
- політична користь для політики ММС з боку керівництва асоціацій;
- достатні фінансові ресурси та кваліфіковані кадри.

Якщо ММС не є пріоритетом для мерів, воно навряд чи стане пріоритетом для АОМС. Можливо, спочатку необхідно організувати інформаційні кампанії. Зазвичай, АОМС дізнаються про ММС через своїх міжнародних партнерів.

Досвід європейських країн передбачає наступну роль для АОМС у

пропагуванні ММС:

1. АОМС повинні бути активними партнерами уряду та парламенту у розробці політики ММС, правових та фінансових (рамкових) умов для ММС. Вони можуть розробляти стратегії пропагування ММС та лобіювати розгляд питань ММС у відповідних парламентських комітетах та міністерствах.

2. АОМС повинні:

- збирати *інформацію* з питань ММС;
- розробляти *вебсайт та базу даних з питань ММС* (наприклад, реєстр ініціатив з питань ММС, кейс-аналіз, юридичні та фінансові документи);
- *розповсюджувати корисну інформацію* про ММС серед ОМС (наприклад, приклади переваг ММС, успішний практичний досвід, інформація про закордонний досвід тощо).

3. АОМС повинні надавати ОМС підтримку через:

- проведення *тренінгів* з питань ММС;
- організацію *мереж контактів* для учасників ММС;
- заохочення більш прогресивних ОМС до реалізації проектів ММС, які можуть стати *прикладом* для інших ОМС; пропагування ідеї ММС;
- *обґрунтування* ідеї ММС через семінари та конференції;
- *акредитацію експертів*, здатних надавати підтримку ОМС з різних аспектів ММС;
- надання *консультацій* з юридичних, фінансових, адміністративних та технічних питань;
- вплив на *ЗМІ* та привернення їх уваги до ролі ММС та успішного досвіду ОМС у галузі ММС.

3.6 Створення культури ММС

Існує чимало прикладів успішної реалізації ММС у країнах з добре розвинутою «культурою співробітництва». Ця культура може сприймати політичний компроміс як конструктивний засіб вирішення певних питань. Ця культура вимагає обопільної довіри між учасниками та знаходить своє особливе вираження у діяльності відповідних організацій. Ця культура не приходить сама по собі; вона вимагає **навичок** та **повноважень** (наприклад, вміння слухати та цілеспрямованість).

Ця ситуація не є типовою для країн Східної та Південно-Східної Європи. Ось чому національна політика підтримки ММС у цих країнах повинна бути інтегрованою до більш глобальної державної політики для забезпечення сталого розвитку.

Інтерес до ММС зростатиме паралельно з розвитком процесів децентралізації та передачею більших повноважень ОМС. Вимоги щодо посилення місцевого самоврядування з боку громад будуть лише зростати. Громадяни, скоріше за все, будуть вимагати від керівництва відповідних ОМС пошуку нових шляхів для надання публічних послуг належної якості, використо-

вуючи при цьому, у разі потреби, ресурси, які буде надавати ММС. **Таким чином, ММС стає побічним продуктом подальшої децентралізації.**

ММС реалізується через горизонтальні неієрархічні стосунки між ОМС. Досвід свідчить про те, що ключовим стимулом для ММС є компетентне **керівництво ОМС**, яке спроможне визначити усі можливості ММС та використати увесь свій вплив для того, щоб переконати інші ОМС взяти участь у проектах ММС.

Таке керівництво ОМС буде:

- роз'яснювати переваги ММС;
- визнавати різні інтереси потенційних партнерів;
- шукати шляхи вирішення проблем, які забезпечать прийнятний результат для усіх сторін;
- мобілізувати зусилля усіх партнерів *для досягнення загальної мети.*

За таких умов використання традиційної (ієрархічної) системи підпорядкування не буде продуктивним, адже громади не бажають остаточно підпадати під контроль великих громад. Сучасне керівництво є абсолютно необхідною умовою. У зв'язку з цим інноваційні форми співробітництва (зокрема, ММС) є абсолютно необхідними.

4. ІНІЦІУВАННЯ ММС

4.1 Попередній етап

Існує багато шляхів для «започаткування» ММС; кожний випадок має свою специфіку і залежить від правових рамкових умов, наявності засобів мотивації, можливості залучення уряду, стосунків між ОМС та їх керівниками, політичної культури, наявного персоналу та ресурсів.

Інколи процеси ММС можуть бути розпочаті через зовнішні стимули, які йдуть від уряду або міжнародних організацій. Значна стурбованість ОМС щодо неефективного надання публічних послуг також може спонукати до конкретних дій в окремих галузях (наприклад, збір сміття або охорона здоров'я). У деяких випадках мер бере участь у роз'яснювальній роботі аби переконати інших політиків та громадян започаткувати ММС.

Можна виділити 15 кроків, які зазвичай є необхідними для створення проекту ММС (див. табл. нижче). Проте, на практиці створення проекту ММС може мати іншу послідовність та пріоритетність деяких кроків.

ФАЗА 3 Реалізація та оцінювання ММС	15 Регулярне оцінювання 14 Постійна та ефективна комунікація 13 Постійний моніторинг та самооцінка 12 Створення механізмів співробітництва 11 Створення відповідних структур для управління	↑
ФАЗА 2 Створення ММС	10 Остаточне укладання угоди / ухвалення статуту 9 Вирішення інституційних питань 8 Вирішення фінансових питань 7 Обрання правової форми 6 Визначення обсягу ММС	↑
ФАЗА 1 Ініціювання ММС	5 Забезпечення свідомої участі та підтримки 4 Рішення про участь у ММС та створення платформи для переговорів 3 Аналіз правового та економічного середовища 2 Визначення потенційних партнерів та можливих напрямків співпраці 1 Визначення потреб та можливостей	↑

Послідовність згаданих кроків ММС залежить від багатьох факторів. Однак, перед започаткуванням ММС щодо надання послуг та/або виконання регуляторних функцій ОМС важливо врахувати необхідність:

а) гармонізації своїх управлінських функцій (наприклад, заробітна плата, податки та збори тощо), що сприятиме більш ефективному процесу започаткування ММС;

б) створення належних організаційних та інших умов з тим, щоб кожний ОМС міг визначити свій внесок в ММС та отримати результати. Все це дозволить уникнути випадків взаємної недовіри учасників ММС, що може створити загрозу цьому співробітництву.

ЗАПОЧАТКУВАННЯ ММС: ОГЛЯД КРОКІВ

ФАЗА	КРОКИ	КЛЮЧОВІ ПИТАННЯ ДЛЯ РОБОТИ	ЗАХОДИ
I. ІНІЦІУВАННЯ ММС (дослідження можливостей для співпраці з партнерами; перевірка ризиків / переваг ММС; початок формальних переговорів)	<p>1. Визначення потреб та можливостей</p> <p>2. Визначення потенційних партнерів та можливих напрямів співпраці</p> <p>3. Аналіз правового та економічного середовища</p>	<p>Чи існує загальне незадоволення якістю послуг або динамікою розвитку? Чи громадяни вбачають потребу у покращенні ситуації? Які недоліки є найбільш помітними у наданні послуг (послуги, які не надаються взагалі; послуги надаються, але не усім бажаним їх отримати; послуги не відповідають стандартам якості; послуги мають занадто високу витрату...)? Чи ММС може бути логічним шляхом вирішення цих проблем?</p> <p>Чи існує нерозкритий потенціал або можливості, які можуть бути задіяні за допомогою ММС?</p> <p>Які рушійні сили у відповідних громадах здатні підтримувати процес ММС? Які перепони необхідно подолати?</p> <p>Чи існує у сусідніх громадах незадоволення стосовно якості виконання окремих муніципальних функцій або неповного використання певних специфічних можливостей?</p> <p>Чи вважають представники цих громад, що об'єднання зусиль у рамках ММС може бути адекватним способом подолання (принаймні деяких) визначених недоліків?</p> <p>Чи можна буде розраховувати на схвалення проекту ММС з боку уряду (та на його готовність допомогти)? Чи існують інші приклади успішної роботи, на які можна було б звернути увагу?</p>	<p>Проведення перевірки реакції отримувачів послуг для розуміння реакції громадян</p> <p>Проведення базового дослідження</p> <p>Початок неформальних переговорів (заздання та двосторонні зустрічі)</p> <p>Обмін технічною інформацією</p> <p>Проведення формального засідання (для вирішення напрямів подальшої роботи)</p> <p>Підготовка юридичного аналізу</p>
		<p>Яка нормативна база (законодавство та нормативні акти) застосовується для можливих напрямів співпраці?</p> <p>Які правові можливості та обмеження (переваги та недоліки) існують у відповідних галузях?</p>	

		<p>Чи центральні/регіональні органи влади застосовують схеми підтримки ММС, які можуть бути релевантними для даного випадку? Які громади повинні бути залучені до проектів ММС та у яких галузях (можливою є ситуація, за якої не усі громади будуть брати участь у наданні усіх послуг)?</p> <p>Які фінансові аспекти слід брати до уваги і яким може бути економічний вплив (витрати та переваги) ММС у відповідних галузях? Якими є правові наслідки обраних варіантів співпраці? Якими можуть бути вимоги до працівників структур ММС?</p>	<p>Підготовка ТЕО (включно з детальною оцінкою юридичних наслідків запропонованих заходів)</p>
	<p>4. Рішення про участь у ММС та створення платформи для переговорів</p>	<p>Які органи можуть бути утворені для реалізації проектів ММС? Яка фахова компетенція вимагається від учасників спільної робочої групи? Хто може керувати процесом?</p>	<p>Ухвалення формального рішення (в усіх громадах-партнерах) Створення спільної робочої групи та визначення процедури переговорів</p>
	<p>5. Забезпечення свідомої участі та підтримки</p>	<p>Яка інформація повинна бути надана громадянам (наприклад, принципи ММС та процес озайомлення)? Яким чином можна сформувати чітку та переконливу інформацію для громадян?</p>	<p>Організація інформаційної кампанії у відповідних громадах та початок публічних обговорень</p>
<p>II. СТВОРЕННЯ ММС (побудова основ ММС та узгодження структур та робочих питань ММС з партнерами)</p>	<p>6. Визначення обсягу ММС</p>	<p>Які функції можуть виконуватися у форматі ММС з огляду на дані юридичного та економічного аналізу, існуючі інтереси та наявність партнерів?</p>	<p>Визначення конкретного переліку функцій, які будуть охоплені ММС</p>
	<p>7. Обрання правової форми</p>	<p>Яка правова форма є оптимальною з огляду на обсяг та зміст функцій, делегованих структурам ММС?</p>	<p>Ухвалення рішення про правову форму ММС</p>

	8. Вирішення фінансових питань	Якими мають бути ключові фінансові ресурси ММС (доходи та витрати)? Як потрібно розподіляти витрати зі спільного надання послуг між громадами-партнерами? Які бюджетні норми існують для ММС?	Ухвалення рішення про ресурси та бюджет ММС
	9. Вирішення інституційних питань	Для приватних структур: які органи уповноважені ухвалювати рішення відповідно до законодавства, та якими є їх повноваження? Як буде забезпечено представництво громад-учасниць? Для державних структур: яким чином буде забезпечено представництво відповідних громад у робочому органі з питань ММС? Дорадчий орган буде формуватися (лише) за участі обраних представників чи (також) за участі призначених осіб? Яким чином формується виконавчий орган? Якою є адміністративна структура ММС?	Ухвалення рішення про органи та адміністративну структуру ММС
	10. Остаточне укладання угоди / ухвалення статуту	Які додаткові положення необхідно ухвалити (ті, які вимагаються законодавством, або ті, які є необхідними для забезпечення щоденної роботи)?	Ухвалення рішення про інші положення угоди; їх формальне включення до тексту проекту угоди / статуту ММС
III. РЕАЛІЗАЦІЯ ТА ОЦІНКА ММС	11. Створення системи менеджменту та представницьких структур	Чи усі громади задоволені рівнем свого представництва у структурі ММС? Чи рада ММС має достатньо повноважень для забезпечення ефективного та обґрунтованого ухвалення рішень? Чи процедури є зрозумілими для вирішення конфліктних ситуацій? Чи є зрозумілим зв'язок між радою ММС та ОМС, які беруть участь в ММС? Чи мають працівники необхідний досвід, компетенцію та бажання досягнути високих стандартів у ММС? Чи достатньо у них повноважень для уникнення бюрократичних затримок?	Створення представницької ради ММС з чіткими процедурами роботи Розробка чіткої органіграми, робочих процедур, кодексів поведінки, описів посадових функцій тощо

	<p>12. Створення механізму співробітництва</p> <p>13. Постійний моніторинг та самооцінка</p>	<p>Чи підтримується співробітництво між місцевими органами влади? Чи відбуваються належні засідання ради ММС для забезпечення необхідної координації та співпраці?</p> <p>Чи існують чіткі процедури для місячної та щорічної звітності у стосунках між менеджментом та органом ММС, а також між цим органом та громадами-учасницями?</p> <p>Чи мають учасники (кадри, користувачі послуг...) можливість для висловлення своєї думки про якість ММС?</p> <p>Чи проводиться принаймні щорічна зустріч, під час якої представники структури ММС можуть представити свої звіти та плани на розгляд громадськості?</p> <p>Чи є цілі та показники якості роботи зрозумілими та однозначними? Чи можливо створити систему внутрішнього аудиту?</p>	<p>Розробка чіткого графіку засідань; створення культури співробітництва</p> <p>Затвердження процедур звітності для органів ММС та для менеджменту ММС; створення системи управління якістю</p>
	<p>14. Постійна та ефективна комунікація</p>	<p>Чи є зрозумілою відповідальність за комунікацію?</p> <p>Чи визначено основні цільові групи, необхідні «месиджі» та механізми комунікації? Чи достатньо коштів витрачається на комунікацію?</p> <p>Чи стратегія комунікації забезпечує достатню поінформованість усіх партнерів?</p> <p>Чи існує довіра до координаторів ММС?</p>	<p>Розробка комунікаційної стратегії ММС</p>
	<p>15. Регулярне оцінювання</p>	<p>Чи задоволені громадяни (отримувачі та потенційні отримувачі послуг) діяльністю, що здійснюється в рамках ММС?</p>	<p>Створення механізмів регулярного зворотного зв'язку з отримувачами послуг; проведення опитувань службовців та опитувань громадян кожні 2 роки</p>

4.2 Кроки 1 та 2: визначення потреб, можливостей, потенційних партнерів та можливих напрямів співробітництва

Головним мотивом заснування ММС є бажання удосконалити муніципальне управління. Відповідно, першим кроком має бути визначення причин існуючих недоліків у наданні послуг та визначення причин ненадання окремих послуг у деяких муніципалітетах.

ММС зазвичай починається як реакція на певні виклики.

Для початку реалізації будь-якого проекту ММС необхідно мати наступні елементи:

1. Потреба у наданні певної послуги або у спільній розбудові певної інфраструктури, що мотивує керівництво ОМС до розгляду можливостей участі у ММС. **Повинно існувати загальне розуміння необхідності покращення ситуації.** Якщо громадяни або ОМС не переймаються наявними проблемами, вони не бажатимуть брати участь й у розбудові ММС.

Через це слід розглянути ідею проведення перевірки ставлення клієнтів до якості послуг аби визначити чи достатньо актуальною є потреба у змінах. Якщо це можливо, ця перевірка може відбуватися одночасно з реалізацією базового дослідницького проекту, метою якого є визначення того, яким чином ОМС надають відповідні послуги. Такі заходи можуть забезпечити належну оцінку результатів, досягнутих завдяки ММС.

Проста констатація наявних проблем буде непродуктивною без наявності суб'єктів, які зуміють трансформувати незадоволення якістю життя (наприклад, затори на дорогах або закриття шкіл) у чітке уявлення про необхідні зміни у форматі ММС. Мова йде про здатність бачити нові можливості. **Координатори** ММС повинні знаходити прихований потенціал, реалізація яких може допомогти співпраці з сусідніми громадами.

2. Партнери ММС повинні почати залучення до співпраці **широкого кола осіб** – виборних посадових осіб, менеджерів та найманих працівників, представників компаній та неурядових організацій, а також пересічних громадян. Це має відбуватись через обговорення можливостей розвитку ММС як інструмента для усунення недоліків у наданні публічних послуг на місцевому рівні або для розвитку відповідної інфраструктури.

3. Одночасно координатори ММС повинні враховувати, існування схожих проблем у сусідніх громадах та невдоволення якістю публічних послуг. Вони також повинні перевіряти наявність можливостей (наприклад, для розвитку туризму), використання яких може принести користь кільком громадам.

4. Якщо між партнерами є **згода стосовно спільного завдання**, необхідно організувати неформальний етап, під час якого громади – потенційні партнери повинні разом визначити, які саме ОМС можуть бути зацікавлені в об'єднанні зусиль для вирішення спільних завдань, а також повинні визначити галузі, у яких можлива довгострокова співпраця.

Ці чотири елементи, навіть якщо вони є логічно відокремленими один від одного, часто перетинаються між собою.

Також необхідно організувати попереднє обговорення з урядом. Це особливо стосується випадків, коли відбувається національна кампанія з підтримки ММС або коли окремі міністерства пропонують кращі варіанти виконання тієї чи іншої функції. У такому випадку започаткування ММС є результатом переговорів.

У цих попередніх обговореннях повинні брати участь наступні суб'єкти:

- керівні службовці ОМС-партнерів, які у багатьох випадках можуть найкраще визначити можливості використання ММС для розвитку громад;
- виборні посадові особи, які повинні будуть ухвалювати відповідні рішення «так» чи «ні»;
- громадяни та користувачі публічних послуг, які можуть побоюватися, що вони будуть позбавлені деяких послуг, якщо ММС передбачає перенесення деяких служб від однієї громади до іншої;
- у деяких випадках, представники уряду можуть мати доступ до управління коштами сприяння для підготовки ТЕО.

Для ОМС важливо утриматись від участі у ММС лише через наявність додаткового фінансування. Головним мотивом участі у ММС повинне бути підвищення якості комунальних послуг та/або зменшення їх вартості, а зовнішня фінансова підтримка повинна розглядатися лише як **каталізатор**.

Обговорення повинні сприяти встановленню обопільної довіри та мінімізації побоювань стосовно намірів інших учасників. Пропозиція про започаткування ММС повинна аналізуватись та обговорюватись як можливість, вигідна для усіх учасників. Усі потенційні партнери повинні бачити, що саме вони отримують для себе у результаті співпраці.

УВАГА!

Усі партнери повинні брати участь в обговоренні з самого початку. Підхід «виграш для усіх» повинен демонструватись чітко та часто.

Обговорення не буде успішним, якщо учасники будуть мати побоювання, що їх перспективи та інтереси не враховуються належним чином або що окремі громади отримують несправедливі переваги у порівнянні з іншими.

Зазвичай, успішною є наступна послідовність зустрічей та обговорень:

1. Велике значення має попередній етап неформальних зустрічей за участі вищих службовців та обраних посадових осіб для дослідження загального ставлення до ідеї співробітництва: **двосторонні зустрічі** між мером-ініціатором та іншими мерами, які можуть бути зацікавлені у співпраці; інші **заходи**, під час яких можна дослідити настрої усіх залучених осіб. Під час цього етапу необхідно розглянути наступні питання:

- чи спостерігається у громадах незадоволення якістю виконання пев-

них муніципальних функцій, якістю інфраструктури або повнотою використання наявних можливостей?

- чи учасники згодні з тим, що об'єднання зусиль у ММС є ефективним засобом для подальшого розвитку?

- чи буде уряд схвально ставитися до проекту ММС?

2. У разі успішного завершення цієї попередньої фази необхідно спланувати обмін технічною інформацією, юридичними та фінансовими даними та прогнозами.

3. Наступним етапом є **офіційна зустріч** вищих обраних посадових осіб та службовців: у разі потреби у цій зустрічі також можуть брати участь представники уряду.

ОФІЦІЙНА ЗУСТРІЧ

ММС: ЗАСІБ УДОСКОНАЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Учасники: міські голови та їх заступники, керівники структурних підрозділів виконавчих комітетів місцевих рад, комунальних підприємств, представники органів державної влади та національних асоціацій ОМС та (у разі потреби), інші посадові особи тощо.

ПОРЯДОК ДЕННИЙ

1. Визначення муніципальних функцій, виконання яких вважається незадовільним у відповідних громадах.
2. Визначення усіх можливостей для розвитку (наприклад, розвиток підприємницької діяльності).
3. Визначення причин незадоволення якістю муніципальних послуг:
 - занадто висока вартість;
 - недостатні фінансові ресурси;
 - недостатній рівень фахової підготовки службовців;
 - недостатня координація з сусідніми громадами (у питаннях міського планування, водопостачання, транспорту, довілля тощо);
 - інше .
4. Визначення повноважень, які можуть бути реалізовані у форматі ММС.
5. Остаточне рішення: повне припинення роботи або продовження руху вперед та узгодження наступних кроків співробітництва

У регіоні, який не має досвіду ММС та в якому громади особливо сильно прагнуть більшої автономії, може існувати потреба в реалізації заходів з встановлення довіри для усвідомлення ОМС переваг співпраці та початку ознайомлення з культурою співпраці. Гарним початковим етапом може стати проведення спільних спортивних та культурних заходів.

ММС є процесом; воно може розпочатися з неформальної (усної) угоди

між керівниками ОМС. Після цього громади можуть поступово, крок за кроком, розвивати більш складні форми ММС завдяки посиленню їх впевненості, обопільної довіри, досвіду та компетенції протягом років.

4.3 Крок 3: аналіз

На жаль, цей крок часто опиняється поза увагою, хоча він є дуже важливим. Як правило, після констатації однакових поглядів на спільні проблеми та можливості та після декларування бажання спільно працювати над їх вирішенням сторони одразу переходять до наступного етапу та починають створювати структури ММС. Така поспішність може призвести до багатьох проблем дещо пізніше.

Перед продовженням роботи завжди доцільно зібрати усі відомості, вивчити альтернативні варіанти рішень та виробити плани на майбутнє.

Без належного попереднього аналізу ініціатива щодо розвитку ММС скоріше за все зазнає невдачі.

Аналіз *правових рамок* умов передбачає вивчення наявної нормативної бази, яка охоплює питання ММС, та визначення основних правових можливостей та обмежень. Правові можливості залежать від змісту запланованих заходів:

1. Спільне виконання тієї чи іншої непрямої функції: стягнення податків чи електронна обробка даних) або навіть деяких прямих функцій з певними спеціальними технічними вимогами (наприклад, постачання продуктів харчування до шкіл, перевезення школярів автобусами) є можливим на основі **спеціального контракту**;

2. Створення окремої **юридичної особи** для забезпечення ММС може бути необхідним для управління виконанням окремих **власних повноважень** (наприклад, збір сміття) незалежно від того залучається до цієї роботи приватний сектор чи ні;

3. Використання механізмів ММС для виконання функцій стратегічного та політичного значення (наприклад, міське планування або економічний розвиток) вимагає створення більш **комплексної за своїм характером юридичної особи**.

Як правило, обрання варіанту ММС не є простим рішенням, тому що правові можливості для цього є досить різноманітними. Вибір також залежатиме не лише від суті бажаного ММС, але й від національного законодавства (або від повноважень ОМС), національної політики у галузі ММС та місцевих реалій.

Правовий аналіз повинен бути доповнений економічним/ фінансовим аналізом. Предметом такого аналізу повинні бути такі ключові питання, як інвестиції та їх джерела, витрати та доходи від надання будь-яких послуг, які можуть надаватися спільно. Іншими об'єктами економічного/фінансового аналізу є баланс між використанням коштів місцевих бюджетів та надходжень від ММС для фінансування співробітництва, а також наявність фі-

нансової зовнішньої підтримки.

З огляду на вищезазначене, на основі правового та економічного/фінансового аналізу, необхідно розробити техніко-економічне обґрунтування (ТЕО). ТЕО не повинно бути занадто ґрунтовним та дорогим, але воно має визначити вимоги до реалізації ММС.

А. Хто повинен розробляти ТЕО?

- Незалежні експерти (наприклад, фахівці університетів або міжнародних організацій) зазвичай мають високий рівень компетентності та неупередженості. При цьому вони навряд чи у повній мірі розуміють місцеву специфіку. Вартість їх послуг зазвичай є досить високою. Такі експерти повинні працювати під прямим наглядом місцевих фахівців з питань ММС;

- офіційні представники громад-партнерів можливо добре розуміють місцеву специфіку та можуть бути достатньо компетентними для розробки ТЕО. Вони поза усяким сумнівом не будуть абсолютно об'єктивними у своїй роботі. Проте їм може не вистачати досвіду та фахових знань для роботи над більш складними питаннями ММС;

- комбіноване рішення передбачає, що представники громад отримують підтримку від незалежних експертів. Такий підхід поєднує професіоналізм з обізнаністю з місцевою специфікою. Можливою формою для створення пулу експертів, послуги яких можуть надаватися зацікавленим ОМС.

В. Хто має оплачувати розроблення ТЕО?

Послуги експертів повинні спільно оплачуватись громадами-партнерами відповідно до узгодженої формули. Зазвичай, розмір внесків кожної громади залежить від чисельності його населення. У багатьох країнах уряд також бере участь у фінансуванні ТЕО.

С. Зміст ТЕО

У ТЕО повинні у першу чергу викладатися факти, а не чиясь думка. ТЕО повинно містити об'єктивні дані. Воно також має містити ґрунтовний опис громад-партнерів та послуг або функцій, які можуть бути предметом можливого ММС. Також у ТЕО необхідно зазначити якомога більш повні дані про демографічну ситуацію, економічний стан, бюджети для виконання тих чи інших послуг, а також інформацію про послуги, що надаються.

У заключній частині ТЕО потрібно дати відповідь на наступні питання:

- які муніципалітети повинні бути залучені до роботи у яких галузях (можливо, не всі муніципалітети будуть брати участь в усіх заходах ММС);

- різні варіанти правових форм, переваги та недоліки кожної правової форми;

- фінансові аспекти (джерела надходжень), податкова або тарифна політика, можливий вплив на місцеві бюджети;

- потреба у кадрах для забезпечення ММС;

- технічні вимоги та можливості для обміну технологіями.

ТЕО має також містити план дій для створення механізмів ММС та попередню стратегію надання визначених послуг.

ЗМІСТ ТЕХНІКО-ЕКОНОМІЧНОГО ОБҐРУНТУВАННЯ

Для кожної окремої послуги необхідно:

- 1. Описати, яким чином ця послуга надається кожним ОМС.*
- 2. Визначити якість послуг у кожній громаді за допомогою відповідних індикаторів, а також визначити існуючі переваги та недоліки.*
- 3. Оцінити витрати кожного ОМС на надання цієї послуги.*
- 4. Визначити обсяг та якість послуг, які мають бути надані протягом наступних 2-5 років.*
- 5. Оцінити можливість удосконалення рівня/якості послуг та/або зменшення витрат протягом наступних 2-5 років завдяки:*
 - спільному використанню наявного обладнання;*
 - спільним кадрам;*
 - спільним інвестиціям у придбання більш досконалого обладнання;*
 - набору більшої кількості персоналу з більш високим рівнем кваліфікації;*
 - кращій координації діяльності щодо надання спільних послуг;*
 - інше.*
- 6. Оцінити витрати, необхідні для досягнення вищезазначених цілей (річна калькуляція витрат на основі запланованого рівня послуг для кожної громади-партнера).*
- 7. Перевірити, що інші ОМС встигли зробити у зазначених сферах.*
- 8. Надати зведені результати оцінки нормативно-правових актів, які стосуються ММС.*
- 9. Представити заключну оцінку за наступними пунктами:*
 - які фінансові ресурси будуть використані;*
 - як саме покращиться рівень/якість послуг;*
 - інші потенційні покращення;*
 - для кого наслідки цієї роботи будуть позитивними, а для кого - негативними;*
 - які матеріальні та фінансові ресурси повинні бути надані кожним ОМС;*
 - які зовнішні ресурси можна буде мобілізувати (фінансова підтримка уряду, приватні інвестиції або підтримка організацій-донорів);*
 - яких нормативних актів необхідно дотримуватись;*
 - які правові форми можуть бути оптимальними (усні домовленості або офіційні контракти, створення спеціальної юридичної особи);*
 - можливі наслідки для фінансування ММС;*
 - ризики.*
- 10. Надати рекомендації стосовно плану дій для вироблення механізму ММС та попередньої стратегії для надання послуг(и) та подальшого розвитку.*

4.4 Крок 4: рішення про ММС та створення платформи для переговорів

Ключовими є політичні рішення. Вони стосуватимуться визначених партнерів та галузей ММС. На цьому етапі стане більш зрозумілим рівень

амбіцій ММС. Обрані галузі співпраці матимуть безпосередній вплив на визначення точного обсягу співпраці, правової форми ММС та на фінансові питання.

Для подальшого просування пропозицій ММС на цьому етапі вже має бути створена спільна **робоча група**. Її учасниками мають бути відповідні посадові особи від кожного ОМС та експерти. Якщо у ММС беруть участь особливо багато партнерів, може виникнути потреба у створенні представницького та виконавчого (робочого) органів.

НАСКІЛЬКИ АМБІТНОЮ МОЖЕ БУТИ ІНІЦІАТИВА ММС?

Лише надання однієї або кількох послуг спільно з іншими ОМС?

У цьому випадку ММС генеруватиме лише певний конкретний результат, наприклад:

- покращення харчування учнів у школах;
- збільшення кількості класів у школах.

Правові рамкові умови тут можуть бути відносно простими (наприклад, контракт), адаптованими до відповідної послуги; немає потреби у створенні окремої юридичної особи.

Чи створення спільної інтегрованої форми співробітництва з іншими органами місцевого самоврядування для надання певних послуг?

У цьому випадку буде забезпечено спільне управління у виконанні певних повноважень, наприклад:

- єдина система управління громадським транспортом.

Тут більш доцільним може бути створення окремої юридичної особи, яка матиме власні ресурси та робочі органи.

Громади-партнери мають узгодити чітке технічне завдання для робочої групи, зокрема процедуру ведення переговорів. Її завдання полягає у тому, щоб виробити пропозиції відповідним ОМС, у який спосіб забезпечити розвиток ММС. Робоча група повинна враховувати різні інтереси та очікування громад-партнерів. Учасники робочої групи повинні зберігати тісний зв'язок з ОМС, які вони представляють, аби усі були обізнані з питаннями, над якими працює робоча група, та з питаннями, які потребують вирішення.

Завдання робочої групи:

- визначення обсягу ММС, точне визначення послуг, що мають надаватись в рамках ММС, та питань, які має охоплювати угода про ММС (крок 6);
- визначення оптимальної правової форми (крок 7);
- узгодження участі у фінансуванні (крок 8);
- визначення інституційних питань (крок 9);
- проект угоди / статутів (крок 10).

Підготовка контракту або статуту є значною мірою технічним завданням, яке потребує ретельності та уваги. У такий спосіб визначається постій-

на правова форма ММС. Вона повинна дати чіткі та виважені відповіді на усі питання, які можуть виникати в рамках ММС (у тому числі з урахуванням можливих результатів виборів та обрання нових керівників ОМС). Усі учасники ММС повинні визнавати контракт (угоду) коректною та повною основою формою співробітництва між собою.

Проект угоди можуть розробляти представники громад-партнерів у складі спеціального комітету. При цьому може бути доцільно:

- звертатись за консультацією до відповідних органів державної влади та юристів, які працюють у даній галузі;
- порівнювати власні розробки з контрактами (угодами) інших ОМС та, можливо, використовувати їх у своїй роботі;
- ознайомлюватись з судовими рішеннями у цій галузі аби уникнути можливих проблем у реалізації ММС.

4.5 Крок 5: роз'яснення та підтримка

Залучення усіх потенційних учасників матиме велике значення. Їх підтримка базуватиметься, зокрема, на усвідомленні користі від участі у ММС та на обопільній довірі між громадами-партнерами.

Приклад

У Болгарії муніципалітети Болярово та Стралджа заснували ММС для інтегрованого планування місцевого розвитку. За підтримки міжнародних та місцевих неурядових організацій вони використовували збори громад для забезпечення повноцінної участі у ММС усіх потенційних партнерів.

Збори скликались щомісяця, у них кожного разу брали участь близько 100 осіб, які обговорювали різні аспекти розвитку ММС. Всі учасники збиралися за одним столом. Головуючим зборів був незалежний фахівець. Це допомогло учасникам виробити консолідоване бачення різних питань, узгодити відповідні рішення та виробити необхідні рекомендації.

Для участі у зборах існували чіткі правила, які були викладені у регламенті. Велике значення приділялось прозорості у роботі зборів.

Якісна комунікація має велике значення. ОМС повинні застосовувати медіа та Інтернет-ресурси якомога ширше. Якісна комунікація та зв'язки з громадськістю вимагають постійної уваги та повинні базуватися на солідній інституційній основі.

ТАБЛИЦЯ АНАЛІЗУ ЗАСНУВАННЯ ММС

ОСНОВНІ ПИТАННЯ	МОЖЛИВІ СТРАТЕГІЧНІ ЦІЛІ	ПРАВОВІ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ФОРМИ	ПРОБЛЕМИ, ЯКІ ПОВИННІ БУТИ РОЗГЛЯНУТІ
<p>ПІДСТАВИ СТВОРЕННЯ ММС: ЦІЛІ ТА ПОЛІТИЧНІ ПОТРЕБИ</p>	<p>Підвищення ефективності та заощадження коштів.</p>	<p>Існує ряд моно- та багатодільових форм співробітництва. Монодільове ММС має багатий вибір юридичних моделей. Багатодільове ММС потребує солідної інституційної структури.</p>	<p>ММС ускладнює структуру місцевого управління. Воно вимагає додаткових ресурсів ОМС.</p>
<p>ОБСЯГ ММС: ОПТИМАЛЬНИЙ РОЗМІР, КІЛЬКІСТЬ ОМС-ПАРТНЕРІВ</p>	<p>Забезпечення узгодженості між функціями та політичними завданнями.</p> <p>Об'єднання, якщо можливо, усіх потенційних громад-партнерів для співробітництва (в рамках ММС) у відповідних галузях / надання відповідних муніципальних послуг.</p>	<p>Усі правові форми можуть бути адаптовані до будь-якої кількості партнерів.</p>	<p>Сфери політичної дії не є однаковими для усіх функцій. Визначення оптимального розміру також залежить від наявних ресурсів.</p> <p>Межі ММС повинні враховувати адміністративні кордони ОМС.</p> <p>ТЕО може застосовуватися для вивчення функціональних, демографічних та географічних факторів, які є релевантними для визначення меж ММС.</p> <p>Велика кількість партнерів може стати контрпродуктивною. Зазвичай, контракти домовленості краще функціонують за обмеженої кількості партнерів.</p>

ПОВНОВАЖЕННЯ, ЯКІ МАЮТЬ БУТИ ДЕЛЕГОВАНІ СТРУКТУРАМ ММС	Засновники ММС ухвалюють рішення про нові повноваження з огляду на свої потреби та після аналізу можливої користі від ММС.	Можливі різні правові форми в залежності від ряду факторів.	Обсяг та спектр повноважень ММС є взаємопов'язаними. Важливо розрізняти наступні фактори: 1. Функції / завдання, делеговані ММС (міське планування, утримання закладів освіти тощо). 2. Повноваження, надані спеціально для виконання певних функцій або для надання певних послуг.
ЗМІСТ ТА ПРАВОВИЙ СТАТУС ММС	<ol style="list-style-type: none"> 1. Визначення чітких завдань з визначеними часовими рамками. 2. Виконання нестратегічних функцій та забезпечення гнучкості. 3. Комерційна діяльність / технічні послуги. 4. Створення органу щодо надання деяких послуг. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Контракт. 2. Створення неурядової організації. 3. Статус господарського товариства або комунального підприємства. 4. Публічний орган з необхідними повноваженнями та фінансовими ресурсами. 	<ol style="list-style-type: none"> 1 та 2. Можуть існувати юридичні обмеження, але ці інструменти є гнучкими. 3. Використання потенціалу публічно-приватного партнерства. 4. Певна консолідація делегованих повноважень, яка означає втрату ОМС частки своїх повноважень.
ТИП ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ	<ol style="list-style-type: none"> 1. Управління громадськими об'єктами та постачання обладнання. 2. Політика економічного розвитку. 3. Планування та координація. 4. Регуляторні функції, які делеговані відповідними органами публічної влади. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Більшість адміністративних структур є адаптованими до діяльності в рамках ММС. 2 та 3. Це може бути «легка» або більш інтегрована структура ММС. 4. Публічні структури. 	

ІНСТИТУЦІЇ (СТРУКТУРИ) ММС (залежить від обраної форми ММС)	1. Створення виборної ради ММС. 2. Запровадження посади виборного керівника.	1. Непрямі вибори відповідними ОМС. 2. Вибори радою ММС.	Статус членів та правила роботи ради ММС. Відносини між радою ММС та місцевими керівниками. Відносини між ОМС та органами ММС.
ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ	Знайти баланс між рівнем фінансової незалежності та обсягом трансфертів з місцевих бюджетів. Збільшення обсягу наявних фінансових ресурсів.	Різні рішення в залежності від послуг та компетенцій: - власні (спеціальні) податки; - поділ податкових надходжень між громадами-партнерами; - збори; - спеціальні гранти	Важливість фінансової мотивації (наприклад, додаткові податкові повноваження та/або збільшені державні субвенції).
КАДРИ	Забезпечення ММС достатньою кількістю кваліфікованих кадрів. Необхідно уникати зайвих адміністративних витрат.	Різні варіанти статусу: приватно-правова або публічно-правова форми. Чи мають працівники ММС такий же статус, як і службовці ОМС залежить від обраної форми ММС.	ММС з самого початку повинно мати кваліфіковані кадри. Ключовим питанням є рішення щодо переведення кадрів з ОМС до структури ММС або щодо набору нових кадрів.
НЕОБХІДНИЙ ЧАС ТА ВИТРАТИ	Необхідно скористатись сильною мотивацією (та підтримкою громадян) для швидкого розгортання ММС. Необхідно правильно оцінити нові витрати, пов'язані зі створенням ММС, та шукати шляхи для їх зменшення.		Створення нових структур вимагає часу та ресурсів. ММС представлено як рішення проблем місцевого управління. Обіцяні покращення можуть вимагати певного часу. Якщо очікування не виправдаються, ММС може стати об'єктом жорсткої критики.

5. ПРАВОВІ АСПЕКТИ

5.1 Для чого потрібні законодавчі рамки для ММС?

Компетенція ОМС визначається діючим законодавством.

Існують чотири можливі правові ситуації:

- законодавство забороняє ММС (більше не є актуальним в європейських країнах);
- закон не містить чітких норм щодо ММС, але все таки передбачає для ОМС можливість створення певних форм співпраці (наприклад, на договірній основі);
- спеціальні норми законодавства дозволяють започаткування ММС; вони містять загальний опис бажаних або обов'язкових форм ММС;
- існують спеціальні правові норми для ММС. Одночасно існують також правила загального характеру, які дозволяють інші правові форми (наприклад, приватно-правові), що можуть співіснувати зі спеціальними положеннями про створення та функціонування ММС.

ММС потребує правової основи на двох різних етапах:

а) ухвалення рішення про започаткування ММС з іншими ОМС. Це може бути зроблено лише у тому випадку, якщо жоден закон цього не забороняє, або якщо спеціальний закон дозволяє це;

б) функціонування ММС. Правові рамкові умови мають визначати наступні питання:

- хто ухвалює рішення для подальшої діяльності в рамках ММС (спільне ухвалення рішень ОМС або новим органом ММС);
- які завдання можуть бути здійснені в рамках ММС;
- які фінансові процедури та правила застосовуватись в рамках ММС.

Законодавство щодо ММС повинно створювати рамкові умови підтримки ММС та визначати можливі правові моделі, які полегшуватимуть політичні переговори. Це надасть усім суб'єктам більшої впевненості у започаткуванні ММС та забезпечить більш надійний юридичний захист. Такі рамкові умови не суперечать принципам автономії ОМС та відповідають положенням Європейської хартії місцевого самоврядування.

На обох зазначених етапах наявність правових рамкових умов має велике значення, оскільки вони забезпечують дієвість будь-яких правил функціонування ММС (наприклад, укладання контрактів, процедури ухвалення рішень, нормативні акти) та рішень з фінансових питань (наприклад, стягнення зборів, позики тощо).

Правові рамкові умови у різних країнах дуже відрізняються між собою. Вони демонструють різний рівень зацікавленості політичної влади у започаткуванні ММС та відображують відмінності у законодавстві з питань місцевого врядування. Політика з питань ММС та відповідне законодавство зазнають впливу різних факторів у кожній країні, серед яких слід виділити наступні:

- структура ОМС (наприклад, баланс між великими та малими громадами);
- політична ситуація (наприклад, підтримка або опір ідеї об'єднання малих громад);
- національна стратегія раціоналізації фінансових процедур та розвитку місцевого самоврядування.

Для всіх ОМС, які бажають започаткувати ММС, важливо мати доступ до отримання юридичної консультації належної якості.

Під час започаткування ММС критичним є ухвалення рішень «так або ні». Посадові особи повинні доюре знати положення відповідного законодавства. Вони повинні усвідомлювати наявність численних альтернатив, вміти передбачати виникнення певних юридичних проблем незалежно від того, передбачені вони законодавством чи ні.

5.2 Основні правові питання

Особи, відповідальні за створення ММС, повинні отримати відповіді на наступні юридичні питання:

5.2.1 Чи дозволяє закон створення ММС?

Сучасне європейське законодавство не має норм, які б чітко забороняли ММС. Але існує загальний правовий принцип, відповідно до якого публічні органи повинні самостійно реалізовувати свої повноваження. Отже, поділ цих повноважень з іншими ОМС або їх делегування новому органу ММС є неможливим поза межами відповідного рамкового законодавства.

Спеціальні норми законодавства про ММС забезпечуватимуть створення необхідних рамкових умов. ММС має стати частиною муніципального права. В унітарних державах це буде єдине законодавство, згідно з яким існуватимуть різні типи співробітництва між громадами. У федеративних державах (наприклад, Німеччина, Швейцарія) питання ММС належать до сфери компетенції регіонів (землі чи кантони). У таких країнах як Італія, Іспанія регіональні органи влади можуть мати відповідні повноваження та власні стратегії щодо залучення громад до міжмуніципального співробітництва.

За відсутності спеціальних норм про ММС та одночасно чіткої заборони щодо створення ММС, необхідно визначити, що саме дозволяє законодавство у цілому, та визначити можливі методи співпраці між юридичними особами, які також можуть бути релевантними для муніципалітетів, навіть якщо це законодавство не розроблялося спеціально для них.

Досвід свідчить, що положення законодавства, присвячені саме ММС, не є абсолютно необхідними, якщо існує чітке політичне замовлення на розвиток ММС та якщо муніципалітети можуть вільно застосовувати звичайні правові інструменти. Завжди існує можливість застосування неформальних «усних домовленостей» або різноманітних форм контрактів.

5.2.2 Які муніципалітети можуть бути залучені до ММС?

Чи існує юридична процедура для створення переліку громад, які повинні або можуть співпрацювати? Чи керівництво ОМС є вільним в узгодженні кількості громад-учасниць та умов ММС (наприклад, якщо вони не мають спільних кордонів)? Ці питання є ключовими.

В окремих країнах параметри, в межах яких муніципалітети повинні ухвалювати рішення про свою участь у ММС або про відмову від нього, визначені рішенням уряду. Таке рішення ухвалюється після консультації з відповідними керівниками ОМС.

Приклад

У Франції певні форми ММС можуть використовуватися лише у тому випадку, коли населення у межах відповідної території перевищує певну чисельність. Так звані «сильно інтегровані міські громади» повинні мати чисельність населення не меншу ніж 500000 мешканців.

Закон також може визначити раціональні або оптимальні параметри для започаткування ММС, наприклад, географічна сфера функціонування ММС, чисельність населення, мінімальний бюджет.

5.2.3 Процедура ухвалення рішення про започаткування ММС

Кожна структура ММС повинна створюватись на основі формального рішення громад-партнерів. Закон може визначити:

- ухвалення місцевими радами своїх рішень простою більшістю голосів (50% плюс один голос), абсолютною більшістю або кваліфікованою більшістю (наприклад, дві третини голосів та половина членів ради);
- можливість або обов'язковість референдуму. У разі проведення референдуму необхідно визначитись, хто повинен мати право голосу та чи обов'язковим до виконання є результат референдуму;
- точні процедури для забезпечення прозорості рішень для громадян та виборних посадових осіб;
- будь-які системні дослідження з таких питань, як розмір, компетенції та фінансова забезпеченість запланованого ММС;
- як саме ухвалюється рішення про офіційне заснування ММС в ОМС (наприклад, після голосування) або через видання офіційного акту відповідним органом державної влади.

5.2.4 Об'єкт ММС

ММС означає співпрацю у визначених галузях. Ці галузі є, власне, підставою для ініціювання ММС; вони дають сенс та практичне наповнення усім новоствореним інституціям. Об'єкт ММС у рамках обраних галузей визначатиме компетенцію органів, уповноважених реалізовувати ММС.

Базовий принцип полягає у тому, що лише «муніципальні компетенції» можуть бути об'єктом ММС та можуть делегуватися новій юридичній структурі, якій доручено реалізацію ММС. Закон може містити перелік мі-

німальних обов'язкових компетенцій для окремих форм ММС, зокрема, для найбільш інтегрованих (наприклад, економічний розвиток, міське планування та громадський транспорт).

Закон може також передбачати, що окремі муніципальні функції (наприклад, акти цивільного стану та реєстри виборців) не можуть делегуватися органам ММС та повинні залишатися у віданні мера або муніципальних зборів.

Важливим, але й одночасно важким завданням є точне визначення кожного окремого повноваження. Загальна термінологія для позначення різних галузей є неточною (наприклад, охорона довкілля, економічний розвиток, культура). Статут ММС повинен визначати точний зміст кожної окремої галузі для чіткого позначення їх меж.

Абсолютно необхідно мати чіткі та юридично коректні визначення компетенцій структур ММС аби уникнути суперечок, юридичних колізій або непотрібної конкуренції між ОМС та органом ММС.

Цілком логічною є вимога, відповідно до якої повноваження ММС як і повноваження ОМС, «повинні бути повними та виключними» (Європейська хартія місцевого самоврядування, ст. 4). Насправді ж застосовується принцип «субсидіарності». Наприклад, об'єкти спортивної інфраструктури, громадські бібліотеки та роботи з утримання доріг можуть одночасно містити елементи компетенції ОМС та компетенції ММС.

Закон може надавати ОМС право вирішувати, що у таких галузях певні послуги та об'єкти можуть бути чітко делеговані ММС через те, що вони є предметом «міжмуніципального інтересу» та мають певний розмір. Інші послуги та об'єкти при цьому залишаються у сфері повноважень ОМС.

5.2.5 Правовий статус та організація

Якщо ММС отримує форму певної інституції, у законі повинні бути достатньо детально сформульовані її юридичні елементи. Необхідно ухвалити положення про органи ММС.

ММС у такому форматі матиме **відповідний орган (представницький орган або орган управління)**. У зв'язку з цим постають такі ключові питання:

- чи повинні члени ради ММС бути депутатами місцевих рад чи ні?
- скільки представників кожна громада повинна мати в структурі (органі управління) ММС (наприклад, однакова кількість, пропорційно до кількості населення або розміру місцевого бюджету, інші критерії)?
- чи є зрозумілим статус членів ради ММС (наприклад, статус ідентичний статусу депутатів місцевих рад чи ні)?
- яким чином рада ММС повинна призначати голову виконавчого органу ММС? Чи може він бути мером або виборним представником одного з ОМС чи ні? Якою повинна бути оплата його праці?

5.2.6 Правова основа для бюджетної та фінансової організації ММС

Закон визначатиме пряму залежність бюджету ММС та фінансової

системи від правової форми, обраної для ММС.

Існує декілька можливостей, а саме:

1. Бюджет ММС з використанням норм щодо муніципального бюджету.

2. Бюджет ММС зі спеціальними нормами (наприклад, якщо послуга надається на комерційній основі).

3. Правила звітності для приватних юридичних осіб (наприклад, для компаній або неурядових організацій).

Які фінансові ресурси можуть бути надані для ММС? Правова основа бюджетної та фінансової системи залежатиме від мети ММС та його здатності генерувати прибутки.

ДЖЕРЕЛА НАДХОДЖЕНЬ	КОМЕНТАР
<i>Муніципальні гранти</i>	<i>Сума може бути пропорційною до: кількості населення; користувачів послуг; фінансових ресурсів; фізичних критеріїв (наприклад, довжина доріг)</i>
<i>Загальні місцеві податки</i>	<i>Додатково до існуючих місцевих податків або їх частини</i>
<i>Спеціальні податки</i>	<i>Для конкретних функцій, наприклад, для збору сміття, що передбачає безпосереднє надання послуг населенню.</i>
<i>Збори та ціни</i>	<i>За надання послуг, які є зрозумілим продуктом для користувачів</i>
<i>Державні трансферти</i>	<i>Зазвичай вони надаються відповідно до пріоритетів уряду. NB! Не рекомендується пряме перерахування державних трансфертів окремим ОМС з подальшим їх перерахуванням на адресу ММС .</i>
<i>Позики</i>	<i>Чи повинні органи ММС мати право вести переговори про отримання позик? Хто буде нести відповідальність? Яким чином буде контролюватися заборгованість?</i>

5.2.7 Кадри

ММС повинно виконувати завдання, які ОМС не можуть виконувати самотужки або достатньо ефективно. Їм потрібні професійні та кваліфіковані кадри. У випадках, коли причиною неякісної роботи ОМС є недостатньо підготовлені та недостатньо мотивовані кадри, буде наївним сподіватися на відмінні результати після переведення цих самих працівників до структур ММС. Слід наголосити, що громадяни будуть очікувати від ММС високих стандартів роботи.

Питанням кадрів слід приділити серйозну увагу, адже вони можуть бути вирішальним фактором у обранні тієї чи іншої правової форми (наприклад, окрема юридична особа). Може бути обрано наступні форми роботи:

1. Орган з реалізації ММС набирає свої власні кадри:

- працівники цього органу мають статус службовців, або
- вони є найманими працівниками, статус яких регулюється трудовим законодавством.

2. Структури ММС не мають власних кадрів:

- завдання ММС виконуються службовцями одного або кількох ОМС-партнерів;
- контракт визначає спосіб розрахунку та фінансування витрат щодо роботи з кадрами.

У випадках, коли орган ММС здатен набирати, готувати та утримувати власні кадри, він може мати більше можливостей для того, щоб відібрати професійних фахівців на відповідні посади. Органи ММС при цьому не будуть обмежені нормами з управління персоналу, які застосовуються у державному секторі.

5.2.8 Юридичний та фінансовий контроль

Цей вид контролю залежить від чинного законодавства та від форми ММС.

Громади-засновниці ММС, як правило, не зобов'язані створювати механізми для здійснення такого контролю. **Але вони можуть бажати контролювати функціонування ММС аби визначити, яка правова форма є більш прийнятною.** Контроль допомагає краще забезпечити прозорість, об'єктивність та ефективність ММС.

З іншого боку, громади можуть віддавати перевагу правовій формі, яка є більш гнучкою (тобто, де існує менш жорсткий контроль).

Громади можуть здійснювати загальний контроль за функціонуванням ММС через своїх представників у раді ММС. Закон може вимагати від органу ММС складання щорічного звіту та його надання кожному окремому ОМС, який бере участь у ММС. Більш детально це питання може бути врегульовано статутом.

5.2.9 Інші юридичні аспекти

Існують також інші юридичні аспекти, які можуть бути важливими, а саме:

- чи повинно застосовуватись законодавство про державні закупівлі?
- який саме суд (адміністративний) чи інший уповноважений орган буде розглядати суперечки, пов'язані з діяльністю у рамках ММС?
- яку відповідальність несуть працівники органу ММС: цивільну, адміністративну, кримінальну?

5.3 Різні правові форми

У країнах Європи існують різні форми ММС. Це не означає, що в одній країні можна зустріти усі категорії або що у кожній країні існує лише одна форма ММС. Законодавство може передбачати декілька форм та неформальних типів ММС, які можуть застосовуватись в різних ситуаціях.

П'ЯТЬ ОСНОВНИХ ПРАВОВИХ ФОРМ ММС

1. Неформальне ММС.

2. Контракт.

3. Муніципальне підприємство.

4. Моно- або багатоцільова група.

5. Інтегрована територіальна структура.

Окрема громада може співпрацювати з іншими громадами у різних галузях. Наприклад, функції ММС у таких галузях, як водопостачання, збір сміття та економічний розвиток можуть виконуватися у різних правових формах.

Під час розроблення положень національного законодавства про ММС або необхідно обговорити питання створення можливої **моделі ММС?**

5.3.1 Неформальні правові форми

Неформальні правові форми мають дуже велике практичне значення, вони часто є першим кроком до створення інституції ММС. Неформальні правові форми базуються на відносинах між керівниками ОМС та спрямовані на створення певної форми партнерства для вирішення практичних питань.

Однією з цих форм можуть бути регулярні зустрічі для:

- обговорення питань, важливих для усіх учасників;
- обміну інформацією або досвідом;
- координації заходів у певних галузях (наприклад, захист довкілля, утримання закладів освіти тощо).

Такі зустрічі можуть відбуватися на політичному рівні за участі мерів та їх заступників або навіть у форматі спільних зустрічей депутатів місцевих рад. Вони також можуть відбуватися на адміністративному рівні.

Неформальні правові форми залежать від рішень керівництва ОМС та від спільних завдань і політичних взаємовідносин у кожному конкретному випадку. Цей вид «усної домовленості» є **особливо корисною формою співробітництва між невеликою кількістю громад.**

Цим формам не потрібна юридична база тому, що вони не можуть генерувати рішення, які мають зобов'язуючі юридичні наслідки для громадян або для керівників структур, які надають публічні послуги. Вони також не вимагають фінансування з державного та місцевого бюджетів. Їх результатом є не формалізовані рішення, а «джентльменські угоди», які не мають обов'язкового характеру.

Ми не повинні недооцінювати ці неформальні форми співробітництва., адже їх легко ініціювати та припиняти. Вони можуть стати основою для більш формалізованих відносин. Неформальна домовленість може дати необхідний результат навіть у важливих питаннях.

5.3.2 Контракт

Найпростішим шляхом налагодження співробітництва є досягнення домовленості. Вона може бути неформальною, як було зазначено вище. Також може бути укладено контракт. Таким чином, може бути забезпечено юридичну надійність та обов'язок сторін щодо чіткого визначення спільної діяльності та шляхів її реалізації.

Такі контракти базуються на принципі муніципальної автономії. Юридичний принцип автономії ОМС полягає у тому, що вони мають право укладати угоди з усіх питань місцевого рівня. Визнання цього принципу «вільного укладання контрактів» може бути різним у різних країнах. Цей принцип не може бути чітко викладений у законодавстві, тому що він не є обов'язковим. Слід зазначити, що ОМС мають право вирішувати усі питання, що стосуються життя громади, якщо це не заборонено чинним законодавством, або якщо ці повноваження не надані іншим органам публічної влади. Звичайно, ОМС мають поважати закон в процесі підготовки контракту.

Щодо процедур, то особливу увагу слід звернути на два аспекти:

1. Слід враховувати адміністративні правила, встановлені законодавством кожної країни, зокрема щодо делегування відповідній посадовій особі права на підписання угоди з питань ММС.

2. Другий аспект стосується наявності чи відсутності вимоги щодо дотримання законодавства з державних закупівель. Одночасно слід відрізнити ММС від надання комунальних послуг одним ОМС іншому.

Хоча контракти про надання послуг, які регулюють суто «комерційні» стосунки, у яких один ОМС «продає» свої послуги іншим органам, можуть розглядатися як «м'яка» форма співробітництва, але вони не є формою між-муніципального співробітництва, оскільки носять виключно двосторонній характер для регулювання окремих технічних завдань.

Зовсім інші риси носить співробітництво, за якого відбувається взаємний обмін кадрами для виконання певних завдань.

Деякі муніципалітети у Македонії надають один одному добре кваліфікованих професійних фахівців в окремих галузях (наприклад, міське планування, податкова служба, соціальний захист).

З метою уникнення процедур конкурсного відбору ОМС може утворити юридичну особу (на засадах публічного або приватного права), яка буде уповноважена займатися питаннями співробітництва у цій галузі. В такому випадку відповідні ОМС можуть надавати один одному послуги без дотри-

мання процедур державних закупівель, оскільки їх відносини класифікуються як «внутрішні», що має бути відокремлено від правил ринкової економіки.

Щодо контрактів (угод), то вони можуть покривати тільки ті питання, що відносяться до сфери компетенції органів місцевого самоврядування. Наприклад, ОМС не уповноважені змінювати юридичні правила стягнення податків або реєстрації сімейного становища; але вони можуть схвалювати рішення щодо поділу приміщень, кадрів або витрат для здійснення цих повноважень. Делегування окремих функцій, визначених законом, таким контрактом заборонено, якщо закон не передбачає цього.

Приклад

Якщо законом визначено, що функції вирішення питань щодо місцевого планування відносяться до сфери компетенції ОМС, вони (функції) не можуть бути делеговані іншому органу місцевого самоврядування або органу ММС. Разом з тим, технічні питання щодо планування можуть вирішуватися органом ММС або працівниками іншого органу місцевого самоврядування на контрактних засадах.

Важливо чітко прописати положення контракту з метою уникнення конфліктів або проблем з їх тлумаченням.

Чи буде цей контракт здійснюватися на засадах публічного або приватного права? Відповідь на це питання залежить від залучених суб'єктів. Коли немає необхідності дотримання процедур державних закупівель, виконання інших адміністративних процедур є необхідним. З огляду на його предмет, контракт щодо співробітництва між двома органами місцевого самоврядування зазвичай є контрактом публічного права. Слід зазначити, що можливі суперечки мають вирішуватись саме адміністративними судами у випадку, якщо контракт є публічним, або цивільними судами, якщо контракт є приватним. Отже, можливі два шляхи вирішення суперечок в окремих судах в залежності від типу контракту.

Така процедура є найбільш гнучкою. Немає жодних вимог щодо переговорів стосовно підготовки такого контракту: він може бути або постійним з необмеженим терміном дії, або короткостроковим з можливістю продовження його дії. Контракт є особливо важливим при залученні до ММС малої кількості громад-партнерів; також він може бути використаним за інших умов. Існують численні приклади контрактів:

- контракти про виконання специфічного одноразового завдання, наприклад, для організації культурної події (наприклад, музичний фестиваль) або спортивних змагань;
- організація перевезення школярів автобусами;
- утримання історичних пам'яток, торгівельної зони або промислового об'єкту;
- спільне виконання роботи визначеними службовцями декількох ОМС;

• підтримка транскордонного співробітництва (наприклад, в угодах про партнерство між ОМС різних країн або як частина єврорегіону).

Приклад

ТИПОВІЙ ЗМІСТ УГОДИ/КОНТРАКТУ

- визначення партнерів;
- законодавство у цій сфері (якщо існує окреме);
- мета договору;
- термін дії;
- сфери та межі дії;
- права та обов'язки сторін;
- процедури щодо діяльності правління (у випадку існування);
- процедури щодо діяльності наглядової ради (у випадку існування);
- вибори керівника;
- управління діяльністю;
- бюджет, питання бухгалтерії та обліку (у разі необхідності);
- внесок кожної із сторін;
- право власності, використання, розподілу та отримання результату (для послуг, що надаються в рамках ММС);
- обов'язки сторін;
- внесення змін до угоди;
- участь або відмова від участі у виконанні угоди одного з партнерів;
- розірвання угоди;
- вирішення суперечок;
- нагляд/контроль;
- моніторинг та оцінка механізмів (у разі необхідності);
- робочий план та впровадження (у разі необхідності).

5.3.3 Приватно-правові структури

Правові форми для неурядових організацій визначаються нормами цивільного права і також можуть використовуватись для організації ММС. Ця формула є дуже гнучкою і широко застосовується в окремих країнах (наприклад, у Франції).

Управління фінансовими ресурсами асоціацій здійснюється у відповідності з загальними нормами бухгалтерської звітності. Одночасно, слід зазначити наступне:

• **асоціація є адекватною моделлю** для організації культурних подій, створення агенцій місцевого розвитку, туристичних бюро, управління спортивними об'єктами тощо;

• **асоціація не є оптимальним рішенням** для розвитку інфраструктури (водопостачання, збір сміття, система міського громадського транспорту).

Ризики стосуються головним чином питань набору кадрів тому, що особисті зв'язки можуть бути більш важливими за професійні здобутки, а також фінансової сфери, у якій є можливим неякісний менеджмент, що може

привести до банкрутства. Ось чому важливе значення у цьому питанні набуває саме контроль.

Через ці ризики траплялися ситуації, коли аудиторські структури та суди з фінансових питань критично ставилися до цієї правової форми ММС.

5.3.4 Компанія

Законодавство деяких країн дозволяє або не забороняє, створення господарських товариств (компаній). Декілька ОМС, що представляють навіть різні країни, можуть разом утворити компанію та стати її співвласниками. Ця компанія зможе працювати на території відповідних ОМС відповідно до свого статуту.

Є логічним, що ця правова форма використовується для оформлення заходів та послуг, які генерують достатньо прибутку та потребують лише незначної фінансової підтримки від відповідних ОМС. Такими послугами можуть бути водопостачання, водовідведення, збір та утилізація сміття, громадський транспорт, торгівельні ярмарки, опалення, житлове господарство, створення та управління зонами розвитку тощо.

У Франції існують приблизно 1200 «компаній з обмеженою відповідальністю». Не менше 15% статутного капіталу таких компаній належать приватним інвесторам, а більша частина статутного капіталу (50,1%) належить державі (або ОМС). Деякі з цих компаній було створено групою громад. Діяльність цих компаній у більшості випадків здійснюється спільно ОМС та приватними партнерами. Навіть у цьому випадку ці компанії можуть укладати контракти про надання послуг з ОМС, які є їх співвласниками.

Компанія може укладати контракти з відповідними ОМС про управління процесом надання послуг технічної інфраструктури. Ця правова форма відрізняється від приватизації, оскільки ця компанія залишається муніципальною.

Популярною формою надання муніципальних послуг є концесія. Одночасно постає питання: якщо орган ММС делегує свої функції приватній компанії, який тоді сенс у тому, щоб створювати структури ММС?

Основна проблема полягає у тому, що приватний інвестор може бути незацікавлений в укладанні контрактів з окремими громадами, враховуючи малу чисельність їх населення. Типовий постачальник послуг завжди шукає великий ринок, єдине джерело фінансування, однотипне обладнання, підготовлених фахівців, єдиний резервуар для води або водонапірну вежу. Усі ці фактори не можуть бути безпроблемно розбиті на кілька малих сегментів. Відповідно, створення органу ММС може бути способом посилення переговорної позиції громад та забезпечення зацікавленості з боку постачальників послуг.

Існує також інша, менш цілісна правова форма, яка може бути обра-

на через ті самі причини. Декілька громад можуть укласти окремі, але ідентичні контракти з приватною компанією. У такому випадку для кожної послуги призначається один менеджер (компанія).

Три муніципалітети середнього розміру можуть оголосити один і той самий тендер на створення та утримання мережі кабельного телебачення та підписати один і той самий контракт. Через спільну процедуру укладення контракту є достатня кількість потенційних клієнтів для забезпечення рентабельності інвестицій, високого технічного рівня та належної якості послуг.

Такі правові форми є популярними серед комерційних компаній завдяки таким перевагам, як гнучкість фінансового та кадрового менеджменту, технологічність та ефективний менеджмент. Компанія може найняти усіх необхідних фахівців та техніків за ринковими цінами; вона може легко співпрацювати з іншими компаніями для забезпечення, наприклад, свого доступу до сучасних технологій у певній галузі.

Так само, як і у випадку з асоціаціями, ця правова форма також має певні ризики, які інколи можуть бути доволі високими. До них належать не-ефективний менеджмент, банкрутство та можлива цивільна та кримінальна відповідальність менеджерів. Як у будь-якій організації, ці ризики необхідно належним чином оцінювати та керувати ними.

5.3.5 Моно- або багаточільова структура

Законодавство повинне містити чіткі норми стосовно даної форми ММС. Форма та зміст такої структури будуть залежати безпосередньо від національного законодавства. Вона є свого роду «публічно-правовою компанією» з обмеженими та чітко визначеними повноваженнями.

ІНСТИТУЦІЇ ММС В ІТАЛІЇ

Закон про місцеве врядування від 1999 р. визначає наступні іформи ММС:

1. Спільне управління функціями через домовленості, що не передбачає створення нового органу ММС. Головною метою є заощадження коштів завдяки більшому обсягу діяльності та інтеграція робочих заходів за двома різними методами, які можуть співіснувати у межах одного партнерства:

- a) трансфер персоналу;***
- b) делегування функцій одному з муніципалітетів.***

2. Асоціація як публічно-правовий орган має усі операційні можливості для виконання делегованих муніципальних функцій. Вона враховує автономію муніципалітетів, оскільки її інституційна організація не диктується законодавством, а визначається політичними рішеннями самих муніципалітетів. Асоціація може вільно регулювати такі питання:

- а) питання власної організації;*
- б) виконання доручених функцій;*
- в) фінансові відносини між муніципалітетами-партнерами.*

3. ММС в межах гірських громад, що має обслуговувати саме гірські райони, надавати спільні послуги та виконувати спільні функції з іншими громадами.

Джерело: Олена Зуффада та Еуженіо Каперкіоне (2003)

Такі структури можуть бути моно- або багатоцільовими: вони мають специфічні технічні повноваження для надання публічних послуг технічного характеру (наприклад, водопостачання, водовідведення, збір та утилізація сміття, громадський транспорт, комунальне опалення, управління зонами розвитку).

Створюючи таку правову форму, ОМС передають одну або декілька своїх функцій органу ММС та втрачають оперативний контроль над їх виконанням. Ці функції переходять в управління ММС. Проте, ОМС зберігають стратегічний контроль, тому що їх представники працюють у складі ради ММС, а також тому, що громади можуть виділяти гранти для фінансування ММС.

Закон може дозволяти обрання до складу ради ММС осіб, які не обіймають посади у місцевих радах. Керівник органу ММС та його заступник обираються радою ММС. Вони можуть бути мерами громад-партнерів, залежно від чинного законодавства конкретної країни.

Ресурси залежать від того, за які послуги відповідає орган ММС. До ресурсів можуть належати доходи від продажу послуг, збори, гранти, внески громад-партнерів, урядові трансферти та позики.

До сфери діяльності такої компанії можуть входити питання соціально-го захисту, охорони здоров'я, захисту довкілля, економічного розвитку тощо.

ММС такого типу здатне забезпечувати виконання будь-яких функцій, якщо воно буде стабільно отримувати субсидії від громад або уряду для фінансування необхідних витрат.

5.3.6 Інтегрована територіальна структура

ОМС-засновники цього типу ММС вважають за необхідне запровадження на їх території спільної політики щодо виконання стратегічних функцій або розвитку спільної інфраструктури. Завдання ММС у цьому випадку полягатиме у покращенні конкурентоспроможності відповідних територій.

Ця правова форма є найбільш інституціоналізованою, вона виглядає майже як новий рівень місцевого самоврядування. Цей варіант має сильне політичне підґрунтя, оскільки орган ММС у цьому випадку буде виконувати стратегічні функції в основних сферах діяльності громад-партнерів. Делеговані повноваження будуть викладені у статуті кожного такого органу.

Закон може містити мінімальний перелік обов'язкових повноважень, зокрема у галузі економічного розвитку та міського планування, та дозволяти ОМС делегувати інші функції, якщо це не заборонено діючим законодавством. Тому кількість та зміст функцій кожного такого органу ММС будуть різними, але вони завжди матимуть велике значення.

Інтегрована територіальна інституція ММС може планувати спільну стратегію економічного розвитку для усієї території усіх громад-партнерів. Це робить територію більш привабливою для бізнесу та інвесторів, заохочує додаткові інвестиції та вирішує проблему інтеграції, пов'язану з наявністю у окремих громад різних стратегій економічного розвитку.

Ресурси такої структури повинні бути достатніми для гарантування автономії, до них можуть належати загальні місцеві податки, доходи від надання послуг, збори, гранти уряду тощо. Такі інституції здатні отримувати фінансові позики.

Такий тип ММС свідчить про більш високий рівень співпраці та інтеграції між ОМС та зазвичай забезпечує більш високий рівень доходів.

Система фінансового вирівнювання може бути створена у межах території, охопленої ММС, у такий спосіб, за якого менш забезпечені фінансовими ресурсами громади можуть отримувати додаткові ресурси через перерозподіл податкових надходжень.

5.4 Обрання оптимальної правової форми

Обрання правової форми ММС є **стратегічним рішенням** з огляду на можливі наслідки цього вибору. Мова йде про політичний компроміс, який дозволяє громадам розпочати співробітництво. Правова форма ММС визначає його ефективність та результати.

Отримання ММС своєї «правової ідентичності» є вирішальним моментом.

Ось чому посадові особи ОМС мають забезпечити ґрунтовне вивчення усіх правових аспектів створення ММС. Для цього необхідна ґрунтовна «оцінка юридичних наслідків» правової форми, яка може бути обрана. Така оцінка буде важливою частиною ТЕО.

Кейс-аналіз засвідчує, що для ініціювання, започаткування та реалізації ММС використовуються різноманітні варіанти. Якщо закон дозволяє робити вибір, важливо не ухвалювати рішення про правову форму ММС занадто швидко. Рішення повинне стати логічним наслідком багатьох інших елементів.

ЛОГІЧНО ОБҐРУНТОВАНИЙ ПРОЦЕС «КРОК ЗА КРОКОМ»

1. Визначення точних цілей співпраці

• Чому різні муніципалітети повинні брати участь у ММС? Якими є цілі ММС?

Наскільки амбітним має бути проект?

2. Визначення галузі ММС

• Цілі та послуги / обладнання – необхідно чітко зазначити.

3. Аналіз можливих фінансових ресурсів

• Фінансові ресурси є безпосередньо пов'язаними зі змістом послуги. Деякі муніципальні послуги мають власні ресурси (наприклад, надходження від їх продажу або водопостачання, збір сміття, транспорт тощо) або для них є можливим стягнення спеціальних податків (наприклад, утилізація сміття). Інвестиційні програми можуть отримувати підтримку від уряду, міжнародних фінансових та донорських організацій.

• Необхідно дати відповідь на наступне запитання: ММС буде мати власні доходи, отримуватиме внески від громад-партнерів або буде існувати комбінація цих двох варіантів? Фінансові питання повинні обговорюватись на ранній стадії тому, що вони є вирішальними для життєздатності ММС. Вони мають безпосередні наслідки для правової форми та фінансового режиму діяльності.

4. Перелік інших важливих компонентів

• Важливо повністю усвідомлювати наслідки обраних норм для працівників, організації управління, процесів укладання контрактів тощо. Який статус повинні мати працівники – приватно- чи цивільно-правовий? Які адміністративні рішення є більш зручними?

5. Аналіз різних правових форм

• Ця інформація повинна допомогти проаналізувати та оцінити усі наявні правові форми та обрати найкращу. Корисним також може бути вивчення декількох вже існуючих органів ММС для оцінки практичного функціонування кожної правової форми.

6. Обрання оптимальної форми

• Правова форма повинна підходити як за технічними критеріями, так і з огляду на необхідні для ММС політичні компроміси.

ІНСТИТУЦІЙНІ МОДЕЛІ

ІНСТИТУЦІЙНІ МОДЕЛІ	КОМПЕТЕНЦІЇ/ ПОВНОВАЖЕННЯ	СТАТУС / ОРГАНИ	ФІНАНСИ / ПЕРСОНАЛ	КОНТРОЛЬ
КОНТРАКТ	Може вирішувати широкий спектр проблем, але не є оптимальним рішенням для складних питань.	Звичайні правила , які застосовуються для угод ОМС.	Бюджет ОМС, які беруть участь у ММС. Немає спеціальних працівників.	Процедури, які встановлюються ОМС.
НЕДЕРЖАВНІ ОРГАНИ (асоціація / неурядова організація)	Широкий спектр можливостей: культурні заходи, утримання соціальних та навчальних закладів	Чинне законодавство.	Внески громаді; гранти з інших бюджетів. Працівники мають звичайні трудові угоди відповідно до вимог трудового законодавства.	Контроль за рішеннями муніципалітетів здійснюється з боку відповідних державних органів.
КОМПАНІЯ	Для специфічної діяльності, яка має власні джерела доходів, наприклад, водопостачання, вивід та утилізація твердих побутових відходів, транспорт	Згідно чинного законодавства: - ОМС прямо пов'язані з наданням послуг; - делегування окремих повноважень.	Власні доходи через збори та ціни; комерційна звітність Працівники мають звичайну трудову угоду відповідно до трудового законодавства.	Контроль за діяльністю компанії відповідно до вимог господарського законодавства.
МОНО- АБО БАГАТОЦІЛЬОВИЙ ПУБЛІЧНИЙ ОРГАН	Передача органами місцевого самоврядування будь-яких повноважень: - факультативні або навіть обов'язкові; - закон може забороняти делегування окремих повноважень.	Статус юр. особи. Рада ММС обирається місцевими радами. Голова обирається радою ММС.	Залежить від виду послуги: збори; муніципальні внески; державні трансферти. Працівники мають публ. або прив. статус у залежності від виду послуги.	Певний контроль з боку відповідних органів державної влади, які мають представників у раді ММС. Загальний контроль: юридичний та фінансовий.
ІНТЕГРОВАНІЙ ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ орган (орган територіального співробітництва)	Див. вище, але може отримати декілька важливим повноважень.	Статус юр. особи. Рада обирається місцевими зборами. Голова обирається радою ММС.	Див. вище. Повинні мати власні ресурси: податки, збори, державні трансферти.	Певний контроль з боку ОМС, які мають представників у раді ММС. Загальний контроль з боку відповідних органів державної влади: юридичний та фінансовий.

6. ФІНАНСУВАННЯ ММС

Фінансове питання може бути **головною причиною** для створення ММС або для відмови від цієї ідеї. Теоретично, об'єднання зусиль декількох громад, які будуть об'єднувати свої ресурси та отримують під власну відповідальність більшу інфраструктуру, є рішенням, від якого можуть виграти усі учасники. Але співпраця у вигляді спільного використання податкових надходжень не є спонтаним політичним рішенням. Ефективне співробітництво має чимало передумов як технічного, так і психологічного характеру, які не завжди є очевидними. Воно вимагає кваліфікації, яка не завжди є у муніципальних службовців.

Окрім цього, нелегко організувати спільні заходи, які допомагають заощаджувати кошти. Можуть існувати побоювання, що ММС буде асиметричним і що окремі громади-партнери отримують більше переваг (фінансових, публічне визнання тощо), ніж інші.

Тому ініціатори ММС постійно демонструвати, що ММС відповідає загальним інтересам, адже:

- усі партнери можуть заощаджувати кошти для отримання певних послуг та використовувати їх для удосконалення інших послуг або для інвестицій у інфраструктуру;
- ММС відкриває шляхи для отримання більших трансфертів від уряду та надходжень з інших джерел;
- воно може створювати необхідні умови для залучення інвестицій у муніципальний сектор.

Приклад

ПОЛЬЩА: ММС ЯК ЗАСІБ ДОСТУПУ ДО ФОНДІВ ЄС

У Польщі місцеві об'єднання груп муніципалітетів створювались для того, щоб створити можливість освоєння коштів з фондів ЄС. Об'єднання громад Верхня Раба та Кракова було створено для вирішення проблеми забруднення водних ресурсів у басейні річки Раба. Планувалося побудувати заводи для обробки стічних вод та санітарні водогони. Завдяки створенню згаданих «об'єднань» муніципалітети змогли подати заявку на отримання коштів, обсяг яких був би занадто великим для одного муніципалітету.

Джерело: ПРООН (2006)

6.1 Фінансові переваги ММС

Само по собі ММС не є процесом, який забезпечує заощадження коштів. Але у той же час ММС має потенційні переваги фінансового характеру. ММС може допомогти громадам-партнерам:

- спільно фінансувати адміністративні витрати (наприклад, витрати на персонал);
- зменшити витрати на одиницю продукції та підвищити якість послуг через заощадження витрат на більшому обсязі продукції у використанні обладнання та персоналу;

- залучати інвестиції, передбачені для проектів, які повинні мати певний мінімально необхідний обсяг (наприклад, структурні фонди ЄС, інші міжнародні фінансові та донорські організації);
- у деяких країнах — залучати додаткові кошти, які пропонуються для мотивації до співпраці (наприклад, для фінансування попередніх досліджень або необхідного для початку роботи обладнання);
- покращувати економічні показники через більш ефективну координацію діяльності з питань планування та захисту довкілля.

Для досягнення цих цілей необхідно буде обрати відповідні рамкові умови фінансової підтримки.

6.2 Варіанти фінансових рамкових умов

Вибір фінансових рамкових умов для ММС залежить від послідовності рішень про:

- форму співробітництва;
- типи послуг, охоплених ММС;
- типи доходів, оптимальний для послуги.

6.2.1 *Форми співробітництва: контракти або новостворені органи*

ММС може бути реалізовано у наступних форматах:

- контракти, за якими один ОМС надає певні послуги мешканцям іншої громади. У цьому випадку постає питання: як ОМС відшкодовуються витрати з надання послуг громадянам, які не є його платниками податків? або
- орган з ММС, створений для обслуговування населення двох та більше громад. У цьому випадку постає інше питання: яким чином має забезпечуватися фінансування цього органу — прямими доходами, внесками з бюджетів громадами-засновниками (якщо так, то на якій основі) або іншими шляхами?

6.2.2 *Мета ММС*

Головна мета створення ММС може бути різною. У зв'язку з цим слід виділяти:

- управління послугами технічного характеру (водопостачання, санітарні послуги, утилізація відходів, опалення або громадський транспорт);
- надання соціальних послуг (освіта, медичні послуги, соціальний захист);
- спільного використання адміністративних ресурсів (юридичні послуги, фахівці з управління персоналом, бухгалтери тощо);
- підготовка планів економічного розвитку.

Кожна з цих цілей заслуговує на окремий підхід до фінансування та розподілу витрат.

6.2.3 Джерела доходів

Комунальні послуги незалежно від того, надаються вони через ММС чи ні, мають стандартний набір джерел фінансування:

- збори з отримувачів послуг;
- місцеві податки, які стягуються ОМС та залишаються у їх бюджеті;
- міжурядові трансферти, які складаються з загальних та цільових грантів або частини надходжень від спеціальних національних податків;
- збори за отримання дозволів, ліцензій та сплата за інші адміністративні процедури;
- довго - та середньострокові позики для фінансування капітальних інвестицій;

короткострокові позики для усунення дефіциту ліквідності.

Під час обрання оптимального джерела доходів для фінансування послуг ММС перш за все береться до уваги **збалансованість фінансування** між споживачами та платниками податків. Споживачі платять за послуги. Одночасно розмір зборів за ці послуги залежить, як правило, від обсягу споживання. Платники податків сплачують національні або місцеві податки, які стягуються на певній основі (рівень доходів платника, вартість майна, придбання товарів та послуг тощо), що не має прямого зв'язку з їх особистим споживанням відповідної послуги.

Участь платників податків у фінансуванні витрат ММС повинна, зазвичай, відбуватися у формі трансфертів між різними органами управління (гранти та розподіл надходжень). Ця участь може існувати у наступних випадках:

- надання послуги вважається таким, що відповідає національним та місцевим інтересам;
- національне фінансування вирівнює диспропорції у рівні доходів на місцях та у якості послуг, що надаються.

Баланс між цими джерелами доходів змінюється відповідно до головної мети ММС.

6.3 Послуги технічного характеру

6.3.1 Коли за послугу потрібно платити

Послуги технічного характеру зазвичай розглядаються як приватний товар і продаються споживачам. Розмір плати за послугу залежить від обсягу споживання. Це певною мірою спрощує фінансування, оскільки платежі отримувачів можуть перераховуватись безпосередньо органу ММС (зазвичай, це є муніципальне підприємство), що надає послуги. Разом з тим, у цьому питанні також виникають певні труднощі.

Загальний принцип полягає у тому, що послугу повинні оплачувати ті, хто її отримують. Ось чому збір за отримання послуги має нараховуватись окремому споживачеві, якщо:

- можливо визначити обсяг особистого споживання та виключити не-санкціоноване споживання послуги іншими особами;

- нарахування збору за послуги сприяє підвищенню ефективності через залежність між обсягом споживання та готовністю споживача платити за послуги;

- нарахування збору за послугу не потребує складного адміністрування та спрощує стягнення сплати завдяки можливості відключення боржників (ненадання боржникам відповідних послуг).

6.3.2 Збори та субсидії

Споживачі можуть сплачувати лише частину вартості послуги, а решта витрат може фінансуватись за рахунок субсидії від ОМС та органів державної влади. Такий метод може бути виправданий у наступних випадках:

- певна послуга вважається базовою для забезпечення потреб людини та гідних умов життя.

Соціальна справедливість стверджує, що громадяни не повинні бути позбавлені доступу до певної послуги через нездатність самостійно оплачувати її у повному обсязі.

- послуга може бути корисною для певної особи, але також може мати позитивні чи негативні наслідки для інших осіб.

Збір сміття є послугою для окремих підприємств та домогосподарств, але він також допомагає утримувати довкілля в цілому у належному стані. Громадський транспорт є послугою для кожного пасажера окремо, але він також може допомагати іншим учасникам руху уникати дорожніх заторів. У зв'язку з цим тарифи можуть бути встановлені на рівні, нижчому за собівартість перевезення, аби заохотити громадян користуватися громадським транспортом замість приватних автомобілів. З тієї самої причини тарифи за паркування автотранспорту у центрі міста можуть значно перевищувати собівартість цієї послуги тому, що витрати на усунення заторів та боротьбу з забрудненням навколишнього середовища викликані саме надмірною кількістю транспортних засобів.

У цих випадках можуть застосовуватись різні комбінації зборів та субсидій. Окремі споживачі (фізичні особи) можуть отримувати непрямі субсидії від великих споживачів (промислових підприємств). Громадяни з низьким рівнем доходів можуть бути звільнені від сплати тих чи інших зборів або можуть отримувати певну цільову допомогу для сплати цих зборів.

У багатьох країнах Європи існує система пільг у житловому господарстві, за допомогою яких усувається можливий розрив між фіксованим відсотком доходу домогосподарств та витратами на утримання житлового фонду та оплату послуг технічного характеру (водопостачання, електроенергія, опалення).

6.3.3 Встановлення тарифів

Стягнення зборів за послуги та їх використання доручається самому постачальнику послуг або іншому органу ММС, а розмір тарифів зазвичай визначають самі громади-учасниці ММС. Угода про ММС може передбачати делегування й цього права органу ММС. Якщо це не передбачено іншими нормативно-правовими актами, рішення про зміни тарифів повинні ухвалюватись ОМС або муніципальними зборами, які представляють більшість громадян-споживачів відповідної послуги.

Чи повинні тарифи бути однаковими для усієї території? Собівартість послуг та їх якість можуть відрізнятись у різних громадах, а саме:

- на території однієї громади сміття може вивозитись раз на тиждень, на території іншої – двічі на тиждень;
- витрати громадського транспорту на особу/кілометр можуть бути вищими на периферійних маршрутах через неповне завантаження автобусів;
- витрати на водопостачання у гірських районах можуть бути більш високими, ніж в інших районах.

З огляду на принципи соціальної справедливості або необхідність політичного компромісу ціна може бути встановлена на однаковому для усіх рівні. З іншого боку, підприємства, які розташовані у місцях, які ускладнюють постачання електроенергії та води, повинні сплачувати фактичну вартість цих послуг.

6.3.4 Капітальні витрати

При визначенні розміру зборів за надання послуг зазвичай враховуються усі відповідні витрати, капітальні та операційні, а також витрати на амортизацію обладнання.

Якщо органу ММС делегується надання певної послуги та водночас передаються відповідні активи, право власності на ці активи також передається органу ММС із зобов'язанням сплатити усі борги та амортизаційні витрати. Іншим варіантом є здача відповідного майна в оренду органу ММС, який має сплачувати орендну плату, що покриває відповідні витрати.

На практиці, інвестиційні витрати не завжди фінансуються органом ММС, який надає послуги технічного характеру, та не завжди покриваються зборами за надання цих послуг. Інвестиційні витрати можуть бути настільки високими по відношенню до кількості споживачів послуг, як і суспільне значення цих послуг (зокрема, захист довкілля або економічний розвиток), що громади-партнери можуть вирішити фінансувати ці витрати з власних доходів.

Відповідний інвестиційний проект також може отримати фінансову підтримку від уряду або міжнародних організацій (наприклад, ЄС).

Також може бути доцільно розрізнити стягнення зборів для покриття капітальних та поточних витрат місцевої інфраструктури. Такі послуги та об'єкти, як водовідведення та освітлення вулиць, можуть мати загально суспільне значення, але їх установка та експлуатація можуть бути цікаві потенційним інвесторам через відповідне підвищення їх привабливості та вар-

тості. Тому справедливо буде нараховувати капітальні витрати безпосередньо власникам (інвесторам), а витрати на експлуатацію та утримання цих об'єктів можна фінансувати за рахунок загальних податкових надходжень.

Вибір між оподаткуванням та стягненням зборів може бути різним в усіх громадах, які є учасниками ММС. Витрати органів ММС можуть покриватись за рахунок бюджетів громад-партнерів. При цьому самі ОМС можуть обрати спосіб покриття цих витрат, зокрема через введення окремого муніципального податку або через їх внесення до переліку загальних витрат бюджету.

6.3.5 Позики

У разі експлуатації великих об'єктів водопостачання, водоочисних споруд, а також сміттєзвалищ, позики можуть бути необхідними для отримання стартового капіталу. При цьому необхідно розглянути питання про те, хто братиме ці позики:

- орган ММС, який забезпечує надання послуги;
- орган ММС (під гаранті громад-учасниць);
- громади-учасниці ММС.

Визначальним фактором є те, хто має юридичні повноваження на отримання позики. Іншим фактором є право власності на активи, утримання яких фінансується позикою. Форма надання гарантій під позику також має велике значення. Якщо позики забезпечені відповідним майном, то гарантувати повернення позики повинен власник. Разом з тим, це може бути і оператор послуг (у визначених законодавством випадках).

ФІНАНСУВАННЯ ЗБОРУ СМІТТЯ У РАМКАХ ММС: МОЖЛИВІ ВАРІАНТИ

Рада ММС запроваджує спеціальний податок, який стягується на однаковій основі в громадах-учасницях або застосовуються різні підходи для кожної окремої громади в залежності від важливості послуг, що надаються (наприклад, вивезення сміття один чи два рази на тиждень).

Збір сплачується користувачами послуг, його розмір залежить від важливості тих чи інших послуг. Наприклад, показник який обраховується при вивозі сміття, є обсяг сміття. Одночасно існує багато способів для обчислення цього збору.

Кожний ОМС має сплачувати певний внесок до бюджету ММС. Статут ММС та/або рішення ради ММС визначають яка частка вартості послуги має фінансуватись кожним ОМС. Ця частка може залежати від:

- кількості населення;
- розміру громади;
- щільності населення (відстань, яку повинні долати вантажні машини для збору сміття);
- фіскальних ресурсів кожного ОМС.

Громади мають власний вибір: витрати ММС можуть фінансуватись з загальних доходів бюджету або за рахунок спеціального податку, який може запровадити кожний окремий ОМС.

Громади можуть отримувати спеціальні гранти для реалізації інвестиційних проектів у галузі ММС (вантажний транспорт, сміттєзвалища, контейнери для сміття) від центрального уряду, районних та обласних рад, приватних інвесторів.

Іншим варіантом є залучення позики під муніципальні гарантії. Наявності, орган ММС може не мати права позичати кошти, у цьому випадку за нього це повинні робити громади-партнери.

6.3.6 Внески з бюджетів ОМС

Органи ММС, які надають послуги технічного характеру, зазвичай фінансують свої витрати безпосередньо через стягнення зборів зі споживачів. Але інколи може виникати потреба у внесках з боку громад-партнерів для покриття витрат усіх або певної групи споживачів для:

- фінансування стартових капітальних витрат на будівництво, модернізацію або розширення певної інфраструктури;
- гарантування виплати позик;
- забезпечення послугами споживачів з низьким рівнем доходів;
- заохочення споживання послуги задля суспільного інтересу.

6.4 Соціальні послуги

Яким чином може бути врегульовано фінансування таких інституцій як школи, лікарні або житлові комплекси, які належать до відання одного ОМС, але обслуговують мешканців кількох громад?

Врегулювання фінансових питань надання таких послуг може бути різним, але у порівнянні з послугами технічного характеру вони отримують набагато більш відчутну підтримку за рахунок загальних доходів та досить часто субвенцій з боку центрального уряду. Це пояснюється тим, що їх суспільна користь вважається більш значною: вони ототожнюються з принципами соціальної справедливості та солідарності.

Приклад

<i>ОМС А утримує школу, яку також відвідують учні з громад Б і В. Яким чином громада А отримує відшкодування витрат від громад Б і В?</i>	
<i>Питання 1</i>	<i>Школа або її персонал отримує кошти безпосередньо з державного бюджету (наприклад, на виплату зарплати)?</i>
<i>Питання 2</i>	<i>Чи отримує ОМС А будь-які гранти на освіту, який покриває витрати на школярів з інших громад (наприклад, грант на виплату зарплати викладачам або грант, що залежить від загальної кількості учнів у певному навчальному закладі незалежно від їх місця проживання)?</i>
<i>Питання 3</i>	<i>Після вирахування грантів, зазначених у п. 1 та 2 якими є чисті витрати ОМС А на утримання згаданого закладу освіти?</i>

Питання 4	<i>Якою є собівартість навчання одного учня у кожній віковій групі з урахуванням усіх відмінностей (наприклад, співвідношення між кількістю викладачів та учнів на кожному рівні)?</i>
Питання 5	<i>Скільки саме коштів повинні перерахувати громади Б і В громаді А (кількість їх учнів у зазначеній школі у кожній віковій групі множиться на витрати на одного учня)?</i>

Основні статті витрат на освіту (навчальні матеріали, приміщення, опалення тощо), зазвичай, фінансуються з національних або місцевих податків. Навчальні заклади можуть отримувати право стягувати збори для фінансування другорядних витрат (харчування, шкільна форма, підручники, спортивні об'єкти).

Витрати з догляду за людьми похилого віку або іншими соціально незахищеними категоріями громадян можуть відшкодовуватись або частково фінансуватись з державного або місцевих бюджетів (за рахунок відповідних податків).

Охорона здоров'я, зазвичай, фінансується через певну комбінацію загальних податків та внесків медичного страхування. Медичне страхування забезпечує пряме фінансування лікарень та базових медичних послуг в залежності від обсягу їх використання (наприклад, кількість ліжок, операцій, зареєстрованих пацієнтів тощо). Таким чином, це допомагає уникати будь-яких непорозумінь стосовно медичного обслуговування мешканців різних територіальних громад.

Пояснення

Європейська модель медичного страхування є схожою на оподаткування у тому сенсі, що внески є обов'язковими: вони залежать від рівня доходів та не є пов'язаними з рівнем послуг, які надаються платникам.

Трансферти від центрального уряду часто покривають суттєву частину витрат на соціальні послуги, які надаються ОМС. Деякі типи трансфертів можуть спрямовуватись безпосередньо органам ММС або ОМС, які надають ті чи інші послуги на території, що є більшою за територію згаданих ОМС. Ці трансферти можуть бути:

- грантами для надання окремих послуг, які залежать від кількості отримувачів послуги. Найбільш поширеним прикладом є гранти для виплати зарплати викладачам або для фінансування загальних витрат на освіту, які залежать від кількості учнів у відповідних закладах освіти незалежно від їх місця проживання;

- загальні гранти або частка податкових надходжень, які розподіляються за формулою, у якій обраховуються необхідні витрати в залежності від кількості користувачів муніципальних послуг (учні у школах, мешканці притулків тощо) та незалежно від їх місця проживання;

- гранти або частка податкових надходжень, які розподіляються за формулою, залежать від кількості населення (наприклад, у Чехії, Словаччині та Німеччині).

6.5 Адміністративні послуги

Органи ММС, які виконують спільні адміністративні функції, можуть стягувати збори безпосередньо з громадян за надання дозволів на будівництво, торгівельні ліцензії, реєстрацію актів цивільного стану тощо. У іншому випадку вони можуть фінансуватись за рахунок внесків з бюджетів громад-учасниць.

<i>Спільна функція</i>	<i>Джерело фінансування</i>
<i>Видача дозволів на будівництво</i>	<i>Збори, сплачені заявниками (повністю або фіксований відсоток)</i>
<i>Стягнення муніципальних податків</i>	<i>Фіксований відсоток стягненого податку</i>

6.6 Просторовий та економічний розвиток

Органи ММС часто утворюються для вирішення питань планування та розвитку ОМС, що є сусідами. Вони можуть просто координувати заходи з питань планування та сприяти залученню інвестицій. У таких випадках орган ММС може фінансуватись за рахунок громад-партнерів.

У Франції більшість комун (Communautes) мають виняткове право стягувати податок на підприємницьку діяльність на додаток до права стягувати податок на нерухомість. Одночасно об'єднання комун («communautes de commune») можуть приймати рішення або про стягнення цього податку, або запроваджувати надбавку до стандартних комунальних податків, які стягуються з фізичних та юридичних осіб. У Великобританії комунальна поліція та міський транспорт також фінансуються за рахунок надбавки до місцевого податку (муніципальний податок на мешканців).

Інший варіант рішення полягає у тому, що органи ММС можуть компенсувати своєю діяльністю відсутність певних комунальних послуг (наприклад, утримання доріг, громадський транспорт та вивезення сміття). У таких випадках вони можуть отримувати частку муніципальних податків або навіть стягувати такі податки самостійно.

6.7 Фінансування з доходів громад-партнерів

Умови фінансування ММС зазвичай передбачають, що решта витрат повинна покриватись за рахунок внесків з бюджетів громад-партнерів (муніципальні податки та міжмуніципальні трансферти).

Основне питання полягає у тому, яким чином ці внески розподіляються між ОМС-партнерами. Найпростішим способом є врахування кількості населення. Внески громад також можуть залежати від використання певної спільної послуги кожною окремою громадою (кількість учнів у спільній школі, обсяг перевезень громадським транспортом, кількість вивезеного сміття тощо).

Проте, окремі громади можуть стверджувати, що витрати на душу населення не є однаковими. Вартість надання послуг у периферійних або ма-

лонаселених районах може бути більш високою. Більш багаті регіони можуть мати більше можливостей для фінансування цих внесків, що може призводити до відмінностей у рівні доходів на душу населення.

Розподіл необхідних внесків між громадами-партнерами може визначатись у законодавстві про ММС або в угоді про започаткування ММС. У деяких випадках рішення з цього питання може ухвалювати уряд. Наприклад, у Франції такі рішення належать до компетенції префектів.

<i>Зміст співробітництва</i>	<i>Варіанти фінансування</i>
<i>Координовані заходи з планування</i>	<i>Внески ОМС оцінюються:</i> - на душу населення; - на душу населення в залежності від доходів відповідних громад на душу населення
<i>Послуги, які надаються у відповідних громадах</i>	- місцевий податок; - надбавка до місцевого податку; - фіксований відсоток місцевого бюджету; - фіксований збір за кожного громадянина з відповідних громад; - збір за кожного громадянина з відповідних громад та ОМС (залежно від обсягу послуги).

6.8 Фінансовий менеджмент

Органи ММС, які надають послуги технічного характеру, часто зареєстровані як приватні компанії. Їх звітність, бюджетні процедури та аудит регулюються положеннями господарського законодавства. Інші види ММС зазвичай регулюються нормами національного законодавства з питань місцевого самоврядування.

6.9 Висновки

Важливо розрізняти ММС на основі *контракту або угоди* та співпрацю через утворення спеціального органу ММС.

Якщо один ОМС надає послуги іншим ОМС на основі контракту або угоди, його витрати можуть відшкодовуватись наступним чином:

- безпосереднє стягнення зборів зі споживачів;
- міжмуніципальний трансферт для фінансування відповідної послуги;
- міжмуніципальний трансферт для надання групи послуг;
- внесок з бюджету інших ОМС, які отримують цю послугу.

Діяльність з питань ММС може фінансуватись за рахунок:

- зборів, які стягуються зі споживачів;
- спеціальних міжмуніципальних трансфертів за надані послуги;
- податків, які стягуються з громадян, що отримують послуги;
- внесків з бюджетів громад-партнерів.

7. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

7.1 Межі відповідальності

Незалежно від обраної правової форми ММС, предметом його діяльності є надання публічних послуг, які повинні враховувати наступні демократичні принципи:

- турбота про інтереси громадян;
- ефективність;
- необхідність мінімізації витрат;
- важливість дотримання етики публічного управління;
- відповідальність на місцевому рівні.

Дотримання цих принципів в рамках ММС не повинно бути більш складним, ніж в роботі окремих ОМС. Одночасно це питання вимагає більшої уваги через кілька причин.

В рамках ММС менеджери не несуть такої прямої політичної відповідальності по відношенню до громадян, як ОМС. Мери та депутати місцевих рад прямо підзвітні громадам.

Разом з тим органи ММС несуть більш широкую відповідальність перед громадами-партнерами (індивідуальну та колективну), їх громадянами, органами державної влади, які виконують наглядові функції, та споживачами послуг (наприклад, споживачі послуг з водопостачання, утилізації сміття, транспорту тощо).

Ці межі відповідальності повинні бути враховані на ранніх етапах створення ММС та включені до контракту або угоду про ММС, а також до контрактів з відповідними менеджерами та посадовими особами.

Через те, що ММС є відносно новим явищем та зазвичай функціонує у складних секторах, надання послуг у яких вимагає високої компетенції та сучасних технологій менеджменту, орган ММС може стати локомотивом розвитку місцевого самоврядування.

Існують різні аспекти відповідальності, а саме:

- *громадяни та споживачі* бажають знати про результати роботи органу ММС. Але на початку вони мають зрозуміти суть ММС та його функціонування;
- від органів ММС очікується *висока ефективність*. В іншому випадку постає питання для чого створювати ще одну структуру. Низькі результати роботи структур ММС будуть об'єктом критики з боку громадян. Все це вимагає організації сучасного менеджменту, підвищення кваліфікації персоналу;
- громади-партнери та громадяни бажають бути впевненими у тому, що окрема громада не отримує додаткових переваг за рахунок інших партнерів. Це вимагає ефективної *комунікації, довіри* та культури *співробітництва*;
- процеси ухвалення рішень повинні бути *прозорими*, щоб громадяни були впевнені в ефективності діяльності органу ММС. Наприклад, слід

уникати особистої зацікавленості у тих чи інших положеннях контрактів та вести жорстку боротьбу з проявами корупції;

- члени органів ММС представляють інтереси своїх громад та одночасно представляють інтереси усіх громад-партнерів. Це вимагає *зрілості* та спроможності до *політичного компромісу*. Члени ради ММС потребуватимуть відповідної підготовки та підтримки від своїх громад. Ефективний демократичний контроль за діяльністю органу ММС вимагає чітких правил звітності перед відповідними громадами-засновницями. Відповідальність ММС вимагає ефективних керівників ОМС, які повинні вітати сучасні методи забезпечення відповідальності.

- У разі виникнення конфлікту керівництво структур ММС повинне знайти причину його виникнення до того як застосовувати санкції.

- Якщо це є можливим, керівництво структур ММС має шукати рішення, які є виграшними для усіх сторін.

- Керівництво структур ММС повинно враховувати розбіжності інтересів сторін та шукати компроміс;

- Якщо результати роботи є незадовільними, керівництво структур ММС бере на себе відповідальність підготувати відповідні пропозиції для покращення ситуації.

Ефективні керівники мають чітко визначити параметри угоди про ММС, а також повинні демонструвати довіру партнерам з питань ММС.

Відповідальність перед ринком

Нові тенденції в державному управлінні в умовах ринкової економіки обумовлюють використання ринкових механізмів конкуренції з метою покращення ефективності роботи постачальників послуг. Заклади освіти можуть знаходитись у муніципальній власності та фінансуватись відповідно до кількості учнів, що їх відвідують. Одночасно батьки можуть на власний розсуд обирати школу для своїх дітей. Виконання функції утилізації відходів може здійснюватись приватною компанією, яка обирається за результатами відкритого тендеру.

7.2 Технічна відповідальність

Технічна відповідальність забезпечується ефективним **менеджментом**. Менеджмент якості роботи починається з чіткого визначення цілей ММС та показників якості послуг, що мають бути надані. Такі показники будуть основою для стандартів, цілей та даних про результати роботи. Ключові показники якості повинні бути достатньо простими та зрозумілими для громадян, щоб вони могли скласти власну думку про досягнення цілей ММС. Менеджери хочуть використовувати більш детальні показники, які стосуються безпосередньо їх функцій.

ОЦІНКА ВИЗНАЧЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ СПІВПРАЦІ/ ПАРТНЕРСТВА ДЛЯ ОМС

• Чи було визначено реалістичні, адекватні цілі чи вони були досягнуті з урахуванням інтересів усіх партнерів?

- Чи є аспекти, коли очікування партнерів не виправдались?
- Що можна було зробити по-іншому для покращення загальної ефективності співпраці?
- Що можна зробити для підвищення ефективності на даному етапі?
- Які уроки можна винести для майбутньої співпраці?
- Чи сприяло співробітництво удосконаленню роботи, програм, послуг кожного з партнерів?

ФІНАНСОВА ОЦІНКА ВИТРАТ ТА ВИГОД, АНАЛІЗ РИЗИКІВ

- Чи були несподіванки, з якими можна було впоратись більш ефективно?
- Чи виправдало ММС фінансові сподівання?
- Чи принесло співробітництво/партнерство очікувані вигоди у рамках виконання бюджету?
- Якщо було перевищено початкові бюджетні розрахунки, необхідно визначити причини та з'ясувати можливості уникнути ці проблеми.
- Чи отримує кожний партнер очікуваний прибуток від своїх внесків (інвестицій)?

АДМІНІСТРАТИВНА ОЦІНКА ДЛЯ ОГЛЯДУ УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТОМ З МЕТОЮ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЙОГО ЕФЕКТИВНОСТІ

- Чи був робочий план точним з огляду на графік реалізації бюджету?
- Чи усі партнери дотримувались своїх зобов'язань?
- Чи були контрольні заходи адекватними та достатніми?
- Чи був план комунікації ефективним, та чи були усі учасники задоволені наданою інформацією?
- Чи було вжито заходів для комунікації та передачі успішного практичного досвіду та ноу-хау?

Дані про якість роботи також можуть застосовуватись для визначення проблем у роботі, які потребують вирішення. Механізми для збору та поширення інформації повинні бути чіткими та простими. Повинен існувати зв'язок між описом службових обов'язків персоналу та головними показниками якості роботи, щоб працівники розуміли як саме їх робота сприяє досягненню цілей ММС.

Організація роботи структур ММС не обов'язково повинна бути більш складною за методи роботи самих ОМС. Але організація роботи у багатьох ОМС є недостатньо ефективною. У зв'язку з цим ММС створює чудову нагоду запровадити більш сучасні підходи до управління публічними послугами.

Цей тип менеджменту, який базується на об'єктивній інформації та на чітких механізмах реалізації і відповідальності, є умовою для:

- забезпечення впевненості партнерів у тому, що ММС виправдовує себе;
- усунення політичного антагонізму між ОМС;
- уникнення звинувачень у нечесному отриманні будь-яких переваг.

Управління якістю роботи є також дуже важливим тому, що ці методи сприяють зацікавленості та впевненості у роботі структур ММС з боку органів державної влади та міжнародних (донорських) організацій, що полегшує доступ до інвестиційних ресурсів.

7.3 Відповідальність у демократичному суспільстві

Багато службовців, депутатів та громадян побоюються, що інвестиції, обладнання тощо будуть нерівномірно розподілятися між партнерами по ММС. Цей ризик справді існує, зокрема, у відносинах між великими та малими громадами.

ММС означає, що відповідні ОМС поступаються певною часткою своїх повноважень. Таке рішення дається муніципалітетам нелегко. ММС не є суто технічним питанням. Це також питання зміни ментальності, в якому довіра є дуже важливим елементом.

З самого початку необхідно вживати адекватних заходів для управління ризиками. Успішна модель ММС повинна забезпечувати належну поінформованість усіх партнерів про поточну діяльність ММС та про вигоди, які несе участь у ММС.

7.3.1 Спеціальний контракт (угода)

ОМС, який є координатором ММС, повинен інформувати інших партнерів про:

- кількість та якість послуг та змін, реалізованих у відповідності з узгодженими стандартами та цілями;
- внески сторін (матеріали, персонал, інвестиції, операційні витрати тощо) у послуги та новації відповідно до узгоджених планів;
- відмінності між досягнутими результатами та планами, а також причини цих відхилень;
- досягнення, які заслуговують на особливу увагу, та проблеми, які потребують відповідних рішень.

Але ще більше значення має те, що відповідальні працівники громад-партнерів повинні регулярно зустрічатись (наприклад, раз на квартал) для обміну інформацією, оцінки прогресу та вирішення проблемних питань. Працівники ОМС повинні бути у тісному контакті зі своїми партнерами по ММС.

7.3.2 Орган ММС

Основні повноваження стосовно контролю над структурами ММС належать представникам кожного ОМС, які делегуються до органу управління ММС незалежно від його правової форми. Залучення незалежних представників та їх неупередженість позитивно впливають на якість цього контр-

олю. У такий спосіб представники партнерських громад мають можливість:

- отримати доступ до усіх документів;
- отримати усю важливу інформацію;
- брати участь у процесі ухвалення рішень.

Ці представники ОМС повинні відстежувати діяльність структур ММС, звертатись (у разі потреби) за консультаціями та детально інформувати власні ОМС про діяльність в рамках ММС.

Стандарти, цілі та плани повинні бути чітко визначені в угодах про ММС. Це стосується також механізмів моніторингу. Інформація про результати роботи повинна бути викладена у щорічному звіті, який має бути регулярно оприлюднений. Проекти ММС мають обговорюватись на публічних заходах, щоб усі (громадяни або користувачі послуг) могли висловити свою думку. Звіти мають бути представлені та обговорені на засіданні ради кожної громади, яка бере участь у ММС.

Закон може вимагати від органів ММС надання копій фінансових документів та результатів щорічного аудиту усім партнерам, що беруть участь у ММС. У такий спосіб ОМС можуть належним чином контролювати діяльність структур ММС.

Юридичний контроль за рішеннями органів ММС має ті ж самі ознаки, що й контроль за актами ОМС. Зазвичай, існує нагляд за законністю актів (контрактів, бюджетів, позик, призначень, нормативних актів), який здійснюється на першому етапі органами державної влади, а на другому етапі – судами, які мають право скасовувати незаконні рішення.

Для громадян існують також інші можливості для здійснення контролю за діяльністю органів ММС. У деяких випадках закон вимагає створення «комітетів користувачів» для окремих видів послуг. Представники споживачів у таких комітетах мають право на отримання детальної інформації; з ними необхідно консультиватись при ухваленні окремих рішень.

Інші інституції та організації (профспілки, неурядові організації, бізнес-асоціації тощо) також можуть брати участь у діяльності з питань моніторингу ММС.

8. РІШЕННЯ ПРО ЗАСНУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЮ ММС

8.1 Формальне рішення

Одразу після успішного завершення усіх попередніх досліджень та переговорів для створення юридичної бази ММС необхідно забезпечити проведення формальних процедур. Якщо це не є простою домовленістю, можна обрати одну з двох правових форм:

- а) контракт;
- б) створення нової інституції зі статусом самостійної юридичної особи.

Правові процедури та режим у цих двох випадках будуть досить різними. Кожний ОМС, що бере участь у ММС має схвалити контракт або угоду та уповноважити мера чи іншу посадову особу підписати цей документ.

Одночасно мають бути визначені обмеження щодо внесення змін до тексту угоди, адже односторонні дії окремих ОМС можуть зашкодити процесу утворення ММС.

ПИТАННЯ, НА ЯКІ ПОТРІБНО ДАТИ ВІДПОВІДЬ ДО УХВАЛЕННЯ РІШЕННЯ ПРО ЗАПОЧАТКУВАННЯ ММС

Можливі юридичні дії (рамки) для започаткування ММС

- Чи є необхідним референдум, рішення якого буде обов'язковим?
- Чи є критерії стосовно раціонального/оптимального периметру ММС (наприклад, географічне положення, населення, мінімальний бюджет)?
- Чи є вимога про обов'язкове схвалення рішення про ММС центральним або місцевим органом виконавчої влади?
- Чи є перелік мінімальних необхідних функцій для окремих форм ММС (зокрема, найбільш інтегрованих – економічний розвиток, міське планування, громадський транспорт тощо)?
- Чи заборонено передачу органу ММС окремих муніципальних функцій (наприклад, ведення актів цивільного стану, реєстрів виборців)?

МОЖЛИВІ ЮРИДИЧНІ УМОВИ, ПОВ'ЯЗАНІ З КОНТРАКТОМ, ПРАВОВИМ СТАТУСОМ ТА ОРГАНІЗАЦІЄЮ ММС

- Чи визначені у законодавстві елементи угоди щодо ММС?
- Чи закон передбачає певну правову форму ММС, зокрема, для окремих напрямів співробітництва?
- Члени ради ММС обираються громадянами чи призначаються відповідними ОМС?
- Скільки представників від кожної громади є в органі ММС (наприклад, однакова кількість або квота для кожної громади пропорційна до кількості населення)?
- Який статус мають члени ради ММС? Чи повинні вони бути службовцями або посадовими особами ОМС, що беруть участь у ММС?
- Як обирається керівник органу ММС? Чи він може бути мером однієї з громад, чи сумісництво посад заборонено? Чи отримують ці працівники структур ММС додаткову зарплату або винагороду за роботу у структурі ММС?

- *Який саме суд (адміністративний, господарський або загальної юрисдикції) буде вповноважений розглядати суперечки, пов'язані з рішеннями органів ММС?*
- *Якою може бути відповідальність працівників структур ММС - цивільною, кримінальною тощо?*

МОЖЛИВІ ЮРИДИЧНІ УМОВИ СТОСОВНО ОРГАНІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ ТА ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ

Бюджет органу ММС регулюється нормами, передбаченими для місцевих чи для нього ухвалюються окремі норми?

- *Чи застосовується законодавство про державні закупівлі?*
- *Як визначаються фінансові внески громад-партнерів до ММС? Вони є пропорційними до кількості населення, користувачів послуг, фінансових можливостей чи до фізичних показників (наприклад, довжина автошляхів)?*
- *Чи може орган ММС стягувати додаткові місцеві податки та збори? Чи він залежить від внесків з боку своїх учасників?*
- *Чи може орган ММС брати позики у фінансових установ?*

8.2 Процедура заснування ММС

Процедура вимагатиме наступних кроків:

8.2.1 ММС як контракт (угода):

1. Надання проекту контракту або угоди усім партнерським ОМС для розгляду та схвалення.
2. Уповноваження відповідних посадових осіб ОМС на підписання угоди про ММС.
3. Направлення проекту угоди та рішення ОМС відповідним органам державної влади для перевірки або реєстрації (якщо це вимагається законодавством).
4. Інформування громад-партнерів про ухвалення контракту (угоди).
5. Оприлюднення контракту (угоди), якщо це вимагається законодавством.

8.2.2 ММС як юридична особа (приватно-правової форми):

1. Надання проектів угоди та інших статутних документів відповідним ОМС для розгляду та ухвалення.
2. Направлення копії ухвалених ОМС документів для перевірки відповідним органам державної влади (якщо це вимагається законодавством).
3. Інформування громад-партнерів про завершення процесу утворення структур ММС.
4. Подання заявки про реєстрацію новоствореної структури (спілка або товариство) у відповідному офіційному реєстрі.

8.2.3 ММС як юридична особа (публічно-правової форми):

1. Надання проекту статутних документів місцевим радам для розгляду та ухвалення відповідного рішення.

2. Направлення двох документів, протоколу голосування зборів муніципалітетів та статуту, державному органу, який повинен підтвердити їх чинність (якщо це вимагається законодавством).

3. Інформування громад-партнерів про завершення процесу утворення структур ММС.

4. Підтвердження завершення процесу утворення нової юридичної особи, зокрема, шляхом видання акту відповідним органом державної влади.

5. Внесення нової юридичної особи до офіційного реєстру, якщо такий існує.

8.3 Заснування ММС

Контракт (угода) може набирати чинності наступного дня після завершення усіх вищезазначених процедур або у будь-який інший день, визначений контрактом (угодою).

Незалежно від дати заснування, необхідно здійснити наступні заходи:

- утворити керівну структуру органу ММС, яка має включати представників громад-партнерів;
- орган з питань ММС має обрати президента, віце-президента та інших посадових осіб, а також ухвалити внутрішні правила та процедури своєї роботи;
- набрати персонал для роботи в структурах ММС, що може зайняти деякий час. Якщо структура з питань ММС має бути укомплектована працівниками ОМС, що беруть участь в ММС, то має бути підписаний контракт, який визначає розподіл роботи в рамках ММС та спосіб розрахунку витрат на персонал з боку відповідних ОМС та їх відшкодування з бюджету ММС;
- діяльність структур ММС повинна бути забезпечена необхідними матеріальними та технічними засобами (наприклад, комп'ютери, автомобілі).

Слід також приділити особливу увагу питанням роз'яснення громадянам суті ММС та його результатів. Цінними є усі позитивні новини. Громадяни хочуть бути упевненими у тому, що ММС допоможе покращити якість їх життя.

8.4 Врахування критичних факторів успіху

Ініціювання та забезпечення функціонування ММС є нелегким завданням, виконання якого може бути полегшено шляхом розуміння економічних та політичних реалій.

ОМС повинні мати адекватні ресурси, що залежить від певних соціально-економічних реалій: кількість населення, рівень доходів громадян, обсяг господарської діяльності тощо.

ММС є можливим варіантом для пошуку додаткових ресурсів з метою надання більш якісних послуг громадянам.

Існують також політичні реалії. Співробітництво є неможливим без волі партнерів: керівництва муніципалітетів, громадян, приватних компаній. Потенційну (політичну) опозицію можна частково здолати, якщо закон зробить ММС обов'язковим для певної послуги або якщо уряд стимулює надання певної послуги саме у форматі ММС.

Але для створення довготривалого ММС ініціатива про співпрацю має належати саме керівництву відповідних ОМС. Але цю волю до співпраці не завжди легко підтримувати. Існує багато прикладів, коли ММС було розпочато з ініціативи окремих осіб. Мотивація може бути широю, але вона не може гарантувати оптимальні обсяг та функції ММС або довгострокові перспективи такої співпраці.

Існують також численні приклади, коли керівники деяких громад, які належать до абсолютно різних політичних сил, погодились на співробітництво тому, що воно відповідало їх спільним інтересам. Таким чином, керівники цих громад виявляли політичну зрілість у вирішенні актуальних проблем місцевого розвитку.

8.4.1 Забезпечення довіри

Існування структур ММС може бути ускладненим через наявність різноманітних, інколи протилежних, інтересів громад-партнерів, які складно узгоджувати. Специфічна роль керівництва та менеджерів органу ММС полягає у забезпеченні та постійному розвитку довіри між партнерами. Кожен партнер повинен бути упевнений у тому, що він буде «не в програші» (через розвиток ММС) на користь інших громад.

Потенційні суперечки під час реалізації заходів ММС не повинні виключати можливість визначення підходів для реалізації спільної політики громадами-партнерами. Одночасно ММС не є інструментом для рівномірного розподілу між усіма громадами, що беруть участь в ММС. Питання про порядок освоєння коштів або розташування об'єктів інфраструктури можуть часто викликати конфлікти, але відкрите обговорення та адекватний процес ухвалення рішень повинні допомогти визначити спільний інтерес сторін.

Найбільш важливими засобами мінімізації конфліктів та забезпечення консенсусу є:

- ґрунтовні дослідження у відповідних галузях;
- прозорі процеси ухвалення рішень;
- адекватне інформування громадян;
- забезпечення розуміння мотивів ухвалених рішень та їх зв'язку з пріоритетами розвитку відповідних громад.

8.4.2 Ефективний менеджмент

Нереально очікувати від ММС досконалості, яку не можуть продемонструвати самі громади-партнери. Але ММС особливо потрібен успіх, адже воно повинно постійно демонструвати свою корисність, більш високий рівень послуг, економію коштів. Під час створення ММС декларуються саме такі цілі, і саме на них базується «маркетингова стратегія» ММС.

Керівники ОМС не повинні розглядати ММС як щось другорядне у порівнянні з діяльністю ОМС. Навпаки, структури ММС повинні стати лідерами у наданні якісних комунальних послуг.

8.4.3 Планування

Якісне планування має особливе значення для структур ММС. У такий спосіб можна продемонструвати як ММС може належним чином задовольнити потреби усього населення відповідної території з питань сталого просторового розвитку.

8.4.4 Фінансові питання

Застосування механізму ММС для виконання певних завдань починається з усвідомлення мети. Цю мету не можна забувати, якщо ми зацікавлені у збереженні ММС; ресурси повинні спрямовуватись на виконання зрозумілих завдань. Велику увагу слід приділяти питанням фінансового менеджменту.

Можуть існувати механізми для обрахування внесків, які сплачують громади-партнери до бюджету ММС, або для обрахування будь-яких фінансових ресурсів, які перераховуються одними ОМС на користь інших. **Ці фінансові механізми повинні бути прозорими.**

9. ПРИКЛАДИ КРАЩИХ ЗАРУБІЖНИХ ТА НАЦІОНАЛЬНИХ ПРАКТИК З ПИТАНЬ ММС

Асоціація Хорезу (Румунія), кількість муніципалітетів - 10

Галузі співробітництва:

- розвиток інфраструктури для туризму та реклама туристичних послуг;
- планування, координація, залучення коштів та проектний менеджмент;
- аварійно-рятувальні служби.

1. Потреба у ММС

Співпрацю між цими муніципалітетами було розпочато з ряду причин:

- Хорезу є адміністративним центром регіону. У ньому зосереджено установи, які надають послуги у таких галузях, як охорона здоров'я, освіта, допомога у надзвичайних ситуаціях, стягнення податків, юридична консультація, судочинство тощо. Адміністративні відносини між 5 муніципалітетами існували завжди. Місто Хорезу виконує роль економічного центру регіону, у ньому працюють банки та страхові компанії, які відсутні в інших муніципалітетах.

- Сьогодні Хорезу надає сусіднім муніципалітетам деякі послуги, які фінансуються виключно з бюджету міста (наприклад, допомога у надзвичайних ситуаціях та реєстр громадян).

- Існує потреба у фінансуванні локальних проектів, зокрема для розвитку інфраструктури (дорожнє господарство, водоочисні споруди та утилізація сміття).

- Існує потреба у стимулюванні місцевого економічного розвитку, оскільки рівень безробіття є високим, а місцеві підприємства занадто слабкі.

- У регіоні зосереджені об'єкти, які є потенційно цікавими для туристів (монастир Хурезу; традиційні ткацькі та гончарні майстерні; укріплені маєтки 16 ст.; церкви 15 - 17 ст.; 2 заповідники; джерела мінеральної води тощо).

2. Опис ММС

Сфери співробітництва

1. *Розвиток туристичної інфраструктури та сприяння розвитку туризму.*

Було ініційовано та спільно реалізовано наступні проекти:

- встановлення дорожніх знаків з відомостями про усі туристичні об'єкти регіону;

- об'єднання організації «Horezu Depression Association» з Національною Асоціацією сільського, екологічного та культурного туризму (ANTREC) та участь представників Асоціації у туристичних ярмарках у різних країнах Європи;

- підготовка місцевих підприємців до діяльності у галузі екотуризму та

реалізація заходів з популяризації екотуризму спільно з місцевими неурядовими організаціями.

Перший великий проект стосувався реабілітації та розвитку загальної та туристичної інфраструктури регіону та охоплював, зокрема, наступні заходи:

- реставрація кількох пам'ятників;
- ремонт доріг для полегшення доступу до деяких туристичних об'єктів;
- створення спільного бюро з питань туризму;
- будівництво об'єктів для організації місцевих фестивалів.

Загальна вартість проекту склала прибіл. 4,5 млн. євро. Великими досягненням стало включення програми *Horezu Depression* до програми «European Destinations of Excellence» (EDEN) та до 2-го етапу програми «Місцева духовна спадщина» (2007-2008 рр.).

2. Стратегічне планування та інституційний розвиток

За фінансової підтримки програми PHARE було успішно реалізовано перший проект, який охоплював наступні питання:

- розробка проекту, публічне обговорення та ухвалення спільної стратегії розвитку для 5 муніципалітетів, які були засновниками *Horezu Depression Association*, а також 5 сусідніх муніципалітетів;
- збільшення кількості учасників Асоціації до 10 через залучення сусідніх муніципалітетів;
- фахова підготовка персоналу усіх 10 муніципалітетів за такими напрямками, як місцевий розвиток, залучення фінансових ресурсів, проектний менеджмент, форми державної підтримки для реалізації муніципальних проектів;
- створення координаційного бюро, придбання необхідного обладнання.

Головними результатами цього процесу стало: ухвалення спільної стратегії розвитку та підготовка 3-5 службовців з кожного з 10 муніципалітетів-членів Асоціації для реалізації спільної стратегії розвитку.

3. Аварійно-рятувальні послуги

Муніципалітет Хорезу вже надавав ці послуги мешканцям усьому регіону за рахунок власного бюджету. За підтримки Асоціації муніципалітет Хорезу зміг отримати фінансування від PHARE для подальшого надання згаданих послуг та інвестицій у їх подальший розвиток.

Правова форма співробітництва

У 2005 р. *Horezu Depression Association* була зареєстрована як неурядова організація (юридична особа приватно-правової форми). Відповідно до статуту, цією організацією керувала Рада директорів, до якої входили 5 осіб (мери 5 муніципалітетів). Відповідно до статуту, президентом Асоціації є мер Хорезу, а генеральним секретарем Асоціації є мер м. Вайдени. Слід

зазначити, що створення Асоціації було ініційовано саме муніципалітетами Хорезу та Вайдени.

Муніципалітети представлені у цій Асоціації за принципом «один муніципалітет – один голос». Рішення ухвалюються більшістю учасників. Деякі рішення Асоціації повинні бути погоджені відповідними місцевими радами (наприклад, використання муніципального майна, спільне фінансування проектів з муніципальних бюджетів).

Сьогодні обговорюється проект нового статуту Асоціації, що пов'язано з необхідністю підготовки нової структури, до якої будуть включені 5 нових членів.

Кадри

Асоціація не має власних службовців. Кожний муніципалітет-партнер делегує свій персонал. Для потреб Асоціації будуть працювати 30-35 службовців (як правило, із неповною зайнятістю). Усі ці службовці пройшли необхідну підготовку в рамках проекту інституційного розвитку.

Фінансування

Фінансування Horezu Depression Association здійснюється за допомогою грантів урядових структур та структур ЄС, а також з внесків муніципалітетів-учасників. Так, муніципалітет Хорезу надає приміщення, забезпечує витрати на зв'язок тощо.

Представники Horezu Depression Association вважають, що довгострокова стабільність є гарантованою, оскільки Асоціація пройшла критичний етап (нематеріальні результати, невдалі проекти) та може забезпечити достатнє фінансування своєї діяльності, а також успішне пропагування власних проектів.

Відповідальність перед громадянами

Фінансований програмою PHARE проект з інституційного розвитку містив значний компонент участі громадськості, його основним пунктом була підготовка службовців за такими напрямками:

- а) інформування громадян,
- б) консультації та участь громадськості у розробці спільної стратегії розвитку.

Моніторинг та оцінка

Діяльність Horezu Depression Association є об'єктом постійного моніторингу з боку муніципалітетів-учасників, тому що їх персонал бере безпосередню участь у щоденній роботі Асоціації. Оцінка роботи Асоціації здійснюється муніципалітетами-учасниками щорічно на основі річного звіту та фінансових звітів.

3. Започаткування ММС

Асоціацію Хорезу було утворено у 2005 р. за ініціативою мерів Хорезу та сусіднього муніципалітету Вайдени. Початкова концепція міжмуніципального співробітництва, яка була розроблена у 1994 р., ґрунтувалась на французькому досвіді ММС, а також інформації, отриманої від Румунської

Асоціації міст та неурядової організації «Фундація партнерів з місцевого розвитку».

Після отримання принципової згоди на співробітництво від 3 інших муніципалітетів було розроблено проект статуту та офіційно зареєстровано Асоціацію, яка отримала статус неурядової організації. Разом з процедурами ухвалення рішень, статут Асоціації також містив положення про цілі та завдання ММС. Фінансування процесу утворення Асоціації було здійснено за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Серед головних факторів, які стали визначальними у процесі утворення Асоціації Хорезу, слід виділити наступні:

- лідерська роль муніципалітету Хорезу;
- досвід попередніх років щодо налагодження ММС, зокрема, з питань надання окремих послуг;
- однорідність проблем, які примушують муніципалітети спільно шукати шляхи їх вирішення.

4. Переваги та недоліки

Переваги

Головною перевагою участі муніципалітетів у ММС є можливість реалізації проектів, які вони не здатні реалізувати самостійно через недостатність фінансових та кадрових ресурсів.

Головні переваги для громадян:

- підвищено якість допомоги у надзвичайних ситуаціях;
- збільшено обсяги туризму у регіоні завдяки розвитку місцевих підприємств туристичної галузі (наприклад, малі готелі).

Недоліки

Початковими недоліками співробітництва було визначено недостатність конкретних результатів протягом перших 18 місяців, що призвело до певного розчарування.

5. Плани на майбутнє

На цьому етапі не існує планів змінити правову форму співробітництва. Після завершення процесу розширення з 5 до 10 членів подальше збільшення кількості членів Асоціації не планується.

6. Головні уроки та висновки

1. Лідерство має велике значення. Навіть у разі небажання брати участь у співпраці саме через керівну роль великої громади це лідерство є необхідним для забезпечення узгодженості та ефективності дій усіх партнерів.
2. Гомогенність має велике значення. Муніципалітети, залучені до ММС, повинні мати спільне бачення на розв'язання існуючих проблем. Розбіжності в інтересах через суттєві відмінності між муніципалітетами-партнерами вимагають одночасної роботи у бага-

- тьох напрямках, і результати такої роботи не завжди є задовільними.
3. Матеріальні результати приходять не одразу. Під час перших 5 років роботи результати співробітництва є недостатньо зрозумілими, що може зменшувати бажання брати участь у ММС.

ПРИКЛАДИ УКРАЇНСЬКИХ ПРАКТИК З ПИТАНЬ ММС²

І. Сфера соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку

1. Територіальними громадами Володимирецького та Зарічненського районів Рівненської області було реалізовано корпоративний проект «Розробка інноваційного туристичного продукту «Поліський трамвай».

Фінансування згаданого проекту було здійснено як за рахунок державного бюджету (388 410,00 тис. грн.), так і за рахунок місцевого бюджету (195 480,00 тис. грн.). В рамках виконання проекту було здійснено наступні заходи:

- створено туристичний маршрут. Встановлено 6 бігбордів з картою туристичних маршрутів «Поліський трамвай» в с.Антонівка, на станції Володимирець, Воронки, в с.Воронки, озері Воронки;
- зроблено поточний ремонт музею Поліського краю та вузькоколійної залізниці с.Антонівка, Морочне. Придбано обладнання і предмети довгострокового користування для оформлення експозицій музею. Зібрано понад 400 експонатів та фотографій;
- забезпечено облаштування рекреаційних зон, зокрема шляхом придбання відповідного обладнання;
- проведено інформаційний тур для туристичних агенцій та засобів масової інформації, а також створено рубрики в журналі «Туризм сільський зелений», розповсюджено інформацію через видання «Україна: туризм, відпочинок, оздоровлення». Було підготовлено радіорекламу на місцевому радіо та телевізійну рекламу на телеканалі «Інтер» для просування туру у програмі «Унікальна Україна». Створено веб-сайт www.polissya-tourism.com.

Основними соціально-економічними наслідками реалізації проекту визначено:

- розвиток туристичного потенціалу територіальних громад Володимирецької та Зарічненської районних рад Рівненської області ;
- реконструкція діючих рекреаційних об'єктів, проведено відновлення заповідних зон і природних ландшафтів, створені передумови для залучення іноземних інвестицій;
- створено нових робочих місць;
- збережено унікальних об'єктів, зокрема єдиної вузькоколійної дороги.

2. Територіальними громадами Гусятинського району Тернопільської області було реалізовано проект «Впровадження новітніх механізмів функціонування рекреаційно-туристичного комплексу Гусятинського району для забезпечення сталого розвитку громад».

² Українські практики з питань ММС представлені у відповідності з повноваженнями ОМС, визначеними у базовому Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.).

Ініціатором проекту, який було реалізовано за рахунок коштів державного бюджету (269 000 тис. грн.), місцевого бюджету (100 000 тис. грн), організацій-партнерів приватного сектору (71 950 тис. грн.), виступила Густинська районна рада та громади Густинського району.

В рамках реалізації проекту було здійснено наступні заходи:

- проведено археологічну реконструкцію Збруцького культового центру (реконструкція сакральної частини городища-святилища, забезпечено спорудження прозорого покриття над капищем, жертovníком, виготовлення макета городища та розміщення його в окремій кімнаті музею); оформлено музейну експозицію районного музею, проведено його ремонт (виставковий зал, експозиційний коридор, фондосховище; закуплено комп'ютерне обладнання); створено на його базі музейну мережу як центральний елемент культурного простору в районі;

- проведено навчальні семінари з питань маркетингу та музейного та туристичного менеджменту для працівників 14 муніципальних музеїв району;

- створено районний туристичний веб-портал «Гусятинщина туристична»;

- розроблено туристичні маршрути Гусятинщини: «Подорожуємо Гусятинщиною: природничі пам'ятки краю», «Подорожуємо Гусятинщиною: унікальний музейний комплекс району», «Подорож екологічними стежками заповідника «Медобори».

- видано 3 рекламні буклети: «Гусятин і район», «Музеї Гусятинщини», «Природний заповідник «Медобори» (по 1000 примірників кожний).

- налагоджено роботу районного комунального підприємства «Туристично-інформаційний центр» (виділено приміщення, сформовано статутний фонд, призначено керівника, визначено пріоритетні напрями роботи підприємства).

- розроблено генплани забудови курортотополісів «Калагарівка», в селі Суходіл, курорту Гусятин.

Основними соціально-економічними наслідками реалізації проекту визначено:

- розвиток туристично-рекреаційного потенціалу Гусятинського району та його громад;

- налагодження дієвого механізму управління об'єктами культурно-туристичної інфраструктури;

- формування на Гусятинщині єдиного інформаційного простору для розвитку туризму.

3. Територіальними громадами Нововодолазького району Харківської області було реалізовано проект «Підвищення інвестиційної привабливості Нововодолазького району Харківської області шляхом створення інфраструктури туристичного кластеру».

Ініціатором проекту, який було реалізовано за рахунок коштів дер-

жавного бюджету (100 000 тис. грн.), місцевого бюджету (10 000 тис. грн.), організацій-партнерів приватного сектору (75 000 тис. грн.), виступила Нововодолазька районна рада та громади Нововодолазького району.

Основними завданнями проекту було визначено: створення конкурентноспроможного на національному ринку районного туристичного продукту, здатного максимально задовольнити туристичні потреби населення району, області; забезпечення на цій основі комплексного розвитку району за умови збереження екологічної рівноваги та культурної спадщини Нововодолазького району.

В рамках реалізації проекту було здійснено наступні заходи:

- проведено інвентаризацію об'єктів туристичної інфраструктури району;
- проведено інвентаризацію природних та історико-культурних ресурсів району, вивчено досвід зарубіжних кампаній щодо надання послуг з сільського туризму;
- сформовано реєстр суб'єктів сільського туризму, проведено аналіз діяльності суб'єктів сільського туризму та розроблено заходи щодо підвищення ефективності їх роботи;
- проведено семінари для мешканців села Мелехівка та інших громад району;
- розроблено маршрути вихідного дня та тематичні туристичні маршрути;
- розроблено та видано збірник рекомендацій щодо організації прийому туристів.

Соціально-економічні наслідки реалізації проекту:

- створено районний інформаційний туристичний центр розвитку сільського туризму;
- поліпшено інформаційне забезпечення туристів;
- удосконалено якість туристичних та супутніх послуг;
- створено привабливий туристичний імідж Нововодолазького району в рамках програм розвитку «зеленого» туризму;
- підвищено рівень зайнятості населення у районі.

4. Територіальними громадами Чернігівської області було реалізовано проект «Кластерна модель розвитку туризму як інноваційний механізм використання наявних ресурсів та об'єднання зусиль для розв'язання проблем регіону».

Ініціатором виступила Чернігівська обласна рада та громади Чернігівської області. Актуальність проекту для Чернігівської області полягає, перш за все, у знаходженні механізмів сприяння розв'язанню проблем самозайнятості населення, розвитку бізнесу, зокрема, в туристичній галузі, сферах обслуговування та торгівлі, розвитку народних ремесел, фермерських та приватних господарств, легкої промисловості, транспорту. Чернігівщина володіє унікальним історико-архітектурним, природнокліматичним, рекреаційним потенціалом. Природно-заповідна зона області нараховує 647 об'єктів загальною площею 220 тис. га, що становить 6,9% території облас-

ті загальнодержавного значення. На території Чернігівської області збереглась значна кількість старовинних пам'яток історії та архітектури. Понад 200 з них мають світове значення. Чернігівщина також володіє невичерпним багатством культурної, мистецької, літературної спадщини та сьогодення. В листопаді 2002 р. третьою сесією обласної ради двадцять четвертого скликання прийнято «Програму розвитку туризму в Чернігівській області на 2003-2010 рр».

Основним стратегічним напрямком згаданого проекту є створення в області новітньої виробничої системи - еколого-туристичних кластерів. За рекомендаціями науковців, економістів визначено, що доцільно в області створення двох екологічних туристичних кластерів: північного – «Чернігово – Сіверського» та південного – «Качанівка – Ніжинського». Другим новітнім підходом до реалізації проекту є об'єднання підприємницьких, державних та приватних структур, органів державної влади та місцевого самоврядування, науковців в спільну структуру ВАТТ (Відкрите Акціонерне Туристичне Товариство) «Зачарований край» з метою реалізації проекту - розвитку туризму. При створенні ВАТТ спільні дії засновників зосереджуються на питаннях, які стосуються мети діяльності – розвитку туризму, який має стати прибутковою галуззю. Внесок в структуру ВАТТ (майновий, фінансовий, інтелектуальний) обумовлюють його засновники, виходячи з мети і завдань діяльності ВАТТ «Зачарований край». Північний кластер включає 9 районів області: Чернігівський, Менський, Щорський, Корюківський, Ріпкінський, Городнянський, Семенівський, Сосницький, Новгород-Сіверський.

В рамках реалізації проекту було здійснено наступні заходи:

1. Створення в кластері ВАТТ «Зачарований край» представництва з суб'єктів підприємницької діяльності, органів державної влади та місцевого самоврядування. Проведення організаційних заходів, щодо входження засновниками представників провідних підприємств, банків, державних структур.

2. Організація діяльності ВАТТ, визначення форм співпраці та внеску (матеріального, фінансового, інтелектуального) від засновників ВАТТ.

3. Розробка технічної документації на виконання реконструкції (реставрації, реструктуризації, будівництва) об'єктів туристичної інфраструктури, що входять до управління ВАТТ.

4. Здійснення, запланованої проектом реконструкції (реставрації, реструктуризації, будівництва) об'єктів туристичної інфраструктури.

5. Організація діяльності обласного науково-методичного туристичного Центру в Чернігові та його філіалів в Новгород-Сіверському та Щорсі. Створення інформаційної туристичної інтернет-системи в регіоні.

6. Розробка основних туристичних маршрутів кластера, їх облаштування та реєстрація.

7. Проведення інвентаризації туристичної інфраструктури та оформлення ресурсно-рекреаційного паспорту районів (області).

8. Проведення рекламно-інформаційної кампанії:

- видання спеціалізованих буклетів, карт;
- встановлення інформаційних біг-бордів на державних автотрасах

Чернігівщини;

• заснування представництв ВАТТ «Зачарований край» на територіях перспективних туристичних ринків (Київ, Москва, Санкт-Петербург, Польща).

- проведення рекламних турів в кластері.

9. Організація підготовки та перепідготовки кадрів з організації та ведення туристичного, готельного, ресторанного бізнесу та організації «зеленого» туризму.

10. Проведення форуму споріднених міст країни та зарубіжжя.

11. Проведення міжнародного туристичного ярмарку.

Результатами реалізації проекту є:

• активізація розвитку малого підприємництва, створення додаткових робочих місць та умов самозайнятості населення;

• здобуття досвіду та удосконалення механізмів співпраці владних структур, бізнесу, громадськості;

• удосконалення туристичної інфраструктури; побудова нових об'єктів;

• розробка туристичних маршрутів за європейськими стандартами; активізація розвитку «зеленого» туризму;

- підвищення фахового рівня працівників туристичної галузі;

• формування конкурентноздатного туристичного продукту та удосконалення інформаційно-рекламної структури регіону.

5. Територіальними громадами Міжгірського району Закарпатської області було реалізовано проект «Відродження Карпатського села — активізація підприємницької діяльності, створення та підтримка діяльності Центру підприємства Міжгірського району»

На виконання згаданого проекту було витрачено 125,0 тис. грн., 20 тис. грн. з яких було профінансовано з районного бюджету, 15 тис. грн. за рахунок коштів Фонду підтримки підприємництва «Міжгір'я-Карпати», а 90 тис. грн. за рахунок коштів державного бюджету. Згаданий проект було здійснено на території сіл Міжгірського району Закарпатської області, розмішених у підніжжя Боржавських полонин. Цей регіон займає біля 30 відсотків території району. Тут розміщуються 13 населених пунктів які об'єднані у 8 сільських рад. Це такі як села Подобовець, Пилипець, Розтока, Буковець, Річка, Тюшка, Репинне, Н.Студений, Келечин, Ізки та інші. В подальшому в проекті цей регіон має назву Боржавське нагір'я.

Основною проблемою, на вирішення якої спрямований проект є проблема бідності та підвищення ділової активності вразливих груп населення сіл Боржавського нагір'я. Чисельність населення, яке проживає на даній території — 9,6 тис. чоловік, що становить 20 відсотків всього населення райо-

ну. Доходи населення, які проживають в цьому регіоні, є незначними і у більшості вони не перевищують границю бідності. Ці доходи отримані в основному від ведення власного господарства. Відповідно і підприємницька діяльність в даному регіоні є незначною. Зі всіх зареєстрованих в районі приватних підприємців на долю населених пунктів цього регіону припадає всього 1 відсоток. Беручи до уваги, що на даній території проживає 20 відсотків населення району, цей показник є надзвичайно малим.

Разом з тим даний регіон має добрі передумови для розвитку, а саме:

- природно-ресурсний потенціал. Територія району одна з найбільш екологічно чистих в області, що створює умови для розвитку туристично-рекреаційної галузі. Безпосередньо в цьому регіоні розміщений водоспад Шипіт, який своєю неповторністю і красою приваблює туристів із багатьох країн. На території долини наявні значні ресурси дикоростучих плодів і ягід (білий гриб, чорниця, лісові горіхи), переробку і консервування яких можна було би налагодити в населених пунктах району. Попередні дослідження регіону на предмет створення сучасних туристичних центрів у Міжгірському районі, проведені в 2002 р. за сприянням та фінансової підтримки Карпатського Фонду, підтвердили що Міжгірський район володіє винятково сприятливими умовами для створення рекреаційних центрів, розвитку сільського туризму.

- історико – архітектурний потенціал. До історико-архітектурного потенціалу Міжгірського району відноситься лінія Арпада, єдиний в Європі музей лісу і сплаву, пам'ятники Миколі Шугаю, старовинні церкви, збудовані в 18 – 19 століттях. Саме в цих місцях (с.Келечин) народився перший президент Карпатської України Августин Волошин, жив і творив відомий чеський письменник Іван Ольбрахт.

Актуальність проекту полягає в тому, щоб шляхом активної роботи з населенням, учнями випускних класів, органами місцевого самоврядування сприяти підготовці до ведення підприємницької діяльності після закінчення будівництва гірськолижних трас і в подальшому сприяти забезпеченню сталого розвитку населених пунктів Боржавського нагір'я.

В межах проекту було проведено наступні заходи:

- проведення навчальних семінарів з незайнятими громадянами та учнями випускних класів;
- ознайомлення з найкращим досвідом по організації та веденню підприємницької діяльності в сусідніх областях;
- проведення конкурсу на кращі проекти по відкриттю власної справи, визначення переможців у групах;
- створення та розміщення в Інтернеті веб-сторінки району та його громад з детальним описом їх туристичного потенціалу;
- створення Центру підприємництва Міжгірського району.

6. Територіальними громадами Коропського району Чернігівської області було реалізовано проект «Втілення в Коропському районі моделі відродження депресивних сільських громад на основі розвитку туризму та народних промислів».

Ініціатором проекту, який було реалізовано за рахунок коштів державного (152 900 тис. грн.) та місцевого бюджетів (75 500 тис. грн.), виступила Коропська районна рада Чернігівської області.

В рамках реалізації проекту було здійснено наступні заходи:

- реконструкція приміщення для розвитку народних промислів і туризму на базі Коропського районного відділу освіти; придбання та монтаж спеціального обладнання;
- розроблено навчальні програми та методики навчання; залучено та підготовлено викладацький склад (два народні майстри та один член Спілки Народних майстрів); розпочато навчальний процес (працює 33 гуртки різних напрямів);
- проведено опитування, збір, обробку даних (анкетування);
- вивчено потенційний ринок збуту товарів;
- підготовлено та надруковано інформаційні матеріали: туристичний путівник «Відкрий для себе Корощину» (2000 примірників); вкладиші «Моє село творить майбутнє» (3 шт.); видано План дій майбутнього сільських громад району; проведено конкурс шкільних творів «Чому моє село має майбутнє».

Соціально-економічні наслідки реалізації проекту:

- підготовлено 5 місцевих експертів з питань сільського розвитку;
- створено соціально-економічні паспорти ендегенного потенціалу 65 сіл району, які слугуватимуть основою розробки та реалізації подальших проектів сільського розвитку;
- посилено туристичні потоки в район, і відповідно, активізовано діяльність народних майстрів та туристичних агроосель;
- нова модель розвитку туризму та народних промислів сприяла диверсифікації господарської діяльності району.

7. Територіальними громадами Маневицького району Волинської області було реалізовано проект «Створення та популяризація туристичного маршруту «Духовні і природні скарби Маневицького краю – його краса висока і нетлінна».

Ініціатором проекту, який було реалізовано за рахунок коштів державного бюджету (498 830 тис. грн.), місцевих бюджетів (279 240 тис. грн.) та організацій-партнерів (19 600 тис. грн.), виступила Маневицька районна рада та територіальні громади селищ Колки, сел Карасин, Оконськ, Четвертня.

В рамках виконання проекту було здійснено наступні заходи:

- створення та популяризація туристичного маршруту шляхом об'єднання об'єктів історичної та культурної спадщини в єдиний туристис-

тичний комплекс;

- реставрація пам'яток архітектури (Свято-Преображенського храму с.Четвертня, Свято-Михайлівської церкви с.Карасин, храму с.Оконськ, крил млину в с.Четвертня);

- капітальний ремонт клубів та будинків культури в селах Четвертня, Оконську, селищі Колках; зроблено ремонт дорожнього покриття вулиць в селах Четвертня, Оконську, Карасин, селищі Колках; проведено освітлення вулиць в селах Четвертня, Оконську, Карасин, селищі Колках; облаштовано криниці в с.Оконськ;

- створення громадських комісій з питань духовного і культурного розвитку та з питань збереження історичного середовища; проведені загальні збори громадян щодо результату проекту з заслуховуванням звіту робочої групи проекту;

- видання туристичних путівників та буклетів про туристичний маршрут, виготовлено презентаційні аксесуари (ручки, блокноти);

- виготовлення фільму про село Оконськ; створення Інтернет-сторінки «Туристичний маршрут «Духовні і природні скарби Маневицького краю – його краса висока і нетлінна».

Одним із основних результатів згаданого проекту є відновлення сільського туризму у Маневицькому районі.

8. «Формування інфраструктури туристично-рекреаційного мінірегіону Ладизжин—Немирів»

Проект був ініційований та реалізований Ладизжинською міською, а також Немирівською, Тульчинською, Гайсинською та Тростянецькою районними радами.

Район Ладизжинського водосховища є унікальним, оскільки тут сконцентровано багато можливостей у формуванні інфраструктури для відпочинку та туризму. Водна поверхня дозволяє розвивати водні види туризму, що збільшить притік туристів з інших регіонів України та інших країн. Для розвитку туристичної галузі було об'єднано зусилля територіальних громад регіону. Розвиток туризму потребує як відповідної інфраструктури так і інституційної підготовки.

Так, було сформовано стратегію розвитку туристичної індустрії для:

- водного туризму;
- туризму вихідного дня;
- зеленого туризму;
- ділового туризму.

Інституційна підтримка проекту була здійснена Міжрайонною школою агробізнесу і самоврядування, центрами агробізнесу у кожному районному центрі та їх відділення у селах районів, Агенцією розвитку туризму «Ладизжин» та туристичні інформаційні бюро у районних центрах та інших центрах туризму.

В рамках проекту було здійснено наступні заходи:

- комунікативні заходи для керівників місцевих рад мінірегіону;
- навчальні семінари для учасників проекту;
- презентаційний семінар на завершальній стадії проекту;
- виконати дослідження, підготувати статистичний збірник;
- розроблення системи планування для мінірегіону, визначити критерії її оцінки та започаткувати моніторинг виконання планів та програм;
- створення Міжрайонної Комунальної Школи Агробізнесу та Самоврядування (МКШАС), міжрайонного комунального підприємства «Ладизин-сервіс», Агенції розвитку туризму «Ладизин»; 5 туристичних інформаційних бюро;
- впровадження стандартів для об'єктів зеленого туризму;
- робочих місць з постійною зайнятістю та 350 сезонних робочих місць;
- розроблення туристичного путівника «Ладизинське водосховище - диво природи».

Проект поширюється на усі категорії сільських мешканців, які зможуть приймати участь у проекті і реалізувати свої здібності. Бюджет проекту склав 3307656,2 грн. (у тому числі за рахунок коштів місцевих бюджетів - 2058407,7 грн., за рахунок організацій-партнерів - 291164,8 грн., за рахунок Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування - 958275,7 грн.).

9. Проект «Створення сприятливого середовища розвитку зеленого туризму та відродження традиційних народних промислів» було реалізовано територіальними громадами сіл Писарівка та Щітки Вінницької області.

Територіальна громада с.Щітки здавна славиться традиціями рогозоплетіння, в селі працюють два аматори художники, роботи яких не раз виставлялися. В селі мешкає багато старожилів, які знають історію даного району не з чийось слів, а бачили її власними очима. Зелений туризм — це також можливість відчутти колорит Подільського села.

В рамках проекту було здійснено наступні заходи:

- загальні сільські збори в селах Писарівка та Щітки для інформування про реалізацію проекту, можливості, які дає участь у ньому;
- відбір 15 садиб з 2 сіл для проведення їх сертифікації Вінницьким обласним осередком спілки сприяння розвитку сільського зеленого туризму;
- зібрання старовинних речей, виробів з рогами, вишиваних рушників в 2 селах для оздоблення кімнат туристів в «зелених садибах», організація школи народних майстрів рогозоплетіння;
- проведення обласного фестивалю народної творчості;
- рекламна кампанія — розміщення рекламних щитів, оголошень в місцевих ЗМІ та розміщення повідомлення на веб-сайті «Сільський зелений туризм Вінниччини»;
- участь у Всеукраїнській виставці зеленого туризму «Українське село запрошує», представлення новоствореного туристичного продукту;
- створення осередку сільського зеленого туризму «Писарівська садиба»;

- проведення обласного семінару для зацікавлених сільських голів з метою поширення досвіду організації такого сімейного бізнесу.

Для фінансування проекту було використано 75283,50 грн, у тому числі за рахунок коштів місцевих бюджетів - 9277,25 грн. — 12,3%, державного бюджету - 48388,75 грн. — 64,3%, організацій-партнерів - 17617,50 грн. — 23,4%).

10. Проект «Формування механізму залучення коштів громад для розвитку тваринництва в гірських умовах» було реалізовано Тухольківською сільською та Сколівською районною радою Львівської області.

Проект був спрямований на об'єднання зусиль територіальних громад Сколівського району для розвитку тваринництва у гірських умовах та формування системи реалізації і первинної переробки продукції тваринництва.

Актуальність проекту полягає в тому, що в багатьох населених пунктах району основним видом сільськогосподарського виробництва залишається тваринництво, а можливості реалізувати свою продукцію селяни не мають. Внаслідок розпаду колгоспно-радгоспної системи повністю ліквідовано молокоприймальні пункти і практично сільські жителі позбавлені єдино можливого заробітку.

В рамках проекту було проведено наступні заходи:

- проведення в навколишніх селах аналізу пропозицій тваринницької продукції, вивчення ринку збуту, створення базового обладнаного приміщення для прийому продукції, налагодження системи збору молока;

- проведення навчання з сільськими громадами щодо необхідності ведення селекційної роботи в приватних господарствах з метою вирощування більш продуктивної ВРХ та розроблення технології ведення селекційної роботи;

- налагодження системи збору молока з метою створення власного мініпереробного молокозаводу та укладання договорів з існуючими молокопереробними заводами.

Для реалізації проекту було використано 103 тисячі грн. (у тому числі кошти місцевих бюджетів та організацій-партнерів - 53 тис. грн., кошти державного бюджету - 50 тис. грн.).

11. Проект «Використання природних переваг заповідника Тустань для розвитку малого підприємництва в регіоні» було реалізовано Підгородцівською сільською радою у співробітництві з Ямельницькою сільською та Сколівською районною радами Львівської області.

В рамках проекту було вивчено можливості використання природного заповідника «Тустань», який знаходиться неподалік оздоровниць Трускавець та Східниця, для розвитку малого підприємництва.

Актуальність проекту полягає в тому, що «Тустань», який має вели-

ке історичне та наукове значення, де збереглися залишки однієї з найдавніших фортець оборонного значення, на сьогоднішній день користується великою популярністю серед туристів. Створення інфраструктури малого бізнесу для обслуговування туристів є одним можливих видів отримання доходів місцевим населенням.

В рамках проекту було проведено наступні заходи:

- громадські обговорення за участю місцевого населення проблеми та шляхів розвитку сільського туризму;
- проведення навчальних семінарів з питань розвитку ремісництва та сувенірної продукції;
- організація навчальних поїздок до інших регіонів з метою вивчення кращих практик;
- облаштування під'їзду до заповідника «Тустань» та зони розташування туристів;
- ремонт фасаду та подвір'я будинку Просвіти, де розташована філія історичного музею.

Для реалізації проекту було залучено 123 тисячі грн. (у тому числі коштів місцевого бюджету - 73 тис. грн., а також коштів державного бюджету - 50 тис. грн.).

12. Проект: «Прутсько-Черемошська рекреаційна зона як пріоритетний чинник розвитку туризму на Покутті» був реалізований Снятинською районною радою та територіальними громадами Снятинського району Івано—Франківської області.

Метою цього проекту визначено підвищення життєвого рівня сільського населення Снятинщини шляхом розвитку туризму. В основу розробленого проекту покладено інноваційні напрацювання в галузі розвитку туристичної інфраструктури та передовий досвід з питань планування місцевого розвитку та маркетингу. Туристична галузь є однією із пріоритетних для забезпечення сталого розвитку Покутського краю, адже вдало і збалансовано поєднуються екологічна, економічна та соціальна складові. Такий розвиток не приводить до виснаження ресурсів, а навпаки, сприяє їх якісному та кількісному відновленню. З цієї точки зору туристична діяльність є одним з найбільш перспективних напрямків відродження та розвитку сільських громад, оскільки не лише не виснажує наявні ресурси, але й робить місцевих жителів економічно зацікавленими у їх збереженні та примноженні.

Туристична діяльність на Снятинщині перебуває на початковій стадії свого розвитку. Ця діяльність являється однією із найперспективніших видів відпочинку, поглиблення знань з краєзнавства та історичної спадщини, природи рідного краю. Район володіє унікальними природничо-рекреаційними ресурсами в Прутсько-Черемошській рекреаційній зоні та багатою історично-культурною спадщиною (музей-садиба Василя Стефаника в с. Русів, музеї краєзнавця Михайла Бажанського, художників Василя

Касіяна та Ольги Плешкан, письменника Марка Черемшини, християнські святині – Вознесенська, Михайлівська, Троїцька церкви тощо). Прутсько-Черемошська рекреаційна зона вдало розташовано географічно, володіє багатим рослинним світом, має цілющий вплив на самопочуття та здоров'я населення. Однак на нинішньому етапі не використовується належним чином ресурсний потенціал даного природного утворення, яке по праву можна вважати серцем, пульсом подальшого розвитку туризму на Покутті. На Снятинщині немає жодної офіційної садиби, яка б відповідала сучасним вимогам туристичної оселі. Хоча внутрішній потенціал в цьому плані досить високий. І кожен населений пункт має своєрідні історичні чи природні пам'ятки, добротні садиби. Дається взначи відсутність координуючого органу у сфері туристичної діяльності Снятинщини.

В рамках реалізації проекту було виконано наступні заходи:

Завдання, передбачені проектом	Стан виконання
Розвиток інфраструктури Прутсько-Черемошської рекреаційної зони.	Проводились роботи по розвитку інфраструктури (облаштовується територія) Прутсько-Черемошської рекреаційної зони
	в урочищі «Стариця» та «Панський луг» як відпочинкового комплексу. Проведені комунікації (електропостачання, дороги), влаштовані спортивні майданчики та альтанки, упорядковано територію.
Ремонтні роботи соціально значимих об'єктів Снятина та Снятинського району.	Проведено ремонт районної поліклініки та районного будинку культури, споруджено пам'ятники Т.Г.Шевченку та М.Бажанському в рамках районної програми «Будівництво та газифікація населених пунктів», як складової проекту.
Дослідження туристичного потенціалу Снятинщини.	Робочою групою спільно з експертами та органами місцевого самоврядування проведено дослідження стану туристичної галузі у Снятинському районі, розроблені програма та рекомендації розвитку туризму.
Будівництво об'єктів рекреаційної зони.	Зведено покутську хату з притаманним місцевим стилем. Побудовано виставковий зал.
Стажування учасників проекту та обмін досвідом.	Проведено стажування учасників проекту та обмін досвідом учасників проекту.

Створення центру «Туризм і Покуття».	Розроблено установчі документи для центру «Туризм і Покуття», подано на реєстрацію. Районною радою досягнуто домовленості із Снятинською міською радою про надання приміщення центру. Центр забезпечено оргтехнікою та меблями.
Інформаційне забезпечення проекту. Комунікативні заходи.	Популяризація проекту проводилася через газету «Голос Покуття» та місцеве телебачення. Видано фотоальбом «Снятину – 850». Проведено круглі столи з питань розвитку туризму у Снятинському районі. Проведено науково-практичну конференцію «Снятину – 850». Проведено культурно-мистецьке свято «Снятину -850», в рамках якого вперше проводився регіональний Покутський фестиваль аматорського мистецтва «Покутські джерела».

13. Територіальними громадами Полтавської області було реалізовано корпоративний проект «Створення туристично–рекреаційного кластера «Гоголівські місця Полтавщини».

Метою проекту, ініціаторами якого виступили Миргородська, Шишацька, Диканська районні, Миргородська міська та Шишацька, Решетилівська та Диканська селищні ради, є створення умов для підвищення рівня місцевого економічного розвитку сільських територій Полтавської області, пов'язаних з іменем видатного письменника Миколи Гоголя шляхом використання інструментарію розвитку туристично-рекреаційної інфраструктури відповідної території.

Ключовою проблемою, на основі якої виникла ідея щодо складання цього проекту, є загальний недостатній рівень економічного розвитку сільських територій Полтавщини. Він зумовлений багатьма чинниками, у тому числі й недостатнім використанням всіх можливих інструментів такого розвитку. Одним з таких інструментів є максимальне використання туристично-рекреаційних можливостей територій. Об'єктивним фактором, який зумовив виникнення ідеї проекту, є підготовка до відзначення у 2009 р. ювілею – 200-річчя з дня народження М.В.Гоголя.

Ланцюжок вирішення проблеми підвищення рівня економічного розвитку сільських територій, пов'язаних з ім'ям видатного полтавця Миколи Гоголя, має такий вигляд: розвиток туристично-рекреаційної інфраструктури «Гоголівські місця Полтавщини» – рекламно-інформаційні заходи – зростання кількості туристів – зростання фінансових надходжень – підвищення

рівня зайнятості населення – економічний розвиток території – екстраполяція досвіду на інші сільські території області й України.

Організації-партнери умовно можна поділити на наступні категорії:

- органи місцевого самоврядування Полтавської області;
- громадські організації, що здійснюють організацію виставкових заходів, рекламних кампаній, семінарів-практикумів для сільського населення по наданню послуг сільського туризму, розробку рекламно-інформаційної продукції;
- інституції приватного сектору, що забезпечують створення нових підприємств, закладів розміщення, харчування, атракцій та установи історико-культурного призначення.

В рамках реалізації проекту було виконано наступні заходи:

- розвиток інфраструктури кластеру «Гоголівські місця Полтавщини»;
- розроблено туристично-екскурсійний маршрут «Гоголівські місця Полтавщини»;
- відкрито спеціальний інформаційно-туристичний Інтернет-ресурс «Гоголівські місця Полтавщини», утворено рекламні телефільми про гоголівські місця Полтавщини, проведено ряд рекламних турів;
- здійснено підготовку кадрів з організації та ведення туристично-екскурсійного бізнесу, організації зеленого туризму.

14. Інноваційна модель закладу для надання послуг людям похилого віку «Затишок»

Цей корпоративний проект було підготовлено Прохорівською сільською радою та Волноваською районною радою Донецької області. Створення моделі утримання громадою самотніх людей похилого віку була викликана великою кількістю людей похилого віку: станом на 2005 р. з 950 мешканців Прохорівської сільської ради Волноваського району Донецької області 450 – люди похилого віку. Народжуваність в селі становила 5-6 дітей на рік. Наявна тенденція до старіння села (наприклад з 11 випускників 2004 р. місцевої загальноосвітньої школи жоден не залишився в селі).

Не зважаючи на той факт, що в районі існує будинок для людей похилого віку, мешканці села похорівка, як і інших сусідніх сіл, відмовлялися проживати там у зв'язку з незадовільними умовами проживання та віддаленістю від рідного села.

Інноваційність запропонованої моделі закладу для надання послуг людям похилого віку полягає у наступному:

- цей будинок на відміну від існуючих є будинком сімейного типу (прийматиме не більше 20-25 осіб одночасно, кожен мешканець має власну кімнату);
- люди можуть перебувати в будинку як постійно, так і сезонно;
- нерухома власність мешканців будинку є недоторканою;
- за будинком закріплено земельну ділянку для спільного користування;
- облаштування кімнат може, за бажанням, здійснюватись власними

меблями мешканців;

- для управління будинком при сільській раді утворено Опікунську раду;
- частина пенсії за узгодженістю з Опікунською радою залишається

мешканцям будинку;

- мешканці будинку приймають пряму участь в управлінні будинком.

Соціально-економічна спрямованість проекту полягає у тому, що мешканці будинку залишаються активними членами громади, не є відірваними від культурного життя села, беруть участь в культурно-масових заходах місцевого будинку культури, клубу людей похилого віку «Надвечір'я», підтримують активний образ життя.

В рамках реалізації проекту було проведено наступні заходи:

1. Створено ініціативну групу, до якої входять представники всіх сіл сільської ради, депутати районної та сільської ради, члени ради старійшин, представники ради ветеранської організації.

2. Проведено дослідження серед пенсіонерів «Яким я уявляю собі гостинний дім для тимчасового перебування самотніх людей похилого віку».

II. УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ

1. Проект «Створення районної комунальної телекомунікаційної мережі сервісних послуг на основі передових інтернет-технологій» був реалізований територіальними громадами Броварського району Київської області.

Актуальність проекту полягає у спробі комплексного вирішення проблем, пов'язаних із забезпеченням життєдіяльності сільських територіальних громад внаслідок поглиблення відставання сільської місцевості від міста у одержанні широкого спектру комунальних послуг. До проблем електро-, газо- та водопостачання, будівництва доріг, об'єктів соціальної інфраструктури населених пунктів додалися проблеми інформаційного забезпечення соціально-економічного розвитку сільської місцевості.

Основними заходами проекту визначено:

- створення комунальної радіо-мережі з виконанням функцій провайдерського й сервісного обслуговування та комплексного охоплення цільових груп-споживачів послуг: органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ й організацій, сільськогосподарських підприємств та інших користувачів сільської місцевості;

- навчання персоналу для надання радіо-послуг;

- придбання та монтаж обладнання базових станцій, налагодження радіо-магістралей між ними для забезпечення зони покриття територій населених пунктів району;

- створення 2 інтернет-клубів в м.Бровари, а також інтернет-клубів у селах Требухів, Красилівка, Гоголів, Плоске, Літки, Бобрик та селищах Калинівка, Калита для забезпечення сільських жителів інтернет-послугами та широким спектром нових видів джерел інформації та дозвілля;

- створення веб-порталу Броварського району з базою даних;

- обладнання комп'ютерних класів закладів освіти сіл Рожівка, Жердова, Рудня, Мокрець, Рожни з підключенням їх до мережі Інтернет.

Бюджет проекту склав 2 246 090 грн. (у тому числі кошти місцевих бюджетів – 254 622 грн. (11,34%), кошти організацій-партнерів – 1 492 514 грн. (66,46%), а також кошти державного бюджету - 498 654 грн. (22,20%)).

2. Проект «Створення корпоративної інформаційної системи органів місцевого самоврядування Автономної Республіки Крим» було реалізовано територіальними громадами АР Крим.

В рамках реалізації проекту було забезпечено створення єдиної інформаційної мережі, яка об'єднала громадян, територіальні громади, органи місцевого самоуправління - сільські, селищні, міські ради АР Крим. До новозбудованої телекомунікаційної мережі було включено інформаційний центр з головним сервером, районні інформаційні вузли та інформаційні пункти в районних, сільських і селищних радах.

Завдяки функціонуванню цієї розгалуженої мережі по всій території Автономної Республіки Крим було створено додаткові умови для вільного

доступу громадян до інформаційних баз даних, покращення взаємодії між владою та громадянами.

Загальний обсяг коштів, необхідних для реалізації проекту, склав 3987159, у тому числі кошти органів місцевого самоврядування та організацій-партнерів - 1679017 грн., а також кошти державного бюджету - 2308142 грн.

3. Проект «Організація комунальної системи підтримки домашніх господарств через створення власного виробництва якісних сухофруктів, прямої зелені та лікарських рослин» був реалізований територіальними громадами сіл Северинівка, Чернятин та Слобода Чернятинська Жмеринського району Вінницької області.

Бюджет проекту склав 72,2 тис. грн. (у тому числі кошти державного бюджету - 49,9 тис. грн., кошти місцевого бюджету – 72,2 тис. грн., а кошти організацій-партнерів – 12, 6 тис. грн.)

В рамках реалізації проекту було виконано наступні завдання:

- організація в рамках комунального підприємства «Северинівське» міні-цех по переробці сільськогосподарської сировини і обладнати його сушарками «Садочок»;
- відкрито три заготівельних пункти в селах Северинівка, Чернятин, Слобода Чернятинська;
- проведено низку інформаційних та навчальних семінарів, випущено два номери малотиражної газети «Моя Северинівка» та інформаційний бюлетень.

4. Проект «Відкрита інформаційна система місцевого самоврядування Заставнівського району» був реалізований територіальними громадами Заставнівського району Чернівецької області.

Метою проекту було визначено створення єдиної інформаційної системи органів місцевого самоврядування Заставнівського району, використання інформаційних технологій для підвищення ефективності управління, автоматизації процесу надання соціальних послуг населенню району.

В рамках проекту було здійснено наступні заходи:

- утворено відкриту інформаційну систему;
- встановлено сервер проекту, розроблено програмний блок інформаційної системи, сформовано базу даних системи;
- проведено навчання службовців та громадян роботі з комп'ютерною технікою та інформаційною системою;
- видано інформаційні бюлетені, методичні посібники.

III. ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНЕ ГОСПОДАРСТВО, ПОБУТОВЕ, ТОРГІВЕЛЬНЕ ОБСЛУГОВУВАННЯ, ГРОМАДСЬКЕ ХАРЧУВАННЯ, ТРАНСПОРТ ТА ЗВ'ЯЗОК

1. Проект «Розробка і впровадження оптимальної організаційно-виробничої структури управління житлово-комунальним господарством в сільському районі» був реалізований територіальними громадами Синельниківського району Дніпропетровської області.

Метою проекту, ініціаторами якого виступили Синельниківська районна, Іларіонівська, Славгородська селищні та Раївська, Мар'ївська і Кисляньська сільські ради, є підвищення рівня життєзабезпечення населення району через впровадження оптимальної організаційно-виробничої структури житлово-комунальним господарством в районі, забезпечення якісними комунальними послугами.

Бюджет проекту скла 300,7 тис. грн., у т.ч. кошти державного бюджету (100 тис. грн.) та кошти місцевих бюджетів (200,7 тис. грн.).

В рамках виконання проекту було здійснено наступні заходи:

- утворення спеціалізованого районного житлово-комунального підприємства;
- проведення громадських слухань та обговорень за участю мешканців громад-партнерів;
- зміцнення матеріальної бази (закупка 2-х екскаваторів та спецтехніку);
- обслуговування водопровідних мереж, свердловин, водонапірних башт;
- проведення навчання персоналу;
- здійснення благоустрою звалищ твердих побутових відходів.

Слід визначити наступні соціально-економічні наслідки реалізації проекту:

- завдяки установці сучасних економних насосів та автоматики управління для постачання питної води населенню сіл Кислянка, Кам'януватка, селища Славгород та насосів і автоматики в каналізаційно-насосній станції в селищі Іларіонове економічний ефект склав щомісячно близько 8 тис. грн. на місяць.

- з червня 2007 р. в приватному секторі селища Іларіонове та селища Славгород ЖКП «Віра» було організовано вивіз сміття за графіком.

- в липні-серпні 2007 р. проведено благоустрій полігону твердих побутових відходів селища Іларіонове, який є найбільшим та найпроблемнішим в районі, та організовано на ньому прийом сміття.

- спільно з населенням виконано ремонт під'їздів та покрівель в багатоквартирних будинках селища Іларіонове.

- досягнуто безперебійне і цілодобове водопостачання, відповідно зріс рівень оплати за житлово-комунальні послуги (в середньому 95-98%).

2. Територіальними громадами Чорнухинського району Полтавської області було реалізовано проект «Впровадження альтернативних ресурсозберігаючих технологій шляхом введення в освітніх закладах Чорнухинського району інноваційних систем опалення».

Основними завданнями проекту було визначено забезпечення гідних умов проживання та високого рівня побутового обслуговування жителів Чорнухинського району завдяки запровадженню європейських стандартів поводження із енергетичними ресурсами; надання більш якісних та дешевих послуг з опалення з використанням інноваційних технологій в сфері опалення приміщень, покращення благоустрою сіл, оснащення мережі опалення устаткуванням із використанням технологій енергозбереження та ресурсозбереження.

Фінансування проекту здійснювалось за кошти державного бюджету (190 000 тис. грн.), місцевих бюджетів (30 000 тис. грн.), а також організацій-партнерів (19 900 тис. грн.).

В рамках проекту було реалізовано наступні заходи:

- виконано монтаж, встановлення котлів в школах Чорнухинського району (40 шт. у 17 школах);
- запровадження енергозберігаючих технологій; введення інноваційних (альтернативних) технологій опалення (відходи деревообробного виробництва, торф, шлам з підприємств нафто-газового комплексу);
- виготовлення та розповсюдження інформаційних буклетів;
- проведення навчальних семінарів.

Визначено наступні соціально-економічні наслідки реалізації проекту:

- розвиток технологій по впровадженню альтернативних джерел опалення;
- залучення громадян до вирішення соціально-економічних проблем регіону та громад;
- підвищення свідомості громадян щодо ефективного використання енергетичних ресурсів;
- створення нових робочих місць;
- поліпшення рівня матеріального забезпечення освітніх закладів;
- залучення дешевих видів палива;
- зменшення витрат місцевих бюджетів на забезпечення функціонування закладів освіти;
- поліпшення умов навчання за рахунок збільшення обсягів витрат на навчальний процес.

3. Територіальними громадами Глибоцької районної ради Чернівецької області було реалізовано проект «Впровадження новітніх підходів в реалізації комплексної системи збору, вивозу та утилізації твердих побутових відходів з метою вирішення проблем екологічної безпеки прикордонних територій Буковини і комун Сучавського повіту Румунії, які входять до складу єврорегіону «Верхній Прут».

Метою проекту визначено формування комплексної системи організованого вивезення сміття з територій 6 громад з подальшим його сортуванням і переробкою в сміттєпереробному цеху та реалізацією утильсировини споживачам на базі створеного госпрозрахункового комунального підприємства.

Фінансування проекту здійснювалось за кошти державного бюджету (397 000 тис. грн.), місцевих бюджетів (148 500 тис. грн.), а також організацій-партнерів (44 000 тис. грн.).

В рамках реалізації проекту було здійснено наступні заходи:

- створення комплексної системи збору, вивозу та утилізації твердих побутових відходів;
- реконструкція діючого сміттєзвалища з використанням сучасних технологій;
- закупівля спеціалізованої техніки та транспорту, а також контейнерів, урн, мішків різного кольору для роздільного збору сміття;
- проведено акцію по висадженню саджанців навколо полігону ТПВ;
- укладено договори між комунальним підприємством і цільовими групами проекту про надання платних послуг по вивезенню ТПВ;
- забезпечено проведення громадських обговорень та слухань.

Було також визначено наступні соціально-економічні наслідки реалізації проекту:

- покращено екологічний та санітарний стан територій 6 громад, прибережної зони р. Сірет та придорожніх смуг, зокрема, міжнародної траси;
- запроваджено сталий механізм збору, вивезення та утилізації сміття й забезпечення дотримання санітарно-епідеміологічних вимог на задіяних проектом територіях;
- підвищено рівень поінформованості та громадської активності жителів територіальних громад в сфері охорони навколишнього середовища і поводження з ТПВ.

4. Територіальними громадами Хотинського району Чернівецької області було реалізовано корпоративний проект «Поточну воду до медичного закладу кожного села»

Основними завданнями цього проекту визначено забезпечення отримання послуг водопостачання та водовідведення 39 сільських медичних закладів Хотинського району Чернівецької області.

Фінансування проекту здійснювалось за кошти державного бюджету (383 730 тис. грн.), місцевих бюджетів (77 740 тис. грн.), а також організацій-партнерів (55 460 тис. грн.).

В рамках реалізації проекту було виконано наступні заходи:

- створення у 39 медичних закладах сіл району автономних комплексів холодного та гарячого водопостачання та водовідведення;
- проведено післямонтажний косметичний ремонт приміщень медич-

них закладів;

- надруковано презентаційні матеріали (буклети, наклад - 2000 примірників), створено сторінку проекту в Інтернеті, забезпечено висвітлення результатів проекту у місцевих ЗМІ.

Основними соціально-економічними наслідками реалізації проекту визначено:

- поліпшення якості медичних послуг, що надаються населенню, та наближення рівня медичних послуг у селах району до державних стандартів;

- підвищення санітарно-гігієнічних умов в усіх 39 сільських медичних закладів району;

- активізація участі хотинчан у вирішенні актуальних проблем отримання комунальних послуг через отримання позитивного досвіду реалізації корпоративних проектів у сфері водопостачання.

5. Територіальними громадами Виноградівського району Закарпатської області було реалізовано проект «Модернізація інженерної інфраструктури: запровадження інноваційних механізмів збору, вивозу та утилізації сміття». Його метою було визначено побудову сміттєзвалища відповідно до вимог ЄС.

Фінансування проекту здійснювалось за кошти державного бюджету (400 000 тис. грн.), місцевих бюджетів (223 900 тис. грн.), а також організацій-партнерів (260 900 тис. грн.).

В рамках реалізації проекту було виконано наступні заходи:

- створено проект з побудови сміттєзвалища відповідно до вимог ЄС та цеху механізованої переробки ТПВ;

- виконано проектування полігону ТПВ;

- створено та випущено рекламний ролик; зроблено оголошення по кабельному телебаченню; виготовлено великі рекламні плакати (3 шт.); виготовлено брошури (50 тис.шт.);

- проведено громадські збори щодо інформування населення з питань ТПВ (10 населених пунктів);

- проведено наукову конференцію з питань збору, вивозу та утилізації відходів;

- створено веб-сторінку проекту.

Основними соціально-економічними наслідками реалізації проекту визначено:

- зменшення забруднення підземних вод;

- ліквідація несанкціонованих сміттєзвалищ;

- зменшення забруднення повітря;

- повторне використання органічних речовин;

- побудова системи по збору небезпечних відходів;

- запровадження селективного збору відходів;

- зростання свідомості населення по відношенню до охорони навко-

лишнього середовища;

- зростання кількості домогосподарств та підприємств, які приєднуються до системи організованого збору, вивозу та утилізації відходів;
- покращення стану здоров'я населення.

6. Територіальними громадами Кіровського району Автономної Республіки Крим у 2007 р. було реалізовано проект «Організація управління системами водопостачання житлово-комунального господарства територіальних громад Кіровського району АРК», основним завданням якого було визначено здійснення постачання питною водою населення Кіровського району.

Фінансування проекту здійснювалось за кошти державного бюджету (446 300 тис. грн.), місцевих бюджетів (76 400 тис. грн.), а також організацій-партнерів (3000 тис. грн.).

В рамках реалізації проекту було виконано наступні заходи:

- розроблено та виготовлено проектну-кошторисну документацію на будівництво та капітальний ремонт мереж водоводів та водовідведення, споруд та обладнання, задіяних у процесі водопостачання;
- проведено капітальний ремонт башти Рожновського – 25м³ в смт. Кіровське, ЛЕП 0,4 кВ до свердловини № 2 по вул. Дзержинського в смт. Кіровське, насосної станції у с. Василькове, свердловини № 2 по вул. Дзержинського в смт. Кіровське, зовнішніх мереж м. Старий Крим;
- придбано лічильники води та комп'ютерне обладнання, що вирішує проблему налагодження обліку розрахунків по особистих рахунках споживачів води;
- створено районне комунальне підприємство по наданню послуг з водопостачання та водовідведення.

Соціально-економічні результати реалізації проекту:

1. В результаті реалізації проекту було оновлено основні засоби виробництва (водопостачальні мережі населених пунктів району, обладнання, задіяного у процесі водопостачання питної води), внаслідок чого вони здобули оновлену вартість, строк їх експлуатації продовжено. Усе це при певній наявності інших умов слугуватиме підвищенню якості надання послуг з водопостачання, створить умови для формування економічно обґрунтованих тарифів на водопостачання.

2. Придбання лічильників холодної води дає можливість створення обмінного фонду цих приладів для забезпечення максимального охоплення споживачів, що у кінцевому підсумку дозволяє створити сумарний повний облік фактично поданої та спожитої води на основі показників цих приладів, а не по нормам. Це технічне по своїй суті рішення має фінансово-економічні наслідки, тому що дає можливість керівництву підприємств ЖКГ визначати найбільш правдиву фактичну вартість і собівартість послуг з водопостачання.

3. Придбання комп'ютерного обладнання вирішує проблему налагодження обліку розрахунків по особистих рахунках споживачів води. А у разі

використання можливостей мережі Інтернет та електронної пошти для цілей підприємств ЖКГ району дозволяє значно поліпшити інформаційний обмін з питань функціонування галузі ЖКГ.

7. Територіальними громадами Івано-Франківської області було реалізовано корпоративний проект «Організація системи сприяння громадянам в прокладанні мереж водопостачання, водовідведення в місцях індивідуальної забудови».

Основними завданнями проекту було визначено запровадження в гірських населених пунктах схеми прокладання мереж водопостачання та водовідведення, покращення екологічної ситуації в місцях індивідуальної забудови.

Фінансування проекту здійснювалось за кошти державного бюджету (948 600 тис. грн.), місцевих бюджетів (195 900 тис. грн.), а також організацій-партнерів (150 000 тис. грн.).

В рамках реалізації проекту було виконано наступні заходи:

- вивчено громадську думку з питань водопостачання та водовідведення. На початковому етапі група зацікавлених сторін у складі представників Яремчанської міської ради, Ворохтянської селищної ради, виробничого управління водопровідно-каналізаційного господарства міста Яремче, громадських організацій провела аналіз звернень та скарг громадян, вивчила громадську думку щодо можливості реалізації даного проекту. Громадською організацією, а саме Фондом підтримки підприємництва м. Яремче проведено опитування та анкетування 226 громадян в місцях індивідуальної забудови, зокрема по вул. Ковпака, 200-річчя Яремче, Вітовського, Пушкіна, Шептицького, Довбуша, Перемоги, Федьковича. Проведене анкетування показало, що до центрального водопроводу підключено тільки 7% осель, 62% - користуються індивідуальними джерелами водопостачання, 30% - криницями. 95,8 відсотків з опитаних громадян були готові до співпраці з міською радою та 53,3 відсотки виявили бажання стати членом вуличного комітету з питань проведення мереж водопостачання та водовідведення. На підставі отриманих даних визначено пріоритети та встановлено основні проблемні питання щодо водопостачання та водовідведення в регіоні;

- проведено громадські слухання;
- проведено дослідження та проектно-пошукові роботи по будівництву мереж водопостачання в м. Яремче, селищі Ворохта. Узгоджено з громадянами місця проходження мереж водопостачання та водовідведення. Будівництво мереж водопостачання та водовідведення здійснювалось у відповідності до виготовленої проектно – кошторисної документації. В селищі Ворохта прокладено мережу водопроводу довжиною 1000 м, яка підключена до центральної мережі і проходить вулицями Д. Галицького та Грушевського. Згідно актів виконаних робіт на будівництво мереж водопостачання в смт. Ворохта використано кошти на суму 207,0 тис. грн. При проведенні

водопроводу встановлено насоси з електродвигуном, автоматика, регулятори тиску води, пожежні гідранти та інше спецобладнання. В місті Яремче мережа водовідведення складається з двох окремих гілок. Загальна довжина мереж водовідведення складає 1,0 км, одна із них частково проходить по вулицях 200—річчя Яремче, Вітовського до вул. Галицька, друга - вулицями Довбуша, Ковпака, Пушкіна, Федьковича. На виконання робіт по будівництву мереж використано кошти в сумі 973,0 тис. грн.;

- організовано підключення збудованих мереж водопостачання до резервуару чистої води, а водовідведення - до центральних каналізаційних мереж;

- розроблено нові економічно обґрунтовані тарифи (для водопостачання — 2.65 грн., водовідведення — 2.24 грн).

Соціально-економічні наслідки реалізації проекту:

- покращення життєвого рівня громадян, що проживають в мікрорайонах індивідуальної забудови гірських населених пунктів, а саме, підключено в місті Яремче до мереж водопостачання — 90 осель, водовідведення — 70 осель, у смт. Ворохта до мереж водопостачання — 50 осель;

- створено передумови для економічного розвитку даних територій, зокрема галузей туризму, торгівлі та сфери послуг. Підведення мереж водопостачання і водовідведення до нових мікрорайонів дало поштовх до їх економічного розвитку (будівництва п'яти міні-готелів, 23 садиб „зеленого туризму» та розвитку сфери послуг);

- покращення екологічної ситуації та зменшення видатків бюджету на 6 відсотків для ліквідації збитків, завданих виходом стоків на поверхню ґрунту;

- збільшення об'ємів споживання води по м. Яремче на 28,0 відсотків та скидів на 19 відсотків, по смт Ворохта споживання води збільшилось на 21 відсоток;

- зменшення рівня безробіття до показника 6,84%;

- проведено державну реєстрацію 166 суб'єктів підприємницької діяльності — фізичних осіб, які в основному здійснюють діяльність у сфері туризму, рекреації, торгівлі, надання різноманітних послуг;

- створено в регіоні 810 нових робочих місць;

- експлуатація новозбудованих мереж збільшила доходи комунальних підприємств на 2 відсотки та відповідно стабілізувала собівартість послуг з постачання і водовідведення, що дало змогу не переглядати тарифи для населення.

8. Корпоративний проект «Впровадження ефективної системи контролю за водопостачанням в населених пунктах району в рамках реформування житлово-комунального господарства» було реалізовано територіальними громадами Солонянського району Дніпропетровської області.

Основним завданням є забезпечення підприємств питного водопоста-

чання та водовідведення ресурсно-енергозберігаючими технологіями.

Фінансування проекту здійснювалось за кошти державного бюджету (98 700 тис. грн.), місцевих бюджетів (138 300 тис. грн.), а також організацій-партнерів (15 400 тис. грн.).

В рамках реалізації проекту було виконано наступні заходи:

- здійснено інвентаризацію усіх водогонних мереж централізованого водопостачання (620 км);
- розроблено проектно-кошторисну документацію на проведення реконструкції та ремонту водомереж;
- придбано три лічильники обліку питної води, один з яких встановлено на насосній станції, два лічильники встановлено у новозбудованих колодязях території Башмачанської та Микільської сільських рад.

Соціально-економічні наслідки реалізації проекту:

реалізація проекту дозволила забезпечити зниження споживання питної води, значно зменшити витрати на експлуатацію системи водопостачання.

9. Територіальними громадами Сватівського району Луганської області було реалізовано корпоративний проект, спрямований на утворення комунального підприємства з питань поводження з твердими побутовими відходами.

Актуальність проекту полягає у тому, що у сільських населених пунктах немає підприємства, яке б надавало комунальні послуги, в тому числі, і з вивезення твердих побутових відходів (ТПВ). Це є основною причиною того, що на території сільських громад Сватівського району значно збільшилась і продовжує збільшуватись кількість несанкціонованих сміттєзвалищ та їх об'єм, що негативно впливає на санітарний стан навколишнього природного середовища та естетичний вигляд сіл та селищ. Названа проблема на даний час є актуальною не тільки для Сватівського району, а й майже для всіх сільських населених пунктів України.

Інноваційний підхід до вирішення проблеми проекту полягає саме у створенні територіального сільського комунального підприємства шляхом об'єднання зусиль трьох сусідніх територіальних громад та районної ради. Подібних підприємств у Луганській області поки що не існує. При цьому може бути вирішена і така специфічна для села проблема, як переробка органічних відходів в органічні добрива за допомогою сучасних технологій, а саме ЕМ-технологій.

Даний проект спрямований на поліпшення умов проживання всіх верств сільського населення, зменшення негативного впливу ТПВ, що накопичувались на стихійних смітниках та приватних подвір'ях на здоров'я мешканців сіл. Відкривається новий напрямок діяльності у сільській місцевості – надання комунальних послуг, що дасть можливість створити нові робочі місця з постійною зайнятістю. Це є позитивним для села, бо як відомо, робота у сільському господарстві має сезонний характер.

Активна позиція та велике бажання керівників органів місцевого самоврядування Містківської, Петрівської, Рудівської сільських рад (пілотні громади даного проекту) та місцевих жителів нарешті вирішити багаторічну проблему з ТПВ, дає підстави вважати, що проект має реальну можливість бути виконаним у повному обсязі.

В рамках реалізації проекту було здійснено наступні заходи:

створення робочої групи проекту;

- проведення інформаційно-просвітницької кампанії щодо проблеми ТПВ в сільських населених пунктах пілотних громад;
- створення територіального сільського комунального підприємства на базі Містківської, Петрівської та Рудівської сільських рад;
- започаткування інституту громадських інспекторів у сільських радах.
- створення загонів «Зеленого патруля» в школах пілотних громад;
- ліквідація основних існуючих несанкціонованих стихійних сміттєзвалищ на території населених пунктів пілотних громад;
- організація вивозу органічних відходів з приватного сектора до визначених місць та застосування ЕМ-технологій для їх переробки в органічні добрива;
- проведення інформаційної кампанії щодо позитивних результатів проекту.

Позитивними результатами проекту можна визначити:

- створення територіального сільського комунального підприємства, яке зможе постійно надавати місцевому населенню пілотних громад послуги по збиранню ТПВ, а з часом і інших комунальних послуг;
- застосування ЕМ-технологій для переробки органічних залишків від підсобного господарства в органічні добрива;
- проведення широкої інформаційної кампанії щодо позитивних результатів проекту;
- покращення екологічного стану навколишнього природного середовища та естетичне сприйняття території сіл району.
- створення додаткових робочих місць з постійною зайнятістю та поліпшання умови життя сільських мешканців.

Фінансування проекту здійснювалось за кошти державного бюджету (80 000 тис. грн.), місцевих бюджетів (4000 тис. грн.), а також організацій-партнерів (29 300 тис. грн.).

Співвиконавцями проекту виступили:

- Петрівська сільська рада;
- Містківська сільська рада;
- Рудівська сільська рада;
- Приватні підприємці;
- Сільгоспвиробники різних форм власності;
- Сватівська районна рада.

10. Територіальними громадами Жмеринського району Вінницької області було реалізовано проект «Ви ще не сушите? Тоді ми йдемо до вас!», який був спрямований на організацію комунальної системи підтримки домашніх господарств через створення власного виробництва якісних сухофруктів, пряної зелені та лікарських рослин.

Проект є актуальним тому, що він:

1. Забезпечує ефективне використання сільськогосподарської сировини, яка, по суті, втрачається в домашніх підсобних господарствах;
2. Створює систему заготівлі сільськогосподарських продуктів безпосередньо в населених пунктах;
3. Вся робота виконуватиметься комунальними структурами, а отже кошти залишатимуться в громаді і використовуватимуться на її розвиток;
4. В рамках проекту об'єднуються зусилля трьох територіальних громад задля вирішення місцевих проблем.

Перелік заходів проекту:

1. Випуск двох номерів малотиражної газети «Моє село» (400 екземплярів) з інформацією про початок діяльності проекту «Ви ще не сушите? Тоді ми йдемо до Вас!»
2. Проведення зборів громади у 3 селах-учасниках проекту.
3. Навчання для 20 активістів сіл-партнерів на семінарі для інформування мешканців про початок заготівлі сировини (яблук, груш, слив, лікарських рослин).
4. Проведення ремонтних робіт в приміщенні колишнього заготівельного пункту і перевлаштування його під мініцех.
5. Закупівля 10 сушильних камер «Садочок», їх встановлення, навчання головного технолога роботи з ними.
6. Закупівля, переробка і реалізація сільськогосподарської продукції.
7. Випуск 400 екземплярів інформаційного бюлетеня про діяльність сушильного міні-цеху і розповсюдження через сільські ради.
8. Проведення презентаційного семінару після завершення проекту для розповсюдження досвіду (для 20 представників сільських громад Жмеринського району).

Основним результатом проекту є функціонування мініцеху з переробки (сушіння) сільськогосподарської сировини та трьох заготівельних пунктів для підтримки домашніх господарств в трьох територіальних громадах Жмеринського району.

Фінансування проекту здійснювалось за кошти державного бюджету (49 900 грн.), місцевих бюджетів (9 717 грн.), а також організацій-партнерів (12 570 грн.).

Співвиконавцями проекту виступили Коростівецька та Чернятинська сільські ради Жмеринського району Вінницької області.

11. Територіальними громадами Мелітопольського району Запорізької області було реалізовано корпоративний проект, спрямований на впровадження інноваційних технологій у будівництві і експлуатації систем водопостачання в населених пунктах.

Мелітопольський район розташований в засушливій степовій зоні Приазов'я. В цьому регіоні головною проблемою завжди була проблема забезпечення населення питною водою. Існуючі системи водопостачання будувалися 40 – 50 років тому на ідеях добування найбільшої кількості води і подання її на будь-яку відстань не рахуючи витрат. Всі системи водопостачання 2-3 рази відпрацювали нормативний строк експлуатації і їх фізичний стан призводить до великих втрат питної води. У зв'язку з цим у переважній більшості громадян склалася думка про невичерпність її запасів. При розробці тарифів офіційно передбачаються втрати 20 % добутої води. За висновками фахівців комунальних підприємств ці втрати фактично можуть досягати 40 % і більше.

Актуальність проекту полягає в терміновій ліквідації витратної системи водокористування; створенні системи забезпечення населення питною водою в повному обсязі розумних потреб людини, об'єм яких визначає для себе особисто кожний громадянин; вирішенні проблем неплатежів населення за надані послуги по водозабезпеченню.

Суть проекту – створення системи будівництва, реконструкції та капітального ремонту водопровідних мереж за рахунок об'єднання особливим чином коштів: бюджетів всіх рівнів, громадян, юридичних осіб, Фонду та спонсорської допомоги.

Інноваційна спрямованість проекту та його реальність базуються на: створенні системи ініціювання і будівництві водопроводів безпосередньо громадянами, зацікавленими в покращенні забезпеченості водою та значному поліпшенні її якості; будівництві і управлінні об'єктами водопостачання безпосередньо товариствами водокористувачів.

Основними заходами щодо виконання проекту є:

- розробка програм реформування системи водопостачання для кожного конкретного населеного пункту, населення якого буде брати участь у програмі;
- створення механізму ефективного використання виділених коштів, повернення їх більшої частини після завершення виконання проекту та вкладання їх для подальшого будівництва водопроводів в інших громадах.

Результатами реалізації проекту є: повне забезпечення основної маси населення району якісною питною водою, значне зменшення хворобливості населення; економія витрат на постачання води населенню, зменшення тарифів для населення; збереження ресурсів питної води в регіоні.

Фінансування проекту здійснювалось за кошти державного бюджету (480 000 грн.), місцевих бюджетів (200 000 грн.), а також організацій-партнерів (150 000 грн.).

Костянтинівська, Вознесенська, Терпіннівська, Семенівська, Ново-

миколаївська, Новго-родківська, Фруктовська, Новенська Астраханська, Мордвинівська, Променівська, Новобогданівська, Новопилипівська, Світлодолинська сільські ради спільно з Бердянською районною радою та інституціями приватного сектору забезпечили реалізацію згаданого проекту.

12. Територіальними громадами Косівського району Івано-Франківської області було реалізовано інноваційний проект щодо налагодження системи водопостачання

Актуальність проекту обумовлена неефективністю системи водопостачання населених пунктів, організацій та установ Косівського району. Існуючі потреби та проблеми:

- наявність ефективної енергоекономної системи водопостачання;
- забезпечення населення населених пунктів району якісною питною водою;
- безперебійне (цілодобове) забезпечення водопостачання;
- можливість безпосереднього підключення до водогону;
- модернізація існуючої системи водопостачання.

Основними завданнями проекту визначено:

• розробка та апробація демонстраційних моделей водозабезпечення (3 типи: кооперативний – м.Косів, модернізація – с.-ще. Кути, індивідуальний – с. Вербоваць).

• сформування та затвердження механізмів впровадження розроблених моделей водопостачання в межах інших населених пунктів Косівського району;

- інформаційна кампанія щодо залучення населення;
- сприяння розробці нових механізмів інвестування.

Методи реалізації проекту:

- аналіз існуючого досвіду;
- моделювання планованих дій (ситуацій);
- практична апробація на місці;
- розповсюдження, поширення досвіду (інформації);
- узаконення результатів на місцевому рівні;
- громадські роботи населення;
- інвестування діяльності за проектом.

Перелік заходів проекту:

• узагальнення досвіду функціонування кооперативів у сфері комунальних послуг;

• опис теоретичних моделей, підготовка проектної документації для м. Косів;

- практична реалізація (втілення) створеної моделі міні-кооперативу;
- моніторинг, оцінка ефективності та корегування моделі міні-кооперативу;
- поширення інформації (розробка та проведення інформаційної

кампанії);

- підготовка документів про створення моделі водокористування та внесення їх на розгляд місцевої ради;
- затвердження рішення місцевої ради, надання консультаційних послуг щодо реалізації моделей міні кооперативів /Центр інвестицій або консультативна служба/;

• організація фінансово-господарської діяльності та її функціонування.
Результати проекту:

- розробка та апробування моделі (мікрокооператив, модернізація водогону, індивідуальне водозабезпечення);
- запропонована система організації водокористування органам місцевого самоврядування.

Цільові групи проекту: територіальні громади (мешканці) м.Косів, с. Кути, с.Вербовець.

Фінансування проекту здійснювалось за кошти державного бюджету (500 000 грн.), місцевих бюджетів (120 000 грн.), а також організацій-партнерів (80 0000 грн.).

13. Територіальними громадами Хустського району Закарпатської області було реалізовано корпоративний проект «Впровадження системи збору, переробки та утилізації відходів споживання на території Хустського району Закарпатської області»

Актуальність проекту

В Україні серйозне занепокоєння викликають проблеми, пов'язані з охороною довкілля та здоров'ям населення, однією з причин яких є низький рівень використання відходів. Ситуація, яка склалася в Хустському районі у питанні розміщення місць концентрації відходів споживання, їх збір, сортування, утилізація та подальше використання, як вторинної сировини підтверджує існування глобальної проблеми, яка впливає на екологічний та соціальний стан регіону.

В рамках реалізації проекту було виконано наступні заходи:

- Експертне визначення території земельних ділянок для розміщення полігонів для утилізації та переробки сміття і відходів.
- Будівництво полігонів для утилізації ТПВ.
- Передача в оперативне управління полігонів з утилізації відходів підприємствам, які на тендерній основі отримують право діяльності в даному напрямку.
- Укладання договорів з споживачами послуг.
- Купівля спеціальної автомобільної техніки для збирання відходів та сміття.
- Семінари з питань екологічного навчання в громадах сіл Хустського району.
- Налагодження системи збору відходів та сміття від населення, під-

приємств та організацій.

- Запровадження системи роздільного збору відходів та сміття за фракціями: скло, папір, пластик.
- Створення ліній на полігонах по сортуванню та переробці і утилізації відходів та сміття.
- Запровадження контейнерів та євро контейнерів в селах району для роздільного збору відходів та сміття.

Головним результатом даного проекту є вирішення екологічних, економічних та соціальних проблем Хустського району через впровадження організованої системи збирання, утилізації та переробки відходів споживання з подальшим використанням їх в якості енергетичних ресурсів.

Фінансування проекту здійснювалось за кошти державного бюджету (631 100 грн.), місцевих бюджетів (155 100 грн.), а також організацій-партнерів (86 000 грн.).

14. Територіальними громадами Сімферопольського району Автономної Республіки Крим було реалізовано корпоративний проект щодо забезпечення якісною питною водою населення із джерел Курлюк-Су.

Основним завданням проекту визначено: заощадження водних ресурсів джерела Курлюк-Су, впровадження нового способу очищення води і заміну відпрацьованих фільтруючих завантажень у механічних швидких напірних фільтрах на нові гранодіоритні, забезпечення централізованого водопостачання і поліпшення якості питної води.

Ініціаторами проекту виступили мешканці сел Чайковське і Перевальне Добрівської сільської ради Сімферопольського району Автономної Республіки Крим відносяться до регіонів з дуже складним водопостачанням.

Фінансування проекту здійснювалось за кошти державного бюджету (50 000 грн.), місцевих бюджетів (29500 грн.), а також організацій-партнерів (117 400 грн.).

В рамках реалізації проекту було здійснено наступні заходи:

- приведено в належний санітарно-технічний стан будівлі, споруди джерела Курлюк-Су;
- здійснено централізацію водопостачання джерела;
- удосконалено технологію очищення води.

15. Корпоративний проект «Розвиток системи збирання, переробки та утилізації твердих побутових відходів» було здійснено у 2007 р. за ініціативою Ірпінської, Бучанської міських рад, а також Ворзельської, Гостомельської, Коцюбинської селищних рад Київської області.

Метою проекту є створення і впровадження системи роздільного збирання твердих побутових відходів та забезпечення перероблення і утилізації їх складових.

Актуальність проекту

Проблема збирання, накопичення, переробки, утилізації, видалення, знешкодження та захоронення твердих побутових відходів (далі - ТПВ) є однією з гострих проблем функціонування будь-якого населеного пункту. Так, на території Ірпінської та Бучанської міських, Ворзельської, Гостомельської та Коцюбинської селищних рад, щорічно утворюється понад 30 тис. тонн ТПВ, які є джерелом суттєвої екологічної небезпеки та соціальної напруги. Кількість утворюваних ТПВ постійно збільшується, а склад їх змінюється, що пов'язано із застосуванням нових пакувальних матеріалів, як вітчизняного, так і іноземного виробництва. У загальному обсязі ТПВ міститься 10,3-26,4 відсотків паперу, 20-40 – харчових відходів, 0,75-3,7 – деревини, 0,2-8 – текстилю, 1-5,8 – металів, 1,1-9 – скла, 0,6-6 – полімерних відходів та інших речовин, які можуть бути залучені у господарський обіг.

Структура системи управління у сфері поводження з ТПВ є недосконалою, її фрагментарність, роз'єднаність та різновидність за відсутності взаємодії з органами державної санітарно-епідеміологічної служби та охорони навколишнього природного середовища не забезпечує достатнього контролю за санітарним станом територій, а також збиранням, вивезенням, знешкодженням та захороненням ТПВ.

В рамках реалізації проекту було реалізовано наступні заходи:

- впроваджено норми утворення відходів;
 - розроблено положення про впровадження системи роздільного збору ТПВ;
 - проведено рекламно-освітні заходи щодо роздільного збирання твердих побутових відходів;
 - встановлено контейнери для роздільного збирання ТПВ;
 - ридбано обладнання та механізмів для сортування ТПВ.
- Соціально-економічні наслідки реалізації проекту:
- привернута увага громадськості до необхідності роздільного збору вторинної сировини;
 - зменшено обсяги відходів, що потрапляють на полігон та забруднюють навколишнє середовище;
 - очищено територію громад від сміття;
 - встановлено позитивний імідж згаданих громад як екологічно чистих територій;
 - створено ефективну систему управління у сфері поводження з твердими побутовими відходами;
 - залучено у господарський обіг понад 15 тис. тонн вторинних ресурсів;
 - створено нові робочі місця;
 - забезпечено збільшення надходжень коштів до державного та місцевих бюджетів;
 - заощаджено кошти на утилізацію побутових відходів.

16. Каховською районною радою та Каховською міською радою Херсонської області було реалізовано корпоративний проект «Об'єднання ресурсів міста Каховки та Каховського району з метою впровадження системи надання послуг з вивозу та утилізації ТПВ на території сільських населених пунктів та поліпшення санітарно-екологічного стану навколишнього середовища».

Метою проекту є забезпечення чистоти та санітарно-епідеміологічної безпеки на території Каховського району; запровадження централізованої системи збирання та утилізації ТПВ в населених пунктах Любимівської селищної та Малокаховської сільської рад, відновлення рекреаційних зон та зон відпочинку, реконструкція та підвищення безпеки діючого полігону ТПВ.

Фінансування проекту здійснювалось за кошти державного бюджету (200 000 грн.), а також місцевих бюджетів (176 200 грн.).

В рамках реалізації проекту було здійснено наступні заходи:

- запроваджено систему збирання та утилізації ТПВ;
- розроблено схему та графіки вивозу сміття;
- укладено договори зі споживачами послуг;
- придбано сміттєвоз, ліквідовано стихійні сміттєзвалища, встановлено шлаббауми;
- встановлено контейнери для збору твердих побутових відходів на території сіл;
- проведені громадські слухання з питань ТПВ;
- забезпечено інформаційну підтримку проекту (у місцевих ЗМІ постійно висвітлювались позитивні та негативні приклади утримання прилеглих територій, виготовлено та встановлено інформаційні щити, виготовлено екологічні листівки, плакати тощо).

Соціально-економічні наслідки реалізації проекту:

- забезпечено впровадження системи санітарної очистки в трьох сільських населених пунктах Каховського району та забезпечено вивезення побутових відходів згідно з графіком;
- покращено екологічний стан навколишнього середовища та відповідно позитивний вплив на стан здоров'я населення;
- підвищено рентабельність роботи підприємств комунальної власності, що створило умови для акумуляції коштів на рахунках для подальшого ефективного функціонування комунальної сфери;
- запроваджено діючий механізм притягнення до відповідальності за невиконання правил благоустрою, відповідно збільшено надходження до бюджету.

17. Дубенською міською та Дубенською районно радами Рівненської області було реалізовано корпоративний проект, спрямований на реформування житлово-комунального господарства із впровадженням організаційно-технічних інновацій.

Слід зазначити, що у м. Дубно та у Дубенського району найгострішою є проблема надійного забезпечення населення та інших груп споживачів теплом. Це пов'язано із необхідністю завершення переведення систем теплопостачання з відомчих на комунальні котельні, заміни неефективного, морально та фізично застарілого обладнання, зниження собівартості та підвищення якості послуг теплопостачання, покращання дисципліни платежів, в т.ч. шляхом вдосконалення тарифної політики та стимулювання економного витрачання теплової енергії.

Системи теплопостачання міста Дубно та Дубенського району, зокрема монофункціонального населеного пункту смт.Смига, декілька десятиліть отримували тепло, в основному, від відомчих котельень, які водночас обслуговували крупні промислові об'єкти (зокрема, Дубенський цукровий завод, Дубенський м'ясокомбінат, Смизький деревообробний комбінат тощо). В нових економічних умовах ряд вказаних підприємств практично припинив діяльність; інші працюють сезонно; для третіх економічно не вигідно надавати тепло місту, селищу чи селу; вартість та умови надання послуг четвертими не відповідають можливостям споживачів.

Тому даним проектом було передбачено організаційно-технічні заходи щодо безперебійного забезпечення якісними послугами теплопостачання споживачів мікрорайонів та селищ, що формувались навколо провідних підприємств і отоплювались відомчими котельнями. Поряд із застосуванням сучасних технічних рішень (енергозберігаюче обладнання та комунікації, прилади обліку та інше), значна увага була приділена пошуку оптимального розміщення теплових мереж та котельень.

В останні роки у регіоні набувають поширення індивідуальні та колективні автономні котельні. В цілому це позитивний процес, який сприяє розвитку ринкового середовища у сфері теплопостачання, розширює можливості вибору для споживачів, створює додаткові ринки збуту для місцевих виробників. На сьогоднішній день в області близько 40 підприємств займаються виготовленням, монтажем та обслуговуванням автономних котельень. Разом з тим, відсутні детальні дослідження та рекомендації щодо оптимального поєднання систем централізованого та автономного теплопостачання, особливо у малих містах та селищах міського типу. Даним проектом було здійснено розробку таких рекомендацій та організаційно-технічних рішень, які планується поширити, в рамках обласної програми реформування ЖКГ, в інших районах та містах Рівненської області.

Складовою частиною даного проекту є розробка та впровадження науково-обґрунтованих тарифів на послуги теплопостачання і їх диференціювання в залежності від сезону та якості послуг. Проектом було забезпечено приведення якості і вартості послуг теплопостачання до вимог державних соціальних стандартів та їх доступність для громадян із низьким рівнем доходів.

Технічною основою для реалізації завдань проекту стало впроваджен-

ня інноваційних енергозберігаючих технологій та сучасного обладнання. Зокрема, у м.Дубно вперше в регіоні встановлено котлоагрегати з коефіцієнтом корисної дії 95 відс. (для заміни існуючих котлів з ККД менше 60 відс.), теплоутилізатора – повітропідігрівача на теплових трубах, влаштування найсучасніших систем автоматичного регулювання систем теплової енергії в освітніх закладах міста.

Смт.Смига, яке розміщене у зоні Малого Полісся, має значні запаси лісу та торфу. З метою забезпечення комплексного та раціонального використання природно-сировинних ресурсів регіону та здешевлення вартості послуг теплопостачання планується перевести місцеві комунальні котельні на використання торфу. Котлоагрегати, які планується при цьому встановити, є інноваційними для регіону.

Фінансування проекту здійснювалось за кошти державного бюджету (500 000 грн.), місцевих бюджетів (75 000 грн.), а також організацій-партнерів (50 000 грн.).

18. 5 сільськими радами Сумського району Сумської області було забезпечено реалізацію проекту «Комунальний кластер для сільських громад».

Метою проекту є забезпечення сільського населення якісними комунальними послугами шляхом створення та організації роботи комунального кластеру на базі МП «Будівельник», яке надаватиме послуги за поміркованими цінами, постійно розширюючи їх перелік.

Актуальність проекту

Сфера комунального обслуговування сільського населення після приватизації сільськогосподарських підприємств та системної кризи 90-х років опинилася у важкому стані. Системи життєзабезпечення громад, які раніше підтримувалися підприємствами, після передачі у ведення органів місцевого самоврядування залишилися без необхідної технічної бази, яка б забезпечувала їх утримання та розвиток.

Окрема сільська рада не в змозі самостійно здійснювати якісне обслуговування існуючих водогінних мереж, виконувати ремонтні роботи, здійснювати вивіз твердих побутових відходів тощо. У більшості сільських рад просто немає обслуговуючих організацій, а ті, що є, не мають можливості утримувати мережі життєзабезпечення. Відсутність необхідних комунальних послуг та перспектив їх розвитку є фактором, який сприяє негативним демографічним процесам на селі.

У 4-х з 5-ти сільських рад, які є ініціаторами проекту, відсутні місцеві обслуговуючі організації. В той же час комунальна інфраструктура (особливо водогін, як єдине джерело якісної води), яка була збудована у 60-70 роках минулого століття, знаходиться у критичному стані. Щомісяця у кожній сільській раді відбувається по 6-8 аварій різного ступеня складності. Поточне та планове обслуговування мереж життєзабезпечення не здійснюється. Послуги з зимового утримання доріг, благоустрою, збору та вивозу твердих

побутових відходів, ритуальні послуги не надаються взагалі. В районі не існує потужної обслуговуючої організації, яка б могла надавати їх, а власних потужностей сільські ради не мають. Таким чином, 2111 користувачів не мають можливості отримувати якісні послуги.

З метою подолання цієї проблеми партнерство 5 сільських громад (Хотинської, Стецьківської, Кровненської, Кияницької, Біловодської) пропонує інноваційний метод реформування системи житлово-комунального господарства у сільській місцевості, заснований на об'єднанні ресурсів, створенні спільної бази виробничих потужностей (майно спільного користування) та абонентської бази, щоб виступати на ринку споживачів сервісних послуг, як привабливий клієнт, здатний замовити великий перелік послуг та надати в оренду, для виконання цих послуг, певне обладнання та техніку. Об'єднання абонентів створює привабливу фінансову базу. Об'єднання виробничих потужностей (включаючи власні обладнання та техніку сервісної організації) дозволяє надавати більш повний перелік послуг. Таким чином метою проекту, крім забезпечення населення 5 сільських громад якісними комунальними послугами, є також розробка та впровадження інноваційної моделі організації надання комунальних послуг у малочисельних громадах на основі кластерного підходу.

Для досягнення цієї мети було здійснено такі заходи:

- розробка нормативно-розпорядчих та регулятивних документів, які регулюють діяльність такої об'єднаної комунальної служби;
- створення нових виробничих потужностей (майно спільного користування) шляхом об'єднання та закупівлі техніки та обладнання;
- створення спеціальної диспетчерської служби та аварійної групи;
- опрацювання технології організації роботи об'єднаної комунальної служби в ході реконструкції найбільш енерговитратних ділянок систем водозабезпечення;
- розробка тарифної політики (аналіз та громадські слухання);
- здійснення оцінки ефективності роботи об'єднаної комунальної служби та впливу проекту на соціально-економічне становище у пілотних громадах з допомогою соціологічних опитувань, експертного аналізу та проведення семінару;
- видання брошури з описом результатів проекту.

19. Територіальними громадами смт.Чорний острів, село Мар'янівка, село Вовча гора Хмельницької області було реалізовано корпоративний проект, спрямований на відновлення роботи місцевого водогону.

Актуальність проекту:

Чорноострівська селищна рада об'єднує три населених пункти: смт. Чорний острів, село Мар'янівка, село Вовча гора із населенням 3867 чол.

Останні три роки у зв'язку з банкрутством в районі не працює комунальне підприємство. Місцевий водогін, побудований у 1957 р., не працює і

відновленню не підлягає. Якщо в с. Мар'янівка проблема води більш-менш розв'язана завдяки роботі водонапірної башти, що обслуговується райспоживспільною, то в смт. Чорний Острів та в с. Вовча гора, населення яких складає біля 2000 чоловік, ця проблема не розв'язана.

Одночасно в с.Вовча гора залишилась на балансі селищної ради капітально побудована водонапірна башта. Незважаючи на те, що вона вимагає реконструкції та придбання обладнання, свердловина цілком може задовольнити потреби вище названих населених пунктів.

Фінансування проекту здійснювалось за кошти державного бюджету (50 000 грн.), місцевого бюджету (46 000 грн.), а також кошти населення (105 000 грн.).

IV. ГАЛУЗЬ БУДІВНИЦТВА, ПРОСТОРОВОГО РОЗВИТКУ ТА ПЛАНУВАННЯ

1. Територіальними громадами «Великого Судака» було реалізовано корпоративний проект «Розвиток Великого Судака як нового регіонального утворення».

Проект був спрямований на вирішення наступних завдань:

- удосконалювання системи управління територією Великого Судака;
- розвиток регіону, його населених пунктів, сфери бізнесу і приватного сектора;
- створення умов для самоорганізації територіальної громади регіону.

Основним завданням проекту стало модулювання можливих шляхів (програмування) розвитку «Великого Судака» на основі наступних ідей: «Великий Судак - морське курортне місто», «Великий Судак» - регіон здоров'я», «Великий Судак» - регіональний центр зеленого і духовного туризму».

Методи реалізації проекту:

- проектно-програмний підхід;
- соціологічні і маркетингові дослідження;
- метод ігрового моделювання;
- проведення семінарів, конференцій та інших заходів;
- історико-культурний і соціально-економічний аналіз.

Партнери: органи місцевого самоврядування територіальної громади м. Судака, селищ Новий Світ, сіл Дачне, Грушевка, Сонячна Доліна, Морське, Веселе, Межиріччя.

Бюджет програми, який був реалізований у 2007-2008 рр., складав 300 тис. грн., у т.ч. за рахунок державного бюджету – 100 000 грн., місцевих бюджетів – 100 000 грн., організацій-партнерів приватного сектору - 100 000 грн.

2. Корпоративний проект «Стратегія просторового розвитку Миколаївського району» був реалізований територіальними громадами Миколаївського району Львівської області.

У відповідності до вимог Генеральної Схеми планування території України передбачається розробка Схем планування території окремих областей та Проектів адміністративних районів. Розробку планувальних документів, що стосуються адміністративних районів, доцільно проводити спеціалізованими науково - проектними установами регіонів, що дозволить ефективніше врахувати регіональні відмінності окремих адміністративних одиниць. В ІРД НАН України створено науково – проектний Центр просторового розвитку та територіального планування, який укомплектований необхідними спеціалістами та має ліцензію на виконання містобудівних робіт такого рівня. Центр володіє науково – методологічною та нормативною базою розробки концепцій та проектів районного планування.

Перелік заходів проекту:

- підготовчий етап (проведення проектного семінару, відрядження до територіальних громад, складання технічного завдання на виконання стратегії просторового розвитку);

- аналітично – дослідницький етап (опрацювання статистичної інформації, аналіз картографічних матеріалів, анкетування та опитування громадськості тощо);

- проектний етап (систематизація наукових та аналітичних матеріалів, розробка альтернативних варіантів, їх аналіз та вибір оптимального рішення, розробка стратегії, її затвердження та погодження).

Результатом проекту є стратегія просторового розвитку Миколаївського району, яка є основою розробки проекту районного планування. Матеріали можуть бути використані також в Схемі планування території Львівської області.

Фінансування проекту здійснювалось за кошти державного бюджету (250 000 грн.), місцевого бюджету (35 000 грн.), а також кошти населення (31 350 грн.).

V. СФЕРА ОСВІТИ, ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я, КУЛЬТУРИ, ФІЗ-КУЛЬТУРИ І СПОРТУ

1. Територіальними громадами Кіцманського району Чернівецької області було реалізовано корпоративний проект «Створення інноваційних умов для успішного фізкультурно-спортивного розвитку дітей і молоді Кіцманського району та занять лікувальною фізкультурою хворих Кіцманської районної лікарні».

Фінансування проекту здійснювалось за кошти місцевого бюджету (200 000 грн.).

В рамках проекту було здійснено наступні заходи:

- будівництво спортивного залу для Кіцманської ДЮСШ шляхом реконструкції і перебудови будівлі колишньої котельні ЦРЛ;
- реконструкція приміщення;
- закупівля інвентарю та обладнання спортивного залу;
- приведення приміщення спортивного залу Кіцманської ДЮСШ у відповідність до вимог спортивних шкіл, додатковий набір та відкриття відділень за видами спорту.

Соціально-економічні наслідки реалізації проекту: перебудова бувшої котельні ЦРЛ у спортивний зал ДЮСШ дозволить вже у найближчий час збільшити 25-30% кількість молоді, що займається спортом.

Зростання кількості дітей, що займається спортом, служитиме пропагандою серед підростаючого покоління здорового способу життя, повинна зменшити у перспективі кількість тих, хто буде схилений до наркотиків та інших негативних явищ. Спортивний зал поруч з лікарнею використовуватиметься і для фізичної реабілітації окремих категорій хворих громадян.

2. Територіальними громадами Коломийського району Івано-Франківської області було реалізовано проект «Комплексний підхід вирішення питань сільської молоді».

Мета проекту: забезпечити сприятливі, соціальні, інноваційні та організаційні передумови для життєвого самовизначення і самореалізації молоді, розв'язання її нагальних проблем.

Фінансування проекту здійснювалось за кошти державного бюджету (467 700 грн.) та місцевого бюджету (113 100 грн.).

В рамках реалізації проекту біло здійснено наступні заходи:

- створення молодіжного центру;
- зроблено капітальний ремонт приміщення будинку культури с. П'ядики;
- закуплено спортивний інвентар, матеріали для фітнес-центру;
- придбано комп'ютер та принтери;
- розроблено положення молодіжного центру;
- утворено штаб-квартиру «Пласт» – молодіжної біржі праці;
- започаткування програми «Помічник дільничного»;

- відкриття психологічного кабінету «Довіра»;
- підготовка інструкторів, психологів центру;
- проведення тренінгів, конференцій, семінарів;
- проведення молодіжного фестивалю та семінару за участю представників молодіжних громадських організацій.

3. Територіальними громадами Первомайського району Миколаївської області було реалізовано проект «Моніторинг захворювань шляхом створення пересувного лікувально-діагностичного центру в Первомайському районі».

На території району проживає 51,7 тисяч населення, у т.ч. 19 900 сільських мешканців. Демографічна ситуація продовжує погіршуватися, показники смерті у 2001 р. — 14,7; у 2002 р. — 16,1. Кількість звернень сільського населення до лікарів протягом 2002 р. склала 1,6 проти 12,2 у міського.

Даний проект наблизив хворого до лікаря, створив можливості ефективної діагностики пацієнтів, проведення попередніх досліджень.

Перелік заходів проекту:

- вирішення фінансових проблем;
- придбання сучасного медичного обладнання;
- організація процесу приближення медичного працівника та діагностики медичним обладнанням до пацієнта у віддалених селах району;
- ефективне використання сучасних медичних технологій для діагностики хворого;
- розвиток ефективної форми запису та зберігання медичного документу хворого (електронний варіант);
- пошук ефективних форм лікування на основі повного обстеження пацієнта.

Результати проекту:

- забезпечення доступної первинної медико-санітарної допомоги жителям сел Первомайського району;
- поліпшення якості медичної допомоги кожній людині;
- підвищення відповідальності лікаря за стан здоров'я пацієнта;
- збереження репродуктивного здоров'я населення;
- підвищення авторитету сільського лікаря;
- зниження захворюваності завдяки точному і своєчасно поставленому діагнозу.

Обсяг коштів, які було використано протягом реалізації проекту у 2007-2008 рр., склав 200 тисяч грн., у т.ч. кошти державного бюджету (90 тис. грн.), кошти районного бюджету - 30 тис. грн., кошти місцевих бюджетів органів місцевого самоврядування Первомайського району (20 тис грн.), кошти приватних партнерів — 60 тис. грн.

4. Територіальними громадами Тростянецького району у 2008 р. було реалізовано корпоративний проект «Інноваційний підхід обслуговування сільсько-

го населення Тростянецького району шляхом організації мобільного діагностичного центру для раннього виявлення хвороб».

Медичну допомогу населенню району надають 11 лікарів, що працюють в сільських лікувально-профілактичних закладах та 56 середніх медичних працівників.

Актуальність проекту полягає у тому, що розгалуженість відділених населених пунктів на значній території району не має змоги відслідковувати поширення хвороб, надання первинної допомоги сільському населенню.

Інноваційний підхід вирішення проблеми заключається у створенні мобільного діагностичного центру, що повинен активно виявляти і лікувати хворих на початкових стадіях захворювання, вивчати й усувати причини, що спричиняють їх виникнення, запобігати загостренню процесу і його прогресуванню на основі постійного динамічного спостереження в ході реалізації проекту на базі комунального підприємства «Тростянецька центральна районна лікарня».

В рамках реалізації проекту було здійснено наступні заходи:

- створення мобільного діагностичного центру, що повинен активно виявляти хворих на початкових стадіях захворювання, вивчати і усувати причини, що сприяють їх виникненню, запобігати загостренню процесу і його прогресуванню на основі постійного динамічного спостереження в ході реалізації проекту на базі райлікарні Тростянецького району Сумської області;
- робота по підготовці та перепідготовці професійних кадрів відповідно до наказу головного лікаря ЦРЛ;
- придбано експрес-лабораторію, ультразвукову діагностичну систему, набір медичних інструментів;
- придбано санітарний автомобіль ГАЗ 22171-5104;
- закуплено інвентар, канцелярські вироби.

5. Територіальними громадами Сторожинецького району рада Чернівецької області було реалізовано корпоративний проект: «Створення передумов заasad запровадження страхової медицини на базі Сторожинецької центральної районної комунальної лікарні та поглиблення і розширення загальної практики сімейної медицини у закладах охорони здоров'я району».

Мета проекту: сформувати інноваційні передумови засад страхової медицини та поглибити і розширити загальну практику сімейної медицини у закладах охорони здоров'я району.

Загальновідомо, що перехід системи здоров'я на засади страхової медицини направлений на збереження та укріплення здоров'я громадян шляхом введення економічної відповідальності та зацікавленості громадян, підприємств, установ та організацій в охороні здоров'я населення.

- Цей проект передбачає залучення додаткового фінансування закладів охорони здоров'я у вигляді добровільних внесків громадян, організа-

цій, установ району, та надання підприємствами, бізнесовими структурами товарно-матеріальних цінностей (лісобудівельних матеріалів) на безоплатній основі для забезпечення належного функціонування системи охорони здоров'я району і на цій основі створення передумов запровадження засад страхової медицини. Це може значно поліпшити якість та повноту надання медичних послуг населенню району з дотриманням вимог щодо захисту прав громадян.

На базі Сторожинецької центральної районної комунальної лікарні протягом восьми років діє «Лікарняна каса» як елемент регіональної страхової медицини. Її функціонування протягом вказаного періоду створило позитивні тенденції у районі щодо покращення надання медичних послуг населенню, знайшло підтримку серед самоврядних органів району, депутатського корпусу різного рівня, широкого кола громадськості. Створення та функціонування такої лікарняної каси є як один із етапів на шляху до створення засад страхової медицини.

Витрати населення на медичні послуги та ліки сьогодні можна порівняти з обсягом державного фінансування охорони здоров'я. Про це і говорять спеціалісти, науковці, які займаються проблемами охорони здоров'я стосовно переведу її на засади страхової медицини. Водночас слід врахувати, що зниження доступності медичної допомоги призвело до того, що люди рідше звертаються у медичні установи і не отримують кваліфікованого лікування. Внаслідок хронічної нестачі фінансових ресурсів занепадає не лише матеріальна база галузі, але й підриваються моральні підвалини лікарської професії, що – недопустимо. Все це дає підстави людям, небайдужим до долі охорони здоров'я і своїх співвітчизників, називати становище в галузі «незадовільним».

Організаційно-практичні та методичні засади функціонування лікарняної каси тісно пов'язані із поглибленням і розширенням впровадження загальної практики сімейної медицини у закладах охорони здоров'я району. Сімейні лікарі району обслуговують значну кількість населення району (біля 80 відсотків), тоді як в Чернівецькій області цей показник становить 36,1 відсотки, а в Україні лише 21 відсоток.

В районі уже сформувався позитивний досвід, коли територіальні громади сіл, виходячи з власної ініціативи, частину робіт по будівництву об'єктів соціально-культурної сфери населених пунктів виконують на безоплатній основі - так званім «народним методом». Такі об'єкти за участю сільських громад і за їх безпосередньою підтримкою розбудовуються не тільки в сфері охорони здоров'я, але й в інших пріоритетних галузях, а саме: будівництво дитячих дошкільних закладів, об'єктів культурного призначення тощо.

В рамках реалізації проекту було здійснено такі заходи:

- робочою групою щодо впровадження проекту проведено організаційні заходи щодо збільшення членства в „Лікарняній касі» центральної

районної комунальної лікарні та збільшення надходжень по членським внескам;

- здійснено перехід від обслуговування сільських жителів середнім медичним персоналом до обслуговування сімейним лікарем. Станом на 01.01.2007 р. на кафедрі Буковинського державного медичного університету підготовлено та перепідготовлено 32 лікаря та 23 медичні сестри;

- повністю завершено будівництво трьох медичних пунктів сімейного лікаря в с. Дубово (Михальчанська сільська рада), на хуторі «Урсоя» с. Іжівці та на хуторі «Думанецький» с. Сіячів;

- забезпечено придбання предметів, матеріалів, інвентарю;

- проведено тематичні семінари, конференції, інші комунікативні заходи;

- виготовлено оглядовий відеофільм про охорону здоров'я в районі та стэнд.

6. Територіальними громадами Кролевецького району Сумської області було реалізовано проект «Створення інноваційної моделі надання медичних послуг населенню через впровадження аналітичної інформаційно-пошукової системи для лікувально-профілактичних закладів Кролевецького району».

Мета проекту: створення аналітично-інформаційного банку даних, об'єднання всіх структурних підрозділів лікувально-профілактичних закладів Кролевецького району (діагностичних, лікувальних, реабілітаційних) в єдиний інформаційний медичний простір, впровадження аналітичної інформаційно-пошукової системи, забезпечення контролю за лікувально-діагностичним процесом, за здійсненням профілактичних заходів, отримання структурованої достовірної інформації про стан здоров'я населення та надані лікувально-діагностичними закладами району медичні послуги, підвищення оперативності роботи установи, що приведе до покращення якості надання медичної допомоги населенню.

Проект був реалізований за рахунок коштів державного бюджету (200 000 грн.), місцевого бюджету (470 000 грн.), а також коштів організацій-партнерів (200 000 грн.).

В рамках реалізації проекту було здійснено наступні заходи:

- удосконалення діагностичної бази Кролевецької центральної районної лікарні шляхом придбання сучасного діагностичного обладнання з включенням його для єдиного інформаційного медичного простору;

- створення локальної комп'ютерної мережі центральної районної лікарні з подальшим підключенням до неї сільських медичних закладів району на базі сучасних Інтернет-технологій;

- впровадження сертифікованого програмного забезпечення типу «Реєстратура», «Поліклініка» та «Стаціонар»;

- створення реєстру хворих на туберкульоз та онкологічні захворювання;

- ТОВ «МедСистема» провело навчання медичного персоналу. Ка-

федра медичної статистики Київської академії післядипломної освіти МОЗ України імені П.Л.Шупика провело зовнішню оцінку впровадження інформаційно-аналітичної системи;

- зовнішня оцінка результатів проекту: опитування населення, оцінка впливу на показники стану здоров'я населення та ефективність діяльності закладів охорони здоров'я району;

- розміщено інформаційні матеріали на офіційному сайті органів влади Кролевецького району та управління охорони здоров'я Сумської обласної державної адміністрації. Виготовлено та розповсюджено інформаційні матеріали. В газеті «Кролевецький вісник» друкувалися статті. Створені рекламні буклети.

Соціально-економічні наслідки реалізації проекту:

- максимальна кількість населення Кролевецького району, яке звернулося за допомогою, зможе отримувати якісне, сучасного рівня діагностичне обстеження, що вплине на забезпечення ефективного та стандартизованого процесу лікування.

- Створення єдиного інформаційного медичного простору забезпечить:

- збір, контроль, надійне зберігання, конфіденційність та оперативне використання інформації про стан здоров'я пацієнта, надані йому медичні послуги;

- перехід на електронні носії, що призведе до перерозподілу робочого часу медичних працівників в сторону надання медичних послуг пацієнту за рахунок зниження навантаження при оформленні медичної документації;

- впровадження ефективного механізму збору та обробки статистичної інформації, мінімізацію негативного впливу людського фактору при зборі та обробці інформації.

7. Територіальними громадами Демидівського району Рівненської області було реалізовано корпоративний проект «Створення комфортних умов для відпочинку місцевого населення на узбережжі Хрінницького водосховища «Стир».

Даний проект розроблено для створення на березі Хрінницького водосховища на території Хрінницької сільської ради умов для приємного та комфортного відпочинку громади села Хрінники та сіл Вичавки, Лопавши та Лисин, що входять до сільської ради та навколишніх сіл Демидівського району.

Також проект розраховано і на туристів з інших регіонів, адже Хрінницьке водосховище «Стир» вважається одним із найпривабливіших місць відпочинку у Рівненській області.

Природними рекреаційними ресурсами є м'який клімат, лісові масиви, водні рекреаційні ресурси, численні природоохоронні об'єкти, сприятливі умови для розвитку різних видів спорту, зеленого туризму та взагалі відпочинку.

В рамках проекту було здійснено наступні заходи:

- визначено місце вздовж Хрінницького водосховища «Стир» під громадський пляж;
- визначено межі зони купання;
- підведено проточну воду;
- визначено місця для переодягання та встановлено роздягальні;
- встановлено сміттєзбірні ящики;
- збудовано громадський туалет;
- визначено місця для наметового містечка та стоянки автомобілів;
- відкрито пункт торгівлі продуктовими та промисловими товарами;
- відкрито пункт прокату на суші та на водному масиві Хрінницького водосховища;
- поєднано дані послуги із розвитком зеленого туризму.

Бюджет проекту складав 98,5 тис. грн. Видатки були профінансовані на паритетних засадах за рахунок коштів державного, місцевого бюджетів та приватних підприємств.

VI. СФЕРА РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН ТА ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

1. Територіальними громадами Дергачівського району Харківської області було реалізовано проект «Створення банку даних нерухомості та земельних ресурсів сільської територіальної громади у Дергачівському районі Харківської області на основі сучасних ГІС-технологій».

Актуальність проекту полягає у нагальній необхідності формування сучасних технологій управління задля реалізації найбільш важливого завдання місцевого значення у сільській місцевості: раціонального та ефективного використання земельних ресурсів як найбільш вагомому інструменту соціально-економічного розвитку сіл, селищ та міст, населення яких задіяне переважно у виробництві та переробці сільськогосподарської продукції.

Інноваційність вирішення проблеми полягає у впровадженні органами місцевого самоврядування Дергачівського району Харківської області інформаційних та геоінформаційних систем багатофункціонального призначення, що дозволятимуть в оперативному режимі розробляти комплексні та якісні управлінські рішення у сферах обліку земельних ресурсів, оцінки вартості та приватизації земельних ділянок, розвитку технічних мереж комунального господарства, обліку якісних параметрів стану земель сільськогосподарського призначення на території району, обліку забруднених та екологічно небезпечних зон, інвестиційної діяльності тощо (загалом – за близько 50 категоріями).

Протягом реалізації проекту було виконано наступні заходи:

- здійснення дослідження щодо розмежування, кадастрової реєстрації та обліку земель району; розробка організаційно-технологічного механізму забезпечення процесів розмежування, розпаювання та приватизації землі, а також ведення обліку земельних ресурсів згідно з вимогами чинного законодавства;
- проведення інвентаризації обліку земельних ділянок сільської територіальної громади Черкаська Лозова, здійснення комплексу геодезичних робіт з формування системи обліку земельних ділянок за принципом єдиної системи геодезичних координат на території району;
- розробка технічних параметрів переходу до обліку земельних ресурсів територіальних громад за принципом системи єдиних координат;
- формування інформаційної системи банку даних обліку земельних ресурсів;
- розробка програмного забезпечення багатофункціональної геоінформаційної системи для забезпечення управлінських функцій органів місцевого самоврядування;
- організація навчання управлінців місцевого самоврядування щодо користування багатофункціональною інформаційною системою та здійснення операцій з наповнення банку даних;
- нормативне забезпечення процесів переходу до обліку земельних

ресурсів на території району за принципом системи єдиних координат та організації інформаційного банку даних району із застосуванням багатофункціональної геоінформаційної системи.

Результати проекту:

- розробка та впровадження технології переходу до обліку земельних ділянок за принципом системи місцевих єдиних координат у територіальних громадах району як механізму нормативного впорядкування земельно-кадастрової документації та унеможливлення конфліктних ситуацій між користувачами земельних ділянок;
- створення багатофункціональної електронної інформаційної системи на основі банку даних земельних ресурсів Дергачівського району - як технічної передумови підвищення ефективності прийняття комплексних управлінських рішень з питань соціально-економічного розвитку району та докорінних змін методів та форматів діяльності управлінців району;
- формування системи інформаційно-технологічних передумов для утворення сучасного інвестиційного середовища на території району, ефективного використання ресурсного потенціалу району для вирішення соціальних питань;
- активізація участі мешканців сільських громад у здійсненні місцевого самоврядування через досягнення реального підвищення рівня прозорості у питаннях земельних відносин.

Проект було реалізовано за рахунок коштів державного бюджету (500000 грн.), місцевих бюджетів (35 000 грн.) та організацій-партнерів (671 750 грн.).

2. Територіальними громадами Славутського району Хмельницької області було реалізовано проект «Розвиток туризму та забезпечення екологічної безпеки території гідрологічного заказника місцевого значення «Голубе озеро» на основі ефективного використання наявних природно-рекреаційних ресурсів».

Мета проекту: забезпечення ефективного використання наявних природно-рекреаційних ресурсів гідрологічного заказника місцевого значення «Голубе озеро», покращення екологічної ситуації території, збереження навколишнього середовища та організація цивілізованого відпочинку з перспективою розвитку рекреаційно-туристичної сфери регіону.

Проект було реалізовано за рахунок коштів державного бюджету (55580 грн.) та місцевих бюджетів (19 120 грн.).

В рамках реалізації проекту було здійснено наступні заходи:

- забезпечено комфортабельні умови відпочинку на «Голубому озері»;
- виготовлено пам'ятки відпочиваючим з характеристикою гідрологічного заказника «Голубе озеро» та основними вимогами щодо поведінки в цій зоні;
- побудовано під'їзні дороги до зони відпочинку; розставлено тимчасові споруди сезонного використання: біотуалети, столи, місця для вогнищ,

під навіси;

- забезпечено інформаційне супроводження проекту. Через регіональні засоби масової інформації (газети «Трудівник Полісся», «Пульс», міськрайонне радіо, ТРК «Контакт Славута») надавалась інформація населенню регіону про заказник, правила поведінки на його території;

- проведено підсумкову конференцію на тему «Становлення та розвиток туризму в Славутському районі» за участю ДП «Славутське лісове господарство», лісокомунального підприємства «Ліс», сільських голів, районної ради, райдержадміністрації, представників ЗМІ, підприємців, громадськості.

Соціально-економічні наслідки реалізації проекту: значно покращені умови відпочинку та розвитку туризму цільовим групам, на які спрямований проект, - мешканцям сіл Славутського району та міст Славута, Нетішин, Шепетівка. Подальша реалізація проекту сприятиме економічному поштовху розвитку навколишніх сіл, створенню нових робочих місць, збільшенню надходжень до бюджетів сільських рад та районного бюджету.

3. Територіальними громадами Чугуївського району було реалізовано корпоративний проект: «Спільний проект міста Чугуєва та Чугуївського району з розробки та здійснення заходів з підвищення екологічної безпеки рекреаційно-водокористування та розвитку зеленого туризму».

Мета проекту: зменшення екологічної небезпеки та ризику здоров'ю населення при рекреаційному водокористуванні, забезпечення умов розвитку зеленого туризму.

Проект було реалізовано за рахунок коштів державного бюджету (86500 грн.), місцевих бюджетів (100 000 грн.), а також організацій-партнерів (100 200 грн.).

В рамках реалізації проекту було здійснено наступні заходи:

- здійснення оцінки рівня екологічної небезпеки рекреаційного водокористування з метою визначення переліку місць, що потребують першочергової реалізації водоохоронних заходів;

- з метою пропагування проекту «Оцінка екологічної небезпеки рекреаційного водокористування з метою визначення переліку місць, що потребують першочергової реалізації водоохоронних заходів у Чугуївському районі та м. Чугуєві Харківської області» та надання інформації мешканцям міста були проведені збори жителів, надруковані буклети, розміщена інформація в засобах масової інформації (телебачення, ЗМІ) (19,9 тис. грн.);

- розробка проектної-кошторисної документації для виконання берего-укріпних робіт, ліквідації зсувних процесів та збереження природного середовища на правому березі р. Сіверський Донець в м. Чугуєві.

VII. СФЕРА СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

1. Територіальними громадами Решетилівського району Полтавської області було реалізовано корпоративний проект «Інноваційна модель запровадження ранньої соціальної реабілітації дітей-інвалідів Решетилівського району».

Актуальність проекту обумовлена тим, що на даний час у Решетилівському районі Полтавської області налічується 106 дітей-інвалідів, які виховуються в сім'ях. Дуже суттєвими і складними питаннями для цієї категорії дітей і їх батьків є надання послуг:

- психологічних;
- медичних;
- діагностичних;
- лікувальної фізкультури;
- реалізація природних здібностей без відриву від сім'ї.

Реабілітаційні заходи стосовно дітей з вадами розвитку повинні починатися досить рано, щоб діти у ранньому віці могли максимально розвинути свої природні здібності без відриву від сім'ї і в подальшому своєчасно і найбільш повно інтегруватися у суспільство. В суспільстві повинно відбутись переосмислення політики в галузі соціальної освіти: від ізоляції цих дітей до їхньої інтеграції в широкі суспільні відносини. Отже, якщо раніше суспільство боролось за створення для дітей з вадами психофізичного розвитку шкіл-інтернатів, цілодобових дитячих садків, то тепер воно розглядає ізоляцію дітей як порушення їх прав на вибір типу навчального закладу, навчальних програм і форм навчання.

Пропонується впровадити такі основні етапи становлення і розвитку системи соціального дошкільного закладу Решетилівського району:

- перший – період формування лікарсько-педагогічної думки щодо запровадження ранньої соціальної реабілітації дітей-інвалідів;
- другий – період становлення основ суспільної допомоги дітям з вадами психофізичного розвитку в комплексі пошуку шляхів вирішення проблеми зайнятості їх батьків;
- третій – період перегляду концепцій і утворення нових поглядів на особливості психофізичного розвитку дітей, їх матеріалізації і трансформації в педагогічну практику;
- четвертий – період створення нових організаційних засад щодо розвитку дітей з особливими потребами.

Основним завданням проекту є сприяння інтеграції в суспільство дітей-інвалідів та членів їх сімей. Ідея проекту полягає в тому, щоб поєднати залучення певних матеріальних та фінансових ресурсів із активізацією громадськості стосовно проблем запровадження ранньої соціальної реабілітації дітей-інвалідів. Інноваційність проекту полягає у комплексному підході до вирішення проблем інтеграції дітей-інвалідів та їх батьків.

2. Територіальними громадами Володимирецького району Рівненської області було реалізовано корпоративний проект «Організація системи соціального обслуговування одиноких людей похилого віку, інвалідів, ветеранів та інших соціально незахищених верств населення шляхом створення мережі сільських соціальних центрів у Володимирецькому районі (с. Городець, Каноничі, Хиночі, Більська Воля)».

Проект було реалізовано за рахунок коштів державного бюджету (92,7 тис. грн.), місцевого бюджету (11,7 тис. грн.) та організацій-партнерів (19,0 тис. грн.).

В рамках реалізації проекту було здійснено такі заходи:

- створено сільські соціальні центри при Городецькій, Хиноцькій, Більськовільській, Каноницькій сільських радах;
- зроблено ремонт приміщення (пральня, швейна, взуттєва, перукарня);
- придбано та встановлено обладнання.

Соціально-економічні наслідки реалізації проекту:

- забезпечено високу якість надання соціальних послуг, гнучкість у виборі їх видів і форм, що в свою чергу стимулює постійне вдосконалення системи та можливості швидкого реагування на потреби клієнтів;
- показано високу ефективність соціальної роботи безпосередньо в громаді;
- оптимізовано управління системою соціального захисту населення на рівні кожного населеного пункту;
- дозволило забезпечити високу якість та оперативність надання найважливіших послуг громадянам та сім'ям безпосередньо за місцем проживання;
- ліквідовано черги в управлінні праці та соціального захисту населення та необхідність поїздок сільських жителів в районний центр для призначення соціальних допомог, житлових субсидій та втілення інших соціальних питань.

3. Територіальними громадами Сумської районної ради Сумської області було реалізовано проект «Інноваційна модель надання соціальних послуг дітям-інвалідам у сільській місцевості».

Його основними завданнями визначено: створення ефективної системи надання послуг дітям-інвалідам Сумського району за місцем проживання шляхом організації роботи відділення соціально-побутової реабілітації та супроводжувальної громадської соціальної служби.

Проект було реалізовано за рахунок коштів державного бюджету (86,3 тис. грн.), місцевого бюджету (75,7 тис. грн.) та організацій-партнерів (14,7 тис. грн.).

В рамках реалізації проекту було здійснено таку заходи:

- придбано обладнання приміщення відповідно до особливих потреб дітей-інвалідів офісною технікою, меблями, тренажерами, м'якими устатку-

ваннями (приміщення загальною площею 239 кв. м);

- придбано мікроавтобус для підвозу дітей;
- створено районне відділення соціально-побутової реабілітації для дітей-інвалідів;
- створено науково-методичний центр підвищення кваліфікації працівників соціальної служби (78 працівників підвищило кваліфікацію);
- створено науково-методичну базу для проведення роботи із соціально-побутової реабілітації дітей-інвалідів;
- з метою оцінки ефективності проекту було здійснено зовнішню оцінку шляхом аналізу динаміки скарг та звернень, опитування працівників установ соціального захисту та аналіз впливу на цільові групи проекту.

Соціально-економічні наслідки реалізації проекту:

- діти-інваліди мають доступ до послуг відділення соціально-побутової реабілітації та отримують ці послуги за місцем проживання, що покращує процес їх соціально-побутової реабілітації;
- працівники установ соціального захисту завдяки організації методичного кабінету, мають можливість підвищувати професійний рівень;
- майбутні соціальні психологи та педагоги набувають професійного досвіду.

4. Територіальними громадами Калинівського району Вінницької області було реалізовано проект: «Створення центру соціального захисту одиноких громадян похилого віку на базі Новогребельської дільничної лікарні».

Проект було реалізовано за рахунок коштів державного бюджету (99,4 тис. грн.), місцевого бюджету (101,0 тис. грн.) та організацій-партнерів (29,0 тис. грн.).

В рамках реалізації проекту було здійснено таку заходи:

- здійснено капітальний ремонт Центру соціального захисту одиноких громадян похилого віку;
- здійснено реконструкцію та реставрацію котельні та тепломережі Центру;
- придбано предмети та матеріали для облаштування центру, встановлено меблі;
- розроблено Положення про функціонування Центру;
- розроблено Програму діяльності;
- здійснено підбір кадрів для роботи в Центрі.

Соціально-економічні наслідки реалізації проекту:

- реалізація проекту привернула увагу до проблем одиноких громадян похилого віку;
- надана можливість одиноким громадянам проживати в гарних умовах та мати медичний догляд;
- підвищився рівень довіри громадян до органів місцевого самоврядування;
- створено нові робочі місця.

VIII. ДІЯЛЬНІСТЬ ЩОДО ВИРІШЕННЯ ПИТАНЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ

1. Територіальними громадами Сколівського району було реалізовано корпоративний проект «Розробка методології об'єднання територіальних громад у депресивному гірському районі Карпат»

Проект підготовлено Сколівською районною радою за участю Сколівської районної державної адміністрації та інформаційно-консультативної агенції реформ «ІКАР-УКРАЇНА».

В рамках проекту, який було реалізовано за сприяння інформаційно-консультативної агенції реформ «ІКАР-УКРАЇНА», було передбачено напрацювання методології об'єднання територіальних громад у мікрорегіони та мінірегіон у депресивному Карпатському сільському районі.

Існуюча система адміністративно-територіального поділу не сприяє створенню передумов для сталого гармонійного розвитку, а безсистемна вирубка лісів збільшує загрозу негативного впливу природних факторів на результати роботи селян. Необхідно провести аналіз можливостей кожного населеного пункту, його особливостей та розробити методологію об'єднання громад з метою раціонального ведення господарства та зростання самодостатності мікрорегіонів. За таких умов можливо буде більш ефективно використовувати кошти бюджетів розвитку та збільшити інвестиційну привабливість району в цілому. Опрацювання технологій та методології має здійснюватись на засадах партнерства усіх учасників процесу та створення передумов для сталого гармонійного розвитку.

В рамках проекту було проведено дослідження потенційних можливостей Сколівського району, розроблено методологію об'єднання територіальних громад у мікрорегіони, а мікрорегіонів у мінірегіон у межах адміністративного району. Наступним кроком буде поширення методології на сусідні гірські райони Карпат.

Проектом започатковано майстерню управління територією з максимально ефективним використанням місцевих ресурсів і потенційних можливостей. Міні регіон має зробити реальні кроки від дотаційного до самодостатнього міні регіону. Паралельно вирішується питання інституційного забезпечення просвітницької роботи у громадах, що буде сприяти зростанню свідомості і активності громад, солідарної відповідальності за стан справ у кожному селі та районі у цілому.

Для здійснення проекту окрім коштів державного бюджету було використано власні ресурси територіальних громад Сколівського району та Сколівської районної ради, а також інформаційно-консультативної агенції реформ «ІКАР-УКРАЇНА»

ІХ. ДІЯЛЬНІСТЬ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ПОРЯДКА

1. Корпоративний проект «Створення механізмів залучення широких кіл громадськості до справи підтримання громадського порядку»

Проект розроблений у відповідності до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» та спрямований на сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам у запобіганні адміністративних правопорушень і злочинів, захист життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань.

- заходи, реалізовані в рамках Проекту:
- залучення громадськості та молоді у справу охорони правопорядку селищ.
- організація та проведення правової та спеціальної підготовки членів громадського формування.
- створення на добровільних засадах загонів на підприємствах та організаціях за місцем роботи, навчання або проживання громадян.
- результати впровадження Проекту:
- зменшення правопорушень в місцях громадського відпочинку;
- підвищення відповідальності мешканців за правопорядок у їх громаді.

Обсяг коштів, які було залучено для реалізацій Проекту, склав 72 900,00 грн. (кошти державного бюджету, органів місцевого самоврядування та приватних структур).

Співвиконавцями Проекту виступили громади міста Макіївка, селищ Нижня Кринка, Комунар, Красний Октябр.

10. НАВЧАЛЬНІ МОДУЛІ З ПИТАНЬ ММС.

10. 1 Модуль № 1 «Розуміння ММС»

КОД: 01.00

Цілі тренінгу:

1. Зрозуміти міжмуніципальне співробітництво (ММС), його можливості, а також перешкоди та ризики, які необхідно подолати.

2. Зрозуміти інтереси та точки зору різноманітних учасників ММС на місцевому та національному рівнях.

Цільова група:

- мери та співробітники муніципалітетів, відповідальні за планування та реалізацію проектів ММС;

- відповідні представники Асоціацій органів місцевого самоврядування (АОМС) та Міністерства.

Довідкові матеріали:

- інформація для тренерів: резюме та основні аспекти (код: 01.01);

- Практичне керівництво. Глава «Розуміння ММС».

Обладнання для тренінгу:

- LCD-проектор;

- фліп-чарт;

- маркери.

КОД	НАЗВА	ЦІЛІ НАВЧАННЯ	МЕТОДОЛОГІЯ/МАТЕРІАЛИ	ТРИВА-ЛІСТЬ
01.02	Вступ до ММС	Розглянути значення та результативність ММС.	Інтерактивна презентація «Розуміння ММС» на основі тексту глави Практичного керівництва. <i>Слайди у форматі PowerPoint</i>	1 година
01.03	Підвищення ефективності завдяки ММС	Розглянути, наскільки ММС може покращити певні муніципальні функції.	Дискусійні групи та пленарне обговорення про те, яку муніципальну діяльність і яким чином може покращити ММС <i>Роздатковий матеріал: Підвищення ефективності муніципалітетів завдяки ММС</i>	1,5 години
01.04	Причини обмеженого застосування ММС	Зрозуміти, чому у певних регіонах Європи ММС не дуже поширене.	Дискусійні групи та пленарне обговорення для визначення причин непопулярності ММС. <i>Роздатковий матеріал: Чому ММС не дуже поширене?</i>	1 година

01.05	Аналіз зацікавлених сторін	Зрозуміти різних учасників ММС	Робота у групах та висловлення учасниками думок про оцінку інтересів та точок зору різних учасників ММС на місцевому та національному рівнях. <i>Роздатковий матеріал: Аналіз зацікавлених сторін</i>	2 години
01.06	Ситуативний приклад	Ознайомитися з фактичною діяльністю ММС	Індивідуальне ознайомлення з ситуативним прикладом та подальше обговорення питань у групах / на пленарному засіданні.	1,5 години

ІНФОРМАЦІЯ ДЛЯ ТРЕНЕРІВ: РЕЗЮМЕ ТА ОСНОВНІ АСПЕКТИ КОД: 01.01

Резюме:

Існує багато різноманітних форм організації ММС, проте здебільшого 2 чи декілька муніципалітетів вдаються до спільної роботи для надання певних послуг, розвитку інфраструктури, управління ресурсами, залучення інвестицій тощо. Це дозволяє забезпечити різноманітні переваги, наприклад, економію за рахунок збільшення масштабу, залежно від напрямку діяльності. На шляху розвитку ММС можуть виникати культурні перешкоди, які необхідно подолати, а також ризики (наприклад, недостатній демократичний контроль), які потребують управління.

Основні аспекти:

1. Існує багато різноманітних форм організації ММС.
2. ММС – це 2 чи декілька (або 20) муніципалітетів, які спільно працюють заради спільної мети – надання послуг, забезпечення розвитку, керування ресурсами.
- 3 ММС особливо важливе для країн з великою кількістю невеликих муніципалітетів, проте може виявитися корисним і для великих муніципалітетів.
4. ММС може забезпечити виконання будь-якої функції, яка знаходиться у компетенції муніципалітету.
5. Переваги застосування підходу на основі ММС можуть включати:
 - Економію за рахунок збільшення масштабу (наприклад, поєднання послуг кадрового забезпечення кількома невеликими муніципалітетами).
 - Ефективність, у т.ч. зменшення вартості у розрахунку на одиницю продукції (наприклад, утилізація сміття).
 - Можливість керування спільними заходами (наприклад, культурний фестиваль).
 - Справедливість при наданні одним муніципалітетом послуг громадянам іншого муніципалітету (наприклад, послуги громадського транспорту).
 - Спільне керування інфраструктурою (наприклад, спільне водопос-

тачання).

- Спільний розвиток з іншими муніципалітетами (наприклад, захист довкілля).
- Збільшення прозорості (наприклад, для приваблення туристів).
- Доступ до зовнішнього фінансування (наприклад, фінансування великих проектів з боку ЄС).

6. Можливі перешкоди у процесі розвитку ММС:

- Відсутність культури муніципального співробітництва.
- Неготовність керівників муніципалітетів ділити повноваження.
- Відсутність стратегічного мислення.

7. ММС має ризики, якими необхідно керувати:

- Повільність процесу прийняття рішень.
- Дублювання витрат та кадрових ресурсів.
- Брак демократії.
- Політичний конфлікт.
- Неадекватний рівень керівництва.

ДИСКУСІЙНІ ГРУПИ: ПОКРАЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАВДЯКИ ММС (90 хвилин) КОД: 01.03

Мета:

Допомогти учасникам зрозуміти різні ситуації, в яких ММС дозволяє покращити різні напрями діяльності органів місцевого самоврядування, а також усвідомити перешкоди і ризики, які необхідно подолати.

Вступ:

Основні здобутки можуть бути різними – від підвищення ефективності до забезпечення доступу до експертних знань, який відсутній за інших обставин. Декілька невеликих муніципалітетів можуть надавати спільні юридичні послуги, що було б неможливими без ММС. Громадяни можуть отримати користь від координації діяльності муніципалітетів за такими напрямками, як територіальне планування та економічний розвиток. Спільне водопостачання дозволяє зменшити витрати у розрахунку на одиницю. Важливо зрозуміти, яким чином різні зацікавлені сторони можуть отримати користь від таких покращень: користувачі послуг, муніципалітети, платники податків, місцеві організації тощо. Проте будь-яка пропозиція на основі ММС має певні перешкоди та ризики, які необхідно мінімізувати чи уникнути.

Інформація для тренера:

Учасники мають ознайомитися з Главою 1 Практичного керівництва з розвитку ММС («Розуміння ММС»). Ознайомтеся з переліком напрямів ММС (див. нижченаведену таблицю) та поясніть різні переваги, які може забезпечити ММС. Зверніть увагу на те, що ММС може виявитися більш корисним для одних муніципалітетів і менш корисним для інших. Визначить деякі труднощі ММС та деякі ризики, які можуть виникати у процесі

реалізації проекту ММС.

Запропонуйте учасникам скористатися власним досвідом та обміркувати поставлені питання. Вони можуть обговорювати свою думку з іншими. Розподіліть учасників на дискусійні групи по 2 – 3 особи, які сидітимуть один навпроти іншого. Запропонуйте кожній дискусійній групі зосередитися на 1 наведеному нижче питанні та підготувати свої коментарі для обговорення на пленарному засіданні.

З кожного питання запропонуйте одній дискусійній групі представити свої коментарі та сформувавши відповідь на основі зауважень учасників інших груп.

Основні питання для дискусійних груп:

Назвіть конкретні напрями діяльності, де можна спостерігати безпосередній ефект у випадку запровадження ММС? Яким буде такий ефект?

1. Оберіть 1 – 2 напрями. Яким чином проект на основі ММС може забезпечити переваги для: муніципалітетів-партнерів? Певних категорій громадян? Платників податків? Місцевих організацій?

2. Назвіть основні перешкоди, які заважають: (а) невеликим муніципалітетам об'єднуватися для спільного надання послуг? (б) сусіднім муніципалітетам реалізовувати спільні інтереси у процесі співробітництва? Яким чином можна мінімізувати ці перешкоди або уникнути їх?

3. Назвіть основні ризики проекту ММС. Яким чином можна мінімізувати ці ризики або уникнути їх?

Регламент:

Вступ (10 хвилин)

Дискусійні групи (35 хвилин)

Керована пленарна дискусія (45 хвилин)

ПЕРЕЛІК ОСНОВНИХ НАПРЯМІВ ММС (РОЗДАТКОВИЙ МАТЕРІАЛ)

ЗАГАЛЬНІ НАПРЯМИ	СПЕЦІАЛІЗОВАНІ НАПРЯМИ
<ul style="list-style-type: none"> • Постачання питної води • Очищення стічних вод • Очищення каналізаційних стічних вод • Громадський транспорт • Протипожежний захист, пожежні команди • Вивезення та ліквідація сміття, у т.ч. будівництво та експлуатація підприємств з утилізації сміття • Охорона здоров'я • Побутове забезпечення • Економічний та територіальний розвиток • Побутове обслуговування • Матеріально-технічне забезпечення • Школи • Експлуатація доріг • Міське та сільське планування • Охорона та захист довкілля • Управління бійнями худоби та муніципальними ринками • Відпочинок та туризм • Культура (театр, опера, фестивалі) 	<ul style="list-style-type: none"> • Початкова освіта (Люксембург) • Бібліотеки (Мальта) • Психологічна підтримка та стоматологічні послуги (Данія). • Стратегічне планування (Велика Британія, Франція). • Використання «спільних» мостів (Велика Британія) • Реєстр виборців (Велика Британія) • Реєстр актів цивільного стану • Проекти з питань використання сільськогосподарських земель (Туреччина) • Управління структурними фондами ЄС, які надаються муніципалітетам (Естонія, Словаччина) • Просування туризму (Іспанія) • Рятувальні послуги (Швеція) • Дослідження місцевого розвитку (багато країн) • Шкільні автобуси (Франція) • Управління історичними пам'ятками чи місцями

ДИСКУСІЙНІ ГРУПИ: ЧОМУ ММС НЕДОСТАТНЬО ПОШИРЕНЕ?

(60 хвилин)

КОД: 01.04

Мета:

Зрозуміти, чому ММС не дуже поширене у певних регіонах Європи незважаючи на здатність забезпечити переваги для органів місцевого врядування.

Вступ:

ММС може забезпечувати переваги для місцевого врядування у кожній країні. Проте в деяких країнах бракує ініціатив з виведення ММС за межі діяльності, що здійснюється скоріше на рівні окремих чи муніципальних проектів, а не на рівні політики. Важливо зрозуміти перешкоди, які стримують розвиток ММС. Без подолання цих перешкод результативність

будь-якої ініціативи з поширення ММС залишатиметься обмеженою.

Інформація для тренера:

Вправа спирається на досвід учасників. Ознайомте учасників з таблицею напрямів діяльності, в яких ММС виявилось успішним (додається). Розподіліть учасників на дискусійні групи для аналізу причин, чому ММС не дуже поширене у певних напрямках. Для кожного напрямку запропонуйте одній дискусійній групі представити свої коментарі та дати відповідь на основі зауважень учасників інших груп. Основні моменти можна представити на дошці.

Вправа:

У дискусійних групах оберіть 2 напрями з наведеної нижче таблиці та обміркуйте, що саме заважає більш ширшому застосуванню ММС. Що необхідно зробити для подолання цих перешкод? Підготуйте коментарі для проведення керованої дискусії.

Регламент:

Вступ (5 хвилин)

Дискусійні групи (25 хвилин)

Керована дискусія (30 хвилин)

**ДІЯЛЬНІСТЬ, ДЕ ММС ВИЯВИЛОСЯ УСПІШНИМ
(роздатковий матеріал)**

НАПРЯМ	ОБҐРУНТУВАННЯ НЕОБХІДНОСТІ ММС	КОМЕНТАРІ
ГРОМАДСЬКИЙ ТРАНСПОРТ	Системи громадського транспорту можуть бути більш раціональними та економічними, якщо вони виходять за межі одного муніципалітету.	Укрупнені системи громадського транспорту можуть стати більш привабливими для зовнішніх інвестицій/приватних підприємців та забезпечити необхідний масштаб для формування структур управління та експлуатації на більш сучасному рівні.
ПРОТИПОЖЕЖНІ БРИГАДИ ТА/АБО РЯТУВАЛЬНІ СЛУЖБИ	Дозволяє зменшити витрати (на обладнання, заробітну плату) на послуги, які є занадто витратними для окремого муніципалітету.	Віддалені муніципалітети повинні отримувати такий самий рівень обслуговування (наприклад, швидкість реагування), що й муніципалітет, на базі якого здійснюється обслуговування.

НАПРЯМ	ОБҐРУНТУВАННЯ НЕОБХІДНОСТІ ММС	КОМЕНТАРІ
ОБРОБКА ЕЛЕКТРО-ННИХ ДАНИХ	Дозволяє зменшити витрати на апаратне, програмне забезпечення та кваліфікований персонал.	Усі партнери прагнуть отримати індивідуальне обслуговування.
ПОСЛУГИ У СФЕРІ ОСВІТИ	Дозволяє зменшити вартість послуг у сфері освіти за рахунок спільного використання будівель, викладацького складу, шкільних автобусів. Невеликі муніципалітети можуть організувати спільну початкову школу, дитячий садок чи спеціалізовану школу.	Муніципалітети у сільській місцевості зможуть забезпечити більш високий рівень освіти; ММС може попередити закриття класів через недостатню кількість учнів та забезпечити більш вигідний контракт на послуги шкільного автобуса.
ВИВЕЗЕННЯ ТА УТИЛІЗАЦІЯ СМІТТЯ	Більш економічний підхід при організації муніципалітетами спільного вивезення сміття та спільної участі у витратах на вантажні перевезення та послуги сміттєпереробних підприємств.	Дозволяє залучити більш кваліфіковані кадри та кращий захист довкілля.
ІНФРАСТРУКТУРА ДЛЯ ЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	Дозволяє збільшити прибутковість за рахунок розширення клієнтської бази при залученні ринків, ярмарків, боєнь худоби тощо.	

НАПРЯМ	ОБҐРУНТУВАННЯ НЕОБХІДНОСТІ ММС	КОМЕНТАРІ
ВОДОПОСТАЧАННЯ + КАНАЛІЗАЦІЯ	Дозволяє підвищити економічність, якщо муніципалітети спільно використовуватимуть обладнання (водонапірну вежу, станцію очищення тощо); з'являється можливість укладати більш вигідні контракти з приватними партнерами; легше отримувати кредити та субсидії.	ММС може забезпечити кращий доступ до найсучасніших технологій за прийнятними цінами.
МІСЬКЕ ПЛАНУВАННЯ	Дозволить узгодити міські плани сусідніх муніципалітетів-партнерів, збільшуючи інвестиційну привабливість регіону.	Усі муніципалітети-партнери повинні мати спільні плани при видачі дозволів на будівництво. Дуже часто це призводить до створення єдиного відділу з питань міського планування.
РЕГУЛЮВАННЯ ДОРОЖНЬОГО РУХУ	Дозволить узгодити правила дорожнього руху в муніципалітетах-сусідах.	Це дає можливість спільного використання правоохоронних підрозділів разом з муніципалітетами-партнерами, підвищуючи ефективність останніх, а іноді дає можливість формування єдиної правоохоронної структури.
БУДІВНИЦТВО + ЕКСПЛУАТАЦІЯ ДОРІГ	Дозволяє використовувати природний соціально-економічний регіон як основу для планування та будівництва доріг з метою забезпечення переваг для відділених районів.	Забезпечить економічну активність на більш високому рівні.

НАПРЯМ	ОБҐРУНТУВАННЯ НЕОБХІДНОСТІ ММС	КОМЕНТАРІ
КОМУНІКАЦІЙНІ ІНФРАСТРУКТУРИ	Насамперед, стосується портів (комерційних чи туристичних) та аеропортів. Ця інфраструктура, зазвичай, обслуговує населення, яке виходить за межі одного муніципалітету. Дозволяє забезпечити інвестиції на більш високому рівні.	Іноді окрім муніципалітетів існують інші партнери, які можуть грати важливу роль у комплексному державному та приватному партнерстві (наприклад, ТПП, інвестори, користувачі послуг).
ОБРОБКА СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ	Застосовується у процесі збору води, експлуатації зрошувальних каналів, керуванні системою водопостачання для забезпечення економії за рахунок збільшення масштабів.	
ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я	Дозволяє розширити можливості забезпечення громадян необхідними медичними послугами.	Це передбачає певний рівень централізації для покращення організації певних послуг (наприклад, швидкої допомоги). Може забезпечити фінансові переваги та підвищити професійний рівень і створити можливість для забезпечення кращих технологій за прийнятними цінами.
ДЕРЖАВНІ ЗАКУПІВЛІ	Дозволяє забезпечити знижки при оптових закупівлях через більш досвідчених покупців, що дозволить покращити позиції у переговорному процесі та застосовувати кращі ноу-хау.	

НАПРЯМ	ОБҐРУНТУВАННЯ НЕОБХІДНОСТІ ММС	КОМЕНТАРІ
НАБІР ТА УПРАВЛІННЯ КАДРОВИМИ РЕСУРСАМИ	Дозволяє спростити процес набору більш кваліфікованих кадрів та найняти фахівця з кадрового забезпечення. Спільне надання послуг з нарахування заробітної плати має забезпечити заощадження за рахунок збільшення масштабів діяльності.	Спільний офіс, як правило, є найкращим способом застосування ММС у цьому напрямку.
ЗБІР ПОДАТКІВ	Ефективний збір податків – це технічно складне питання. ММС дозволяє забезпечити заощадження за рахунок збільшення масштабів діяльності та найняти більш досвідчених працівників з більшою заробітною платою.	Будь-який податковий підрозділ потребує оперативного зв'язку з реєстром, відділами майна та державними податковими адміністраціями. Для невеликих муніципалітетів ММС є єдиним способом належної організації податкових надходжень та збільшення прибутків.
АДМІНІСТРАТИВНІ ЗАВДАННЯ	Забезпечить заощадження за рахунок спільного керування реєстром виборців, реєстром актів цивільного стану, реєстром майна.	
ТЕХНІЧНІ ПОСЛУГИ ТА УСТАТКУВАННЯ	Спільна експлуатація матеріально-технічної бази забезпечить заощадження завдяки покращенню його використання та найму більш кваліфікованого персоналу.	Спільна участь у процесі експлуатації та капіталовкладення повинні бути прозорими.

НАПРЯМ	ОБҐРУНТУВАННЯ НЕОБХІДНОСТІ ММС	КОМЕНТАРІ
КУЛЬТУРНІ ЗАХОДИ ТА ПОДІЇ	Забезпечує економічний спосіб керування театрами, операми, оркестрами, фестивалями, басейнами, стадіонами, бібліотеками за рахунок підвищення прозорості та використання ресурсів.	
ЕКОНОМІЧНИЙ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК	Дозволяє забезпечити більше стратегічне планування, дослідження місцевого розвитку, туризму та рекреаційної бази.	ММС забезпечити краще реагування на потреби природної соціально-економічної одиниці, що дозволить покращити підтримку бізнесу, створити нові робочі місця та залучати інвестиції.
УПРАВЛІННЯ ФОНДАМИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ	Може забезпечити кошти ЄС майже усім великим муніципалітетам, яким потрібні (а) суттєві навички для розробки та керування проектами за його технічними, правовими та фінансовими аспектами, а також (б) додаткові прямі капіталовкладення.	ММС забезпечує дві очевидні переваги: збільшення масштабу проекту та залучення іноземних донорів; муніципалітети можуть наймати більш досвідчені кадри для забезпечення фінансування та реалізації проекту згідно з необхідними стандартами.

ВПРАВА ДЛЯ РОБОТИ У ГРУПАХ: АНАЛІЗ ЗАЦІКАВЛЕНИХ СТОРІН (2 години)

КОД: 01.05

Цілі:

Зрозуміти ставлення великих та невеликих муніципалітетів до ММС;
Зрозуміти ставлення уряду, асоціації органів місцевого самоврядування та міжнародних організацій до ММС.

Вступ:

У будь-якому проекті ММС є декілька зацікавлених сторін. Кожен муніципалітет-партнер може отримати декілька різноманітних переваг. Вони мають власні інтереси та різні цілі. Можливості їх участі є також різними. Важливо зрозуміти точку зору різноманітних учасників для успішного ММС. Інакше виникнуть проблеми при пошуку консенсусу.

На національному рівні також є певні зацікавлені сторони. Уряд відповідає за встановлення правової, фінансової та інституційної структури і може намагатися поширювати ММС за рахунок певних стимулів. Асоціація органів місцевого самоврядування (АОМС) може створювати програми, спрямовані на розвиток ММС. Міжнародні організації можуть забезпечувати зовнішній досвід та ресурси. ЗМІ можуть допомогти у поширенні інформації про концепцію ММС. Великі підприємства прагнуть збільшити обсяг контрактів з муніципалітетами.

Інформація для тренера:

Учасники повинні ознайомитися з Главою 1 “Практичне керівництво з розвитку ММС” та з переліком напрямів ММС (додається). Необхідно пояснити важливість розуміння різних точок зору муніципалітетів, ролей Уряду, АОМС, міжнародних організацій, великих підприємств та ЗМІ.

Поясніть нижченаведену вправу та розподіліть учасників на 4 групи для аналізу:

- (i) великих муніципалітетів,
- (ii) невеликих сільських та міських муніципалітетів,
- (iii) Уряду та міжнародних організацій,
- (iv) АОМС та інших інституцій.

Є доцільним переконатися, що групи, які аналізують великі та невеликі муніципалітети, розглядають різні напрями їх діяльності.

Вправа:

Групи 1/2 використовують шаблон «Аналіз зацікавлених сторін» (див. нижче), в якому вказують потенційні переваги ММС для великих/ невеликих муніципалітетів. Для кожного виду муніципалітету оберіть 2 напрями діяльності з переліку, що додається, в яких ММС може забезпечити суттєві переваги. Хто може стати потенційними партнерами і чому? Яких переваг можна досягти? Які перешкоди необхідно подолати на початковому етапі до реалізації проекту ММС? Яким чином можна зменшити чи уникнути ці перешкоди?

Групи 3/4 використовують шаблон «Аналіз зацікавлених сторін» (див. нижче), в якому вказують потенційну зацікавленість Уряду та міжнародних організацій / АОМС та інших організацій і їхню участь у розвитку ММС. Які перешкоди можуть завадити цій участі? Яким чином можна уникнути чи подолати ці перешкоди?

Кожна Група має підготуватися до відповіді та подальшого обговорення своїх висновків.

Основні питання для груп:

1. У яких саме напрямках великі муніципалітети можуть конструктивно співпрацювати з невеликими? Поясніть їхню мотивацію. В яких напрямках невеликим муніципалітетами корисно співпрацювати з великими?

2. Чому невеликі муніципалітети можуть неохоче співпрацювати з великими муніципалітетами?

3. Назвіть основні передумови ефективного впровадження ММС у муніципалітеті?

4. Яким чином можна стимулювати ММС? Чому уряд має бути зацікавлений у забезпеченні таких стимулів? Чому АОМС має підтримати ініціативи ММС?

Регламент:

Вступ (15 хвилин)

Робота у групах (45 хвилин)

Висловлення точок зору учасників та дискусія у групі (60 хвилин)

**АНАЛІЗ ЗАЦІКАВЛЕНИХ СТОРІН (РОЗДАТКОВИЙ МАТЕРІАЛ)
ТОЧКА ЗОРУ ВЕЛИКИХ МУНІЦИПАЛІТЕТІВ (1)**

НАПРЯМ ДІЯЛЬНОСТІ	ПОТЕНЦІЙНА РОЛЬ НУО ТА БІЗНЕСУ	ПОТЕНЦІЙНІ ПЕРЕВАГИ	ПОТЕНЦІЙНІ ПЕРЕШКОДИ	ШЛЯХИ ЗМЕНШЕННЯ / УНИКНЕННЯ ПЕРЕШКОД
1.				
2.				
3.				

ТОЧКА ЗОРУ НЕВЕЛИКИХ МУНІЦИПАЛІТЕТІВ (2)

НАПРЯМ ДІЯЛЬНОСТІ	ПОТЕНЦІЙНА РОЛЬ НУО ТА БІЗНЕСУ	ПОТЕНЦІЙНІ ПЕРЕВАГИ	ПОТЕНЦІЙНІ ПЕРЕШКОДИ	ШЛЯХИ ЗМЕНШЕННЯ / УНИКНЕННЯ ПЕРЕШКОД
1.				
2.				
3.				

ТОЧКА ЗОРУ НАЦІОНАЛЬНИХ УЧАСНИКІВ (3)

УЧАСНИК	ІНТЕРЕС	ВНЕСОК	ПОТЕНЦІЙНІ ПЕРЕШКОДИ	ШЛЯХИ ЗМЕНШЕННЯ ПЕРЕШКОД

Центральний уряд:				
Міжнародні організації:				

ТОЧКА ЗОРУ НАЦІОНАЛЬНИХ УЧАСНИКІВ (4)

УЧАСНИК	ІНТЕРЕС	ВНЕСОК	ПОТЕНЦІЙНІ ПЕРЕШКОДИ	ШЛЯХИ ЗМЕНШЕННЯ ПЕРЕШКОД
Асоціації органів місцевого самоврядування:				
Інші організації:				

ПЕРЕЛІК ОСНОВНИХ НАПРЯМІВ ММС (РОЗДАТКОВИЙ МАТЕРІАЛ)

ЗАГАЛЬНІ НАПРЯМИ	СПЕЦІАЛІЗОВАНІ НАПРЯМИ
<ul style="list-style-type: none"> • Постачання питної води • Очищення стічних вод • Очищення каналізаційних стічних вод <ul style="list-style-type: none"> • Громадський транспорт • Протипожежний захист, пожежні команди • Вивезення та ліквідація сміття, у т.ч. будівництво та експлуатація підприємств з утилізації сміття • Охорона здоров'я • Побутове забезпечення • Економічний та територіальний розвиток • Побутове обслуговування • Матеріально-технічне забезпечення • Школи • Експлуатація доріг • Міське та сільське планування • Охорона та захист довкілля • Управління бійнями худоби та муніципальними ринками • Відпочинок та туризм • Культура (театр, опера тощо) 	<ul style="list-style-type: none"> • Початкова освіта (Люксембург) • Бібліотеки (Мальта) • Психологічна підтримка та стоматологічні послуги (Данія) <ul style="list-style-type: none"> • Стратегічне планування (Велика Британія, Франція) • Використання «спільних» мостів (Велика Британія) • Реєстр виборців (Велика Британія) • Реєстр актів цивільного стану • Проекти у сфері іригації сільськогосподарських земель (Туреччина) • Управління структурними фондами ЄС, які надаються муніципалітетам (Естонія, Словаччина) • Просування туризму (Іспанія) • Рятувальні послуги (Швеція) • Шкільні автобуси (Франція) • Управління історичними пам'ятками чи місцями

АНАЛІЗ СИТУАТИВНОГО ПРИКЛАДУ (90 хвилин)

КОД: 01.06

Мета:

Зрозуміти, що можна досягти за рахунок ММС на основі аналізу ситуативного прикладу – утилізації сміття.

Вступ:

Утилізація сміття – важливий напрям діяльності для ММС. Невеликий муніципалітет може об'єднатися з іншими муніципалітетами для забезпечення економії за рахунок збільшення масштабу діяльності, що сприятиме більш економічній та екологічно більш безпечній утилізації сміття. Це набуває особливого значення у контексті дотримання європейських стандартів.

Інформація для тренера:

Учасники мають ознайомитися з Главою 1 Практичного керівництва. Ця вправа рекомендується учасникам, які мають відносно низький досвід ММС. Вона допоможе більш чітко зрозуміти ММС. Цей ситуативний приклад демонструє запровадження ММС у Болгарії, яке забезпечило суттєві переваги муніципалітетам-партнерам. Зокрема, цей приклад підкреслює важливість підтримки з боку Уряду, потребу у співробітництві та роль обізнаності громадян. Основні питання, які наведені нижче, розглядаються у деяких наступних главах Практичного керівництва з розвитку ММС.

Вправа:

Поясніть вправу учасникам. Розподіліть учасників на групи та запропонуйте їм самостійно ознайомитися з ситуативним прикладом, після чого їм потрібно розглянути основні питання (див. нижче) у своїх групах. Допоможіть учасникам у процесі пленарного обговорення питань, закликаючи різні групи долучатися до дискусії. Зверніть увагу учасників на те, як застосовувати уроки ситуативного прикладу у їхній практиці.

Основні питання:

1. Які умови у 2-х муніципалітетах дозволили реалізувати цю ініціативу?
2. В якій формі потребувалася підтримка Уряду для успішної реалізації цієї ініціативи?
3. Чому важлива прозорість?
4. Яким чином певний підхід 2-х муніципалітетів до реалізації цієї ініціативи забезпечив успіх проекту?
5. Який урок Ви винесли з цього ситуативного прикладу у контексті своєї ситуації?

• Регламент:

- Вступ (15 хвилин)
- Ознайомлення з ситуативним прикладом (15 хвилин)
- Обговорення у групах (30 хвилин)
- Пленарне обговорення (30 хвилин)

СИТУАТИВНИЙ ПРИКЛАД

НАЗВА ПРОЕКТУ ММС: співробітництво муніципалітетів м. Елін Пелін та м. Горна Малина у процесі експлуатації обласного сміттєзвалища

КРАЇНА: Болгарія

МУНІЦИПАЛІТЕТИ:

Елін Пелін (23 826 мешканців)

Горна Малина (5 672 мешканця)

НАПРЯМ ДІЯЛЬНОСТІ: Утилізація сміття на регіональному рівні

1. Опис проблеми / потреби у ММС

До будівництва обласного сміттєзвалища кожен муніципалітет мав самостійно забезпечувати утилізацію сміття лише на власній території, що збільшувало витрати для населення. Існуюче сміттєзвалище не відповідає європейським стандартам (1. Рамкова директива про сміття 75/442 із поправами, внесеними Директивою ЄК 91/556; 2. Директива про небезпечні відходи 91/689; 3. Директива ЄК про сміттєзвалища 1999/31). У багатьох місцях діяли стихійні сміттєзвалища.

Сильний запах газу, москїти та миші довкола звалищ знищували екосистему та створювали загрозу для здоров'я населення. Грунт під звалищем не рекультивувався. Сортування сміття не проводилося, і процес утилізації сміття не відповідав європейським стандартам. Тому був запропонований національний план будівництва / реконструкції 55 обласних сміттєзвалищ. Старі сміттєзвалища, які не відповідали критеріям ЄС, були закриті до 16 липня 2009 р.

2. ММС на практиці

Нове сміттєзвалище розташоване на території муніципалітету м. Горна Малина. Оскільки муніципалітет не зміг виділити земельну ділянку для цієї мети, нове сміттєзвалище довелось будувати на приватній ділянці, яку частково викупив муніципалітет м. Горна Малина, а частково обміняли на відповідну земельну ділянку в іншій місцевості.

Після проведення техніко-економічного обґрунтування (ТЕО) муніципалітети-партнери оголосили тендер для пошуку приватного підприємства, яке забезпечуватиме утилізацію сміття. Два муніципалітети підписали контракт, в якому визначили порядок проведення тендеру та рівні якості обслуговування і витрат. Кожен муніципалітет підписав окремий контракт з компанією «БКО» - переможцем тендеру. Увесь процес здійснювався під контролем Міністерства докїлля та водних ресурсів (МДВР), у т.ч. проведення ТЕО, тендеру та будівництва сміттєзвалища.

У кожному муніципалітеті є віце-мер та експерт-еколог, які відповідають за стан докїлля, включаючи у цьому випадку утилізацію сміття. Муніципальні інспектори контролюють якість наданих послуг. Регіональне управління МДВР також контролює процес експлуатації сміттєзвалища.

Вартість утилізації сміття за тону є однаковою для обох муніципалітетів, а обсяг сміття визначається для кожного муніципалітету окремо. Діяльність фінансується за тарифом на послуги утилізації сміття, визначеним

муніципальними радами обох муніципалітетів, і щороку збирається муніципальними податковими адміністраціями відповідно до закону.

Ідея будівництва обласного сміттєзвалища з'явилася у 1995 р., проте багато часу пішло на те, щоб переконати мешканців у його необхідності та змусити муніципальні ради проголосувати за спільне рішення. 1 липня 2003 р. була побудована перша секція нового сміттєзвалища і почалася його експлуатація. Загальна площа сміттєзвалища становить 48 085,9 м²; загальна потужність трьох секцій – 592 468 м³, загальна кількість населення, що обслуговується, становить 30 000 осіб. Життєвий цикл сміттєзвалища розрахований на 23 роки. Денний обсяг утилізації сміття сягає 40 – 50 тонн.

Для забезпечення підзвітності перед громадськістю муніципалітетами-партнерами встановлено декілька процедур. По-перше, вимірюється кількість сміття, утилізованого за поточний рік, для прогнозування витрат на наступний рік. Згодом ради визначають шляхом голосування податок на утилізацію сміття на наступний рік. Вони також контролюють, що надходження від податків на утилізацію сміття спрямовуються виключно на надання послуг з утилізації сміття. Наприкінці кожного року мери та ради публікують звіт про якість та обсяг фінансування послуг з утилізації сміття.

Відповідальність за моніторинг та оцінку обслуговування покладена на муніципальних інспекторів. Вони оцінюють якість та кількість утилізованого сміття. Їхні щомісячні звіти використовуються як основа для здійснення щомісячних платежів приватному підряднику, а річні звіти – як основа розрахунку рівнів оподаткування на наступний рік.

3. Встановлення практики ММС

Муніципалітети м. Елін Пелін та Горна Малина – це невеликі муніципалітети у сільській місцевості з обмеженими ресурсами. Отже, їхні керівники були змушені об'єднатися для виконання жорстких вимог, передбачених Національною стратегією утилізації сміття. За цією стратегією Уряд докладно визначив вимоги до будівництва обласних сміттєзвалищ та погодився виділити кошти на придбання земельної ділянки, проведення техніко-економічних обґрунтувань та забезпечення технічного дизайну, обладнання і механізації. Також були встановлені процедури закриття та рекультивациі старих сміттєзвалищ. Кошти виділені з національного бюджету та фондів ЄС.

Обласне сміттєзвалище м. Елін Пелін та Горна Малина було обрано для першої «хвилі» реалізації стратегії. Вибір зроблено за кількома факторами: це відносно невелике сміттєзвалище, яке можна швидко побудувати і, що не менш важливе, за прийнятну ціну.

Керівництво обох муніципалітетів мало оприлюднити пропозицію та чітко пояснити громадянам позитивний вплив нового об'єкту на здоров'я населення та захист довкілля.

Перші кроки включали:

- 1) Збір інформації про утилізацію сміття для інформаційної кампанії.
- 2) Проведення зустрічей, семінарів та конференцій з питань утилізації сміття.

3) Різноманітні форми навчання.

4) Формування групи експертів з екології, місцевого економічного розвитку та права від кожного муніципалітету.

5) Складання інструкцій з експлуатації сміттєзвалища, у т.ч. маршрутів машин/вантажного транспорту до/з сміттєзвалища, заходів, спрямованих на уникнення забруднення повітря, збір та відведення стічних вод від сміттєзвалища, організація безпеки персоналу та програм підвищення кваліфікації співробітників сміттєзвалища.

6) Встановлення системи моніторингу (наприклад, визначення кількості сміття, взяття контрольних проб сміття, ґрунту, повітря, запаху та інших викидів).

7) Лобіювання для включення будівництва нового сміттєзвалища у Національну стратегію утилізації сміття.

Два муніципалітети підготували докладний аналіз кількості, складу та джерел сміття. Результати аналізу були покладені в основу десятирічного прогнозу обсягу сміття. Були розроблені умови експлуатації сміттєзвалища. На той момент основним питанням став спосіб управління сміттєзвалищем: заснування муніципального підприємства або залучення приватного підприємця. Для полегшення процесу прийняття рішень експерти визначили вимоги до експлуатації сміттєзвалища:

- технічні вимоги – відповідність інструкціям з експлуатації, плану дій у критичних ситуаціях та системі моніторингу;

- фінансові вимоги – ресурси обох муніципалітетів забезпечать кошти для придбання бульдозеру, самоскиду, пресу тощо. У цьому випадку фінансові можливості муніципалітетів виявилися недостатніми;

- екологічні вимоги – організація процесу має гарантувати ефективний моніторинг та реальний захист довкілля;

- правові вимоги – управління сміттєзвалищем має здійснюватися відповідно до нормативно-правової бази;

- соціальні вимоги – уникнення у процесі експлуатації стрімкого підвищення вартості послуг утилізації сміття;

- політичні вимоги – умови експлуатації сміттєзвалища мають бути однаковими для обох муніципалітетів.

Згодом керівництво муніципалітетів мало узгодити форму управління сміттєзвалищем. По-перше, обрані представники узгодили основний принцип утилізації сміття – «високоякісне обслуговування населення за найнижчими тарифами». Спираючись на цей принцип, вони провели тендер серед компаній, які були зацікавлені в експлуатації сміттєзвалища.

Були висунуті такі аргументи:

- процедура державних закупівель дозволяє забезпечити здорову конкуренцію серед приватних компаній і забезпечить більш ефективне управління сміттєзвалищем.

- обрана приватна компанія має бути спеціалізованим підприємством,

яке має досвід у сфері утилізації сміття.

- муніципалітети контролюватимуть та щомісяця надаватимуть звіти про якість обслуговування.

- будь-яке збільшення вартості утилізації сміття має спиратися на реальний фінансовий аналіз із подальшим всебічним обговоренням.

- умови використання сміттєзвалища для 2-х муніципалітетів будуть рівними – ціна за тону утилізованого сміття буде однаковою, і кожен муніципалітет сплачуватиме за фактичний обсяг утилізованого сміття.

Обрані представники узгодили спільну мету та принципи управління сміттєзвалищем, і їхня політична належність не вплинула на ММС.

Будівництво нового сміттєзвалища здійснювалося за фінансової підтримки державного бюджету (920,000 болгарських левів), інших державних фондів (591,000 левів) та Підприємства з питань управління діяльністю у сфері захисту довкілля (ЕМЕРА) при МДВР (726,992 леви). Фінансовий внесок двох муніципалітетів становив 155,294 леви. МДВР здійснювало керівництво, координацію та нагляд за процесом будівництва сміттєзвалища у співпраці з експертами на регіональному та місцевому рівнях.

Для формування захисної зони довкола сміттєзвалища з метою подальшого захисту від забруднення були посаджені вільхи.

Основні фактори успіху:

- Спільне бачення потреби у забезпеченні утилізації відходів на регіональному рівні.

- Експертна підтримка на місцевому рівні; належна координація експертів на місцевому, регіональному та центральному рівнях.

- Фінансова підтримка з державного бюджету.

- Прозоре та ефективне керівництво на місцевому рівні.

- Професійне управління обласним сміттєзвалищем.

4. Переваги та недоліки ММС

Переваги

Для муніципалітетів-партнерів

Керівництво обох муніципалітетів зробило великий крок на шляху до реалізації однієї з головних завдань – захисту та збереженню природних ресурсів на території та закриття стихійних звалищ. Місцева політика утилізації сміття відповідає нормам ЄС.

Для громадян

Підвищено якість послуг. При цьому збережено відносно низькі витрати на утилізацію сміття та тарифи. Сміттєзвалище покриває місцеві потреби та забезпечує утилізацію сміття відповідно до екологічних вимог. Громадськість пишається тим, що їхнє обласне сміттєзвалище – перше сучасне сміттєзвалище у Софійській області.

Недоліки

У процесі забезпечення контролю може виникати конфлікт. Він пов'язаний з регіональними управліннями МДВР. Існує недостатня коор-

динація між органом моніторингу та муніципалітетами.

Вартість утилізації сміття покриває лише фактичні витрати на утилізацію і є досить низькою. У майбутньому виникне потреба у закритті цього сміттєзвалища, рекультивації землі та будівництві нового сміттєзвалища або сміттєспалювального заводу. Це потребуватиме підвищення тарифів на утилізацію сміття, інакше муніципалітетам доведеться знов розраховувати на державний бюджет. Мандат керівників муніципалітетів діє чотири роки, і існує загроза відкладання вирішення цього питання до «останньої хвилини».

5. Майбутні плани розвитку ММС

На сьогоднішній день не планується розширювати напрями ММС. Розрахункова потужність регіонального сміттєзвалища визначена на основі потреб муніципалітетів міст Елін Пелін та Горна Малина на наступні 20 років, і немає фізичної можливості збільшити кількість муніципалітетів-партнерів.

Існуюча правова форма утилізації відходів у двох муніципалітетах є задовільною і затверджена МДВР. Немає потреби у зміні організації. Єдиною зміною є фінансове навантаження на муніципальний бюджет. Муніципальне керівництво не хоче впроваджувати цю зміну.

6. Основні уроки запровадження ММС та його успіху

- вступ до ЄС забезпечив перші переваги громадянам Болгарії, допомагаючи у збереженні довкілля;
- належна координація державних структур на усіх рівнях швидко дала позитивні результати;
- якщо керівництво невеликих муніципалітетів інвестує у формування власного експертного потенціалу, вони зможуть реалізовувати більш масштабні та більш комплексні проектами;
- прозорий діалог з громадськістю розвиває місцеву підтримку і може забезпечити успіх таких ініціатив муніципального лідерства;
- фінансова підтримка уряду вкрай важлива для невеликих муніципалітетів, якщо вони прагнуть досягти кращих результатів для своїх громадян.

Така практика ММС вже зафіксована у національному плані будівництва/реконструкції 55 регіональних сміттєзвалищ. Для підтримки цієї ініціативи центральний уряд має:

- забезпечити необхідні постанови та інструкції;
- забезпечити фінансову, технічну та експертну допомогу, координацію та моніторинг.

У свою чергу, Асоціація муніципалітетів має:

- провести інформаційні кампанії для допомоги невеликим муніципалітетам отримати фінансову, технічну та експертну підтримку;
- надавати навчання для підвищення професійної кваліфікації муніципальних експертів.

10.2 Модуль № 2 «Формування сприятливого середовища для ММС»

КОД: 02.00

Цілі тренінгу:

Зрозуміти національне та локальне середовище, необхідне для підтримки ММС.

Цільова група:

- відповідні представники Асоціацій органів місцевого самоврядування (АОМС) та Міністерства;
- мери та співробітники муніципалітетів, відповідальні за планування та реалізацію проектів ММС

Довідкові матеріали:

Інформація для тренерів: резюме та основні аспекти (код: 02.01);

Практичне керівництво. Глава «Формування сприятливого для ММС середовища».

Обладнання для тренінгу:

- LCD-проектор;
- фліп-чарт;
- маркери.

КОД	НАЗВА	ЦІЛІ НАВЧАННЯ	МЕТОДОЛОГІЯ / МАТЕРІАЛИ	ТРИВАЛІСТЬ
02.02	Середовище ММС	Зрозуміти зовнішні фактори, необхідні для підтримки ММС.	Інтерактивна презентація «Формування відповідного середовища» на основі Глави Практичного керівництва. <i>Слайди у форматі PowerPoint</i>	1 година
02.03	Національне середовище	Зрозуміти поняття національного середовища.	Робота у групах над елементами національного середовища. <i>Роздатковий матеріал: Формування національного середовища для ММС</i>	2 години
02.04	Міське керівництво	Зрозуміти вид місцевого керівництва, яке потрібне для ММС.	Вправи та обговорення у групах з метою визначення вимог до відповідного керівництва. <i>Роздатковий матеріал: Забезпечення керівництва ММС</i>	1,5 години
02.05	Стратегія комунікації	Зрозуміти різноманітні аспекти комунікації, необхідні для ефективного ММС.	Вправа у групах з метою розробки елементів комунікаційної стратегії для сценарію ММС та визначення перешкод / способів їх подолання. <i>Роздатковий матеріал: Стратегія комунікації</i>	2 години

ІНФОРМАЦІЯ ДЛЯ ТРЕНЕРІВ: РЕЗЮМЕ ТА ОСНОВНІ АСПЕКТИ КОД: 02.01

Резюме:

ММС у рідкісних випадках виникає спонтанно. На національному рівні необхідно забезпечити відповідну нормативно-правову базу, політичні та фінансові стимули. На місцевому рівні керівництво має вміти забезпечувати довіру та співробітництво; ефективна комунікація дуже важлива. Це серйозні причини для центрального уряду та Асоціації органів місцевого самоврядування інвестувати у формування відповідного середовища на національному, регіональному та місцевому рівнях.

Основні аспекти:

- ММС не є легким вибором; воно потребує підтримки з боку національної нормативно-правової бази та з боку місцевого керівництва.
- Уряд та АОМС повинні побачити вплив ММС на підвищення ефективності децентралізації.
- Уряд має усвідомити цінність ММС, визначити політичний пріоритет ММС та створити стимули; Асоціація органів місцевого самоврядування має надавати підтримку (наприклад, інформаційна кампанія, навчання та поширення передової практики).
- Щоб залучити Уряд та асоціацію органів місцевого самоврядування необхідно підвищити стандарти місцевого врядування.
- ММС має підтримувати чітка та гнучка нормативно-правова база.
- Стимули можуть включати гранти, надання яких залежить від певних умов, передачу нових та більш складних навичок, визначення критеріїв для проведення великих заходів тощо.
- ММС має спиратися на довіру та певну поведінку місцевого керівництва, що спирається на принцип прозорості та співробітництва.
- ММС забезпечує доступ до грантів (наприклад, від Європейської Комісії) для реалізації проектів, які є надто великими для окремого муніципалітету.

ВПРАВА ДЛЯ ОПРАЦЮВАННЯ В ГРУПІ: ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО СЕРЕДОВИЩА ДЛЯ ММС (2 години) КОД: 02.03

Мета:

Розуміння учасниками національного середовища, яке сприятиме розвитку ММС.

Вступ:

Досвід свідчить, що ММС не розвиватиметься за відсутності стимулів на національному рівні. Уряд може встановити відповідну нормативно-правову базу та фінансові стимули і має розуміти, яким чином можна роз-

ширити доступ до фінансування ЄК за рахунок ММС. Міністерства повинні розуміти цінність ММС у підтримці децентралізації певних видів компетенції; вони повинні мати доступ до інформації про роль ММС у підвищенні ефективності муніципалітетів за певними напрямками діяльності. АОМС може розвивати політику ММС, проводити інформаційні кампанії, спрямовані на підвищення обізнаності у сфері ММС, та забезпечувати зміцнення потенціалу відповідних учасників.

Інформація для тренера:

Учасники мають ознайомитися з Главою 2 Практичного керівництва з розвитку ММС («Формування сприятливого для ММС середовища»). Поясність значення національного середовища у розвитку ММС. Зверніть увагу учасників на різноманітні ролі різних міністерств та АОМС.

Розподіліть учасників на 4 групи. Запропонуйте кожній групі обміркувати та заповнити один з елементів таблиці «Складові елементи національного середовища» (додається). Групи повинні розглянути основні питання, зазначені нижче. Порекомендуйте учасникам звернутися до Практичного керівництва з розвитку ММС.

Основні питання:

• Назвіть причини, чому Уряд / АОМС не визнавали пріоритет ММС на достатньому рівні? Які заходи дозволять змінити їхнє ставлення / подолати перешкоди?

• В якому обсязі необхідно забезпечити політичну підтримку ММС на національному рівні? Яким чином можна зміцнити цю підтримку?

• Чи доцільно запровадити інституційні механізми на національному рівні для забезпечення координації та підтримки ініціатив ММС? Якщо так, яку форму повинні мати ці механізми?

Вправа:

- Розглядаючи елемент національного середовища, кожна група має:
- призначити модератора та доповідача;
- скласти перелік дій, які сприятимуть формуванню сприятливого для ММС середовища; визначити інституцію, яка має впроваджувати кожну дію та визначити будь-які ініціативи, необхідні для реалізації цього завдання;
- визначити пріоритети запропонованих дій;
- досягти консенсусу стосовно дій та пріоритетів, фіксуючи при потребі суперечності.

Регламент:

- Вступ (15 хвилин)
- Робота в групах (45 хвилин)
- Керована пленарна дискусія (60 хвилин)

**СКЛАДОВІ ЕЛЕМЕНТИ НАЦІОНАЛЬНОГО СЕРЕДОВИЩА
(РОЗДАТКОВИЙ МАТЕРІАЛ)**

ЕЛЕМЕНТИ НАЦІОНАЛЬНОГО СЕРЕДОВИЩА	ПОТЕНЦІЙНА ДІЯ	ВІДПОВІДАЛЬНА ІНСТИТУЦІЯ / СТИМУЛИ
Усвідомлення цінності ММС, його політичних пріоритетів та необхідного досвіду		
Нормативно-правова база ММС		
Фінансові стимули ММС		
Джерела фінансування ММС (у т.ч. з боку ЄК)		

ДИСКУСІЙНІ ГРУПИ: ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КЕРІВНИЦТВА ММС

(90 хвилин)

КОД: 02.04

Мета:

Усвідомлення учасниками важливості належного муніципального керівництва у процесі формування середовища, сприятливого для ММС.

Вступ:

Успіх проекту ММС значною мірою залежить від керівництва муніципалітетів-партнерів і, особливо, муніципалітету, який очолює ту чи іншу ініціативу. Наприклад, невеликі муніципалітети не хочуть зазнавати диктатури великих муніципалітетів. Усі муніципалітети повинні демонструвати прозорість для формування довіри. Щоб забезпечити справжнє співробітництво кожен муніципалітет має враховувати інтереси інших. Сторонам важливо надавати перехресну підтримку для забезпечення сталого ММС після наступних виборів.

Інформація для тренера:

Учасники мають ознайомитися з Главою 2 Практичного керівництва з розвитку ММС. Поясніть важливість формування необхідного середовища для розвитку ММС на місцевому рівні, а також те, як сучасні керівники можуть допомогти у формуванні такого середовища. Ознайомте учасників з таблицею оцінки керівництва (див. нижче) та запропонуйте їм розглянути у дискусійних групах, який тип керівництва необхідний для ефективного ММС. Запропонуйте кожній дискусійній групі представити свою точку зору про один позитивний та один негативний підхід під час керованої дискусії.

Вправа:

Скориставшись нижченаведеною таблицею, визначте у дискусійних групах 2 – 3 підходи керівництва, які сприяють розвитку ММС, та 2 – 3 підходи керівництва, які перешкоджають ММС. Обміркуйте:

а) Яким чином ці підходи вплинуть на проект ММС?

б) Як би Ви оцінили (за шкалою 1 – 10) ці підходи керівництва, які є типовими на сьогоднішній день у діяльності муніципалітетів?

Регламент:

- Вступ (15 хвилин)
- Дискусійні групи (30 хвилин)
- Коментарі та дискусія (45 хвилин)

ПІДХОДИ ДО КЕРІВНИЦТВА (РОЗДАТКОВИЙ МАТЕРІАЛ)

АСПЕКТ	СТАРА МОДЕЛЬ	ОЦІНКА 1-2-3-4-5- 6-7-8-9-10	НОВА МОДЕЛЬ
Менеджмент	Контролює об'єкти та людей; оцінює внески.		Контролює об'єкти; надає повноваження людям; оцінює здобутки.
Структура	Ієрархічна, бюрократична.		Заохочує; не має меж; гнучка.
Мотивація	Зовнішня; батіг та пряник.		Внутрішня; цілісність особистості.
Оцінка ефективності	Зовнішня; виявлення помилок.		Самооцінка; 360%; взаємовигідні рішення; підтримка.
Інформація	Короткострокова; обмежена.		Довго- та короткострокова; доступна; чіткі результати ефективності.
Комунікація	Згори вниз.		Відкрита: згори вниз / знизу вгору / горизонтальна.
Культура	Правила; позиція захисту; уникнення ризику; брак довіри.		Спирається на принципи та цінності; довіра; прагнення до досконалості.
Формування бюджету	Низхідне; на основі даних минулого року.		Відкрите; гнучке; залучення зовнішніх ресурсів; на основі потреб та можливостей.
Навчання, розвиток	Слайд-шоу; орієнтоване на формування навичок; пояснення; увага на викладанні.		Орієнтоване на дії; цілісність особистості; увага на навчанні.
Персонал	Витрати; увага до ефективності; не використовується максимальна потужність.		Інвестиції; надання повноважень.
Голос персоналу	Загалом не враховується; особисті ініціативи важко реалізувати.		Стратегічний внесок; додаткові команди; особиста відповідальність.

Увага до замовників/клієнтів	Мало уваги; їхня думка не враховується; розглядаються лише як реципієнт публічних послуг.		Справжній тест на ефективність, що сприяє плануванню та аналізу послуг.
------------------------------	---	--	---

ВПРАВА ДЛЯ ОПРАЦЮВАННЯ В ГРУПІ: СТРАТЕГІЯ КОМУНІКАЦІЇ (2 години)
КОД: 02.05

Мета:

Усвідомлення учасниками важливості ефективної комунікації у процесі ММС.

Вступ:

Ефективна комунікація – це ключовий елемент для розвитку ММС у місцевому середовищі. Проте комунікація сама по собі не стане ефективною, її необхідно планувати та спрямовувати. Усі зацікавлені сторони мають бути не лише поінформовані, вони повинні вміти слухати один одного. Хтось має взяти на себе всю відповідальність; проте відповідальність неможна покласти лише на керівництво муніципалітету чи певного співробітника; кожен має відповідати за комунікацію. Ідея стратегії комунікації полягає в передачі необхідних повідомлень необхідним працівникам через необхідні канали комунікації у необхідний момент.

Інформація для тренера:

У нижченаведеному сценарії йдеться про проект розвитку сільської місцевості у Болгарії на основі ММС за участю 2-х муніципалітетів. Комунікація мала відігравати важливу роль у його розвитку. Мета цієї вправи – розглянути, що у цьому сценарії означає ефективна стратегія комунікації.

Основні питання:

- Назвіть зацікавлених сторін. Чи чітко вони розуміють інтереси один одного та пріоритети Місцевої ініціативної групи?
- Яким чином погана комунікація може вплинути на проект ММС?

Вправа:

Проводиться у 4-х групах:

2 групи мають визначити основні аудиторії, повідомлення та механізми комунікації для Стратегії комунікації.

2 групи мають визначити перешкоди ефективної комунікації та підготувати план дій для зменшення чи подолання цих перешкод.

Підготуйтеся до висловлення коментарів в ході керованої дискусії.

Регламент:

- Пояснення вправи (15 хвилин)
- Робота в групах (60 хвилин)
- Коментарі та дискусія в групах (45 хвилин)

СЦЕНАРІЙ: СТРАТЕГІЯ СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ НА ОСНОВІ ММС (РОЗДАТКОВИЙ МАТЕРІАЛ)

Муніципалітети міст Струм'яни (6729 мешканців) та Кресна (6105 мешканців) у Болгарії складаються з кількох сіл. У 2006 р. вони об'єдналися для реалізації проєкту ММС (під назвою «Місцева ініціативна група»), дійшовши згоди після екстенсивного висхідного процесу планування та реалізації програм з підвищення обізнаності та зміцнення потенціалу. Ідея пригорнула НУО та інших потенційних партнерів.

Мета полягала у забезпеченні можливості отримати фінансування від ЄС для інтегрованого сільського розвитку. Проєкт мав відповідати Національному стратегічному плану сільського розвитку.

Муніципалітети-партнери розробили меморандум, в якому визначили різноманітні внески сторін та графік діяльності. Була надана підтримка зовнішнім організаціям. Місцева ініціативна група (МІГ) була зареєстрована як НУО.

Першим завданням став економічний аналіз області та аналіз SWOT (аналіз переваг, недоліків, можливостей та загроз). Ці аналізи дозволили розглянути модель стратегії місцевого розвитку. Були створені робочі групи для аналізу: (а) природних ресурсів; (б) технічної інфраструктури; (в) кадрових ресурсів та соціальної інфраструктури; (г) економічних ресурсів, а також (д) місцевого врядування та громадянського суспільства.

Отже, МІГ досягла консенсусу щодо пріоритетних задач та узгодила точки зору, цілі, діяльність та критерії ефективності ММС. Проєкт ММС був зосереджений на таких аспектах:

- Покращення якості життя.
- Диверсифікація економіки.
- Захист довкілля.
- Стале землекористування.
- Використання природних ресурсів.

Водночас були розроблені проєкти статуту та операційних процедур МІГ, а також критерії та процедури членства. МІГ була остаточно сформована на Генеральній асамблеї. Членами-засновниками стали 40 представників приватного, державного, економічного, соціального та громадянського секторів. 2 муніципалітети забезпечили певний рівень співфінансування та експертну підтримку.

На даний момент у Міністерстві сільського господарства та продовольства розглядається заява проєкту про надання технічної допомоги. Очікується додаткова підтримка з центрального бюджету та Сільськогосподарського фонду ЄС для реалізації місцевих мікропроєктів.

10.3 Модуль № 3 «Ініціювання ММС»
КОД: 03.00

Мета тренінгу: зрозуміти питання та необхідні кроки для ініціювання пропозиції ММС.

Цільова група:

- мери та посадові особи муніципалітетів, відповідальні за ініціювання підготовки проєктів ММС;
- відповідні представники Асоціації органів місцевого самоврядування (АОМС) та Міністерства.
- **Довідкові матеріали:**
- Інформація для тренерів: резюме та основні аспекти (код: 03.01);
- Практичне керівництво. Глава «Ініціювання ММС»

Обладнання для тренінгу: LCD-проектор; фліп-чарт; маркери.

КОД	НАЗВА	ЦІЛІ НАВЧАННЯ	МЕТОДОЛОГІЯ/МАТЕРІАЛИ	ТРИВА-ЛІСТЬ
03.02	Ініціювання ММС	Зрозуміти кроки, які необхідні для ініціювання пропозиції ММС	Інтерактивна презентація «Ініціювання ММС» на основі тексту глави Практичного керівництва. <i>Слайди у форматі PowerPoint</i>	1 година
03.03	Розуміння плюсів та мінусів	Розвинути навички оцінки плюсів та мінусів ММС для підвищення стандартів надання певних послугах	Вправа для опрацювання у групі та коментарі учасників стосовно підходу до планування ММС з метою (i) утилізації сміття, (ii) міського планування, (iii) будівництва спортивного центру <i>Роздатковий матеріал: Розуміння плюсів та мінусів</i>	1,5 години

03.04	Ситуативний приклад	Розвинути навички створення механізмів реалізації ММС для кількох невеликих муніципалітетів	Дискусійні групи для аналізу ситуативного прикладу зі Словаччини та вивчення уроків на основі досвіду цієї країни. <i>Роздатковий матеріал: Заснування спільного муніципального відділу</i>	1,5 години
03.05	Техніко-економічне обґрунтування	Розвинути навички проведення техніко-економічного обґрунтування	Вправа для опрацювання у групі для проведення техніко-економічного аналізу за теоретичним сценарієм ММС. <i>Роздатковий матеріал: Техніко-економічне обґрунтування</i>	3 години
03.06	Досягнення консенсусу	Розвинути навички проведення засідання та вміння прислуховуватися до інтересів основних зацікавлених сторін у проекті ММС	Рольові ігри та результати початкової зустрічі зацікавлених для досягнення консенсусу щодо пропозицій ММС: (i) транспорт та (ii) управління кадровим забезпеченням. <i>Роздатковий матеріал: Досягнення консенсусу</i>	2 години

ІНФОРМАЦІЯ ДЛЯ ТРЕНЕРІВ: РЕЗЮМЕ ТА ОСНОВНІ АСПЕКТИ КОД: 03.01

Резюме:

Як правило, початком ММС стає спільна ідея запровадження певних заходів для покращення обслуговування, залучення інвестицій чи розвитку інфраструктури або ініціатива керівництва покращити муніципальний менеджмент завдяки ММС. Такий підхід має бути систематичним для створення можливості досягти консенсус та забезпечити надійність будь-якого попереднього дослідження. Будь-яку пропозицію мають підтримувати факти та цифри. Необхідно провести тривалі дискусії серед учасників. Техніко-економічне обґрунтування (ТЕО) формуватиме основу для прийняття рішення впроваджувати / не впроваджувати ММС.

Основні аспекти:

- Основні зацікавлені сторони (мери, обрані представники та вища ланка керівників усіх потенційних муніципальних партнерів; їм потрібна серія переговорів для досягнення консенсусу.
- Також необхідно враховувати думку громадськості.
- ММС має спиратися на принцип взаємовигоди, який передбачає, що кожен муніципалітет отримує переваги, а кожен партнер визнає інтереси інших.
- Хтось має стати ініціатором. Як правило, це має бути далекоглядний мер.
- Важливо визнати політичний та інші виміри ММС; політичні обговорення мають отримувати інформацію від технічних дискусій та мають створювати необхідність у проведенні технічних дискусій та давати можливість узгодити шляхи забезпечення довготривалого сталого розвитку.
- В обговоренні ММС мають брати участь менеджери (а) відповідної послуги, (б) відділу кадрів, (в) фінансового відділу.
- Представники Уряду та АОМС повинні брати участь для забезпечення максимальної підтримки.
- Можна організувати конференцію для розгляду та узгодження подальших кроків (наприклад, у формі «офіційного договору») перш ніж розглядати технічні питання.
- Техніко-економічне обґрунтування має сприяти ухваленню стратегічного рішення щодо доцільності реалізації проекту ММС. ТЕО дозволить:
 - визначити проблему;
 - проаналізувати національний контекст та потенційну підтримку;
 - визначити інші муніципалітети, яких можна запросити до участі, та докладно визначити напрями, які охоплюватиме ММС;
 - оцінити поточну ефективність діяльності за узгодженим(и) напрямом(ами) та покращення, яких можна досягти завдяки ММС;
 - оцінити відповідні витрати;

- визначити потенційні джерела прибутків;
- визначити відповідну організаційно-правову та інституційну форму;
- надати рекомендації щодо способу реалізації ММС.
- Іноді для полегшення цього процесу можна залучати зовнішню експертну підтримку.
- Доцільно мобілізувати місцевих мешканців та організації за допомогою стратегії ефективної комунікації.

ВПРАВА ДЛЯ ОПРАЦЮВАННЯ В ГРУПІ: РОЗУМІННЯ ПЛЮСІВ ТА МІНУСІВ (1,5 години) КОД: 03.03

Мета:

Навчитися оцінювати, як, з одного боку, підвищити цінність певних муніципальних послуг завдяки ММС, а з іншого, - розпізнати ризики, якими необхідно керувати.

Вступ:

Муніципальні послуги можуть забезпечувати різноманітні переваги, якщо вони надаються на основі ММС, наприклад:

1. Утилізація сміття може здійснюватися спільно під керівництвом однієї фахової команди управлінців, де один муніципалітет виділить ділянку для створення муніципального сміттєзвалища, а інший забезпечить гараж та ремонтні майстерні для транспорту, устаткування тощо. Це може забезпечити суттєву економію за рахунок збільшення масштабу діяльності і стане більш привабливим для приватного сектору.

2. Спільне надання 2 муніципалітетами-сусідами послуг з планування розвитку дозволить запровадити більш координований підхід до місцевого економічного розвитку. Це має зменшити витрати завдяки уникненню дублювання. Покращаться можливості для залучення інвестицій та експертної допомоги. Проте спочатку необхідно подолати чимало труднощів, у т.ч. досягнення сторонами згоди та забезпечення рівних переваг для обох муніципалітетів.

3. Два сусідніх міста можуть прийняти рішення про будівництво спортивного центру, що забезпечить краще використання обладнання, а ціни зробить доступнішими. При будівництві великого спортивного центру легше залучати інвестиції. Проте яким чином слід керувати спортивним центром для використання його максимальної потужності та задоволення усіх партнерів?

Інформація для тренера:

Вправа спрямована на визначення плюсів та мінусів ММС у контексті надання різноманітних послуг. Ця вправа не потребує глибокого розуміння різноманітних юридичних, інституційних та фінансових варіантів.

Вправа:

Розподіліть учасників на 3 групи. Кожна група має розглянути одну з

наведених вище можливостей ММС та визначити різноманітні інтереси потенційних зацікавлених сторін за кожним сценарієм. Учасникам слід обміркувати плюси та мінуси певної пропозиції ММС та визначити заходи, які необхідно вжити для перетворення ідеї у більш формалізовану пропозицію.

Групам необхідно розглянути:

- напрями, де муніципальна функція не виконується на належному рівні;
- типові причини незадоволення:
- недостатній рівень економії завдяки збільшенню масштабу діяльності (надто високі витрати);
- недостатня професійність (важко найняти кваліфіковані кадри);
- недостатня координація діяльності муніципалітетів (виникають проблеми при міському плануванні, водопостачанні, регулюванні дорожнього руху тощо);
- можливості залучення приватного сектору;
- можливості покращення якості та доступності послуг;
- безкоштовне використання послуг з боку нерезидентів.
- Кожна група має представити свою точку зору на пленарному засіданні. Тренер має допомогти у процесі дискусії. Підготуйтеся до відповідей на складні питання.

Основні питання:

- У чому полягає відмінність позицій муніципалітетів?
- Чи можуть приватний чи добровільний сектори взяти участь в ММС? Які їх очікування?
- Чи можна уникнути чи зменшити деякі мінуси?
- Чи є деякі плюси більш вагомими?
- Чи збільшаться / зменшаться витрати при застосуванні ММС?
- Чи дозволяє підхід на основі ММС забезпечити взаємовигідну ситуацію для усіх зацікавлених сторін?

Регламент:

- Вступ до вправи (15 хвилин)
- Робота у групах (45 хвилин)
- Коментарі та дискусія (30 хвилин)

РОЗУМІННЯ ПЕРЕВАГ ТА НЕДОЛІКІВ (РОЗДАТКОВИЙ МАТЕРІАЛ)

Кожна група має визначити різноманітні інтереси потенційних зацікавлених сторін за наведеними нижче сценаріями ММС. Їм слід обміркувати плюси та мінуси розробки певної пропозиції ММС та визначити кроки, яких слід вжити для перетворення ідеї у більш формалізовану пропозицію.

- Утилізація сміття може здійснюватися спільно під керівництвом однієї фахової команди управлінців, де один муніципалітет виділить ділянку для створення муніципального сміттєзвалища, а інший забезпечить гараж та ремонтні майстерні для транспорту, устаткування тощо. Це може забез-

печити суттєву економію за рахунок збільшення масштабу діяльності і стане більш привабливим для приватного сектору.

- Спільне надання 2 муніципалітетами-сусідами послуг з планування розвитку дозволить запровадити більш координований підхід до місцевого економічного розвитку. Це має зменшити витрати завдяки уникненню дублювання. Покращаться можливості для залучення інвестицій та експертної допомоги. Проте спочатку необхідно подолати чимало труднощів, у т.ч. досягнення сторонами згоди та забезпечення рівних переваг для обох муніципалітетів.

- Два сусідніх міста можуть прийняти рішення про будівництво спортивного центру, що забезпечить краще використання обладнання, а ціни зробить доступнішими. При будівництві більшого спортивного центру легше залучати інвестиції. Проте яким чином слід керувати спортивним центром для використання його максимальної потужності та задоволення усіх партнерів?

Групам необхідно розглянути:

- напрями, де муніципальна функція не виконується на належному рівні;

- типові причини незадоволення:

- недостатній рівень економії завдяки збільшенню масштабу діяльності (надмірні витрати);

- недостатня професійність (важко найняти кваліфіковані кадри);

- недостатня координація діяльності муніципалітетів (виникають проблеми при міському плануванні, водопостачанні, регулюванні дорожнього руху тощо);

- можливості залучення приватного сектору;

- можливості покращення якості та доступності послуг;

- безкоштовне використання послуг з боку нерезидентів.

СИТУАТИВНИЙ ПРИКЛАД: ЗАСНУВАННЯ СПІЛЬНОГО МУНІЦИПАЛЬНОГО ОФІСУ (1,5 години) КОД: 03.04

Мета:

Розвинути навички створення механізмів реалізації ММС для кількох невеликих муніципалітетів на основі ситуативного прикладу.

Вступ:

У структурі місцевого самоврядування багатьох країн є чимало невеликих муніципалітетів. Вони мають обмежені можливості дієво та ефективно надавати послуги. Укрупнення є політично складним процесом. Проте забезпечення їхньої спільної роботи в рамках ММС також має політичні та технічні труднощі. Однак існують приклади ефективної співпраці, на основі яких можна зробити позитивні висновки.

Інформація для тренера:

Ця вправа побудована на ситуативному прикладі зі Словаччини (м. Бойніце). Її мета допомогти учасникам навчитися розвивати інституційні механізми для ММС кількох невеликих муніципалітетів.

Вправа:

У дискусійних групах ознайомтеся з ситуативним прикладом та дайте відповідні на нижченаведені питання. Підготуйтеся до участі у керованій дискусії, в ході якої учасники робитимуть висновки на основі ситуативного прикладу.

- Назвіть основні фактори успіху при започаткуванні ММС.
- Назвіть основні перешкоди при започаткуванні ММС.
- Чому лідерство мера міста Бойніце стало вирішальним фактором успіху проекту?
- Назвіть елементи середовища, які сприяли реалізації підходу на основі ММС?

• Чому комунікація важлива для ММС?

Регламент:

- Вступ (5 хвилин);
- Ознайомлення з ситуативним прикладом (10 хвилин);
- Дискусійні групи (45 хвилин);
- Керована дискусія (30 хвилин).

СИТУАТИВНИЙ ПРИКЛАД (РОЗДАТКОВИЙ МАТЕРІАЛ)

НАЗВА ПРОЕКТУ ММС: Спільний муніципальний офіс, м. Бойніце, Словаччина

МУНІЦИПАЛІТЕТИ-УЧАСНИКИ:

Бойніце (4951)	Кос (1081)	Полувсіє (572)
Сігель (1086)	Лазани (1584)	Поруба (1270)
Чвонїца (240)	Малинова (902)	Правенец (1255)
Канянка (3954)	Недозери-Брезани (2072)	Себедразіє (1734)
Клацно (1077)	Нітрянське Правно (3157)	Сутовце (434)
Кокурані (422)	Опатовце (1446)	Тузина (1230)

ПОСЛУГИ ММС:

- Планування землекористування та будівельні підряди.
- Процедура експропріації в інтересах держави.
- Керування школою.
- Соціальні послуги.

Місцеві та спеціалізовані дороги (наприклад, дороги у сільській місцевості та лісах, дороги, які зв'язують підприємства, ферми з основними автомагістралями, тимчасові дороги, наприклад, для будівництва тощо).

Інформацію про практику

1. Опис проблеми / потреби у ММС

Ця проблема типова для багатьох муніципалітетів Словаччини. Кожен з них у процесі децентралізації отримав певні повноваження, і необхідно визначити найбільш прийнятну форму управління ними. Хоча муніципалітетам необхідно забезпечити надійне та професійне управління основними та спеціалізованими напрямками діяльності, вони усвідомлюють власні вкрай обмежені фінансові можливості.

В рамках процесу децентралізації була запропонована можливість здійснювати такі повноваження спільними муніципальними офісами. Муніципалітети цього регіону визнали, що ММС стане для них єдиною прийнятною формою роботи, навіть якщо їм бракує відповідного досвіду.

Найбільш зрозумілою була ситуація була у сфері управління школами. Муніципалітети не могли отримати статус шкільного офісу (та одержувати субвенцію на покриття витрат професійного персоналу) без наявності щонайменше 1000 учнів. За інших обставин керування шкільним офісом здійснює безпосередньо регіональна державна адміністрація. Зібравши достатню кількість учнів завдяки ММС, шкільна адміністрація залишатиметься поруч зі школами, та можна буде досягти певний рівень спеціалізації персоналу.

Коли йшлося про планування землекористування та управління будівельними підрядами, муніципалітети були зацікавлені у забезпеченні професійного та надійного управління за прийнятними цінами. Більше не було потреби наймати професійних фахівців з високою заробітною платою для кожного муніципалітету.

Визнання проблеми на ранньому етапі та переговори між муніципалітетами дозволили швидко заснувати спільний операційний офіс без спробою жодного муніципалітету зробити це «самотужки». Досягнуте ММС відповідало потребам його учасників – професійне, надійне управління за прийнятними цінами без жодних скарг з боку громадян. Таке співробітництво отримало схвальну оцінку з боку відповідної державної адміністрації.

2. ММС на практиці

Цей Спільний муніципальний офіс є багатофункціональним. В рамках першої групи повноважень він виконує такі функції:

1. Планування землекористування та підряди у будівництві (процеси прийняття рішень у будівництві, надання дозволів на будівництво, прийняття рішень про використання будівель, нагляд за будівництвом, штрафи за порушення обов'язків тощо), планування місцевих доріг, процеси експропріації (землі та будівель на користь держави).

2. Керування соціальними послугами (послуги догляду за особами похилого віку на дому).

3. Керування 12 початковими школами, де навчається 2400 учнів, зосереджуючи увагу на професійних питаннях процесу навчання та забез-

печенні харчування (інструкції для директорів шкіл, професійна та дорадча підтримка для викладачів, статистика та звітність).

Спільний муніципальний офіс у м. Бойніце обслуговує 18 муніципалітетів, у т.ч. м. Бойніце. Загальна кількість населення становить 28 467 мешканців (станом на 1 січня 2008 р.).

Цей спільний муніципальний офіс є одним з найбільших у Словаччині за обсягом повноважень, якими він керує. В офісі працює 7 працівників, у т.ч. 6 фахівців (разом з керівником офісу), роботу яких підтримує один адміністративний співробітник.

Спільний муніципальний офіс отримує фінансування переважно з двох основних джерел: державні субвенції та внески муніципалітетів-учасників. Ці внески збільшилися з 5 словацьких крон на душу населення у 2003 р. до 40 словацьких крон (1,3 євро) у 2008 р., що відображало зростання витрат (наприклад, заробітна плата, збільшення кількості персоналу через збільшення кількості прийнятих рішень) та затримки у наданні державних субвенцій. Адміністрація школи майже повністю фінансується за рахунок субвенції Міністерства освіти, яка покриває заробітну плату та невеликі операційні витрати одного фахівця на 1000 учнів. Спільний муніципальний офіс має власний рахунок, та усі операції можна ідентифікувати за певним муніципалітетом.

Спільний муніципальний офіс був заснований у квітні 2003 р. на основі угоди муніципалітетів-учасників, укладеної згідно з законом. Він не має статусу окремої юридичної особи, а працює як окремий підрозділ міської ради м. Бойніце. Спільний муніципальний офіс готує усі необхідні адміністративні документи, які згодом підписує мери відповідних муніципалітетів-партнерів.

Моніторинг та оцінка діяльності Спільного муніципального офісу чітко визначена в угоді. Значна увага приділена фінансовим питанням. Наглядним органом є Рада уповноважених представників. Кожен муніципалітет має свого представника у цьому органі (як правило, це мер). Спільний муніципальний офіс подає кварталні та річні звіти з фінансових питань Рада уповноважених представників оцінює діяльність Спільного муніципального офісу і може ухвалювати рішення стосовно операційної бази простою більшістю голосів. Засідання скликає мер м. Бойніце чотири рази на рік. Мери муніципалітетів-учасників добре поінформовані про діяльність Спільного муніципального офісу, оскільки вони часто відвідують офіс для підписання рішень.

3. Встановлення практики ММС

Після прийняття офіційного рішення про передачу повноважень муніципалітети швидко зосередили увагу на способі реалізації наданих повноважень. Після нетривалого обмірковування альтернатив вони прийняли рішення заснувати Спільний муніципальний офіс, який відповідатиме за адміністрування. Перша ідея полягала у створенні офісу в основному місько-

му центрі – м. Прієвідза, проте не було досягнуто угоди між цим містом та іншими муніципалітетами. Іншим оптимальним рішенням стало створення офісу у м. Бойніце, яке знаходиться по сусідству з м. Прієвідза. Обидва міста разом утворюють компакту міську агломерацію з ефективним громадським транспортом. Зрештою сторони домовилися розташувати шкільну адміністрацію у м. Бойніце (муніципалітет є власником будівель школи), а відділи з видачі будівельних підрядів, експропріації, доріг та соціальних послуг – у міському центрі м. Прієвідза (центр забезпечує швидкий доступ до усіх мерів та місцевих громадян).

Спільний муніципальний офіс дозволив об'єднати досвід мерів, Міського відділу м. Бойніце та персоналу, який раніше працював у державній адміністрації. Офіс швидко організували, і він почав працювати. Підтримка фінансової діяльності та нагляд, офісні послуги та обладнання були забезпечені муніципалітетом м. Бойніце.

Основні фактори успіху:

- Муніципалітети були змушені діяти, оскільки кожен муніципалітет отримав певні повноваження і не мав інших доцільних альтернатив.
- Велика зацікавленість у професійному виконанні переданих повноважень.
- Найбільший муніципалітет був готовий надавати підтримку іншим муніципалітетам.
- ММС дозволило залучити фахівців, які раніше працювали у тій самій галузі у державній адміністрації.
- Фахівці та мери ефективно співпрацювали у здійсненні діяльності спільного офісу.

4. Переваги та недоліки практики ММС

Переваги

Спільний муніципальний офіс здійснює управління важливими місцевими справами, наприклад, підготовка законодавчих рішень для мерів. Мери добре інформовані, можуть здійснювати нагляд підзвітної території та втручатися при потребі.

Очевидною перевагою стала економія витрат для партнерів ММС. Мери розуміють, що у них немає змоги забезпечити таке фахове управління в окремих офісах із такими низькими витратами. Хоча їхні внески у забезпечення функціонування Спільного муніципального офісу зростають, вони зіткнулися б з ще більшим зростанням витрат, якби не мали змоги здійснювати спільне управління переданими повноваженнями. Основний тиск спостерігається з боку зростання витрат на персонал, особливо, заробітної плати та страхових платежів.

Адміністрація відтепер стала більш доступною для громадян. Вони звертаються у справах до свого місцевого офісу, а документи при потребі можна передавати до м. Прієвідза. Якщо їм потрібна певна консультація або оперативне прийняття рішення, вони можуть швидко дістатися до м. Прієвідза.

Недоліки

Спільний муніципальний офіс розташований в орендованому офісному приміщенні, що означає додаткові витрати, які мають покривати усі муніципалітети. Однак у початковий період особливі витрати не були потрібні. Необхідне обладнання та устаткування було надане Міським офісом м. Бойніце.

Муніципалітети повністю не згодні з тим, що державне фінансування здійснюється у розрахунку на душу населення (це стосується планування землекористування та підрядів на будівельні роботи, місцевих та спеціалізованих доріг). Кількість рішень та відповідної діяльності не залежить від розміру населення. Наприклад, будівництво у муніципалітетах, які розташовані поблизу міста, є більш інтенсивним. Це збільшує навантаження на Спільний муніципальний офіс на користь цих муніципалітетів. Тим не менше, учасники розуміють дуже чіткий принцип розподілу.

Робота Спільного муніципального офісу зараз добре організована, і його діяльність більше не викликає питань. Він працює у суворій відповідності до національного законодавства у процесі керування повноваженнями та дотримується правил, визначених у підписаній угоді, та загальних правил, встановлених міською радою м. Бойніце.

5. Майбутні плани розвитку практики ММС

Муніципалітети-учасники не планують змінювати організаційно-правовий статус ММС. На їхню думку, теперішня форма підходить та повністю їх задовольняє.

6. Основні висновки щодо організації ММС та забезпечення його успіху

• Зацікавленість одного муніципалітету у наданні бази для створення Спільного муніципального офісу.

• Забезпечення компетентного та професійного адміністрування.

• Потреба працювати в рамках дуже чітких та прозорих механізмів фінансування.

• Задоволення мерів муніципалітетів-учасників Спільним муніципальним офісом; це «їхній офіс», де персонал обслуговує їхні інтереси.

• Атмосфера, що сприяє співробітництву мерів у вирішенні проблем.

Модель Спільного муніципального офісу вже відтворюється у невеликих муніципалітетах, які працюють в аналогічних юридичних та фінансових умовах.

Центральний уряд запропонував дуже гнучке правове середовище та перевів незначний обсяг ресурсів на управління цими децентралізованими повноваженнями. Представники спільних муніципальних офісів були запрошені на координаційні засідання, які проводили спеціалізовані відділи державних адміністрацій, які отримали можливість презентувати власний досвід.

Асоціація міст та громад Словаччини надавала активну підтримку на початковому етапі. Вона стала платформою для постійного обміну досві-

дом. Муніципалітети цінують захист, який Асоціація надає існуючій мережі спільних офісів, особливо у контексті змін до законодавства.

ВПРАВА ДЛЯ ОПРАЦЮВАННЯ В ГРУПІ: ТЕХНІКО-ЕКОНОМІЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ (3 години)

КОД: 03.05

Мета: розвинути навички проведення техніко-економічного обґрунтування (ТЕО) для ММС.

ТЕО є необхідним етапом підготовки ММС. ТЕО має проводитися до прийняття будь-якого офіційного рішення про започаткування проекту ММС. Воно дає можливість з'ясувати цілі та можливі механізми ММС і може стати основною для досягнення консенсусу. Можна використовувати декілька правових форм (від менш формальної угоди, скріпленою «рукостисканням», до утворення більш формальної «окремої» інституції). Фінансова структура визначається частково можливістю отримувати прибутки, а частково пошуком відповідного балансу між тарифами, які сплачуватимуть користувачі, та підтримкою від системи оподаткування. Усі ці різноманітні аспекти необхідно враховувати при узгодженні структури ММС.

Інформація для тренера: Типовий зміст ТЕО наведений у таблиці (див. нижче). Схема аналізу (додається) – це довідковий документ, в якому визначені основні питання, які мають бути розглянуті у процесі ТЕО з урахуванням можливих варіантів. Типовий зміст ТЕО також наведено у додатку. Необхідно нагадати учасникам про роль ТЕО та деякі ключові питання, які необхідно розглянути. Звертаємо Вашу увагу на те, що цю вправу можна проводити до докладного вивчення нормативно-правової та фінансової бази. Відповідно слід належним чином керувати очікуваннями учасників тренінгу.

Вправа: Розподіліть учасників на 3 групи. Кожна група має скористатися власним досвідом та визначити типову муніципальну функцію, реалізацію якої можна покращити за допомогою ММС. Поясніть учасникам, що їхня задача полягає у проведенні ТЕО для певного сценарію та наданні рекомендацій. Кожна група має скористатися нижченаведеними таблицями для розробки власної пропозиції ММС. Яких партнерів слід залучити до співпраці? Чого має досягти ММС? Яка структура буде доцільною? Скористайтеся можливістю вийти за межі наведеної у таблиці інформації, наприклад, чи може ММС використовувати механізми партнерства з НУО, університетами, приватними підприємствами чи іншими структурами державного сектору? Кожна група має підготуватися до пояснення власної пропозиції: її переваг; перешкод, які необхідно подолати; ризиків, якими необхідно керувати; її цілей; запропонованої правової, інституційної та фінансової бази, а також будь-яких інших відповідних питань. Чітко визначте проблему, яку Ви маєте розв'язати. Ви відповідатимете на питання під час пленарного обговорення. Отже, Вам необхідно обміркувати усі аспекти та обґрунтувати свій вибір.

**АНАЛІТИЧНА ТАБЛИЦЯ ДЛЯ ЗАСНУВАННЯ ММС
(РОЗДАТКОВИЙ МАТЕРІАЛ)**

ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ / КЛЮЧОВІ ПИТАННЯ	МОЖЛИВІ СТРАТЕГІЧНІ ЦІЛІ	ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ФОРМИ	ПЛЮСИ, МІНУСИ ТА ІНШІ ПИТАННЯ, ЯКІ НЕОБХІДНО ВРАХОВУВАТИ
ПРИЧИНИ ММС: ЦІЛІ ТА ПОЛІТИЧНА ПОТРЕБА	Економія від збільшення масштабу; більша ефективність. Одноцільове чи багатопільове співробітництво.	Одноцільове ММС має декілька варіантів організаційно-правової форми. Багатопільове ММС потребує міцної організаційно-правової структури.	ММС ускладнює організацію системи місцевого самоврядування; забирає певні повноваження та ресурси від муніципалітетів; може бути дорогим. Проте: покращує надання послуг.
ОБСЯГ ММС: - ОПТИМАЛЬНИЙ ОБСЯГ? - СКІЛЬКИ МУНІЦИПАЛІТЕТІВ БУДЕ СПІВПРАЦЮВАТИ?	Забезпечте узгодженість між функціями та відповідними напрямками політики. Скористайтеся техніко-економічним обґрунтуванням. Немає обмежень за кількістю муніципалітетів-партнерів; проте велика кількість партнерів може стати контрпродуктивною.	Межі, визначені відповідними функціональними, демографічними чи географічними факторами. Межі, визначені у контексті основних видів муніципальної компетенції для забезпечення максимальної ефективності. Усі організаційно-правові форми можна скорегувати відповідно до кількості партнерів; контракт чи створення комер	Обсяг ММС визначає завдання визначають обсяг. Важко визначити територіальний оптимум, оскільки напрямки політики не співпадають з усіма функціями; також залежить від наявності ресурсів. Межі ММС мають узгоджуватися з іншими адміністративними межами (реґіон...).

<p>ХАРАКТЕР ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ММС</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Чіткі, тимчасові завдання. 2. Необхідність гнучкості. 3. Комерційна діяльність. 4. Державний статус вимагає надання будь-яких державних послуг. 5. Територіальний суб'єкт для надання кількох послуг. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Контракт. 2. Асоціація; цивільно-правове НУО. 3. Статус комерційної фірми. 4. Одноцільовий чи багатопільовий суб'єкт публічного права. 5. Суб'єкт публічного права з кількома видами повноважень, фінансові повноваження; міцна політична та територіальна організація. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Можуть виникати правові обмеження; проте інструментарій є гнучким. 2,3. Порівняйте засоби управління у суб'єкті публічного права та у суб'єкті цивільного права. 4,5. Певна консолідація у сфері переданої компетенції; втрата повноважень муніципалітетів.
<p>ТИП ПЕРЕДАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Управління комунальним господарством та забезпеченням устаткування. 2. Політика економічного розвитку. 3. Планування та координація. 4. Усі відповідні функції. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Більшість інституційних структур адаптовані для цього. 2 та 3. Можлива «проста» чи більш інтегрована структура залежно від правової сили планів. 	

<p>ІНСТИТУЦІЇ ММС (залежать від статусу)</p>	<p>1. Обрані загальні збори. 2. Обрана вища посадова особа (президент).</p>	<p>Різноманітні механізми виборів: муніципальними радами, громадянами. Прямі вибори чи вибори на загальних зборах.</p>	<p>Статус учасників та відкриті правила. Відносини між загальними зборами та вищою посадовою особою.</p>
<p>Повноваження, передані до структури ММС</p>	<p>Засновники ММС визначають обсяг компетенції у світлі своїх потреб та після аналізу можливих переваг ММС.</p>		<p>Необхідно розрізнявати: 1. Завдання, поставлені перед ММС (міське планування, школи...). 2. Повноваження, спеціально надані ММС для виконання певних функцій (постанови, бюджети) або визначення певних послуг чи ресурсів.</p>
<p>фінансові ресурси</p>	<p>Рівень фінансової незалежності у порівнянні з надходженнями з муніципалітетів. Можливості використання ММС для збільшення фінансових ресурсів.</p>	<p>Рішення залежать від типу послуг та компетенції: - певні власні податки; - розподіл податків серед муніципалітетів; - тарифи та ціни; - спеціальні гранти.</p>	<p>Бюджет та облік суб'єктів цивільного права порівняно з суб'єктами публічного права. Для заснування ММС необхідно забезпечити фінансові стимули та засоби (наприклад, повноваження у сфері оподаткування та/або збільшення надходжень від держави).</p>

персонал	Достатня кількість підготовленого персоналу для реалізації ММС (обміркуйте можливість перерозподілу). Необхідність уникнення надмірних адміністративних витрат.	Надається громадами чи залучається за контрактом? Різні варіанти статусу персоналу: суб'єкт цивільного чи публічного права; статус привілейований до співробітників муніципалітету.	Якщо ММС не матиме кваліфікованих і професійних кадрів від самого початку, ММС приречена на провал.
необхідний час та витрати	Сильна мотивація у швидкому започаткуванні ММС; проте необхідно правильно організувати ММС. Започаткування нових структур вимагає часу та коштів.		ММС представляють як спосіб вирішення проблем місцевого державного управління, проте ММС може стати проблемою управління. Обіцяні покращення можуть потребувати часу; якщо очікування не задоволені, форма може стати об'єктом нещадної критики.

10.4 Модуль № 4 «Нормативно-правова база»

КОД: 04.00

Цілі тренінгу:

- Зрозуміти юридичні варіанти створення проекту ММС.
- Зрозуміти юридичні наслідки створення проекту ММС.
- Розглянути питання, які вивчаються у ході техніко-економічного обґрунтування ММС.

Цільова група:

- мер, юристи та службовці муніципалітетів, які відповідають за планування проєктів ММС;
- відповідні представники Асоціації органів місцевого самоврядування (АОМС) та Міністерства.

Довідкові матеріали:

- Інформація для тренерів: резюме та основні аспекти (код: 04.01);
- Практичне керівництво. Глава «Нормативно-правова база».

Обладнання для тренінгу:

- LCD-проектор;
- фліп-чарт;
- маркери.

КОД	НАЗВА	ЦІЛІ НАВЧАННЯ	МЕТОДОЛОГІЯ/ МАТЕРІАЛИ	ТРИВА- ЛІСТЬ
04.02	Правові аспекти ММС	Розвинути широкі розуміння правових аспектів ММС.	Інтерактивна презентація «Нормативно-правова база ММС» на основі тексту Глави Практичного керівництва. Слайди у форматі PowerPoint	1 година
04.03	Юридичні варіанти ММС	Навчитися визначати, яка організаційно-правова форма найбільш прийнятна для того чи іншого проєкту ММС.	Вправа для опрацювання у групі, спрямована на аналіз переваг та ризиків певних юридичних варіантів конкретних проєктів ММС; коментарі та дискусія. Роздатковий матеріал: Застосування відповідної правової форми	2 години

ІНФОРМАЦІЯ ДЛЯ ТРЕНЕРІВ: РЕЗЮМЕ ТА ОСНОВНІ АСПЕКТИ

КОД: 04.01

Резюме:

Нормативно-правова база важлива (а) для Уряду, якщо він має намір сприяти розвитку ММС, та (б) для муніципалітетів у процесі визначення форми ММС. Необхідно розуміти юридичні варіанти та правові питання. «Оцінка юридичних наслідків» дозволяє визначити найбільш прийнятну організаційно-правову форму для будь-якого проекту ММС.

Основні аспекти:

Законодавство встановлює нормативно-правову базу для:

- прийняття рішення, чи доцільно ініціювати ММС;
- визначення можливої організаційно-правової форми ММС.

Існують різні організаційно-правові форми, які можуть використовуватися для заснування проекту ММС залежно від його цілей та інших факторів.

На початку будь-якої ініціативи зі створення ММС важливо провести «оцінку юридичних наслідків», щоб зрозуміти можливості та вимоги.

При будь-якому аналізі організаційно-правової форми ММС необхідно добре розуміти варіанти та забезпечити усю необхідну інформацію.

Логічний процес передбачає:

- визначення чітких цілей співробітництва;
- визначення напрямів ММС;
- аналіз можливих джерел фінансування;
- складання переліку інших важливих елементів;
- аналіз різноманітних варіантів організаційно-правової форми;
- вибір найприйнятнішої форми.

Основні правові питання:

- Чи передбачає закон можливість створення ММС?
- Яка процедура прийняття рішення про створення ММС?
- Якими є цілі ММС?
- Якою має бути організаційно-правова форма ММС?
- Який бюджет та фінансова система мають використовуватися у ММС?
- Який статус повинні мати співробітники ММС?
- Якими є інші правові аспекти?
- Яким має бути механізм контролю ММС?

Можливі правові категорії ММС: (а) слабо формалізоване, (б) функціональне підприємство чи (в) інтегроване територіальне співробітництво.

Існує декілька форм ММС, кожна з яких відповідає певним цілям: (1) неформальна, (2) контракт, (3) суб'єкт цивільного права, (3) комерційна фірма, (5) одно- чи багатоцільовий суб'єкт публічного права, (6) інтегроване територіальне співробітництво.

Право власності на майно залежить від того, чи є ММС відокремленою структурою.

Фінансові механізми (наприклад, отримання прибутків від ММС) впливатимуть на прийняття рішення щодо організаційно-правової форми.

**ВПРАВА ДЛЯ РОБОТИ В ГРУПІ:
ВИБІР ВІДПОВІДНОЇ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ФОРМИ
(2 години)
REF: 04.03**

Мета:

Розвинути навички визначення найбільш прийнятної організаційно-правової форми для певного проекту ММС.

Вступ:

ММС може застосовуватись у різних секторах діяльності органів місцевого самоврядування. Також існують різні організаційно-правові форми, які можна застосовувати для реалізації ММС. Характер діяльності ММС визначатиме найбільш прийнятну організаційно-правову форму. Кожна організаційно-правова форма має свої переваги й ризики.

Інформація для тренера:

Мета цієї вправи – ретельно розглянути плюси та мінуси кожної з 6 основних організаційно-правових форм (див. Таблицю організаційно-правових форм, що додається) для певної діяльності ММС (перелік напрямів діяльності ММС додається). Таблиця інституційних моделей (додається) дозволяє визначити наслідки вибору тієї чи іншої організаційно-правової форми. Наприклад, відповідно до Таблиці інституційних моделей контракт про ММС між муніципалітетами-партнерами забезпечить гнучкість, проте у випадку певної комерційної зацікавленості у ММС, наприклад, отримання прибутків від нарахування плати, найкращим варіантом може стати створення комерційної фірми.

До початку цієї вправи Вам слід ознайомити учасників з Таблицею інституційних моделей, зосередивши увагу учасників тренінгу на деяких основних питаннях. Під час підсумкової дискусії Ви можете визначити інші напрями для того, щоб розглянути під час обговорення усі організаційно-правові форми.

Вправа:

Розгляньте у невеликих групах Таблицю інституційних моделей (див. нижче); використовуйте Таблицю організаційно-правових форм для:

- визначення одного напрямку діяльності муніципалітету, який необхідно вказати навпроти відповідної організаційно-правової форми, визначивши плюси та мінуси;
- визначення ризиків, якими необхідно керувати при застосуванні цієї форми для реалізації певної діяльності.

Підготуйтеся висловити свої коментарі та взяти участь у дискусії.

Регламент:

- Вступ (15 хвилин)
- Вправа у групі (60 хвилин)
- Коментарі та обговорення (45 хвилин)

ТАБЛИЦЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ФОРМ (РОЗДАТКОВИЙ МАТЕРІАЛ)

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА ФОРМА	НАПРЯМ	ПЕРЕВАГИ	РИЗИКИ
1. Неформальна			
2. Контракт			
3. Суб'єкт цивільного права			
4. Комерційна фірма			
5. Суб'єкт публічного права (одно- чи багатоцільовий)			
6. Суб'єкт публічного права (інтегроване територіальне співробітництво)			

СХЕМА ІНСТИТУЦІЙНИХ МОДЕЛЕЙ (РОЗДАТКОВИЙ МАТЕРІАЛ)

ІНСТИТУЦІЙНІ МОДЕЛІ	КОМПЕТЕНЦІЯ	СТАТУС / ОРГАНИ	ФІНАНСОВІ / КАДРОВІ РЕСУРСИ	КОНТРОЛЬ
КОНТРАКТ	Може вирішувати різноманітні проблеми. Не підходить до комплексних задач.	Звичайні правила для контрактів з органами місцевого врядування.	Бюджет муніципалітетів-учасників контракту. Відсутність спеціальних співробітників.	Через процедури муніципалітетів.
СУБ'ЄКТ ЦИВІЛЬНОГО ПРАВА (Асоціація / НУО)	Широкий спектр можливостей: культурні заходи, дім при старілих, дитсадки, ... Підходить для небурократичної діяльності.	Відповідно до закону.	Внески муніципалітетів; гранти з інших державних фондів. Співробітники мають звичайні трудові контракти.	З боку приватного органу, який звітує муніципалітету; контроль рішень муніципалітетів – з боку держорганів.
КОМЕРЦІЙНА ФІРМА	Підходить для певної комерційної діяльності, яка має власні контрактні прибутки (ціни чи тарифи), наприклад, водопостачання, каналізація, громадський транспорт, сміття, котельні...	Відповідно до закону: - муніципалітети безпосередньо пов'язані зі здійсненням капіталізації та керуванням бізнесу; - декілька муніципалітетів укладають контракт з одним підприємством про виконання однакового(их) завдання(ь)	Прибуток від цін та тарифів; комерційний облік. Співробітники мають звичайні трудові контракти.	Юридичний контроль фірми відповідно до господарського права; контроль рішень муніципалітетів – з боку держорганів.

<p>СУБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА (ОДНО-ЧИ БАГАТО-ЦІЛЬОВИЙ)</p>	<p>Передача муніципальними органами будь-якої компетенції; не обов'язково чи навіть обов'язкова компетенція. Закон може заборонити передачу певних видів компетенції.</p>	<p>Статус суб'єкта публічного права. Рада ММС обирається муніципальними радами. Виконавчий директор обирається Радою ММС.</p>	<p>Залежить від виду державних послуг: тарифи; муніципальні внески; надходження від держави. Співробітники мають державний чи приватний статус залежно від виду послуг.</p>	<p>Певний контроль з боку муніципалітетів, які обирають представників до Ради ММС. Загальний контроль з боку держорганів: правовий та фінансовий.</p>
<p>СУБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА (ІНТЕГРОВАНЕ ТЕРИТО-РІАЛЬНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО)</p>	<p>Див. вище, проте можуть передаватися декілька основних видів компетенції.</p>	<p>Публічно-правовий суб'єкт. Рада обирається муніципальними радами чи населенням. Виконавчий директор обирається Радою ММС.</p>	<p>Див. вище. Обов'язково повинні мати власні ресурси: податкові надходження, тарифи, надходження від держави.</p>	<p>Певний контроль з боку муніципалітетів, які обирають представників до Ради ММС. Загальний контроль з боку держорганів: правовий та фінансовий.</p>

ПЕРЕЛІК ОСНОВНИХ НАПРЯМІВ ММС (РОЗДАТКОВИЙ МАТЕРІАЛ)

ЗАГАЛЬНІ НАПРЯМИ	СПЕЦІАЛІЗОВАНІ НАПРЯМИ
<ul style="list-style-type: none"> • Постачання питної води • Очищення стічних вод • Очищення каналізаційних стічних вод • Громадський транспорт • Протипожежний захист, пожежні команди • Вивезення та ліквідація сміття, у т.ч. будівництво та експлуатація підприємств з утилізації сміття • Охорона здоров'я • Побутове забезпечення • Економічний та територіальний розвиток • Побутове обслуговування • Матеріально-технічне забезпечення • Школи • Експлуатація доріг • Міське та сільське планування • Охорона та захист довкілля • Управління бійнями худоби та муніципальними ринками • Відпочинок та туризм • Культура (театр, опера, фестивалі...) 	<ul style="list-style-type: none"> • Початкова освіта (Люксембург...) • Бібліотеки (Мальта...) • Психологічна підтримка та стоматологічні послуги (Данія). • Стратегічне планування (Велика Британія, Франція). • Використання «спільних» мостів (Велика Британія) • Перелік виборців (Велика Британія) • Реєстр актів цивільного стану • Проекти у сфері іригації сільськогосподарських земель (Туреччина) • Управління структурними фондами ЄС, які надаються муніципалітетам (Естонія, Словачка Республіка, ...) • Просування туризму (Іспанія...) • Рятувальні послуги (Швеція) • Дослідження місцевого розвитку (багато країн) • Шкільні автобуси (Франція) • Управління історичними пам'ятками чи місцями

ЗМІСТ ТЕХНІКО-ЕКОНОМІЧНОГО ОБҐРУНТУВАННЯ

1. Поясніть загалом, чому певна функція виконується (не виконується) кожним муніципалітетом.

2. Розрахуйте поточні витрати кожного муніципалітету на виконання певної функції.

3. Визначте переваги та недоліки виконання певної функції кожним муніципалітетом.

4. Розрахуйте можливість покращення якості / збільшення обсягу / обслуговування більшої кількості громадян / зменшення витрат за рахунок ММС, наприклад:

- а) зміна фокусу обслуговування;
- б) розподіл наявного обладнання та/або купівля нового;
- в) краще використання наявного персоналу та/або наймання більшої

кількості фахівців чи більш професійних кадрів;

г) покращення координації допоміжних послуг;

д) залучення нових інвестицій.

5. Обміркуйте спосіб керування та контролю ММС; його джерела прибутків та можливі організаційно-правові механізми.

6. Надайте остаточні рекомендації стосовно:

а) мети певної функції, яка потребує спільного управління разом з певними муніципалітетами (якими?), разом з обґрунтуванням ММС (наприклад, скільки коштів буде заощаджено; наскільки підвищиться якість / обсяг послуг);

б) забезпечення кадровими ресурсами;

в) необхідного обладнання;

г) фінансового забезпечення;

д) правових засад співробітництва (неформальна угода, контракт, створення окремого суб'єкта господарювання);

е) інституційної структури.

РОЛЬОВА ГРА: ДОСЯГНЕННЯ КОНСЕНСУСУ (2 години)

КОД: 03.06

Мета: Розвинути навички проведення засідань та вміння прислуховуватись до інтересів основних зацікавлених сторін у проекті ММС.

Інформація для тренера: Необхідно провести дві відносно прості рольові гри на перших етапах тренінгу з розвитку ММС. Рольові ігри стосуються транспорту та управління кадровим забезпеченням. Учасники, скоріше за все, зможуть зрозуміти сценарій, спираючись на власний досвід. Ця вправа має допомогти учасникам міркувати так, як міркуватимуть зацікавлені сторони, почувши пропозицію ММС. Вони мають проаналізувати ці думки, а також способи досягнення консенсусу для реалізації спільної мети.

Розподіліть учасників на групи по 6 осіб для рольової гри-засідання. Визначте групи спостерігачів по 2 особи для кожного засідання. Вони можуть при потребі критично оцінювати процес засідання і повинні висловити свої зауваження у світлі наведених нижче питань.

Обговорення коментарів має особливе значення у розумінні різноманітних інтересів учасників. Ви можете представити перелік перешкод та шляхи їх подолання на фліп-чарті.

Наприкінці вправи можна надати учасникам можливість прочитати та обговорити ситуативний приклад ММС у сфері транспорту (додається).

Регламент:

- Пояснення рольової гри (15 хвилин)
- Підготовка ролей (15 хвилин)
- Рольова гра (60 хвилин)
- Коментарі та дискусія (30 хвилин)

Рольова гра 1: ТРАНСПОРТ

Вступ:

Багато муніципалітетів є занадто малими для забезпечення сучасного автобусного обслуговування чи надання послуг таксі. ММС стає ефективним способом, завдяки якому невеликі муніципалітети можуть співпрацювати з великими. Таке співробітництво набуває особливого значення, враховуючи соціально-економічні взаємовідносини між містами та невеликими муніципалітетами-сусідами.

Наприклад, мешканці сільських муніципалітетів прагнуть знайти роботу у міських муніципалітетах і часто користуються послугами, за які вони не сплачують як платними податків. Сільські муніципалітети можуть зосередитися на туризмі та інвестиціях у регіон, які вони не змогли б залучити самостійно.

Сценарій:

Уряд намагається стимулювати розвиток автобусного обслуговування на селі за рахунок ММС і готовий фінансувати початкове техніко-економічне обґрунтування. Умова полягає у тому, що фінансування з боку центрального уряду буде надано лише для пропозицій ММС, якщо щонайменше 2 невеликих муніципалітети підпишуть угоди з міським муніципалітетом, в якому автобусне обслуговування вже організоване на рівні міста.

Мер міського муніципалітету (А) скликав засідання на запит двох невеликих муніципалітетів (В) та (С), які пропонують забезпечити єдине автобусне обслуговування у 3-х муніципалітетах на основі ММС. Мета засідання полягає у визначенні основних питань, досягненні початкового консенсусу за кожним з них, а також неформального узгодження подальших кроків.

У засіданні беруть участь 6 осіб, а саме:

- мер (головуючий) та директор з питань транспортного обслуговування муніципалітету (А);
- мери муніципалітетів (В) та (С);
- старший представник Міністерства транспорту;
- старший представник Асоціації органів місцевого самоврядування.

Муніципалітет А (населення: 150 000)	Чисельність персоналу: 45	У муніципалітеті функціє декілька приватних підприємств у сфері автобусного обслуговування.
Муніципалітет В (населення: 40 000)	Чисельність персоналу: 15	Приватне автобусне обслуговування один раз на день (повернення) 3 дні на тиждень з Муніципалітету А.
Муніципалітет С (населення: 5 000)	Чисельність персоналу: 5	Не має автобусного обслуговування.

Обмеження

Рівні прибутків Муніципалітету С є дуже низькими.

Мер Муніципалітету А переконаний, що цей проєкт буде корисним для регіону в цілому; інші проєкти ММС можна організувати на базі цього проєкту; це стане його перевагою.

Мера Муніципалітету В лякає можливість домінування Муніципалітету А (керівництво якого належить до іншої політичної партії).

Основні питання:

1. Назвіть можливі основні перешкоди розширення автобусного обслуговування для сільських муніципалітетів. Що їх може лякати?
2. Назвіть прихований порядок денний міського муніципалітету. У чому полягає його інтерес до співпраці?
3. Чи адміністративна культура муніципалітетів сприятиме співробітництву?
4. Яким чином невеликі муніципалітети можуть здійснювати контроль над спільним автобусним обслуговуванням?
5. Яким чином спільне обслуговуванструктура ММС буде підзвітним загальним зборам сільських муніципалітетів та їхнім громадянам?
6. Які стимули чи підготовча діяльність можуть бути необхідними?
7. Яку підтримку мають запропонувати Міністерство та АОМС для розширення автобусного обслуговування?
8. Чи може приватний сектор відігравати певну роль? Якщо так, яку саме?

Рольова гра 2: УПРАВЛІННЯ КАДРОВИМИ РЕСУРСАМИ

Вступ:

Багато муніципалітетів є надто малими, щоб реалізовувати функцію кадрового забезпечення у сучасних умовах. Їм важко залучати та утримувати професійні кадри; навчання загалом не вважають важливим елементом. Рівень професійності залишається обмеженим. Лише великі муніципалітети мають відділи кадрів та сприймають навчання персоналу як інвестицію.

Як наслідок, не забезпечується належна ефективність у невеликих муніципалітетах. Можливості покращення цієї ситуації залишаються обмеженими до тих пір, поки функція кадрового забезпечення залишатиметься поза увагою. Це питання набуває дедалі більшого значення, адже уряд намагається підвищити муніципальні стандарти. ММС і серед кількох невеликих муніципалітетів, і між одним великим та кількома невеликими муніципалітетами, стає серйозною альтернативою при вирішенні цього завдання.

Сценарій:

Уряд прагне підвищити професійний рівень співробітників усіх муніципалітетів в рамках процесу євроінтеграції. На думку Уряду, найбільш доцільний підхід – це проєкти ММС у сфері виконання функції кадрово-

го забезпечення для груп муніципалітетів. Функція кадрового забезпечення має включати набір персоналу, заробітну плату, кар'єрний розвиток та навчання. Отже, було запропоновано профінансувати відповідне техніко-економічне обґрунтування для будь-якої групи муніципалітетів, які пропонують укладення контракту про ММС у цій сфері. Уряд особливо зацікавлений у контрактах про ММС між одним великим та кількома невеликими муніципалітетами. Умова полягає у тому, що фінансування з центрального бюджету буде надане лише у випадку, якщо щонайменше 2 невеликих муніципалітети підпишуть угоду з великим муніципалітетом.

Мер великого муніципалітету (А) скликав засідання з двома невеликими сусідніми муніципалітетами (В) та (С), щоб запропонувати надання послуг у сфері кадрового забезпечення на підставі угоди про ММС. Мета засідання полягає у визначенні основних питань, досягненні початкового консенсусу за кожним з них, а також неформального узгодження подальших кроків. Мери міст муніципалітетів В та С визнають потребу у більш ефективному наданні послуг кадрового забезпечення та вітають цю ініціативу. Вони вважають, що будь-який контракт про ММС з муніципалітетом В може відрізнитися від контракту з муніципалітетом С.

У засіданні беруть участь 6 осіб, а саме:

- мер (головуючий) та керівник служби кадрового забезпечення муніципалітету (А);
- мери муніципалітетів (В) та (С);
- старший представник Міністерства, відповідальний за місцеве врядування;
- старший представник Асоціації органів місцевого самоврядування.

Муніципалітет А (населення: 150 000)	Чисельність персоналу: 45	Відділ кадрів: 3
Муніципалітет В (населення: 40 000)	Чисельність персоналу: 15	Функції кадрового забезпечення здійснює мер / керівник адміністрації.
Муніципалітет С (населення: 5 000)	Чисельність персоналу: 5	Функції кадрового забезпечення здійснює мер.

Обмеження

Мер Муніципалітету В занепокоєний наданням Муніципалітету А можливості впливати на його спосіб управління персоналом.

Мер Муніципалітету А переконаний, що цей проект буде корисним для регіону в цілому; інші проекти ММС можна організовувати на базі цього проекту; це стане його перевагою.

Мера Муніципалітету С належить до іншої політичної партії.

Основні питання:

- Назвіть занепокоєння невеликих муніципалітетів.
- Назвіть прихований порядок денний великого муніципалітету.
- Чи культура муніципалітетів сприятиме співробітництву?
- Яким чином невеликі муніципалітети можуть здійснювати контроль у сфері спільного кадрового забезпечення?
 - Яким чином спільне обслуговування буде підзвітним загальним зборам різних муніципалітетів та їхнім громадянам?
 - Які стимули чи підготовча діяльність можуть бути необхідними?
 - Чи можуть зовнішні інституції (наприклад, місцевий університет) внести свій внесок?
 - Яку підтримку мають запропонувати Міністерство та АОМС для впровадження належної практики у сфері кадрового забезпечення у згаданих муніципалітетах?

СИТУАТИВНИЙ ПРИКЛАД ММС (РОЗДАТКОВИЙ МАТЕРІАЛ)

Транспортні послуги

НАЗВА ПРОЕКТУ ММС: Спільна організація громадського автобусного обслуговування та послуг таксі

КРАЇНА: Республіка Македонія

МУНІЦИПАЛІТЕТИ-УЧАСНИКИ: Тетово (86,580); Теарсе (22,454)

СФЕРА ММС: Муніципальне громадське автобусне обслуговування пасажирів та послуги таксі

1. Опис проблеми / потреби у ММС

Практика ММС була започаткована через неможливість у муніципалітеті м. Теарсе організувати муніципальне громадське автобусне обслуговування пасажирів та послуги таксі через недостатні фінансові та кадрові ресурси.

2. ММС на практиці:

Правовою основою співробітництва стала угода про спільну організацію муніципального громадського автобусного обслуговування пасажирів та послуг таксі (від 06.06.2006).

Обидва муніципалітети організували муніципальне громадське автобусне обслуговування пасажирів та послуги таксі та забезпечили його функціонування через державне транспортне підприємство «Пошет – Тетово», а також через інші підприємства, які працюють у сфері автобусних перевезень та послуг таксі. Обидва муніципалітети забезпечують це обслуговування між пунктами своєї території в єдиний організований спосіб через єдиний дорожній відділ. Відділ з питань доріг та дорожнього руху входить у склад Управління міського планування, дорожнього руху та комунальних справ муніципалітету м. Тетово. Він визначає умови перевезень пасажирів та організації транспорту на території обох муніципалітетів. Зокрема, Відділ з пи-

тань доріг та дорожнього руху визначає:

- єдину мережу та графік руху; публікує, змінює та здійснює керування графіком руху;
- методику організації автобусного руху та руху таксі, контроль дорожнього руху та ведення контрольних даних;
- тарифи та ставки платежів;
- місцезнаходження, будівництво, устаткування, експлуатацію автобусних терміналів, розворотів та зупинок;
- визначає маршрути та місце його початку;
- видає та скасовує ліцензії муніципального транспорту та розподіляє маршрути.

Персонал, що обслуговує декілька муніципалітетів

Відділ з питань доріг та дорожнього руху Муніципалітету м. Тетово має 5 співробітників: керівник відділу, радник з правил дорожнього руху, старший фахівець з правил дорожнього руху, 2 незалежних співробітника з питань доріг та дорожнього руху, а також 3 виконавчих співробітника.

Фінансування ММС

Муніципалітети мають стандартизований спільний тариф на пасажирські перевезення. Сталий рівень цього тарифу передбачений угодою про ММС. Також передбачено постійне надання точної інформації Муніципалітетом м. Тетово.

Для забезпечення підзвітності на місцевому рівні муніципалітети складають звіти про спільне транспортне обслуговування. Річний бюджетний звіт Муніципалітету м. Теарсе включає витрати на отримані послуги.

Моніторинг та оцінка

Муніципалітет м. Теарсе забезпечує контроль якості послуг, які надає Муніципалітет м. Тетово. Звіти аналізують Комісії Муніципалітету м. Тетово (з питань фінансів, міського планування, комунальних справ та дорожнього руху) до їх подання на розгляд до ради Муніципалітету м. Теарсе.

3. Встановлення практики ММС:

ММС розпочато Муніципалітетом м. Теарсе. Перші кроки включали:

- а) підготовку аналізу та проведення оцінки прогнозованих витрат та потенційних заощаджень (проведено адміністрацією обох муніципалітетів);
- б) підготовку проекту угоди (проведено юридичними відділами обох муніципалітетів);
- в) переговори, які призвели до підписання угод;
- г) підписання угод радами обох муніципалітетів;
- д) публікацію угод в офіційному віснику обох муніципалітетів.

Належність до певної політичної партії позитивно вплинула на започаткування ММС. Обидва мери та більшість муніципальних радників належали до однієї політичної партії. На етапі започаткування ММС не було потреби у допомозі з боку зовнішніх експертів.

Основні фактори успіху при встановленні ММС:

Надання фінансових ресурсів з бюджету Муніципалітету м. Теарсе на оплату послуг, які надає Муніципалітет м. Тетово.

Надання своєчасної та точної інформації про щоденне обслуговування Муніципалітетом м. Теарсе.

4. Переваги та недоліки практики ММС:

Існує декілька переваг ММС, а саме:

- Зниження витрат на обслуговування та заощадження бюджету Муніципалітету м. Теарсе.

- Забезпечення громадян м. Теарсе ефективним та дієвим громадським транспортом.

- Муніципалітет м. Теарсе зберігає витрати на персонал (20 000 євро на рік). Початкові витрати були більш низькими, оскільки ці функції входили до компетенції співробітників обох муніципалітетів.

Серед недоліків слід вказати необхідність втручання для чіткого визначення процедур звітування та розгляду скарг на нелегальних водіїв таксі.

5. Майбутні плани розвитку форм ММС:

Укладена окрема угода про ММС між 2 муніципалітетами про надання аудиторських послуг. Муніципалітет м. Теарсе встановив співробітництво з Муніципалітетом м. Жегуновце у сфері керування місцевими та комунальними податками і планує розширити співробітництво у сфері інспектування будівництва та геодезичних досліджень.

6. Основні висновки щодо організації ММС та забезпечення його успіху:

а) Готовність обох муніципалітетів до співробітництва.

б) Необхідність продовження процесу обміну інформацією та створення оптимальних умов для надання послуг.

в) Необхідність надання центральним урядом додаткової фінансової підтримки чи інших стимулів (наприклад, необхідних площ (це є обов'язком) та обладнання для місцевих службовців, зокрема, у сільських муніципалітетах).

г) Необхідність надання Міністерством з питань місцевого самоврядування та іншими міністерствами, які передали свої повноваження та ресурси муніципалітетам, технічної підтримки при юридичному оформленні пропозицій ММС.

10.5 Модуль № 5 «Фінансування ММС»
КОД: 05.00

Цілі:

- Зрозуміти механізми фінансування проектів ММС.
- Навчитися визначати, якому проекту відповідають ті чи інші потоки надходжень.
- Навчитися виявляти проблеми при прийнятті рішень стосовно відповідних механізмів фінансування ММС.

Цільова група:

мери, фінансові фахівці та інші співробітники муніципалітетів, відповідальні за планування та реалізацію проектів ММС;
відповідні представники асоціацій органів місцевого самоврядування (АОМС) та Міністерства.

Довідкові матеріали:

- Інформація для тренерів: резюме та основні аспекти (код: 05.01);
- Практичне керівництво. Глава «Фінансування ММС».

Обладнання для тренінгу:

- LCD-проектор;
- фліп-чарт;
- маркери.

КОД	НАЗВА	ЦІЛІ НАВЧАННЯ	МЕТОДОЛОГІЯ/МАТЕРІАЛІ	ТРИВАЛІСТЬ
05.02	Вступ	Зрозуміти різні способи фінансування проектів ММС.	Інтерактивна презентація «Фінансування ММС» на основі Глави Практичного керівництва. <i>Слайди у форматі PowerPoint</i>	1 година
05.03	Питання фінансування ММС	Навчитися визначати основні питання фінансування у процесі планування проекту ММС.	Дискусійні групи та коментарі стосовно основних питань фінансування ММС. <i>Роздатковий матеріал: Порушення питань про фінансування ММС</i>	1 година
05.04	Варіанти отримання прибутків від ММС	Навчитися визначати, які потоки надходжень відповідають тим чи іншим проектам.	Вправа для опрацювання у групах про визначення відповідного потоку надходжень. <i>Роздатковий матеріал: Визначення відповідного потоку надходжень</i>	1,5 години
05.05	Участь у витратах ММС	Вивчити різні критерії розподілу витрат.	Вправа для опрацювання у групах та коментарі стосовно критеріїв, які можна використовувати для розподілу витрат на певні послуги ММС. <i>Роздатковий матеріал: Розподіл витрат на послуги</i>	1,5 години
05.06	Планування фінансування ММС	Навчитися визначати різноманітні фінансові інтереси учасників ММС.	Рольова гра «Організаційне засідання з метою розподілу витрат кадрового забезпечення». <i>Роздатковий матеріал: Фінансування послуг кадрового забезпечення для ММС</i>	2 години

ІНФОРМАЦІЯ ДЛЯ ТРЕНЕРІВ: РЕЗЮМЕ ТА ОСНОВНІ АСПЕКТИ КОД: 05.01

Резюме:

Існують різноманітні види ММС в залежності, зокрема, від напряму діяльності та обраної організаційно-правової форми, кожна з яких обґрунтовує певний підхід до фінансування. Основне питання полягає у тому, хто фінансуватиме ММС: платник податків чи споживач (чи обидва). При цьому забезпечення балансу між джерелами надходжень може стати достатньо серйозним завданням. Органи ММС матимуть різні повноваження щодо встановлення комунальних тарифів та позичання коштів.

Основні аспекти:

Платники податків сплачуватимуть за ММС за рахунок національних та місцевих зборів; споживачі — за рахунок тарифів та нарахувань. Споживачі, як правило, сплачуватимуть за послуги, наприклад, комунальні послуги, проте платники податків можуть забезпечувати фінансування:

- інвестицій (наприклад, на будівництво резервуару);
- у випадках бідності (наприклад, за рахунок певного виду відшкодування);
- у випадку отримання ширших екологічних переваг (наприклад, при запровадженні схем громадського транспорту).
- Стягнення плати зі споживачів зазвичай сприяє ефективності і є простішим рішенням з адміністративної точки зору.
- Право встановлювати нарахування можна делегувати органу ММС.
- Витрати на обслуговування будуть різними (наприклад, громадський транспорт у сільській місцевості є більш коштовним); тарифи мають враховувати такі аспекти, як соціальна справедливість та доступність.
- У деяких випадках орган ММС матиме повноваження позичати кошти на покриття таких витрат, як інвестиції.
- Проекти ММС, наприклад, школа, що перебуває на спільному утриманні, зазвичай фінансуються з податків, хоча муніципалітети-партнери можуть брати на себе покриття певних витрат згідно з узгодженими критеріями.
- Проекти ММС з надання соціальних послуг часто отримують державні гранти.
- Органи ММС, як правило, не можуть самостійно збирати податки.

ДИСКУСІЙНІ ГРУПИ:

ПОРУШЕННЯ ПИТАНЬ ПРО ФІНАНСУВАННЯ ММС (1 година)

КОД: 05.03

Мета:

Розвинути навички визначення основних питань фінансування при плануванні проекту ММС.

Вступ:

Важливо розуміти спосіб фінансування ММС. Існують різні варіанти для різних ситуацій. Також можливі комбіновані варіанти для тієї чи іншої діяльності ММС. При цьому важливо забезпечувати правильний баланс між цими варіантами. Зрештою це рішення є політичним і має враховувати різноманітні фактори.

Інформація для тренера:

Поясніть, що визначення відповідних джерел фінансування не є легким завданням. Необхідно проаналізувати багато факторів. Певною мірою це завдання передбачає проведення початкового мозкового штурму, починаючи з поточних рівнів знань та думок учасників для визначення, що саме необхідно врахувати при прийнятті остаточного політичного рішення. Можливо, основні питання доцільно вказати на фліп-чарті.

Після цієї вправи слід застосувати більш систематизований підхід і провести окрему вправу для групи – визначення відповідного потоку надходжень.

Вправа:

Працюючи у дискусійних групах, розгляньте, як можна фінансувати ті чи інші напрями діяльності ММС. Підготуйтеся пояснити свою точку зору під час наступного керованого обговорення.

Регламент:

- Вступ (5 хвилин)
- Дискусійні групи (25 хвилин)
- Керована дискусія (30 хвилин)

**ВПРАВА ДЛЯ ОПРАЦЮВАННЯ В ГРУПІ:
ВИЗНАЧЕННЯ ВІДПОВІДНОГО ПОТОКУ НАДХОДЖЕНЬ (1,5 години)
КОД: 05.04**

Мета:

Розвинути вміння щодо визначення, які саме потоки надходжень відповідають тим чи іншим проектам.

Вступ:

Проекти ММС можуть бути реалізовані для різноманітних цілей. Мета проекту значною мірою диктує найбільш доцільне джерело фінансування. Отже, коли послуги надаються споживачам, споживачі мають сплачувати їх вартість. Коли обсяг переваг є ширшим і охоплює не лише користувачів послуг (наприклад, екологічні переваги завдяки оптимізації керування процесом утилізації сміття), платники податків також повинні брати участь у фінансуванні цих проектів. Забезпечення правильного балансу між тарифами на послуги та податковими надходженням є складним завданням. Зрештою, це рішення є політичним.

Інформація для тренера:

Мета вправи – зрозуміти найбільш доцільні способи оплати діяльнос-

ті ММС. Вам слід пояснити потенційні джерела надходжень для певних напрямів ММС, наводячи при потребі приклади. Після цього ознайомте учасників з вправою, підтримайте групи у процесі обмірковування та допоможіть під час підсумкової сесії. Проекти міжмуніципального співробітництва можна реалізувати для досягнення таких цілей:

- Надання комунальних послуг (наприклад, утилізація сміття, дороги, водопостачання).
- Надання соціальних послуг (наприклад, освіта, догляд за престарілими, молодь).
- Спільне використання адміністративних ресурсів (наприклад, юридичні чи навчальні послуги, закупівлі, податковий відділ).
- Планування (наприклад, місцевого економічного розвитку, захисту довкілля).
- Сприяння розвитку (наприклад, бізнес-інкубатори, інфраструктура).

Вправа:

Розгляньте у невеликих групах, які надходження найбільш доцільні для кожної з цілей ММС, вказаних у таблиці. Обґрунтуйте свій вибір. Вам необхідно розмежувати операційні та капітальні витрати. Також слід врахувати вагомість статей, які покриватимуться за рахунок оплати від користувачів та за рахунок податків.

Кожна група має призначити доповідача, який представить думку групи для обговорення у більш широкому колі учасників (60 хвилин).

Регламент:

- Вступ (15 хвилин)
- Вправа у групі (45 хвилин)
- Презентації та дискусія (30 хвилин)

**ДЖЕРЕЛА НАДХОДЖЕНЬ (РОЗДАТКОВИЙ МАТЕРІАЛ)
ПОТЕНЦІЙНІ ДЖЕРЕЛА НАДХОДЖЕНЬ ДЛЯ ММС**

<p><i>а) Тарифи, які сплачують споживачі.</i></p> <p><i>б) Плата за видачу дозволів, ліцензій тощо.</i></p> <p><i>в) Частина місцевих податків.</i></p> <p><i>г) Цільові загальнонаціональні гранти.</i></p> <p><i>д) Асигнування / платежі з муніципальних бюджетів.</i></p>	<p><i>е) Гранти європейських / міжнародних фінансових організацій.</i></p> <p><i>є) Довго- / середньострокові позики на капітальні інвестиції.</i></p> <p><i>ж) Короткострокові позики на покриття дисбалансу грошових потоків.</i></p>
---	---

№	МЕТА / НАПРЯМ ММС	ПОТІК НАДХОДЖЕНЬ	ОБґРУНТУВАННЯ
1	Надання комунальних послуг		

2	Надання соціальних послуг		
3	Участь в адміністративних ресурсах		
4	Формування планів		
5	Сприяння розвитку		

ВПРАВА

Основні питання:

1. Які фактори можуть визначати баланс між оплатою користувачами послуг та податковими надходженням у певному напрямку діяльності ММС?
2. Які напрями повинні зберегти демократичний інтерес для фінансування з боку платників податків?
3. Яким чином слід використовувати чи розподіляти будь-який надлишок надходжень від ММС?
4. Яким чином слід здійснювати демократичний контроль за наданням послуг у межах муніципалітетів?
5. Яким чином слід визначати тарифи на послуги у світлі різних обставин муніципалітетів-партнерів?
6. За яких обставин можуть встановлюватися різні тарифи?
7. Яким чином слід найкраще використовувати спільні адміністративні послуги?
8. Який оптимальний спосіб розподілу «залишкових» витрат між муніципалітетами-учасниками проекту?
9. Яким чином принцип рівності має впливати на вибір щодо розподілу витрат між муніципалітетами?
10. Які проблеми забезпечення сталого функціонування виникають у зв'язку з цими питаннями?

ВПРАВА ДЛЯ ОПРАЦЮВАННЯ В ГРУПІ: РОЗПОДІЛ ВИТРАТ НА НАДАННЯ ПОСЛУГ (1,5 години)

КОД: 05.05

Мета:

Вивчити різні критерії розподілу витрат.

Вступ:

Критерії розподілу витрат між користувачами послуг та платниками податків відрізнятимуться для кожного напрямку ММС. Важливо розуміти фактори, які мають враховувати муніципалітети-партнери при визначенні принципів розподілу витрат.

Інформація для тренера:

Ця вправа дозволить, зокрема, розглянути 3 види послуг: утилізацію сміття, збір податків та освіту. Поясніть учасникам складність вирішення фінансових питань ММС. Ознайомте учасників з наведеною нижче таблицею, в якій представлені можливі джерела фінансування та критерії розподі-

лу витрат. Керуйте процесом дискусії та презентаціями, допомагаючи учасникам робити висновки.

Вправа:

Розподіліть учасників на 4 групи: по 2 групи на кожен варіант (див. нижче) (тобто спільне керування певною послугою або надання послуги одним муніципалітетом). Групи 1 та 2 аналізують першу таблицю (утилізація сміття та збір податків). Групи 3 та 4 аналізують другу таблицю (середня освіта). Групи мають підготуватися до презентації своєї точки зору з поставлених питань.

Регламент:

- Вступ (15 хвилин)
- Вправа у групах (30 хвилин)
- Презентація та дискусія (45 хвилин)

**РОЗПОДІЛ ВИТРАТ НА НАДАННЯ ПОСЛУГ
(РОЗДАТКОВИЙ МАТЕРІАЛ)**

Групи 1 та 2 аналізують наведену нижче таблицю:

СПІЛЬНЕ КЕРУВАННЯ ПОСЛУГАМИ

Послуга	ДЖЕРЕЛА ФІНАНСУВАННЯ	КРИТЕРІЇ РОЗПОДІЛУ ВИТРАТ
Утилізація сміття	<p>Варіант 1: Усі витрати покриваються певним місцевим податком або тарифами, які сплачують користувачі послуги.</p> <p>Варіант 2: Лише операційні витрати покриваються місцевим податком або тарифами, які сплачують користувачі послуги; фінансування інвестиції здійснюється з муніципальних бюджетів.</p>	<p>Надходження йдуть безпосередньо до органу ММС; орган ММС має забезпечувати, що рівні тарифів та податків покривають і операційні витрати, й інвестування.</p> <p>1. Орган ММС має забезпечувати, щоб надходження покривали усі операційні витрати. 2. Інвестиції будуть отримані з муніципальних бюджетів та розподілені за такими критеріями: кількість населення, довжина доріг, кількість будинків тощо.</p>
Збір податків	Фінансується з муніципальних бюджетів.	Розраховується за кількістю платників податків або за кількістю платників податків + частка зібраних надходжень (на основі вагових критеріїв).

Розгляньте нижченаведені питання та підготуйтеся до презентації своєї точки зору:

1. *Говорячи про місцевий податок, хто має визначати податкову базу та ставку податку?*
2. *Яким є оптимальний спосіб розподілу інвестиційних витрат?*
3. *Які критерії можна застосовувати?*

Групи 3 та 4 аналізують наведену нижче таблицю:

НАДАННЯ ПОСЛУГИ ОДИМ МУНІЦИПАЛІТЕТОМ

ПОСЛУГА	ДЖЕРЕЛА ФІНАНСУВАННЯ	КРИТЕРІЇ РОЗПОДІЛУ ВИТРАТ
Послуги середньої школи надаються муніципалітетом А для муніципалітетів А, В та С	<p>Варіант 1: Муніципалітет А / школа покриває усі витрати та заробітну плату з Державного бюджету.</p> <p>Варіант 2: Школа покриває усі витрати та заробітну плату безпосередньо з Державного бюджету для учнів з муніципалітету А, та отримує грант за кожного учня з муніципалітетів В та С.</p>	<p>Жодного критерію окрім спеціальних витрат, що сплачуються добровільно.</p> <p>1. Оцінити чисті витрати школи після вирахування отриманих грантів.</p> <p>2. Оцінити чисті витрати на кожного учня у кожній віковій групі з урахуванням відмінності витрат (наприклад, співвідношення персоналу та кількості учнів).</p> <p>3. Внески муніципалітетів В та С муніципалітету А визначаються по формулі: кількість учнів х чисті витрати на одного учня.</p>

Розгляньте нижченаведені питання та підготуйтеся до презентації своєї точки зору:

1. *Яким чином Ви братимете участь у капітальних витратах, які не покриваються субсидією?*
2. *Яким чином муніципалітети В та С братимуть участь у підвищенні стандартів ефективності школи?*
3. *Яким чином школа відповідатиме за ефективність своєї роботи перед мешканцями (батьками учнів) муніципалітетів В та С?*

РОЛЬОВА ГРА:
ФІНАНСУВАННЯ ПОСЛУГ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ММС
(2 години)
КОД: 05.06

Мета: навчитися визначати різноманітні фінансові інтереси учасників ММС.

Вступ: функція кадрового забезпечення муніципалітетів має спиратися на професійний підхід до набору, навчання та управління ефективністю персоналу. Це дозволяє збільшити привабливість кар'єри в органах місцевого врядування та підвищити стандарти ефективності.

Невеликі муніципалітети мають обмежені можливості, і, отже, їм важко розвивати професійне кадрове забезпечення. Це обмежує їхню здатність залучати кваліфікований персонал, підвищувати професійні стандарти та покращувати ефективність.

ММС – дієвий спосіб вирішення цього питання. Спосіб фінансування проекту ММС є одним з перших питань, які необхідно порушувати. Це особливо важливо для країн, де існує багато невеликих сільських муніципалітетів, а їх об'єднання є політично складним процесом.

Невеликі муніципалітети повинні усвідомлювати, що будь-яка пропозиція ММС є справедливою та прозорою, і їх не експлуатуватиме більш великий муніципалітет.

Інформація для тренера: ця вправа побудована на досвіді учасників у сфері кадрового забезпечення в межах власних організацій. Міський муніципалітет пропонує послуги кадрового забезпечення двом сільським муніципалітетам, які розташовані поруч. Сільські муніципалітети в принципі згодні, оскільки самостійно не мають можливості забезпечити цей вид послуг. Мер міста запросив мерів двох сільських муніципалітетів на зустріч для вивчення можливих механізмів надання послуг кадрового забезпечення та способів фінансування цих послуг.

Міністерство має зовнішнє фінансування на підтримку проектів у сфері кадрового забезпечення з використанням механізмів ММС. АОМС має програму підтримки розвитку кадрового забезпечення. Найвний вид підтримки (фінансові стимули, приклади передової практики, тренінги...) можуть змінити результат переговорів.

Послуга кадрового забезпечення, як правило, включає набір персоналу, планування, управління ефективністю, забезпечення дисципліни та вирішення трудових конфліктів, навчання та кар'єрний розвиток.

Вправа: розподіліть учасників на групи по 6 осіб та розподіліть ролі:

- Мер та менеджер з питань кадрового забезпечення міського муніципалітету (2 учасники);

- мери 2-х невеликих сільських муніципалітетів (2 учасники);

- представники Управління державної служби та АОМС (2 учасники).

Їх завданням є обговорити розподіл функцій кадрового забезпечення

на користь кожного з двох невеликих муніципалітетів.

Одна група має представити свої пропозиції під час керованої дискусії, а інші групи, спираючись на ідеї першої групи, повинні визначити основні питання, які необхідно вирішати.

Регламент:

Пояснення рольової гри (15 хвилин)

Підготовка позиції у переговорах (15 хвилин)

Засідання (45 хвилин)

Коментарі та керована дискусія (45 хвилин)

УЧАСТЬ У ЗДІЙСНЕННІ ФУНКЦІЇ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ (РОЗДАТКОВИЙ МАТЕРІАЛ)

Учасники Групи повинні окремо підготувати свою позицію у переговорах. Мер міського муніципалітету має скликати засідання та головувати на ньому. Група має розглянути такі питання (окрім інших):

- Чи потрібно міському муніципалітетові найняти додаткового кадрового менеджера та адміністративного асистента для підтримки роботи 2-х сільських муніципалітетів? Яким чином слід покривати витрати?

- Які функції кадрового забезпечення невеликі муніципалітети захочуть зберегти?

- Якщо міський муніципалітет може розширити обсяг роботи наявного персоналу без залучення додаткових ресурсів, яким чином слід розподіляти витрати на кадрове забезпечення?

- Яким чином слід контролювати відповідальність за функцію кадрового забезпечення, якщо вона охоплюватиме усі 3 муніципалітети? Яким чином слід забезпечувати звітність перед усіма 3 муніципалітетами?

- Який тип підтримки потребуватимуть муніципалітети від АОМС та Управління державної служби?

- Група має представити свої пропозиції під час керованої дискусії.

Основні питання:

- Чи чітко розуміє кожна сторона проблеми, які необхідно подолати, і можливі варіанти рішень?

- Чи має точка зору представників різну вагу? Якщо так, яким чином? Що саме викликає відмінності?

- Яким чином слід забезпечити дотримання принципу рівності та доступності при будь-якому розподілі витрат?

- Чи повинен мати міський муніципалітет право вето на фінансування ММС?

- Який інтерес міського муніципалітету у збільшенні ефективності сільських муніципалітетів? Чи погодяться громадяни?

- Чому міський муніципалітет має нести додаткові витрати заради кращого місцевого врядування у районі?

- Чи досягнуто, на думку менших муніципалітетів, справедливий результат? Чому вони довіряють міському муніципалітету?

10.6 Модуль № 6 «Підзвітність»

КОД: 06.00

Мета:

Зрозуміти важливість підзвітності у проектах ММС.

Вивчити різноманітні методики забезпечення ефективної підзвітності.

Цільова група:

- мери, старші посадові особи та депутати, відповідальні за проекти ММС;
- відповідні представники Асоціації органів місцевого самоврядування (АОМС) та Міністерства.

Довідкові матеріали:

- Інформація для тренерів: резюме та основні аспекти (код: 06.01);
- Практичне керівництво. Глава «Підзвітність».

Обладнання для тренінгу:

- LCD-проектор;
- фліп-чарт;
- маркери.

КОД	НАЗВА	ЦІЛІ НАВЧАННЯ	МЕТОДОЛОГІЯ/ МАТЕРІАЛИ	ТРИ-ВА-ЛІСТЬ
06.02	Важливість підзвітності	Зрозуміти важливість підзвітності у ММС	Інтерактивна презентація «Підзвітність у ММС». <i>Слайди у форматі PowerPoint</i>	1 година
06.03	Забезпечення прозорості	Навчитися підвищувати прозорість ММС	Вправа для опрацювання у групах та дискусія, спрямовані на аналіз способів покращення прозорості. <i>Роздатковий матеріал: Забезпечення прозорості</i>	1,5 години
06.04	Стандарти підзвітності	Навчитися визначати стандарти ефективності, що сприятимуть збільшенню підзвітності	Вправа для опрацювання у групах з метою визначення вихідного рівня підзвітності у ММС із подальшим обговоренням. <i>Роздатковий матеріал: Визначення вихідного рівня підзвітності у ММС</i>	2 години
06.05	Підзвітність перед громадськістю	Навчитися визначати громадську зацікавленість у ММС	Вправа для опрацювання у групах зі звітування про ефективність діяльності та плани на відкритому зібранні на основі ситуативного прикладу. <i>Роздатковий матеріал: Звітування на відкритому зібранні</i>	3 години

ІНФОРМАЦІЯ ДЛЯ ТРЕНЕРІВ: РЕЗЮМЕ ТА ОСНОВНІ АСПЕКТИ КОД: 06.01

Резюме:

Підзвітність починається з надійної системи управління ефективністю. Важливо забезпечувати актуальну інформацію про індикатори ефективності. Необхідно запровадити належні механізми звітування серед партнерів ММС та перед місцевими громадянами. Підзвітність має спиратися на такі принципи, як прозорість, високі стандарти та взаємна відповідальність.

Оцінка має проводитися шляхом:

- визначення, моніторингу та звітування за визначеними цільовими показниками;
- встановлення стандартів; оцінки та звітування про дотримання цих стандартів.

Муніципалітети-партнери (працюючи за контрактами про ММС) та сама структура ММС (якщо вона є юридичною особою) повинні забезпечити:

1. Наявність міцної системи управління ефективністю.
2. Надання високого пріоритету ефективній комунікації.
3. Встановлення культури співробітництва.

Підзвітність вимагає:

- а) належної організаційної структури з чітким розподілом обов'язків;
 - б) чітко визначеного комплексу принципів та стандартів ефективності;
 - в) чітко визначеного комплексу цілей з вимірювальними індикаторами;
 - г) стратегію комунікації та механізми звітування;
 - д) належного управління знаннями.
- Слід уникати конфліктів завдяки:
відкритій оцінці витрат та переваг;
застосуванню чітких процедур;
доступу до інформації;
постійному наданню інформації;
досягненню політичного консенсусу.

ВПРАВА ДЛЯ ОПРАЦЮВАННЯ В ГРУПІ: ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ (90 хвилин) КОД: 06.03

Мета:

Навчитися, яким чином підвищувати прозорість ММС.

Вступ:

ММС передбачає спільну роботу муніципалітетів заради досягнення спільної мети. Сталість такого співробітництва значною мірою залежить

від довіри та поінформованості. Муніципалітети повинні бути впевненими у тому, що їхні муніципальні партнери ставляться до них справедливо; сторони мають чітко розуміти спосіб розподілу витрат; процес прийняття рішень має бути міцним. Муніципалітети повинні усвідомлювати, що вони діють у найкращих інтересах усіх своїх громадян. Це також мають відчувати і громадяни. Для досягнення цієї мети потрібні не лише обговорення та консенсус, а й чітко визначені процеси. Необхідним виміром стає прозорість. У цьому контексті особливого значення набуває підзвітність.

Інформація для тренера:

Поясніть важливість забезпечення чітких процесів прийняття рішень, точності та надійності даних і міцних механізмів підзвітності. Розподіліть учасників на групи по 4 – 6 осіб. Кожна група може заповнити таблицю (додається) до проведення обговорення та узгодження. По черзі групи проводитимуть презентації та пояснюватимуть / обговорюватимуть свої приклади. Можливо, доцільно підсумувати основні аспекти на фліп-чарті.

Регламент:

Вступ (10 хвилин)

Вправа у групах (40 хвилин)

Презентації та дискусія (40 хвилин)

ПІДВИЩЕННЯ ПРОЗОРОСТІ (РОЗДАТКОВИЙ МАТЕРІАЛ)

Працюючи у своїй групі, визначте типові приклади недостатньої прозорості у діяльності муніципалітетів та обговоріть, яким чином така практика може впливати на проект ММС. Назвіть причини такої практики. Як їх змінити? Візьміть до уваги нижчезазначені питання. Заповніть наведену нижче таблицю та підготуйтеся висловити свої коментарі у процесі подальшого керованого обговорення.

ПРИКЛАДИ НЕДОСТАТНЬОЇ ПРОЗОРОСТІ	ПРИЧИНИ НЕДОСТАТНЬОЇ ПРОЗОРОСТІ	СПОСОБИ ПОКРАЩЕННЯ ПРОЗОРОСТІ

Основні питання:

- Чому прозорість є необхідним елементом підзвітності? Що вона означає?
- Чому керівництво муніципалітетів може неохоче ставитися до збіль-

шення прозорості? Яку перевагу вони отримують від недостатньої прозорості?

- Яким чином недостатня прозорість вплине на муніципалітети-партнери у проекті ММС?

- Які заходи можна вжити з метою підвищення прозорості? Якою мірою збільшення прозорості є питанням технічним або питанням культурним? Або належить до обох цих категорій? Яким чином?

- Які переваги забезпечення прозорості проекту ММС отримують громадяни, персонал, місцеві організації, інші муніципалітети?

**ВПРАВА ДЛЯ РОБОТИ У ГРУПІ:
ВИЗНАЧЕННЯ ВИХІДНОГО РІВНЯ ПІДЗВІТНОСТІ У ММС
(2 ГОДИНИ)
КОД: 06.04**

Мета:

Навчитися визначати стандарти ефективності для забезпечення підзвітності.

Вступ:

Муніципалітети залишаються підзвітними перед громадянами за будь-яку діяльність ММС. Громадяни очікують ефективні процедури, чіткі процедури прийняття рішень та ефективну діяльність та розраховують, що муніципалітети звітуватимуть про результати ММС, інакше виникатимуть звинувачення. Муніципалітети звинувачуватимуть один одного; громадяни звинувачуватимуть обраних ними представників; персонал стане деморалізованим, а ефективність діяльності, скоріше за все, дедалі погіршуватиметься.

Забезпечення підзвітності передбачає створення комплексу стандартів, які мають узгодити муніципалітети-партнери. Їх можна визначити як Вихідний рівень підзвітності. Один зі способів використання Вихідного рівня підзвітності – провести інтерв'ю з усіма внутрішніми та зовнішніми учасниками ММС про їхню думку щодо підзвітності у ММС. Разом зацікавлені сторони зможуть якнайкраще визначити сильні позиції проекту ММС у контексті підзвітності та напрямки, які потребують вдосконалення.

Інформація для тренера:

У таблиці з визначення вихідного рівня підзвітності вказані основні елементи підзвітності ММС (чіткі цілі, співробітництво партнерів, комунікація, управління ефективністю та залучення громади). Ця таблиця дозволяє визначити ефективність кожного напрямку за 3 рівнями: рівень недостатньої підзвітності (рівень 1), середня підзвітність (рівень 3) та висока підзвітність (рівень 5). Рівні 2 та 4 дозволяють оцінити підзвітність, коли її рівень нечіткий.

Запропонуйте учасникам визначити фактичні стандарти ефективності у кожному напрямку за рівнями 1, 3 та 5 відповідно до наведеного прикладу. У таблиці також наведені приклади позитивних і негативних індикаторів та

елементи організації і практики ММС, яка передбачає певний стандарт підзвітності. Перелік питань допоможе оцінити рівень підзвітності.

Вправа:

Розподіліть учасників на невеликі групи. Кожна група має обміркувати та визначити вихідний рівень підзвітності (див. нижче). Учасники мають підготуватися до пояснення власних рекомендацій під час керованої дискусії.

Регламент:

- Вступ (15 хвилин)
- Вправа у групі (60 хвилин)
- Коментарі та керована дискусія (45 хвилин)

**ШАБЛОН: ВИЗНАЧЕННЯ ВИХІДНОГО РІВНЯ ПІДЗВІТНОСТІ
У ММС (РОЗДАТКОВИЙ МАТЕРІАЛ)**

ВИЗНАЧЕННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ:	РІВЕНЬ ЕФЕКТИВНОСТІ		
	РІВЕНЬ 1	РІВЕНЬ 3	РІВЕНЬ 5
<p>Кожен муніципалітет-партнер має чітке розуміння того, що має досягти ММС. Партнери враховують інтереси один одного і намагаються активно співпрацювати. Надається відповідна інформація; забезпечене надійне управління ефективністю; залучені місцеві мешканці та організації.</p>	<p>Цілі ММС нечіткі.</p> <p>Партнери ігнорують занепокоєння один одного.</p> <p>Комунікація здійснюється лише у спеціальних випадках; партнери не розуміють, що відбувається.</p> <p>Відсутнє управління ефективністю.</p> <p>Ігноруються місцеві жителі та організації</p>	<p>Цілі ММС є чіткими, проте вони не забезпечують чіткого спрямування діяльності.</p>	<p>Цілі ММС використовуються усіма партнерами для досягнення результатів.</p>

<p>Позитивні індикатори:</p> <ul style="list-style-type: none"> • У звітах чітко описано прогрес відносно поставлених цілей. • Динамічна стратегія комунікації у ММС. • Засідання ММС відвідує широке коло сторін; протокол засідань відображає досягнуті результати, заплановані дії та прийняті рішення. <p>Негативні індикатори:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Відсутність комплексу індикаторів та цільових показників ефективності. • Місцева громада не знає про проєкт. • Обрані представники демонструють обмежену зацікавленість у ММС. 	<p>Основні питання:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Чи розуміють місцеві мешканці та організації мету ММС? • Чи підтримує персонал тісну комунікацію з іншими сторонами ММС? • Чи регулярно зустрічається керівництво усіх партнерів ММС для аналізу досягнутого прогресу? • Чи переконаний персонал ММС у тому, що завдяки ММС вони досягають певних результатів ефективніше, аніж без ММС? • Якою мірою обрані представники беруть участь в ініціативі ММС? • Чи ініціатива ММС насправді забезпечує відмінність? • Яким чином вимірюється прогрес? Чи реалістичні індикатори ефективності?
---	--

ЗВІТУВАННЯ НА ВІДКРИТОМУ ЗІБРАННІ (3 години)

КОД: 06.05

Мета:

Навчитися визначати зацікавленість громадськості у ММС.

Вступ:

Підзвітність перед місцевими мешканцями є складним завданням, особливо у ММС, де відповідальність розподіляється серед його учасників; проте саме підзвітність покладена в основу демократії. Одним з типових механізмів забезпечення підзвітності є проведення відкритого зібрання, де муніципалітети-партнери звітують про досягнуті результати та заслуховують думку присутніх місцевих мешканців. Муніципалітети мають прогнозувати, що саме цікавитиме місцевих мешканців, і бути готовими відповідати на певні складні питання. Люди приходитимуть на такі зібрання, якщо відчуватимуть, що їх почують.

Інформація для тренера:

У матеріалі, який додається, наведений ситуативний приклад Румунії. Ця вправа проводиться у формі рольової гри на основі ситуативного прикладу, в якому підкреслюються певні аспекти підзвітності. Гра проходить у формі відкритого засідання: представники громадськості хочуть заслухати доповідь про досягнуті результати та задати питання, які представляють для них особливий інтерес. Питання можуть бути різними від ефектив-

ності у минулому до планів на майбутнє, від досягнутої економії для платників податків до питань функціонування Асоціації ММС. Під час засідання слід допомагати учасникам вести глибинну дискусію.

Розподіліть учасників на 3 групи:

а) Групи 1 та 2 гратимуть, відповідно, роль персоналу Асоціації ММС, яка відповідає за (i) економічний розвиток та програму розвитку сільського господарства та (ii) соціальну програму (культура, спорт, молодь та інформування громадськості).

б) Група 3 гратиме роль групи зацікавлених громадян на відкритому зібранні, на якому персонал ММС представить звіти про проведену діяльність та плани на наступний рік у сфері економіки та соціального забезпечення (тренер має головувати на засіданні та активно допомагати у процесі дискусії).

Слід допомагати учасникам у процесі підсумкової дискусії, щоб вони могли зробити необхідні висновки.

Регламент:

- Вступ (10 хвилин)
- Ознайомлення з ситуативним прикладом (20 хвилин)
- Підготовка презентацій (60 хвилин)
- Презентації, питання, відповіді (60 хвилин)
- Підсумкова дискусія (30 хвилин)

ЗВІТУВАННЯ НА ВІДКРИТОМУ ЗІБРАННІ (РОЗДАТКОВИЙ МАТЕРІАЛ)

Прочитайте ситуативний приклад (див. нижче).

Групи 1 та 2 гратимуть, відповідно, роль персоналу Асоціації ММС, яка відповідає за (i) економічний розвиток та програму розвитку сільського господарства; (ii) соціальні питання (культура, спорт, молодь та інформування громадськості).

Група 3 гратиме роль групи зацікавлених громадян на відкритому зібранні, на якому персонал ММС представить звіти про проведену діяльність та плани на наступний рік у сфері економіки та соціального забезпечення (тренер має головувати на засіданні та активно допомагати у процесі дискусії).

Як група 1, так і група 2 готують 10-хвилинну презентацію про проведену роботу та плани, користуючись будь-якими допоміжними засобами. Група 3 має підготувати серйозні питання, які відображатимуть типові інтереси громади у такій програмі ММС.

Групи 1 та 2 мають підготувати презентації (з ефективним залученням різноманітних членів своїх груп) із подальшими відповідями на питання та обговоренням. Група, яка не бере участі у презентації, також задає питання.

Основні питання:

- Чи всі громади отримують користь від ММС?

- Які переваги надає статус НУО?
- Чи достатньо інформації та даних для оцінки прогресу відносно планів?
- Чи дійсно ММС впливає на економічне та соціальне середовище?
- Чи були проведені достатні консультації з місцевими мешканцями про майбутні плани?
- Чи Асоціація ММС дійсно прислуховується до думки громадян?
- Чи вжиті усі заходи для забезпечення сталої діяльності Асоціації ММС?
- Чи є достатніми повноваження ММС?
- Чи сприяють фінансові механізми покращенню ефективності ММС?

РОЗДІЛ 11. МЕТОДИЧНІ МАТЕРІАЛИ ДО РОБОЧОЇ НАВЧАЛЬНОЇ ПРОГРАМИ З ДИСЦИПЛІНИ «МІЖМУНІЦИПАЛЬНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО»

(Розробники – Х.В. Сушкова, кандидат юридичних наук, завідувач кафедри муніципального права Академії муніципального управління, Толкованов В.В., кандидат юридичних наук, доктор права)

11.1 Вступ

Одним з пріоритетних кроків реалізації ратифікованої Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р. та пов'язаних з нею міжнародних зобов'язань є створення кадрового ресурсу, а саме: секторів державної і муніципальної служби, які відповідають міжнародно-правовим стандартам. У зв'язку з цим необхідним є формування муніципальної аксіології (в тому числі, правової), на якій базується система знань муніципально-правового спрямування.

Законодавче забезпечення міжмуніципального співробітництва (далі – ММС) та його реалізація передбачає розробку та впровадження академічного навчального модуля. Першим кроком є міжнародний інструментарій з питань ММС, підготовлений Радою Європи у співробітництві з ПРООН та іншими міжнародними організаціями. В процесі впровадження навчального модуля «Міжмуніципальне співробітництво» надзвичайно важливим є застосування системного підходу при забезпеченні розробки та апробації дисциплін муніципально-правового спрямування; формування відповідних знань і навиків студентів відповідних навчальних закладів.

11.2 Зміст навчальної програми «Міжмуніципальне співробітництво»

Пропонуються такі теми інтерактивних лекцій і практичних занять:

1. ММС: поняття, сутність та зміст. Функції ММС. Суб'єктний склад ММС.
2. Міжнародно-правові стандарти міжмуніципального співробітництва: поняття, зміст та правовий аналіз.
3. Принципи ММС. Принципи верховенства права та ММС. Дванадцять принципів доброго демократичного врядування на місцевому рівні та ММС.
4. Національна концепція правового забезпечення міжмуніципального співробітництва. Форми та зміст правової регламентації міжмуніципального співробітництва.
5. Територіальна громада та міжмуніципальне співробітництво.
6. Національна практика міжмуніципального співробітництва.
7. Зарубіжний досвід міжмуніципального співробітництва та питання його запровадження в Україні.
8. Фактори прогресу становлення та розвитку інституту міжмуніципального співробітництва в Україні. Об'єктивні фактори розвитку ММС. Суб'єктивні фактори розвитку ММС. Економічні, соціальні, культурні, ду-

ховні фактори розвитку ММС. Гуманізація. Глобалізація. Євроінтеграція. Інформатизація. Демократизація. Муніципалізація. Соціалізація.

9. Міжнародне муніципальне співробітництво: поняття, форми та зміст.

10. Етапи формування та розвитку ММС: розуміння ММС; формування сприятливого середовища для ММС; ініціювання ММС; формування джерел фінансування ММС; ухвалення формального рішення про створення ММС та підзвітність.

Кожна з пропонованих тем містить перелік теоретичних і прикладних питань, які сприятимуть формуванню знань про реальні механізми реалізації міжмуніципального співробітництва.

Особливо важливим блоком навчальної програми є ряд ситуаційних завдань практичного характеру (*практикуму*), аналізуючи та вирішуючи які моделюється абсолютно реальна життєва ситуація, яка потребує конструктивного підходу до вирішення з точки зору, наприклад, конституційного, муніципального, судового, адміністративного, фінансового права, а також муніципального менеджменту.

11.3 Системний підхід до запровадження навчальної дисципліни з питань ММС у вищих навчальних закладах

Виходячи з того, що одними з пріоритетних завдань діяльності кафедри є формування та поглиблення теоретичних знань студентів у сфері місцевого самоврядування, напрацювання практичних навиків і креативних, інноваційних підходів до майбутньої професійної діяльності студентів в органах місцевого самоврядування, органах державної влади, в основу розробки та підготовки навчального модулю з питань ММС покладена глобальна теоретико-правова концепція його розуміння – висвітлення внутрішніх (внутрідержавних) і зовнішніх (міжнародних) аспектів міжмуніципального співробітництва, які включають також і компаративні підходи. Такий метод вивчення предмету дисципліни пройшов успішне тестування при вивченні інших дисциплін в різних вищих навчальних закладах, зокрема в Академії муніципального управління.

Як вже було зазначено, ММС є складовою системи дисциплін муніципально-правового напрямку, оскільки ММС – це, насамперед, комплекс правових процедур реалізації права місцевого самоврядування в формі співпраці і партнерства його (місцевого самоврядування) суб'єктів, пріоритетним з яких є територіальна громада. Цю систему складають базові дисципліни – «Муніципальне право», «Муніципальне право України», «Міжнародно-правові стандарти місцевого самоврядування», «Муніципальне право зарубіжних країн», а також спеціалізованих курсів – «Муніципальне процесуальне право», «Основи територіального устрою України», «Муніципальне виборче право», «Муніципальне статутне право», «Правові основи статутів територіальних громад», «Муніципальне фінансове право», «Муніципальне земельне право», «Служба в органах місцевого самоврядування».

Таким чином, ММС включає окремі теми кожної з перелічених модулів і базується на них. Застосування принципу наступності в цьому сенсі є дуже важливим.

11.4 Завдання курсу «Муніципальне фінансове право»

- а) ознайомити зі змістом поняття міжмуніципальне співробітництво (ММС);
- б) розкрити сутність основних етапів формування та розвитку ММС;
- в) висвітлити та охарактеризувати особливості розвитку ММС в Україні та та інших європейських країнах;
- г) розкрити нормативно-правову регламентацію ММС в Україні;
- д) ознайомити з особливостями фінансування ММС в Україні;
- е) надати уявлення студентам про основні принципи державної політики щодо підтримки розвитку ММС в Україні, тенденції її розвитку;
- є) висвітлити основні тенденції розвитку ММС.

11.5 Вимоги до знань та вмінь студентів

Знати:

- поняття, предмет та принципи ММС;
- нормативно-правову регламентацію ММС;
- основні етапи формування та розвитку ММС;
- повноваження органів місцевого самоврядування та територіальних громад з питань ММС, принципи та засади їх правової регламентації;
- актуальні проблеми фінансового забезпечення реалізації проектів ММС та шляхи їх вирішення;
- тенденції розвитку міжмуніципального співробітництва в Україні та інших європейських країнах.

Вміти:

- користуватися понятійним апаратом з питань ММС;
- користуватися нормативно-правовими актами, які регламентують питання ММС;
- застосовувати набуті теоретичні знання у практичній діяльності;
- здійснювати порівняльний аналіз розвитку ММС в Україні та зарубіжних країнах;
- опрацювати літературні джерела з метою узагальнення знань у сфері ММС;
- вирішувати тематичні ситуаційні завдання з курсу;
- здійснювати правовий аналіз державних і муніципальних рішень з питань формування та розвитку ММС;
- готувати наукові доповіді з актуальних питань розвитку ММС.

В процесі вивчення навчальної дисципліни з питань ММС передбачається читання лекцій, проведення практичних занять, ділових (рольових) ігор, круглих столів та контроль знань студентів.

11.6 Тематичний план дисципліни «Міжмуніципальне співробітництво»

Назва теми	Кількість годин				
	Денна форма навчання				
	Лекції	Практичні заняття	СРС	Індивідуальна робота	ВСЬОГО
Тема 1. ММС: поняття, сутність та зміст. Функції ММС. Суб'єктний склад ММС.	2	1	2	3	8
Тема 2. Міжнародно-правові стандарти міжмуніципального співробітництва: поняття, зміст та правовий аналіз	2	1	2	3	8
Тема 3. Принципи ММС. Принципи верховенства права та ММС. Дванадцять принципів доброго демократичного врядування на місцевому рівні та ММС.	2	2	2	2	8
Тема 4. Національна концепція правового забезпечення міжмуніципального співробітництва. Форми та зміст правової регламентації міжмуніципального співробітництва.	2	2	2	2	8
Тема 5. Територіальна громада та міжмуніципальне співробітництво.	2	2	2	2	8
Тема 6. Національна практика міжмуніципального співробітництва.	2	2	2	2	8
Тема 7. Зарубіжний досвід міжмуніципального співробітництва та питання його запровадження в Україні.	2	2	2	2	8
Тема 8. Фактори прогресу становлення та розвитку інституту міжмуніципального співробітництва в Україні.	2	2	2	2	8
Тема 9. Міжнародне муніципальне співробітництво: поняття, форми та зміст.	2	2	2	2	8
Тема 10. Етапи формування та розвитку ММС.	2	2	2	2	8
ВСЬОГО	20	18	20	22	80

11.7 Методика активізації процесу навчання

Для активізації навчально-пізнавальної діяльності студентів при вивченні дисципліни можуть використовуватись: проблемні лекції, міні-лекції, робота в малих групах, семінари-дискусії, мозкові атаки, кейси, презентації, рольові ігри, дидактичні ігри тощо).

Кожен з видів методик застосовується викладачем на власний розсуд. При цьому, слід враховувати рівень групи, кількість студентів, бажання приймати участь в тому чи іншому виді методик активізації процесу навчання, а також особливості тієї чи іншої дисципліни.

Проблемні лекції покликані сприяти розвитку логічного мислення і характеризуються тим, що коло питань теми обмежується двома-трьома ключовими моментами, увага студентів концентрується на матеріалі, що не знайшов відображення в підручниках, використовується досвід закордонних навчальних закладів з роздачею під час лекції друкованого матеріалу та виділенням головних висновків з питань, що розглядаються. При читанні лекцій студентам даються питання для самостійного розмірковування, проте лектор сам відповідає на них, не чекаючи відповідей студентів.

Міні-лекції повинні бути побудовані так, щоб передбачити можливість викладення навчального матеріалу за короткий проміжок часу й характеризується значною ємністю, складністю логічних побудов, образів, доказів та узагальнень. Міні-лекції, як правило, проводяться як частина заняття-дослідження з кінцевою постановкою конкретного науково-дослідного завдання невеликого за обсягом і складністю.

Робота в малих групах проводиться з метою активізації роботи студентів при проведенні семінарських і практичних завдань. Це так звані групи психологічного комфорту, де кожен учасник відіграє свою особливу роль і певними своїми якостями доповнює інших. Використання цієї технології дає змогу структурувати практично – семінарські заняття за формою і змістом, створює можливості для участі кожного студента в роботі за темою заняття, забезпечує формування особистих якостей та досвіду соціального спілкування. Така форма навчання використовується також з метою більш ґрунтовного засвоєння викладаємого матеріалу, загострення уваги студентів на особливо важливих аспектах, що містять в собі винесені на розгляд проблемні питання.

Семінари-дискусії (колоквіуми) проводяться для того, щоб сприяти обміну думками і поглядами учасників з приводу даної теми, а також розвинути мислення, допомагати формуванню поглядів і переконань, виробити вміння формулювати думки й висловлювати їх, вміння прислухатися до точки зору опонентів і «чути їх», навчитись оцінювати пропозиції інших людей, критично підходити до власних поглядів.

Мозкові атаки, як метод розв'язання невідкладних завдань за дуже обмежений час використовуються для того, щоб студенти за порівняно невеликий проміжок часу, відштовхуючись від поставленої задачі або поставле-

ного завдання, могли висловити якнайбільшу кількість ідей і пропозицій по вирішенню озвученої і поставленої проблеми. Обговорити ці ідеї і пропозиції, здійснити їх селекцію. Суть мозкової атаки полягає також в тому, щоб студент, який висловив найбільшу кількість ідей або пропозицій, не тільки дав їх коротку анотацію, а й за невеликий проміжок часу, зміг здійснити селекцію ідей і пропозицій, висловлених іншими учасниками даної форми навчання.

Кейс-метод (тобто метод аналізу конкретних ситуацій) може і повинен використовуватись викладачем під час проведення будь-якого виду занять як одна із форм його практичного направлення, що дає змогу наблизити процес навчання до реальної практичної діяльності спеціалістів і передбачає розгляд як виниклих, так і запропонованих викладачем ситуацій, а також управлінських та інших ситуацій, складних конфліктних випадків, проблемних ситуацій, інцидентів у процесі вивчення навчального матеріалу.

Презентації проводяться у формі виступів студентів по результатам виконання письмових завдань, з науково-навчальними тезами, рефератами, доповідями тощо перед аудиторією, а також використовуються для представлення певних досягнень, результатів роботи групи, звіту про виконання індивідуальних завдань, демонстрації нових наукових поглядів, оригінальних висновків та пропозицій.

Рольові ігри (інсценізації) використовуються у навчальному процесі як одна з форм активізації навчальної роботи студентів, за якої вони задіяні в процесі інсценізації певної виробничої ситуації у ролі безпосередніх учасників подій, що дає змогу відчуті і виробити можливі варіанти поведінки у майбутній професійній діяльності; попередити, таким чином, небажані наслідки і перспективи ефективного використання отриманих під час навчання знань та умінь.

Запровадження у навчальний процес дидактичних ігор, надає можливість активізувати відшліфування професійних знань та умінь завдяки методу імітації виконання функцій посадових осіб наділених певними повноваженнями (тобто наслідування або відображення таких повноважень) для прийняття управлінських рішень в різноманітних ситуаціях шляхом гри (програвання, розігрування) за правилами, що вже вироблені або виробляються самими учасниками. Ця форма занять (самостійного і індивідуального прийняття рішення, передбачає перевірку отриманих знань та умінь і можливість їх ефективного чи імпровізованого використання в штучно створеній екстремальній ситуації) реалізується через самостійне вирішення студентами поставленої проблеми за умови недостатності необхідних знань, коли вони змушені самостійно опанувати новий зміст або шукати нові зв'язки в уже засвоєному матеріалі.

11.8 Система поточного і підсумкового контролю

Відповідно до вимог регламенту навчального процесу з метою успішного засвоєння знань студентами, зокрема, з дисципліни «Міжмуніципаль-

не співробітництво», та об'єктивного їх оцінювання запроваджується здійснення систематичного поточного контролю знань і належна організація за ліку. У зв'язку з цим, при викладанні згаданої навчальної дисципліни використовуються такі види контролю:

- попередній (ознайомлення із загальним рівнем підготовки студента);
- поточний;
- модульний;
- підсумковий (залік).

Контроль знань студентів з дисципліни «Міжмуніципальне співробітництво» здійснюватиметься на практичних та індивідуальних заняттях, які проводитимуться з метою відпрацювання поточної заборгованості або отримання поглиблених знань з окремих питань.

1. Форми і методи поточного контролю:

Форми поточного контролю	Методи поточного контролю
Контроль на практичних заняттях	<ul style="list-style-type: none"> • вибіркове усне опитування; • фронтальне усне опитування; • стандартизоване опитування за тестовими завданнями; • письмова робота; • виконання практичних завдань
Контроль на лекції	<ul style="list-style-type: none"> • вибіркове експрес-опитування; • самостійні роботи

2. Оцінювання знань студентів проводиться за національною шкалою та шкалою ECTS таким чином:

Рейтингові бали за шкалою Академії муніципального управління	Оцінка за національною шкалою	Оцінка за шкалою ECTS	Пояснення оцінки
90-100	Відмінно	A	Відмінне виконання лише з незначною кількістю помилок
82-89	Добре	B	Вище середнього рівня з кількома помилками
75-81		C	В загальному вірне виконання з певною кількістю суттєвих помилок

67-74	Задовільно (зараховано)	D	Непогано, але зі значною кількістю недоліків
60-66		E	Виконання задовольняє мінімальним критеріям
35-59	Незадовільно (не зараховано)	FX	З можливістю повторного складання
1-34		F	З обов'язковим повторним курсом

11.9 Методичні рекомендації до написання контрольних робіт з дисципліни «Міжмуніципальне співробітництво»

Контрольна робота – це комплексне завдання, яке полягає у перевірці набутих теоретико-правових і практичних знань з вивченого курсу, яке спрямоване на формування та розвиток практичних навичок застосування нормативно-правових актів; використання нормативної, навчальної, спеціалізованої літератури, а також електронних джерел.

Контрольна робота з муніципального фінансового права передбачає самостійне виконання із застосуванням творчого підходу при викладенні питання з обраної тематики. При цьому, студент повинен проаналізувати та розкрити обране питання в наступній послідовності:

- Теоретичне визначення.
- Правове забезпечення.
- Проблеми правового забезпечення та практичні проблеми.
- Шляхи вирішення названих вище проблем.
- Загальний висновок

Метою письмової контрольної роботи є демонстрація рівня засвоєння отриманих знань з муніципального фінансового права; уміння користуватися джерельною базою курсу (в тому числі, нормативними, навчальними, науковими, статистичними, довідковими матеріалами, даними мережі Інтернет тощо).

Кожен студент повинен мати індивідуальне завдання, тобто обрана тематика не повинна співпадати з іншими. Обсяг контрольної роботи з зазначеного курсу становить 10-15 сторінок, обов'язково список посилань на джерела, де були взяті дані.

Рекомендації щодо оформлення контрольних робіт:

Обсяг роботи не менше 10-15 сторінок тексту (14 кегель, інтервал 1,5, Times New Roman, поля 2 см), титульний аркуш, вступ (1-2 сторінки), список посилань на джерела, де були взяті дані, додатки.

Титульний аркуш повинен містити: назву вищого навчального закладу; назву кафедри; тему контрольної роботи; відомості про студента та викладача.

11.10 Питання до заліку з навчальної дисципліни «Міжмуніципальне співробітництво»

1. Поняття, сутність та зміст міжмуніципального співробітництва (ММС).
2. Функції ММС.
3. Суб'єктний склад ММС.
4. Міжнародно-правові стандарти міжмуніципального співробітництва: поняття, зміст.
5. Правовий аналіз міжнародно-правових стандартів ММС.
6. Принципи ММС.
7. Документи Ради Європи та інших міжнародних організацій з питань ММС.
8. Дванадцять принципів доброго демократичного врядування на місцевому рівні та ММС.
9. Національна концепція правового забезпечення міжмуніципального співробітництва.
10. Форми та зміст правової регламентації міжмуніципального співробітництва.
11. Територіальна громада та міжмуніципальне співробітництво.
12. Національний досвід міжмуніципального співробітництва.
13. Зарубіжний досвід розвитку міжмуніципального співробітництва.
14. Підходи до запровадження в Україні.
15. Фактори прогресу становлення та розвитку інституту міжмуніципального співробітництва в Україні.
16. Об'єктивні фактори розвитку ММС.
17. Суб'єктивні фактори розвитку ММС. Економічні, соціальні, культурні, духовні фактори розвитку ММС.
18. Міжнародне муніципальне співробітництво: поняття, форми та зміст.
19. Етапи формування та розвитку ММС.
20. Розуміння та поширення інформації про ММС.
21. Формування сприятливого середовища для ММС.
22. Ініціювання ММС.
23. Формування джерел фінансування ММС; ухвалення формального рішення про створення ММС.
24. Підзвітність у ММС.
25. Форми державної підтримки ММС.
26. Шляхи розвитку національного законодавства з питань ММС.
27. Система координації ММС на національному та місцевому рівнях.
28. Крайні практики з питань ММС.
29. Міжнародний інструментарій з питань ММС.
30. ММС та реформа місцевого самоврядування в Україні

11.11 Список рекомендованої літератури

1. Вітчизняні та міжнародні законодавчі, інші нормативно-правові акти:
2. Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. №280/97-ВР.
4. Закон України «Про планування і забудову територій» від 20.04.2000 р. № 1699-ІІІ.
5. Закон України «Про інноваційну діяльність» від 04.07.2002 року № 40-ІV.
6. Закон України «Про засади національної безпеки» від 19.06.2003 р. № 964-ІV.
7. Закон України «Про транскордонне співробітництво» від 24.06.2004 р. № 1861.
8. Закон України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 р. № 1621-15.
9. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 р. № 2850-ІV.
10. Указ Президента України від 19.12.2007 р. № 1236 «Про заходи щодо активізації євроінтеграційного прикордонного співробітництва».
11. Постанова Верховної Ради України від 27.06.2007 р. № 1242-V «Про Рекомендації парламентських слухань на тему «Про інтенсифікацію співробітництва України з Європейським Союзом у рамках єврорегіонів та перспективи транскордонного співробітництва».
12. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 липня 2003 року № 1174 «Про схвалення Державної програми розвитку промисловості на 2003-2011 роки».
13. Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001 Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку до 2015 р..
14. Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2008 р. № 594 «Про затвердження Державної цільової програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2008 - 2011 роки».
15. Постанова Кабінету Міністрів України від 08.07.2009 р. № 712 «Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України».
16. Постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2008 р. № 447 «Про затвердження Державної цільової економічної програми «Створення в Україні інноваційної інфраструктури» на 2009-2013 рр..
17. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.02.2008 р.

- № 319-р Про затвердження плану заходів з виконання у 2008 р. Національної програми сприяння розвитку малого підприємництва в Україні.
18. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.02.2008 року №383-р Про затвердження плану заходів, спрямованих на реалізацію пріоритетів діяльності Кабінету Міністрів України у 2008 р.
 19. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.07.2008 року № 947-р «Про схвалення Концепції проекту Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2017 року».
 20. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.09.2008 р. № 1214-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Стратегії національної безпеки України на 2008 рік».
 21. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 р. Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001.
 22. Концепція державної регіональної політики в Україні, схвалена на засіданні Кабінету Міністрів України 02.07.2008 р. (протокол № 32).
 23. Наказ Міністерства економіки України від 31.01.2007 р. № 106.
 24. Європейська хартія місцевого самоврядування.
 25. Лісабонська концепція кластерного розвитку Європейських країн 2000 р.
 26. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № R(84)2 з питань Європейської хартії регіонального/просторового планування (Торремоліноська Хартія).
 27. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи №(2002)1 щодо керівних принципів сталого просторового розвитку Європейського континенту.

Література українською мовою:

1. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення. Під загальної редакцією Яцуби В.Г., Київ, Секретаріат КМУ, 2003, 321 с.
2. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія та сучасність. Під загальної редакцією Яцуби В.Г., Київ, Секретаріат КМУ, 2001, 269 с.
3. Антонов В.М., Проблемы развития местного самоуправления на депрессивной территории (Актуальные проблемы управления ресурсами городского развития: Материалы международной научно-практической конференции, г. Донецк, 20 ноября 2003 г. / НАН Украины. Институт экономико-правовых исследований. - Донецк: ООО «Юго-Восток, Лтд», 2003. - 270с.).

4. Антонов В.В., Напрямки вдосконалення вітчизняної системи державного регулювання регіонального розвитку (збірник «Актуальні проблеми державного управління», випуск 1 (11) 2003).
5. Батанов О.В., Кампо В.М., Муніципальне право зарубіжних країн: Навч. посіб. ч. 1 / [За заг. ред. проф. П.Ф. Мартиненка]. – К.: Знання України, 2005.
6. Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В., Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). Навч. посіб. – К.: Атіка, 2000 р.
7. Боул В.Б., Активізація регіонального управління інвестиційним розвитком Донецької області (Город, регион, государство: проблемы распределения полномочий: Материалы III международной научно-практической конференции, г. Донецк, 24-26 апреля 2003 г., НАН Украины. Институт экономико-правовых исследований. – Донецк: ООО «Юго-Восток, Лтд», 2003. -224.).
8. Братута О.Г., Напрямки вдосконалення вітчизняної системи державного регулювання регіонального розвитку (збірник «Актуальні проблеми державного управління», випуск 1 (11) 2003).
9. Братута О.Г., Аналіз правових засад механізму регіонального розвитку в Україні (збірник «Актуальні проблеми державного управління», випуск 2 (12) 2003).
10. Бугай С., Регіональна політика в Україні: реальний стан та можливі напрями розвитку. (Часопис Українсько-американської програми партнерства громад «Аспекти самоврядування», Число 3 (24) – 2004).
11. Бугай С., Стан та перспективи розвитку регіональної політики в Україні (з огляду на досвід зарубіжних країн) (Агентства регіонального розвитку в Україні. Становлення та перспективи / Київ. Центр Ін-ту Схід-Захід. – К.: Вид-во «Міленіум», 2002. – 302 с.).
12. Вакуленко В., Методологічні аспекти стратегічного планування економічного розвитку великого міста. (Журнал «Управління сучасним містом», № 4, 10-12 (8) 2002).
13. Варналій З.С. та ін., «Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку». Київ, «Знання України», 2005. – 498 с.
14. Войтенко А.Б., Місцеве самоврядування Житомирщини: розвиток і особливості (Журнал «Управління сучасним містом», № 4/10-12 (12), 2003).
15. Ганущак Ю., Місцеве самоврядування у громаді: практ. посіб. для депутатів місц. Рад та активістів громад. / За ред. А.Ткачука. – К.: Інститут громадянського суспільства: ТОВ «ІКЦ ЛЕСТА», 2004. – 304 с.).
16. Гончарук Н.Т., Кадровий потенціал органів державної влади і міс-

- цевого самоврядування та його розвиток (збірник «Актуальні проблеми державного управління», випуск 3 (13) 2003).
17. Двоєносенко С.І., Аналіз правових засад механізму регіонального розвитку в Україні (збірник «Актуальні проблеми державного управління», випуск 2 (12) 2003).
 18. Єпіфанов А.О., Регіональна економіка: навчальний посібник, 2-е видавництво, Київ, «Наукова думка», 2000, 344 с.
 19. «Європейська Хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні» / за ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толкованова. – Київ, «Крамар», 2003, 396 с.
 20. Жиленко Р., Соціологічне дослідження проблем місцевого та регіонального розвитку в Закарпатській області (Місцевий та регіональний розвиток в Україні: Досвід Закарпаття / Київ. Центр Ін-ту Схід-Захід; За ред. М.Лендзел. - К.: Вид-во «Міленіум», 2001. - 152 с.).
 21. Зайцева Л.М., Напрямки вдосконалення вітчизняної системи державного регулювання регіонального розвитку (збірник «Актуальні проблеми державного управління», випуск 1 (11) 2003).
 22. Зайцева Л.М., Аналіз правових засад механізму регіонального розвитку в Україні (збірник «Актуальні проблеми державного управління», випуск 2 (12) 2003).
 23. Зайцева Л.М., Оцінка сталості розвитку економіки регіону (Журнал «Управління сучасним містом», № 1-3 (1), 2001).
 24. Зайцева Л.М., Регіональні тенденції економічного розвитку: стан та перспективи. (Журнал «Управління сучасним містом», № 1-3 (5) 2002).
 25. Зайцева Л.М., класифікація методів проведення державної регіональної економічної політики в індустріально розвинутих країнах світу (збірник «Актуальні проблеми державного управління», випуск 3 (6) 2001).
 26. Затолокін О.П., Інвестиційна модель регіонального розвитку: досвід, перспективи (Журнал «Управління сучасним містом», № 4-6 (2), 2001).
 27. Ілько І., Транскордонне та міжрегіональне співробітництво (до проблем формування регіональних стратегій розвитку) (Агентства регіонального розвитку в Україні. Становлення та перспективи / Київ. Центр Ін-ту Схід-Захід. - К.: Вид-во «Міленіум», 2002. - 302 с.).
 28. Кампо В.М., Пухтинський М.О., Муніципальна політика Президента України. Київ, Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України, 2002, 49 с.
 29. Коваль В., Особливості розробки Стратегій місцевого розвитку в старопромислових містах Донбасу (Розробка та реалізація Стратегій розвитку територіальних громад: вітчизняний досвід/ Київ. Центр Інституту Схід-Захід ; За ред. С.Максименка та ін. - К.:

- «Дата Банк Україна», 2003.-272 с.).
30. Коваль Д., Программирование развития депрессивного региона (Город, регион, государство: проблемы распределения полномочий: Материалы III международной научно-практической конференции, г. Донецк, 24-26 апреля 2003 г., НАН Украины. Институт экономико-правовых исследований. - Донецк: ООО «Юго-Восток, Лтд», 2003. - 224.).
 31. Корнієнко М.І., Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання. Навч. пос. — К.: Алеута, 2005. — 144 с.
 32. Кравченко В.В., Конституційне право України: Навчальний посібник. - Вид. 3-тє, виправл. та доповн. - К.: Атака, 2004.- 512 с.
 33. Кравченко В.В., Пітцик М.В., Муніципальне право України. Навч. пос. — К.: Атака, 2003. — 672 с.
 34. Кравченко В., Фінанси місцевого самоврядування: проблеми становлення (1989-2001). Київ, «Академія», 2001, 460 с.
 35. Куйбіда В.С., Сучасні проблеми і регіональні особливості місцевого самоврядування в Україні. Львів, Літопис, 2001, 260 с.
 36. Лебединська О., Стратегічне планування і визначення стратегічних пріоритетів соціально-економічного розвитку регіонів (Журнал «Управління сучасним містом», № 4/10-12 (12), 2003).
 37. Максименко С., Механізми реалізації регіональної політики в Україні. Досвід становлення Агентств регіонального розвитку (Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів / Київ. Центр Ін-ту Схід-Захід; За ред. С.Максименка. - 244 с.).
 38. Мамонова В., Особливості бюджетного процесу на місцевому рівні. (Часопис Українсько-американської програми партнерства громад «Аспекти самоврядування», Число 3 (24) — 2004).
 39. Мамчак А., Бюджетне реформування. Крок за кроком. (Часопис Українсько-американської програми партнерства громад «Аспекти самоврядування», Число 3 (24) — 2004).
 40. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми та перспективи. Монографія. / Авт. кол.: Бесчастний В.М., Делія Ю.В., Устименко В.А., Щебетун І.С. / За заг. ред. Бесчастного В.М. — Донецьк: Донецький юридичний інститут при Донецькому національному університеті, 2005. — 272 с.
 41. Мікула Н.А. Транскордонне співробітництво в умовах інтеграційних процесів України. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук. Львів, 2005, 414 с.
 42. Молодцов О.В., Проблема інституційного забезпечення місцевого та регіонального розвитку: пошук варіантів вирішення. (Журнал «Управління сучасним містом», № 1-3 (5) 2002).
 43. Муніципальне право України. Підручник. За ред. В.Ф. Погорілка,

- О.Ф.Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2006. — 590 с.
44. Наврузов Ю.В., Регіональна політика як інструмент удосконалення територіальної організації влади в Україні (збірник «Актуальні проблеми державного управління», випуск 2 (5) 2001).
 45. Невмержицький П.В., Система показників оцінювання ефективності прикордонного співробітництва України із суміжними державами (збірник «Актуальні проблеми державного управління», випуск 1 (15) 2004).
 46. Нерета О., Соціально-економічні проблеми малих міст України. (Журнал «Управління сучасним містом», № 4, 10-12 (8) 2002).
 47. Панов А., Регіональне співробітництво як важливий чинник національної безпеки та євро інтеграції України (Журнал «Управління сучасним містом», № 4/10-12 (12), 2003).
 48. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування. Навч. посібник. — К., 2000.
 49. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід. Збірник матеріалів і документів / Науковий редактор: М.О. Пухтинський. — К.: Атака, 2006. — 744 с.
 50. Проблеми трансформації територіальної організації влади. Збірник матеріалів та документів / Науковий редактор М. Пухтинський. - К.: Атіка, 2005, 852 с.
 51. Регіональне управління. Навчальний посібник. За загальною редакцією Л.М. Зайцевої, Дніпропетровськ, ДФ УАДУ, 200, 239 с.
 52. Ресурси розвитку. Адміністративна реформа в Україні / Упорядники Пухтинський М., Рахімкулов Е. Київ, Логос, 2002, 308 с.
 53. Реформа для людини. Збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. Упорядники Яцюк В.А., Матвіїшин О.Я. та ін., Київ, 2005, «Геопринт», 238с.
 54. Савостенко Т., Регіональні тенденції економічного розвитку: стан та перспективи. (Журнал «Управління сучасним містом», № 1-3 (5) 2002).
 55. Саханенко С., Адміністративно-територіальний та муніципально-територіальний устрій: проблеми співвідношення та реформування (Журнал «Управління сучасним містом», № 4-6 (2), 2001).
 56. Симоненко В.К., Регионы Украины. Проблемы развития. Київ, Накова думка, 1997, 263 с.
 57. Слава С., Соціологічне дослідження проблем місцевого та регіонального розвитку в Закарпатській області (Місцевий та регіональний розвиток в Україні: Досвід Закарпаття / Київ. Центр Ін-ту Схід-Захід; За ред. М.Лендъел. - К.: Вид-во «Міленіум», 2001. - 152 с.).
 58. Ткачук А.Ф., Аналіз організаційно-правових форм агентств регіонального розвитку в Україні (Агентства регіонального розвитку

- в Україні. Становлення та перспективи / Київ. Центр Ін-ту Схід-Захід. - К.: Вид-во «Міленіум», 2002. - 302 с.).
59. Трошинський П., Субрегіональна інтеграція в контексті європейських інтеграційних процесів (Журнал «Управління сучасним містом», № 4/10-12 (12), 2003).
 60. Толкованов В.В., Нові форми співробітництва між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями з метою вирішення актуальних питань місцевого та регіонального розвитку. «Роль громадських організацій та інших неурядових структур у становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні» / За ред. В.В.Кравченка. Науково-практичний посібник.- Київ, Атіка, 2003, с. 135-140.
 61. Толкованов В.В., Удосконалення взаємовідносин між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування як важлива передумова розвитку місцевої та регіональної демократії в Україні. «Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації»/ За ред. В.В.Кравченка. — Науково-практичний посібник. — Київ, Атіка, 2003, с. 158-166.
 62. Толкованов В.В., Гук А.К., Коментар Рекомендації 102 (2001) та Резолюції 123 (2001) Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи щодо стану місцевої і регіональної демократії в Україні. «Збірник науково-аналітичних матеріалів присвячених десятиріччю Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України», 2002, с. 356-358.
 63. Толкованов В.В., Розвиток місцевого самоврядування в контексті здійснення політики європейської інтеграції: актуальні проблеми та перспективи їх розв'язання (приклад міста Києва). «Збірник восьмих всеукраїнських муніципальних слухань», 2003, с. 309-313.
 64. Чемерис А.О., Методичні підходи до оцінки інвестиційного клімату в регіоні (Журнал «Управління сучасним містом», № 4-6 (2), 2001).
 65. Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» / За ред. В.В. Кравченка. —Наук.-практ. Посібник. — К.: Атіка, 2003. — 288 с.

Література іноземною мовою:

1. «A Report on the Status of Inter-municipal Cooperation», Prepared for the OSCE- Spillover Monitor Mission to Skopje by VNG-International. June 2004.
2. The Institutional Framework of Inter-Municipal Co-operation, Report by Michel Gu gan, The Congress of Local and Regional Authorities - Chamber of Local Authorities, 14th Plenary session, 4 May 2007,

- Strasbourg, CoE.
3. Elena Zuffada, Eugenio Caperchione. Working Paper N. 94/03, «The Inter-related Roles of the Regional and Local Government in Developing Local Partnerships in Italy». June 2003
 4. «Good practices in inter-municipal cooperation in Europe». Report of the European Committee on Local and Regional Democracy, Council of Europe. Prepared with the collaboration of Clothilde Deffigier. 2007.
 5. Inter-municipal cooperation, Manual of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Prepared with the collaboration of Clotilde Deffigier, Lecturer at the University of Limoges (France), Member of the scientific council of the association EUROPA, Strasbourg. 2008.
 6. «Handbook on Inter-municipal Partnership and Cooperation for Municipal Government.» Union of Nova Scotia Municipalities (UNSM), November 2002.
 7. «Local Government Resource Handbook», Nova Scotia, December 2006.
 8. Holger Osterrieder, Hachemi Bahloul, Glendal Wright, Kathryn Shaffner, Mark Mozur. «Joining Forces Cooperation among Municipalities – A Guide for Practitioners». UNDP BRC, 2006.
 9. «Intergovernmental Cooperation Handbook». Originally prepared by Thomas S. Kurtz. Commonwealth of Pennsylvania, Department of Community and Economic Development. February 2006.
 10. «Inter-municipal Cooperation Act. Conceptual Framework». FLGR Consult EOOD – Sofia. December 2004.
 11. «Inter-municipal Cooperation and Consolidation. Exploring Opportunities for Savings and Improved Service Delivery» State of New York, Office of the State Comptroller, Division of Local Government Services & Economic Development. 2003.
 12. «Inter-municipal Cooperation Practices» collected from 8 countries of ECIS region within the frameworks of the «Strengthening Decentralized Public Service Delivery through Inter-municipal Cooperation» Project. UNDP BRC. June 2009.
 13. «Inter-municipality Partnerships and Public Procurement Legislation» The Common Position of the German Association of Towns and Municipalities, Bavarian Regional Association of Municipalities and the Baden-Württemberg Regional Association of Municipalities. Berlin, Munich, Stuttgart, March 2006.
 14. Intergovernmental Partnerships at the Local level in Spain: MANCOMUNIDADES and CONSORTIA in a Comparative Perspective, Javier Font, Rafael Gutierrez and Salvador Parrado, OECD, 1999.
 15. «Local Government Management Guide». State of New York, Office of the State Comptroller, Division of Local Government Services &

- Economic Development. November 2003.
16. «Local Government Resource Handbook Service Nova Scotia and Municipal Relations». Nova Scotia, Canada 2006.
 17. «Practical Guidelines on Implementation of Inter-municipal Cooperation». TA for the Implementation and Co-ordination of the Decentralization Process II, an EU-funded project managed by the European Agency for Reconstruction. July 2007.
 18. Reto Steiner, «The Causes, Spread and Effects of Inter-municipal Cooperation and Municipal Mergers in Switzerland», Center for Competence of Public Management, 2001.

12. ДОДАТКИ

12.1 Інформація про діяльність робочої групи з питань розвитку міжму-ніципального співробітництва при Міністерстві регіонального розвитку та будівництва України

НАКАЗ № 325
21 серпня 2010 р.

*Про утворення робочої групи
з питань розвитку міжмуніципального
співробітництва при Мінрегіонбуді*

З метою вивчення сучасного стану та вироблення пропозицій щодо подальшого розвитку міжмуніципального співробітництва як інноваційного інструменту розвитку місцевого самоврядування в Україні та відповідно до Положення про Міністерство регіонального розвитку та будівництва України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.05.2007 № 750,

НАКАЗУЮ:

1. Утворити робочу групу з питань розвитку міжмуніципального співробітництва при Міністерстві регіонального розвитку та будівництва України у складі згідно з додатком.

Надати голові робочої групи право вносити у разі потреби зміни до її персонального складу.

2. Затвердити Положення про робочу групу з питань розвитку міжмуніципального співробітництва при Міністерстві регіонального розвитку та будівництва України, що додається.

3. Контроль за виконанням цього наказу залишаю за собою.

Т.в. о. Міністра

М.П.Сорока

ЗАТВЕРДЖЕНО

наказом Мінрегіонбуду від 21.08.2010 № 325

ПОЛОЖЕННЯ

про роботу групи з питань розвитку міжмуніципального співробітництва при Міністерстві регіонального розвитку та будівництва України

1. Робоча група з питань розвитку міжмуніципального співробітництва при Міністерстві регіонального розвитку та будівництва України (далі – робоча група) є дорадчим органом, який утворюється з метою дослідження сучасного стану, кращих вітчизняних та зарубіжних практик у галузі міжмуніципального співробітництва, а також вироблення пропозицій щодо подальшого розвитку міжмуніципального співробітництва в контексті реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні.

2. У своїй діяльності робоча група керується Конституцією та законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, Положенням про Міністерство регіонального розвитку та будівництва України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 16.05.2007 № 750, а також цим Положенням.

3. Основними завданнями робочої групи є:

- розгляд пріоритетних питань та вироблення рекомендацій з питань реалізації державної політики у галузі місцевого самоврядування та міжмуніципального співробітництва;
- вироблення пропозицій та участь у реалізації заходів щодо підготовки кадрів у галузі міжмуніципального співробітництва;
- опрацювання нових інструментів та механізмів для забезпечення розвитку міжмуніципального співробітництва;
- розгляд пропозицій та вироблення рекомендацій щодо залучення фінансових ресурсів (позик, грантів, інвестицій тощо) для реалізації проєктів міжмуніципального співробітництва;
- вивчення зарубіжного та вітчизняного досвіду поширення кращих практик у галузі міжмуніципального співробітництва;
- участь у проведенні громадських обговорень та експертизи нормативно-правових актів з питань міжмуніципального співробітництва;
- забезпечення інформування громадськості з пріоритетних питань реалізації державної політики у галузі міжмуніципального співробітництва;
- участь у проведенні наукових досліджень та розробці методичних рекомендацій з питань міжмуніципального співробітництва;
- участь у проведенні семінарів, конференцій, круглих столів та інших заходів з питань розвитку міжмуніципального співробітництва.

4. Робоча група відповідно до покладених на неї основних завдань:

- розробляє та подає на розгляд Міністерству регіонального розвитку та будівництва України рекомендації та пропозиції з питань розвитку міжмуніципального співробітництва;

- проводить громадську експертизу проектів нормативно-правових актів з питань міжмуніципального співробітництва та реформування місцевого самоврядування, розроблених Міністерством регіонального розвитку та будівництва України;

- проводить роз'яснювальну роботу, популяризацію у суспільстві перспективних ідей, пов'язаних із розвитком міжмуніципального співробітництва;

- опрацьовує отримані за результатами проведення консультацій з громадськістю пропозиції та зауваження з питань реалізації державної політики у галузі місцевого самоврядування та міжмуніципального співробітництва.

5. Робоча група має право:

- отримувати за погодженням із керівництвом Міністерства регіонального розвитку та будівництва України необхідну для її діяльності інформацію і матеріали від структурних підрозділів Міністерства;

- подавати пропозиції керівництву Міністерства регіонального розвитку та будівництва України щодо розгляду питань, віднесених до компетенції робочої групи;

- брати участь у проведенні конференцій, семінарів, зборів, круглих столів, слухань та інших заходів.

6. Робоча група утворюється у складі голови, заступника голови, секретаря і членів робочої групи та працює на громадських засадах.

Головою робочої групи є перший заступник Міністра регіонального розвитку та будівництва України.

Положення про робочу групу та її персональний склад затверджуються наказом Міністерства регіонального розвитку та будівництва України.

До складу робочої групи включаються за згодою представники центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, міжнародних донорських організацій, громадських організацій, засобів масової інформації, фахівці у галузі міжмуніципального співробітництва.

7. Робоча група здійснює свою діяльність на основі добровільності, рівноправності її членів, гласності та колегіальності у формі колективного обговорення, обміну думками і ділової критики.

8. Робоча група проводить свою діяльність згідно з планом, що затверджується головою робочої групи.

Формою роботи робочої групи є засідання, що проводяться за рішенням його голови.

Засідання робочої групи веде голова, а за його відсутності - заступник голови.

Підготовку матеріалів для розгляду на засіданнях робочої групи забезпечує її секретар.

Засідання робочої групи вважається правомочним, якщо на ньому присутні більш як половина його членів.

9. На своїх засіданнях робоча група розробляє рекомендації та пропозиції з питань, що належать до її компетенції.

Пропозиції та рекомендації вважаються схваленими, якщо за них проголосувало більш як половина присутніх на засіданні членів робочої групи.

У разі рівного розподілу голосів вирішальним є голос головуючого на засіданні.

Пропозиції та рекомендації фіксуються у протоколі засідання, який підписується головуючим на засіданні та секретарем і надсилається усім членам робочої групи.

Член робочої групи, який не підтримує пропозиції (рекомендації), може викласти у письмовій формі свою окрему думку, що додається до протоколу засідання.

10. Організаційне, інформаційне, матеріально-технічне забезпечення діяльності робочої групи здійснює Департамент місцевого самоврядування, міжрегіональної взаємодії та адміністративно-територіального устрою Міністерства регіонального розвитку та будівництва України.

**Директор Департаменту
місцевого самоврядування,
міжрегіональної взаємодії
та адміністративно-територіального устрою**

Ф.Т.Панасюк

СКЛАД
робочої групи з питань розвитку міжмуніципального
співробітництва при Міністерстві регіонального розвитку та
будівництва України

СОРОКА Микола Петрович	перший Заступник Міністра регіонального розвитку та будівництва України, голова робочої групи директор Департаменту місцевого самоврядування, міжрегіональної взаємодії та адміністративно-територіального устрою Міністерства регіонального розвитку та будівництва України, заступник голови робочої групи
ПАНАСЮК Федір Тимофійович	провідний спеціаліст відділу адміністративного реформування Департаменту місцевого самоврядування, міжрегіональної взаємодії та адміністративно-територіального устрою Міністерства регіонального розвитку та будівництва України, секретар робочої групи
БОНДАР Олександр Юрійович	

Члени робочої групи:

ГЕРЦОГ Роберт	експерт Програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» (за згодою)
ГУК Андрій Костянтинович	представник України в Європейському Комітеті з питань місцевої та регіональної демократії Ради Європи, керівник відділу – секретаріату делегації України в Конгресі місцевих та регіональних влад Ради Європи (за згодою)
ЗАЙЧУК Василь Васильович	керівник виконавчої дирекції Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад (за згодою)
ІВАНОВА Тамара Вікторівна	перший проректор з науково-педагогічної роботи Академії муніципального управління
КОЗИРЄВ Павло Генріхович	віце-президент Асоціації міст України, голова Секції малих міст Асоціації міст України, Український міський голова (за згодою)
КУПРІЙ Володимир Олександрович	експерт Програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» (за згодою)

ЛЕГЕНЬКО Юрій Вікторович	начальник управління зовнішніх зносин та зовнішньоекономічної діяльності Луганської обласної державної адміністрації (за згодою)
ЛИТВИНЕНКО Олена Вікторівна	координатор проектів Швейцарського агентства міжнародного розвитку (за згодою)
ЛЯШЕНКО Ольга Іванівна	начальник Управління правової та законопроектної роботи Міністерства регіонального розвитку та будівництва
МАЛІКОВ Сергій Валерійович	голова Державного Фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні (за згодою)
МАЛЮГА Анжела Володимирівна	завідувач Секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування (за згодою)
МАШТАКОВА Ольга Михайлівна	радник голови Донецької обласної державної адміністрації (за згодою)
НУДЕЛЬМАН Володимир Ілліч	експерт Програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» (за згодою)
РОМАНОВА Наталія Андріївна	перший віце-президент Української асоціації місцевих та регіональних влад, віце-президент Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, голова Чернігівської обласної ради (за згодою)
СКАЛІЙ Ірина Михайлівна	керівник Муніципальної програми врядування та сталого розвитку ПРООН (за згодою)
ТОЛКОВАНОВ В'ячеслав Вікторович	Експерт з питань міжмуніципального співробітництва
ХУСНУТДІНОВ Олег Якович	начальник Управління зовнішньоекономічної діяльності та міжнародних зв'язків Міністерства з питань житлово-комунального господарства України (за згодою)

12.2 Витяги з Бюджетного кодексу України

Стаття 92. Передача коштів між місцевими бюджетами на здійснення видатків місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів

1. Миська (міста республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення), районна рада може передати кошти на здійснення видатків місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів згідно із статтею 91 цього Кодексу, Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласній раді у вигляді міжбюджетного трансферту відповідно до бюджету Автономної Республіки Крим, обласного бюджету.

2. Сільська, селищна, миська (міста районного значення) рада може передати кошти на здійснення видатків місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів згідно із статтею 91 цього Кодексу, районній, миській (міста районного значення), селищній, сільській раді у вигляді міжбюджетного трансферту відповідно до районного, миського (міста районного значення), селищного, сільського бюджету.

3. Передача коштів між місцевими бюджетами здійснюється на підставі рішень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідних місцевих рад, прийнятих кожною із сторін, і укладання договору. Усі договори про передачу коштів між місцевими бюджетами згідно з такими рішеннями укладаються до 1 жовтня року, що передує плановому.

Стаття 93. Передача коштів між місцевими бюджетами на здійснення видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів

1. Миська (міста республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення), районна рада може передати кошти на здійснення видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів згідно із статтею 89 цього Кодексу, сільській, селищній, миській (міста районного значення) раді у вигляді міжбюджетного трансферту відповідно до сільського, селищного, миського (міста районного значення) бюджету. Сільська, селищна, миська (міста районного значення) рада може передати кошти на здійснення видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів згідно із статтею 88 цього Кодексу, районній, миській (міста республіканського Автономної Республіки Крим, обласного та районного значення), селищній, сільській раді у вигляді міжбюджетного трансферту відповідно до районного, миського (міста республіканського Автономної Республіки Крим, обласного та районного значення), селищного, сільського бюджету.

2. Миська (міста республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) рада може передати кошти на здійснення видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів згідно із статтею 89 цього Кодексу, районній раді у вигляді міжбюджетного трансферту до районного бюджету. Районна рада може передати кошти на здійснення видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів згідно із статтею 89 цього Кодексу, миській раді (міста республіканського Автономної Республіки Крим

та обласного значення) у вигляді міжбюджетного трансферту до міського (міста республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) бюджету.

3. Передача коштів між місцевими бюджетами здійснюється на підставі рішень відповідних місцевих рад, прийнятих кожною із сторін, і укладання договору. Усі договори про передачу коштів між місцевими бюджетами згідно з такими рішеннями укладаються до 1 серпня року, що передує плановому.

4. Якщо інше не визначено договором, розмір переданих коштів на здійснення видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, має бути пропорційний частці користувачів гарантованими послугами в повній вартості цих послуг, розрахованих за фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості для органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, який передає ці кошти.

5. Якщо на території міста (республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення), району недостатньо бюджетних установ, інших суб'єктів господарювання комунальної власності, які забезпечують надання гарантованих послуг, визначених пунктом 2 частини першої статті 86 цього Кодексу, в обсязі, визначеному фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості, обрахований обсяг видатків на здійснення цих послуг враховується при визначенні міжбюджетного трансферту бюджету, з якого утримуються бюджетні установи, що надають гарантовані послуги.

Стаття 101. Міжбюджетні трансферти між місцевими бюджетами

1. Міські (міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) і районні ради можуть передбачати у відповідних бюджетах дотації вирівнювання бюджетам районів у містах, бюджетам сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення (крім бюджетів місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти), а також кошти, що передаються з таких бюджетів до міських (міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) і районних бюджетів.

2. Верховна Рада Автономної Республіки Крим та місцеві ради можуть передбачати у відповідних бюджетах такі види міжбюджетних трансфертів:

1) субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування;

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

3) субвенції на проведення видатків бюджетів місцевого самоврядування, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;

4) субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування;

5) додаткові дотації та інші субвенції.

Умови надання субвенцій, зазначених у цій частині статті, визначаються відповідним договором сторін, якщо інше не встановлено цим Кодексом.

3. Міжбюджетні трансферти між районним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування визначаються відповідно до цього Кодексу з урахуванням таких вимог:

1) дотація вирівнювання з районного бюджету до бюджету місцевого самоврядування визначається як перевищення розрахункового обсягу видатків, перелік яких визначено статтею 88 цього Кодексу, над розрахунковим обсягом доходів, перелік яких визначено статтею 64 цього Кодексу. Якщо розрахунковий обсяг доходів бюджету місцевого самоврядування, визначений статтею 64 цього Кодексу, перевищує розрахунковий обсяг видатків відповідного бюджету, для такого бюджету встановлюється обсяг коштів, що передаються до районного бюджету;

2) обсяг дотації вирівнювання з районного бюджету до відповідного бюджету місцевого самоврядування або обсяг коштів, що передаються із відповідного бюджету місцевого самоврядування до районного бюджету, визначається на основі Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та відповідними бюджетами місцевого самоврядування, яка затверджується Кабінетом Міністрів України, з урахуванням параметрів, визначених частиною третьою статті 98 цього Кодексу, та додаткових параметрів (коефіцієнтів пофакторного впливу, що затверджуються розпорядженням районної державної адміністрації в межах, визначених такою формулою, і визначають питому вагу кожного фактора у загальному обсязі видатків відповідних бюджетів місцевого самоврядування, але їх сумарне значення не може бути більше 1).

Індекс відносної податкоспроможності відповідного бюджету місцевого самоврядування є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності такого бюджету у порівнянні з середнім показником по зведеному бюджету району у розрахунку на одну людину (на основі даних про фактичне виконання відповідного бюджету місцевого самоврядування за три останні бюджетні періоди з урахуванням положень частини сьомої статті 98 цього Кодексу) та переглядається у порядку, визначеному частиною восьмою статті 98 цього Кодексу.

Мінімальний рівень фінансового нормативу бюджетної забезпеченості бюджетів місцевого самоврядування встановлюється у Формулі розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та відповідними бюджетами місцевого самоврядування.

Коефіцієнт вирівнювання застосовується до обчисленого за Формулою розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та відповідними бюджетами місцевого самоврядування обсягу коштів, що передаються до районного бюджету, і визначається в межах від 0,6 до 1.

Прогнозний показник обсягу доходів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, зведеного бюджету району на плановий бюджетний період не може бути більше такого показника, врахованого при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом та зведеним бюджетом району;

3) районна державна адміністрація у п'ятиденний строк від терміну, визначеного частиною восьмою статті 75 цього Кодексу, здійснює розрахун-

ки міжбюджетних трансфертів та подає їх Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній державній адміністрації для перевірки і надання висновку щодо відповідності Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та відповідними бюджетами місцевого самоврядування, а також доводить такі розрахунки до відома відповідних органів місцевого самоврядування.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна державна адміністрація у п'ятиденний строк з дня отримання розрахунків міжбюджетних трансфертів надає відповідний висновок районній державній адміністрації, який подається до проекту районного бюджету разом з матеріалами, визначеними частиною першою статті 76 цього Кодексу.

Обсяги міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та відповідними бюджетами місцевого самоврядування у дводенний строк з дня затвердження районного бюджету доводяться до відповідних органів місцевого самоврядування;

4) якщо рішення про районний бюджет не затверджено у термін, визначений частиною другою статті 77 цього Кодексу, рішення про встановлення обсягів міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та відповідними бюджетами місцевого самоврядування приймається Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною радою за поданням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної державної адміністрації з урахуванням вимог цього Кодексу та Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та відповідними бюджетами місцевого самоврядування.

При цьому показники міжбюджетних трансфертів, визначені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною радою, не можуть бути погіршені (обсяги дотації вирівнювання з районного бюджету до відповідного бюджету місцевого самоврядування не можуть бути зменшені, а обсяги коштів, що передаються до районного бюджету з відповідного бюджету місцевого самоврядування, не можуть бути збільшені);

5) якщо на території села, селища, міста районного значення недостатньо бюджетних установ, які забезпечують надання гарантованих послуг, визначених пунктом 1 частини першої статті 86 цього Кодексу, в обсязі, визначеному фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості, обсяг міжбюджетного трансферту для відповідного бюджету місцевого самоврядування визначається з урахуванням перерахунку кількості споживачів гарантованих послуг, здійсненого на підставі рішень відповідних місцевих рад, прийнятих кожною із сторін, і укладання договору.

Такі договори укладаються до 1 серпня року, що передує плановому. Якщо в установлений термін договори не укладено, рішення щодо перерахунку кількості споживачів гарантованих послуг приймається районною радою.

4. Положення частини третьої цієї статті поширюються на міжбюджетні відносини між міським (міста Севастополя, міста республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) бюджетом та бюджетами адміністративно підпорядкованих йому міст, сіл і селищ.

**Розвиток міжмуніципального співробітництва:
вітчизняний та зарубіжний досвід**

Автори: В.В. Толкованов, Р. Герцог, А.К. Гук,
В.О. Купрій, Е.Р. Рахімкулов

Дизайн обкладинки: Єремцов А. І.
Комп'ютерна верстка: Васюк А.Л.

Виготовлено ТОВ "ПЦ "Крамар".
м. Київ, Московський пр-т, 23, тел.: +38 044 536-04-06

Підписано до друку з оригінал-макету 30.03.2011 р.
Формат 64x45/16. Гарнітура NewtonС. Папір офсетний.
Наклад 1000 прим.