

ПОСІБНИК

З ПИТАНЬ

МІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО

СПІВРОБІТНИЦТВА

(ММС)

2010 рік

ВСТУПНЕ СЛОВО

Цей посібник з питань міжмуніципального співробітництва (ММС) було розроблено спільно Радою Європи (РЄ), Програмою розвитку ООН (ПРООН) та Ініціативою місцевого врядування (ІМВ) Інституту відкритого суспільства. Його поява саме у цей період пов'язана з тим, що місцеве самоврядування у багатьох країнах Європи має справу з проблемами, можливі варіанти вирішення яких пропонує саме ММС.

Міжмуніципальне співробітництво (ММС) є характерним для децентралізованої системи управління. Чим вищою є ступінь автономії органів місцевого самоврядування (ОМС), тим більше вони потребують співпраці і тим більше вони можуть співпрацювати.

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

ОМС 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 територію окремої громади. В окремих країнах можуть існувати законодавчі вимоги щодо надання певних послуг (напр., утилізація відходів, водопостачання, транспорт та економічний розвиток) саме у форматі ММС.

Реформи місцевого врядування у колишніх країнах соціалістичного табору інколи супроводжувались територіальною фрагментацією. ОМС базового рівня прагнули більшої незалежності, особливо, по відношенню до регіональних влад. Як би парадоксально це не було, але це прагнення до незалежності сьогодні необхідно врівноважити можливостями для співпраці.

Громади є базовим рівнем місцевого самоврядування. Це не означає, що вони завжди є занадто малими за розміром, але дуже часто не мають достатніх ресурсів для виконання усіх функцій, які від них вимагаються. Найкращим засобом посилення ресурсної бази ОМС є **партнерство та співробітництво**.

Співробітництво є дуже важливим для розвитку будь-якого суспільства та є гарним інструментом для діяльності публічних установ. Міністерства співпрацюють з університетами та науковими установами, а ОМС співпрацюють між собою. ОМС та органи державної влади щодня взаємодіють між собою у таких важливих питаннях, як освіта та водопостачання. Ця «вертикальна співпраця» є абсолютно необхідною тому, що різні органи публічної влади часто обслуговують одну і ту саму територію та, відповідно, ті самі групи населення. При цьому у своїй діяльності вони доповнюють один одного.

Теоретично, кожна громада є незалежною від своїх сусідів та має право на самоуправління. Тому не дивно, що відносини між ОМС інколи можуть бути обмеженими, причиною цього є відсутність спільних функцій; але ОМС також можуть мати лише одну спільну функцію (напр., водопостачання); у де яких випадках спільні функції ОМС можуть мати нерегулярний характер (напр., боротьба з наслідками стихійного лиха).

Одночасно досвід багатьох країн засвідчує, що ОМС ніколи не є абсолютно самодостатніми, незалежно від їх площі та чисельності населення.

Тому ММС є актуальною формою діяльності багатьох ОМС. ММС є логічним рішенням для нейтралізації наслідків нераціонального розподілу функцій та ресурсів між ОМС, недосконалої організації територіальної влади.

ОМС дуже сильно пов'язані між собою різноманітними історичними, з географічними, демографічними та культурними факторами. Вони є продуктами політичної та адміністративної організації колишніх поселень у суспільствах аграрного типу, промислових районів або міст з традиційними політичними або комерційними функціями. Але сучасний світ змінюється дуже швидко завдяки:

- новим технологіям (напр., транспорт та комунікації);
- новим економічним відносинам (напр., зменшення ролі сільського господарства та промисловості, менш тісний зв'язок між місцем проживання та місцем роботи);
- новому культурному розвитку (напр., телебачення, школи та університети, Інтернет);
- змінам у суспільному укладі (напр., відходи життєдіяльності, потреба у більшій кількості суспільних послуг);
- змінам у демографічному розвитку, коли відбувається міграція з сільських районів до міст майже без врахування адміністративних кордонів.

Традиційні підходи щодо організації діяльності ОМС не відповідають цим новим реаліям.

Окрема громада більше не є місцем, де проходить усе життя тієї чи іншої родини. Вона також вже не є місцем, де громадяни можуть отримати усі необхідні для них послуги. Підприємства, на яких працюють громадяни, можуть знаходитися в одному місці, а їх домівки, улюблені заклади культури та відпочинку, 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 діяльність ОМС та про функції, які вони мають виконувати.

ММС є частиною процесу загальної еволюції сучасного світу. Мова при цьому йде не лише про технічні або юридичні аспекти оптимального розміру адміністративних одиниць. ММС скоріш за все є відповіддю на різноманітні виклики. ММС представляє, яке потребує врахування різноманітних політичних, економічних, юридичних, фінансових, демографічних, культурних, технічних та організаційних аспектів.

ВИЗНАЧЕННЯ ММС

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 самоврядування¹).

¹ Комітет міністрів Ради Європи ухвалив Хартію у формі конвенції у червні 1985 р.

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 (ізольованої) 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 місцевих завдань та компетенцій відсутній; муніципалітети зберігають непрямий контроль над рішеннями та послугами, які є результатом співробітництва.*

Усі муніципалітети, які стикаються з подібними проблемами, отримують завдяки ММС можливість об'єднуватися та співпрацювати між собою. Рішення про співпрацю ухвалюються не через політичну актуальність питань ММС і не через те, що ММС рекомендується до впровадження міжнародними організаціями або є популярним у відповідних країнах. Причина застосування цього інструменту полягає у тому, що **ММС є ефективним засобом для отримання позитивних результатів, необхідних для громад та їх мешканців.** Сутність політики ММС полягає не у наявності спеціальних юридичних форм або механізмів фінансування. **Основними завданнями ММС є підвищення якості послуг, розвиток інфраструктури, а також підвищення ефективності діяльності окремих ОМС.** Головним мотивом, який спонукає керівників ОМС до ММС, є саме потреба у підвищенні якості муніципальних послуг або створенні певної інфраструктури.

НАВЧАЛЬНИЙ МОДУЛЬ З ПИТАНЬ МІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ВСТУП

Мета вивчення курсу “Міжмуніципальне співробітництво”

полягає у вивченні та засвоєнні поняття, змісту, основними завданнями міжмуніципального співробітництва (ММС); а також в ознайомленні із загальними тенденціями розвитку ММС в Україні та інших країнах Європи та світу.

Завдання курсу “Міжмуніципальне співробітництво”:

- Висвітлення правової природи та базових принципів ММС;
- Ознайомлення з причинами виникнення та історією розвитку ММС в Україні та інших зарубіжних країнах;
- Аналіз створення сприятливого середовища для ММС;
- Огляд (можливих) етапів ініціювання та створення ММС;
- Вивчення можливих джерел фінансування ММС;
- Характеристика правових аспектів заснування та організації діяльності ММС;
- Ознайомлення з кращими українськими та міжнародними практиками, рекомендаціями Ради Європи, інших міжнародних організацій з питань ММС.

Вимоги до знань та вмінь

Знати:

- базові принципи ММС;
- причини виникнення та основні історичні етапи розвитку ММС в Україні та інших зарубіжних країнах;
- основні інструменти створення сприятливого середовища для ММС;
- (можливі) етапи ініціювання та створення ММС;
- можливі джерела фінансування ММС;
- правові аспекти заснування та організації діяльності ММС;
- кращі українські та міжнародні практики у галузі ММС;
- рекомендації Ради Європи та інших міжнародних організацій щодо розвитку ММС;
- значення ММС для реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні;
- роль органів місцевого самоврядування та їх асоціацій щодо розвитку ММС.

Вміти:

- визначати базові принципи ММС;
- характеризувати причини виникнення та основні історичні етапи розвитку ММС в Україні та інших зарубіжних країнах;
- здійснювати аналіз та користуватись основними інструментами створення сприятливого середовища для ММС;
- залучати необхідні фінансові ресурси для розвитку ММС;
- здійснювати порівняльний аналіз кращих українських та міжнародних практик у галузі ММС;
- користуватись рекомендаціями Ради Європи та інших міжнародних організацій щодо розвитку ММС;
- аналізувати роль органів місцевого самоврядування та їх асоціацій щодо розвитку ММС.
- Користуватись правовими джерелами створення та організації діяльності ММС; міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування;
- робити аналіз кращих українських та міжнародних практик з питань ММС;
- характеризувати національне законодавство у галузі ММС;
- готувати наукові доповіді та есе з питань ММС;
- надавати (юридичні) консультації щодо розвитку ММС;
- використовувати набуті знання у практичній роботі.

ТЕМАТИЧНИЙ ПЛАН ДИСЦИПЛІНИ
«Міжмуніципальне співробітництво»
(денна форма навчання)

№ п/п	Назва теми	Кількість годин				
		Всього	Лекції	Практичн і заняття	СРС	Індивідуаль- на робота
1.	Тема 1. Вступ до ММС. Базові принципи та можливості ММС.	9	2	2	2	3
2.	Тема 2. Причини виникнення та історія розвитку ММС в Україні та інших європейських країнах. Кращі українські та міжнародні практики у галузі ММС	9	-	2	4	3
3.	Тема 3. Створення сприятливого середовища для ММС	9	2	2	2	3
4.	Тема 4. Ініціювання ММС	10	2	2	4	2
5.	Тема 5. Правові аспекти ММС	10	4	2	2	2
6.	Тема 6. Фінансування ММС	12	4	4	2	2
7.	Тема 7. Відповідальність та процедура заснування ММС	13	4	2	4	3
8.	Всього	72	18	16	20	18

ПЛАН ЗАХОДІВ

щодо розвитку міжмуніципального співробітництва (ММС) у 2010 р.

№	Назва заходу	Термін виконання
1.	Утворення робочої групи з питань розвитку ММС.	серпень
2.	Проведення установчого засідання робочої групи з питань розвитку ММС.	серпень
3.	Аналіз кращих європейських та українських практик впровадження ММС.	липень - серпень
4.	Проведення національного та регіональних навчальних семінарів з питань ММС, формування національного пулу партнерів з питань ММС (відповідно до окремого плану).	серпень-листопад
5.	Підготовка проекту адаптованого українського посібника з питань ММС на основі впровадження Діагностичного інструментарію Ради Європи з питань ММС.	вересень
6.	Підготовка методичних рекомендацій з питань розвитку ММС в Україні.	вересень
7.	Проведення Всеукраїнських слухань, форумів за участю представників органів місцевого самоврядування та їх асоціацій з питань ММС (відповідно до окремого плану).	вересень-жовтень
8.	Організація навчальних поїздок з питань вивчення зарубіжного досвіду з питань ММС	вересень-жовтень
9.	Проведення національного та регіонального круглих столів з питань інформування представників органів місцевого самоврядування, інших партнерських організацій щодо важливості розвитку ММС та основних напрямів роботи з цього питання (відповідно до окремого плану).	вересень-листопад
10.	Підготовка та впровадження на базі Академії муніципального управління навчального модулю з питань міжмуніципального співробітництва.	жовтень
11.	Відбір пілотних громад з впровадження Діагностичного інструментарію Ради Європи з питань ММС.	листопад
12.	Друк навчально-методичного посібника питань ММС.	листопад
13.	Проведення Загальнонаціональної конференції з питань ММС, представлення результатів діяльності у 2010 році та обговорення плану роботи на 2011 рік	грудень

Секретар робочої групи

О.Ю. Бондар