



ОДЕСЬКИЙ ЦЕНТР РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

вул. Канатна, 72, м. Одеса, 65000, тел. +380972196893, +380677016857, e-mail: odesa@lgdc.org.ua

У серпні-вересні представники органів місцевого самоврядування Одеської області відвідали країни Євросоюзу з навчальними візитами, під час яких вивчали питання утилізації твердих побутових відходів, міжмуниципального співробітництва, реалізації політики стосовно національних громад тощо. Візити відбулися за підтримки Програми «U- LEAD з Європою» та Одеського Центру розвитку місцевого самоврядування. У цьому виданні розповідається про результати поїздки та отриманий їх учасниками досвід, що може стати в нагоді органам місцевого самоврядування.

Від теорії – до практики: тематичні навчальні візити представників ОТГ Одещини до країн ЄС

Для чого потрібне міжмуниципальне співробітництво?

З початком процесів децентралізації в Україні надходження коштів до місцевих бюджетів вагомо збільшується. Це дає змогу потроху відновлювати наявну в населених пунктах інфраструктуру, ремонтувати освітлення та водогони, об'єкти соціальної сфери тощо. Але існують певні проблеми (особливо в сільській місцевості), які сільським, селищним та міським радам не вдається вирішити навіть за умови суттєвого збільшення надходжень. І це може бути спричинено не лише нестачею коштів, але й відсутністю необхідних кваліфікованих кадрів, відповідних інфраструктурних об'єктів тощо.

З прийняттям у червні 2014 року Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (далі – Закон) з'явилася можливість об'єднувати фінансові, кадрові та інфраструктурні ресурси та можливості різних громад задля вирішення спільних проблем або завдань. За Законом співробітництво може відбуватись між двома або більше територіальними громадами з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень. При цьому не важливо, чи є такі громади об'єднаними, чи ні; чи межують вони між собою, чи ні; чи знаходяться вони в одному районі, чи в різних тощо.

Міжмуниципальне співробітництво має відбуватись на підставі укладених органами місцевого самоврядування договорів у визначених Законом формах, зокрема:

1. **Делегування** одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;
2. Спільне **фінансування (утримання)** підприємств, установ та організацій комунальної форми власності - інфраструктурних об'єктів;
3. **Утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій** - спільних інфраструктурних об'єктів;
4. **Реалізація спільних проектів**, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;
5. **Утворення спільного органу управління** для спільного виконання визначених законом повноважень.

Зазначені договори мають розроблятися відповідно до Наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад» від 27.08.2014 № 233 та після їх підписання підлягають внесенню у Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад, що ведеться Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Станом на 8 жовтня 2018 року в Україні укладено 263 договори міжмуниципального співробітництва, в якому беруть участь 1050 громад. Та найбільш поширено цей інструмент використовується в Полтавській області (32% від усіх укладених договорів).

Серед найбільш популярних сфер застосування міжмуниципального співробітництва є вирішення проблеми екологічного напрямку (поводження з твердими побутовими відходами, водопостачання, енергозбереження), організація пожежної охорони. Останнім часом багато договорів укладається для налагодження якісного обслуговування населення закладами охорони здоров'я та з питань надання адміністративних послуг.

Напрямок співробітництва	% від загальної кількості
Поводження з відходами, водопостачання, інші питання екології	21,1
Безпека та пожежна охорона	12,0
Ремонт та утримання доріг місцевого значення	12,0
Благоустрій	11,3
Освіта (у т.ч. ремонт приміщень)	10,5
Медицина (у т.ч. ремонт приміщень)	9,0
Адміністративні послуги	7,5
Спорт	3,8
Соціальні послуги	1,5
Транспортне сполучення	1,5
Газопостачання	1,5
Архівні установи	1,5
Культура, туризм	2,2
Швидкісний Інтернет	0,8
Інші	3,8

Серед форм співробітництва найбільш популярною стала реалізація спільних проектів (75,2% від загальної кількості).



За Законом, організація співробітництва має відбуватись за чіткою процедурою у декілька етапів:

- Ініціювання співробітництва;
- Переговори про організацію співробітництва;
- Підготовка проекту договору відповідною комісією, до складу якої входять у рівній кількості представники усіх суб'єктів співробітництва;
- Громадське обговорення та схвалення проекту договору про співробітництво;
- Укладення (підписання) договору про співробітництво.

При цьому, якщо громади оберуть для себе форму співробітництва у вигляді реалізації спільних проектів, ця процедура може бути значно спрощена. 🇪🇺



МІЖМУНІЦИПАЛЬНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО: АВСТРІЙСЬКИЙ ДОСВІД

У серпні-вересні цього року представники об'єднаних територіальних громад різних областей України, зокрема й Одеської, побували з навчальними візитами в Австрії, де вивчали питання поводження з твердими побутовими відходами, міжмуниципального співробітництва (ММС), організації роботи та функціонування органів місцевого самоврядування. Поїздки відбулися за підтримки Програми «U-LEAD з Європою» та Одеського Центру розвитку місцевого самоврядування.

Одещину представляли голови п'яти ОТГ: Балтської – Сергій Мазур, Березівської – Валерій Григораш, Біляївської – Михайло Бухтіяров та Великомихайлівської – Тетяна Жарська.

Цікавим виявився досвід Австрії у сфері міжмуниципального співробітництва, адже відповідні угоди місцеві комуни (об'єднання декількох населених пунктів приблизно за тими ж принципами, що українські ОТГ) укладають у найрізноманітніших сферах.

Так, ММС у цій країні мають відповідати декільком вимогам: не завдавати шкоди функціям зацікавленого владного органу громад, коли йдеться про виконання доручених йому органом державного управління завдань; відповідати інтересам громади з точки зору доцільності, ефективності і рентабельності.

Найбільше угод укладено у царині утилізації відходів, адже вивезенням та переробкою сміття в країні займаються винятково приватні компанії з великими потужностями, які потребують чималих обсягів сировини для постійної переробки. В середньому це 100 тисяч тонн сміття на рік або більше. Оскільки жодна з комун не продукує стільки відходів, то ситуацію вирішують саме угоди про міжмуниципальне співробітництво: заводи обслуговують відразу декілька десятків комун, повністю забезпечуючи їх потреби. Крім того, завдяки чималим прибуткам підприємств, муніципальна влада досить рідко змушена підвищувати тарифи для населення.

Друга сфера, де часто діють угоди про ММС, - каналізація та водовідведення. Австрійські комуни укладають угоди та створюють крупні підприємства спільної власності (аналог українських комунальних підприємств, але набагато більші). Задля рентабельності вони мають обслуговувати не менше 100-150 тисяч населення. І тому об'єднання комун у рамках угод про ММС також стає виходом у цій ситуації. До того ж, державою заборонено зливати нечистоти у вигрібні ями тощо, тому свого часу громади зіткнулися з необхідністю каналізування всіх



населених пунктів. Тепер одне підприємство спільної власності може обслуговувати декілька сотень кілометрів каналізаційних мереж і випускає близько 20 млн кубометрів очищених стоків на рік.

Третій напрямок – це безпека, зокрема пожежна. У комунах є пожежні дружини, які працюють добровільно і безоплатно. Крім того, комуни укладають угоди про ММС та обслуговуються крупними пожежними частинами, що базуються у містах і складаються з професіоналів (їх залучають за необхідності, якщо дружинникам не під силу справитися самотужки).

Четвертий за частотністю напрямок – це надання адміністративних послуг. Наприклад, реєстрація актів цивільного стану відбувається у рамках угод про ММС між декількома комунами. Відтак громадяни відвідують установи, розташовані у найбільш зручному для них містечку. Крім задоволення потреб населення, такі угоди ще й сприяють зменшенню витрат на надання адміністративних послуг у невеликих муніципалітетах.

Важливо, що після знайомства з австрійським досвідом у Біляївській ОТГ вирішили запровадити преміювання мешканців за сортування сміття.

Як пояснили в ОТГ, було вирішено відкрити пункт прийому вторсировини від мешканців громади.

«Це ідея Біляївського міського голови Михайла Бухтіярова, яка народилася після відвідування ним Австрії, де такі пункти давно працюють», – розповіли в комунальному підприємстві «Наш дім».

На даний час біляївці вже мають змогу вдома сортувати сміття та викидати його в

15 контейнерів для пластику та паперу, що встановлені в місті.

Першу партію відсортованого сміття, яку здали люди у спеціальні контейнери, вже продали. За інформацією керівника КП «Наш дім», з продажу виручили 9100 грн. Більшу частину коштів витратили на придбання комплектів чохлачів та шторки на вікна для одного з комунальних автобусів, які працюють на маршрутах громади.

Всього вдалося зібрати чотири тонни паперу та картону та 400 кг пластику. Це сміття пішло на вторинну переробку.

Наразі підприємство працює над тим, щоб збільшити кількість контейнерів для відсортованого сміття, а також планує встановити такі контейнери у Майорах та Повстанському. У найближчих планах підприємства налагодити збір скла.

«Навчальні візити до інших країн, зокрема членів Євросоюзу, котрі пройшли шлях децентралізації і секторальних реформ раніше за Україну, хоча процес реформ і є фактично нескінченним та не завершується ніколи, корисні цікавими прикладами, ідеями, які наші очільники громад можуть побачити на власні очі. Зазвичай після таких заходів голови громад розповідають, що, за їх враженнями, у країнах ЄС люди більш активно долучаються до роботи в громадах, виступають з різними ініціативами і самі зацікавлені у змінах на краще. Якщо активізувати наших громадян, то вдасться зробити не менше. І важливо, щоб ці приклади надихали на нові проекти, більш масштабні і значущі», - переконана директор Одеського Центру розвитку місцевого самоврядування Юлія Молодожен.



ЯК ВІДБУВАЮТЬСЯ СОРТУВАННЯ, ПЕРЕРОБКА І УТИЛІЗАЦІЯ СМІТТЯ В АВСТРІЇ



Трохи більше року тому, в липні 2017-го, була завершена процедура ратифікації Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. В рамках цього документа як країни ЄС, так і наша держава взяли на себе сотні зобов'язань у різних галузях економіки, які повинні, зокрема, посилити економічну інтеграцію на основі співпраці і взаємних прав і обов'язків. Серед таких зобов'язань є і суттєві зміни екологічної політики України, зокрема в сфері управління відходами. Наша країна в рамках Директиви про відходи зобов'язалася створити так звану «ієрархію пріоритетів поводження з відходами». Це означає, що перевага повинна надаватися запобіганню утворення відходів, а головним пріоритетом стає повторне використання і переробка, а не спалювання та захоронення відходів на звалищах.

Під час навчальних візитів представників об'єднаних громад до Австрії, які відбулися за підтримки Програми «U-LEAD з Європою» та Одеського Центру розвитку місцевого самоврядування, було вивчено засадничі принципи, що застосовуються в цій країні при утилізації сміття.

Дисципліна починається на кухні

Кожен австрієць сортує сміття вдома. Привчати до цього громадян почали близько тридцяти років тому, і ця процедура давно стала звичкою. Принцип сплати за послугу вивезення відходів простий: що менше залишилося несортоване сміття, то менше треба заплатити за вивезення, оскільки платити треба тільки за несортовані відходи. Причому тариф стартує від 120 євро на місяць і вище при зарплаті в 2000 євро (мається на увазі середня зарплата у невеликих містечках).

Зазвичай вдома відокремлюють папір, картон, білий і кольоровий пластик, метал, скло, біовідходи тощо. Для цього існують різні контейнери або мішки. Чим більший контейнер, тим більше треба платити, але встановити менший неможливо, тому що існують норми і формули,



за якими обчислюється, скільки і в якому домогосподарстві на місяць виробляється сміття, тож обдурити муніципалітет не вийде.

Після того як сміття розсортоване, господарі відвозять / відносять його у спеціальні контейнери, які встановлює муніципальна влада в кожному населеному пункті. Саме їх потім забирає приватна компанія, яка обслуговує цю територію, на своє підприємство.

Завод (вивезенням / утилізацією / переробкою сміття в Австрії займаються винятково приватні компанії) сам забирає ці контейнери, очищає їх чистою водою (без хімікатів) за допомогою спеціальної установки в машині, що складається з двох ємкостей: з чистою водою і для брудної.

Утилізація і спалювання

Конкурс на право забирати і переробляти сміття компанії виграють на відкритих торгах, за тендерною процедурою. У Західній Європі чимало великих концернів, які фактично розділили між собою зони впливу і вже давно мають на оці розвиватися у східних країнах. Наприклад, одне з таких великих підприємств, яке працює в місті Кремс, вже працює у восьми країнах Євросоюзу, зокрема в сусідніх з Україною Словаччини та Румунії. І, за словами представника фірми, вона працює на ринку Східної Європи близько 15 років, подолавши труднощі на початку і маючи стабільні доходи тепер.

Після того як сміття привозять на підприємство, на нього чекає остаточне механізоване сортування, пакування і подальший розподіл. Наприклад, пластик, папір і картон пресують, тюкують і відправляють на переробку. Такі відходи як лампочки або холодильники відправляються на спеціалізовані підприємства, де їх утилізують без шкоди для навколишнього середовища. Так само роблять з медичними відходами з лікарень (шприци, інструменти тощо).

Цікаво, що близько 60% пластика йде на переробку, а решта 40% використовують на місцевих цементних заводах в якості альтер-

нативи дорого мінерального палива, завдяки чому з дешевлюється виробництво цементу.

Не викидають тут і будівельне сміття. Його подрібнюють на заводі і близько 60% обсягу використовують для будівництва доріг, решта захоронюється на полігонах.

Що стосується біосміття, який виробляється в сільській місцевості, то в країні давно відмовилися від масового компостування через засилля щурів. У підсумку в селах встановлюють спеціальні контейнери, які потім теж забирають і відвозять на переробні заводи для компостування в промислових масштабах. З цих відходів виготовляють спеціальні ґрунти для органічного сільського господарства, оскільки в Західній Європі намагаються мінімально використовувати гербіциди, а нерідко і зовсім переходять на органічне землеробство - тут компост і знаходить своє застосування.

Все, що заводи не змогли переробити самі або віддати іншим, вони транспортують на сміттєспалювальні підприємства. Спалюючи відходи, заводи виробляють теплову та електроенергію, яка повертається у громади. Заводи забезпечені необхідним обладнанням, яке не дозволяє забруднюючим речовинам потрапляти в атмосферу, а один з найстаріших заводів у Відні працює досі просто в місті, становлячи собою заодно ще й пам'ятник архітектури.

Шлаки від спалювання той же сміттєпереробний завод повинен самостійно забрати і захоронити на своєму полігоні разом з тими залишками будівельного сміття, які не вдалося переробити.

Зарплати, техніка й інтерес до України

Зарплати на сміттєпереробних заводах приблизно на середньому рівні. Оскільки в Австрії оплата праці визначається відповідно до тарифних угод з впливовими профспілками, а сміттєпереробні підприємства належать до транспортної галузі, то мінімальна заробітна плата становить тут 1600 євро на місяць.

Інтерес для українських муніципалітетів могла б викликати техніка. На австрійських заводах автопарк оновлюється кожні вісім років, а все, що відпрацювало цей термін, реалізують на різних розпродажах з великими знижками. Сміттєві контейнери оновлюють трохи рідше - кожні десять років.

В Європі переробка сміття - високорентабельний бізнес з високою конкуренцією. Наприклад, Німеччина закуповує сортоване сміття у Великобританії, щоб спалювати його на своїх заводах, яким не вистачає сировини через те, що німці дуже ретельно сортують відходи.

Тому західноєвропейські бізнесмени дуже зацікавлені в нових територіях, і у них є дві основні вимоги: сортування сміття в населених пунктах і відсутність корупційних перешкод в муніципалітетах.



Місцеве самоврядування в Австрії: послуги населенню

Під час навчальних візитів представників об'єднаних громад до Австрії, які було здійснено за підтримки Програми «U-LEAD з Європою» та Одеського Центру розвитку місцевого самоврядування, їх учасники мали змогу поспілкуватися з бургомістрами – очільниками органів місцевого самоврядування. Так, бургомістр комуни (до певної міри це своєрідний аналог української об'єднаної територіальної громади) Россац-Арнсдорф в долині Вахау, Еріх Польц розповів про те, як влаштоване місцеве самоврядування у цій країні та які його функції і завдання.

Про депутатів, мерів, зарплати і повноваження

До складу австрійської громади Россац-Арнсдорф входять чотири населені пункти, загальна чисельність населення яких ледь перевищує за 1100 жителів, що за українськими мірками дуже небагато. У самому Россаці, наприклад, живуть близько 800 осіб, а в інших населених пунктах ще менше. Втім, це не заважає їм називатися «містечками», хоча в назвах зберігається слово «дорф» – «село» по-німецьки. Кожен будиночок тут налічує 200-400 років, а долина Вахау, яка тягнеться вздовж Дунаю, є пам'ятником ЮНЕСКО. Тому головне завдання місцевих жителів – зберігати свої будиночки в зразковому порядку (до речі, ремонтувати їх зобов'язані за свій рахунок власники, котрим водночас заборонено їх зносити чи перебудовувати).

Головне заняття тутешніх бюргерів – виноробство і дохід від туристів.

Керують комуною 19 депутатів, четверо з яких – старости – відповідають за порядок у населених пунктах, що входять до складу комуни. Один з них – бургомістр всієї комуни, Еріх Польц, – його вибирають не жителі, а самі депутати терміном на п'ять років.

В апараті мерії на постійній основі працюють дві людини, а господарськими справами займаються троє робітників. І якщо на перший погляд такий штатний розклад викликає подив, то, взявши до уваги чисельність населення, все стає на свої місця: в українському селі на тисячу чоловік виконками, як правило, такі ж або не набагато більше.

До повноважень місцевої влади належить отримання місцевих зборів – це оплата за водопостачання та водовідведення, за вивезення сміття та утримання кладовищ (на відміну від українських реалій, в Австрії кожен житель зобов'язаний сплачувати збір за утримання місцевих цвинтарів). Крім того, мерія займається утриманням вуличного освітлення, ремонтом місцевих доріг, прибиранням території та іншими господарськими справами.



Бургомістри працюють на громадських засадах, тобто, без зарплати:

«Я винороб, займаюся цим бізнесом, як і всі тут, з цього і живу», – пояснює Е. Польц.

Щоправда, держава передбачає для бургомістрів і депутатів певну компенсацію експлуатаційних витрат (що саме це може бути, прописано в законодавстві):

«У депутатів в місяць виходить 70-80 євро компенсації робочих витрат, у старост – по 200-300, у мене – 1800», – пояснив мер.

Втім, співробітники мерії комуни, які працюють на зарплату, на руки отримують близько 2000 євро.

Соціальна інфраструктура і доходи

На території Россац-Арнсдорфа є один дитсадок приблизно на 20 дітей, однак зарплату співробітникам платить федеральна земля, тобто, вищий орган місцевого самоврядування. Є і початкова школа, а ось старші діти щоранку їздять в основну школу до більшого міста, причому на рейсовому автобусі.

«У нас це давно усталена практика, тому ніяких проблем. Вставати треба о 6-й ранку, о 7-й – на автобус, щоб встигнути на перший урок», – пояснює очільник комуни.

Що стосується медичного обслуговування, то на місцях є сімейний лікар, який або надає допомогу сам, або дає направлення до лікарні федеральної землі, – власне, за тією ж схемою, що зараз вибудовується в Україні в рамках медичної реформи.

А ось такого рівня фінансової децентралізації, як в Україні, в Австрії нема.



Власні доходи комуни, в першу чергу, складаються з податку на нерухомість. Податок на доходи фізосіб, які в українських громадах якраз є бюджетоутворюючими, тут в основному йдуть до державної скарбниці, а громади отримують лише малу їх частину. Також у місцевий бюджет йдуть збори за воду, каналізацію і вивезення сміття, податок на собак та ще невеликий відсоток від туристичного збору. Таким чином, за словами мера, левову частину коштів громади віддають державі, натомість отримуючи певні дотації.

Що ж стосується адміністративних послуг, то Россац-Арнсдорф за прикладом інших комун підписав договір про міжмуніципальну співпрацю з низкою інших комун, які всі разом створили єдиний центр (аналог наших РАЦСів і Центрів надання адмінпослуг). Тут громадяни отримують необхідні документи і послуги.

Цікава в Австрії система пожежогасіння та безпеки. Пожежні у комунах – це добровільні дружинники, які працюють в інших сферах, але їх зобов'язані негайно відпускати з роботи, якщо надійшов сигнал про пожежу. Влада забезпечує їх обладнанням і транспортом, а вчитися, проходити постійну перекваліфікацію і рятувати людей вони повинні самі.

«Це дуже почесно насправді, так що стати дружинником прагнуть багато людей. А ось вже в федеральній землі працюють професійні рятувальники, які отримують зарплату, це їх основна діяльність», – розповідає мер.

