



HOVERLA PHOTO

# ПРАКТИЧНИЙ ПОРАДНИК ДЛЯ ПРЕДСТАВНИКІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПО НАЛАГОДЖЕННЮ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

# ПРАКТИЧНИЙ ПОРАДНИК ДЛЯ ПРЕДСТАВНИКІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПО НАЛАГОДЖЕННЮ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

(ПІДГОТОВЛЕНО НА ДОПОМОГУ УЧАСНИКАМ НАВЧАЛЬНИХ ТРЕНІНГІВ В  
РАМКАХ ПРОЕКТУ USAID «ГОВЕРЛА»)

Співробітництво територіальних громад (далі - СТГ) дозволяє його учасникам на договірних засадах об'єднувати свої зусилля та ресурси для спільного вирішення питань місцевого значення. Переваги, які закладені в основі СТГ, сприяють посиленню інституційної спроможності громад, допомагають розвивати інфраструктуру, покращувати благоустрій та підвищувати якість послуг, що надаються населенню. Тобто налагоджене співробітництво дозволяє робити очевидні та вимірні речі у тих чи інших сферах життєдіяльності територіальних громад на користь їх жителів.

Як же правильно користуватися цими механізмами, яких помилок бажано уникати, як ефективніше налагодити роботу своєї місцевої ради спільно з її партнерами? Саме на ці запитання допоможе знайти відповіді даний poradnik.

## 1) ЗАКОНОДАВЧІ ОСНОВИ СТГ. КОРИСНІ ПОСИЛАННЯ.

На даний час у сфері СТГ діє чітко визначене законодавство, яке надає правове визначення співробітництва, передбачає 5 форм його реалізації, встановлює етапність його запровадження та чітку процедуру проходження кожного з етапів для започаткування реалізації спільних ідей для кількох громад.

Основні законодавчі засади та корисні посилання:

- Відповідно до частини другої статті 142 Конституції України 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.
- Основним і визначальним законодавчим актом є прийнятий 24.07.2014 р. Закон України «Про співробітництво територіальних громад», режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> Практичний коментар даного закону додається за посиланням
- <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2015/12/komentar.pdf>
- У розвиток положень Закону — інші нормативні документи.
- Наказ Мінрегіону від 15.08.2014 р. № 225 «Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад», режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1065-14#n13>
- Реєстр усіх договорів про співробітництво, який постійно оновлюється: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reyestr/>
- Наказ Мінрегіону від 27.08.2014 р. № 233 «Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад», що значно полегшує процес їх підготовки, режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0233858-14#Text>

- На допомогу представникам ОМС розроблені відповідно і «Методичні рекомендації щодо практичного використання примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад» <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/spivrobitnytstvo/metodichni-rekomendatsiyi-shhodo-praktichnogo-vikoristannya-primirnih-form-dogovoriv-pro-spivrobitnytstvo-teritorialnih-gromad/>
- Актуальні матеріали з питань співробітництва територіальних громад у розділі «Співробітництво територіальних громад» сайту Мінрегіону, режим доступу: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/spivrobitnytstvo>
- Актуальні посібники та методичні рекомендації щодо співробітництва територіальних громад у різних сферах — у бібліотеці порталу «Децентралізація», режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/cooperation/library>
- Брошура «Співробітництво територіальних громад (бібліотечка місцевого самоврядування)» — за посиланням [http://gurt.org.ua/uploads/news/2014/11/25/1\\_spivrobitnytstvo\\_teritorial'nih\\_gromad.pdf](http://gurt.org.ua/uploads/news/2014/11/25/1_spivrobitnytstvo_teritorial'nih_gromad.pdf)

Разом із тим, організація співробітництва територіальних громад та особливо процес реалізації таких ініціатив не може відбуватися без урахування іншого законодавства, оскільки питання, які громади намагаються вирішити спільно, лежать у площині забезпечення різних сфер життєдіяльності громади, що регулюються відповідним законодавством. Так, у процесі становлення СТГ необхідно керуватися Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Цивільним, Господарським кодексами України та іншими актами законодавства, що регулюють правовідносини у відповідній сфері, в якій передбачається запровадження СТГ.

## **2) АКТУАЛЬНІСТЬ ДЛЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НАЛАГОДЖЕННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА В СУЧАСНИХ УМОВАХ:**

- завершився процес об'єднання громад шляхом їх укрупнення, новообрані у 2020 р. органи місцевого самоврядування яких отримали більше повноважень і відповідних ресурсів для їх виконання, що надало значно ширші можливості для налагодження тривалого і різностороннього співробітництва з іншими територіальними громадами;
- недонадходження до місцевих бюджетів територіальних громад, обумовлене військовою агресією РФ та боротьбою з COVID-19,, вимагає від органів місцевого самоврядування ефективного і раціонального використання наявних коштів і ресурсів та є важливим аргументом для ширшого впровадження інструментів співробітництва;
- збільшення кількості отримувачів адміністративних, освітніх, соціальних, медичних та інших послуг у громадах за рахунок внутрішньо переміщених осіб може потребувати об'єднання зусиль кількох громад для їх оптимального вирішення;
- необхідність максимально ефективного використання потенційної міжнародної фінансової допомоги, неможливість одночасного вирішення всіх проблем з відновлення інфраструктури в громадах, на територіях яких велися активні бойові дії (пошкодження та знищення шкіл чи медзакладів на територіях суміжних громад);

- важливість урахування європейської практики використання міжмуніципального співробітництва у діяльності громад;
- можливі перспективи для вирішення проблемних питань за рахунок коштів європейського співтовариства потребуватимуть об'єднання зусиль територіальних громад з урахуванням форматів їх співробітництва

### **3) УМОВИ В ГРОМАДІ ДЛЯ НАЛАГОДЖЕННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА, НЕОБХІДНІ УПРАВЛІНСЬКІ НАВИЧКИ КОМАНДИ**

Наявна нормативна база та значна кількість аналітично-методичних матеріалів стосовно СТГ дозволяють органам місцевого самоврядування широко запроваджувати інструменти СТГ у своїй діяльності. Проте для організації такого співробітництва і його ефективного впровадження в кожній територіальній громаді, безумовно, мають бути створені належні умови. Це завдання сьогодні є актуальним для керівництва кожної громади, незалежно від того, чи впроваджувалися нею чи ні інструменти СТГі.

Якщо не створити таких належних умов для організації та реалізації СТГ, то певна частина таких інструментів кооперації зазнає фіаско ще на підготовчому етапі, а деякі співробітництва, навіть будучи документально оформленими (підписані сторонами, зареєстровані Мінрегіоном), можуть так і не розпочатись.

Такими умовами для організації та реалізації СТГ можна вважати наступні:

- кадрове забезпечення - підготовка в громаді групи фахівців (а не одного спеціаліста по роботі з проектами !!!) з належним рівнем фаховості за напрямом “співробітництво територіальних громад” та “проектний менеджмент”;
- ресурсне забезпечення - наявність мінімально достатніх фінансових, матеріальних та інфраструктурних ресурсів для започаткування співробітництва;
- наявність соціально-політичної консолідації між керівництвом громад та депутатським корпусом відповідних місцевих рад – потенційних партнерів СТГ та їх громадськості;
- забезпечення принципу правонаступності щодо виконання умов договорів про співробітництво, що були укладені між громадами за участі голів та рад громад попередньої каденції.

Необхідні управлінські навички команди, що впроваджуватиме СТГ:

- аналітичний ресурс команди - вміння своєчасно виявляти проблеми, давати їм належну оцінку та визначати спосіб і джерела забезпечення вирішення, перетворюючи їх на конкретні завдання в площині СТГ;
- управлінська зрілість - здатність керівництва громад оперативно приймати управлінські рішення, вести конструктивний діалог, переговори та досягати спільних домовленостей;
- готовність до відповідальності - здатність керівництва громад нести соціальну чи політичну відповідальність за результати прийняття рішень підвищеної складності;
- навички кризового менеджменту - вміння виявляти недоліки та оперативно реагувати на них, вносити відповідні корективи у ситуації, коли реалізація СТГ відхиляється від передбачуваних чи запланованих параметрів;
- політична гнучкість – вміння налагоджувати діалог з представниками різних політичних сил, напрацювання чіткої системи проведення громадських обговорень, за потреби – з урахуванням он-лайн форматів.

#### **4) ПРАКТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО НАЛАГОДЖЕННЯ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ СИСТЕМОЇ РОБОТИ ПО ВПРОВАДЖЕННЮ МЕХАНІЗМІВ СПІВРОБІТНИЦТВА ТГ.**

З метою забезпечення кадрового потенціалу в громаді для налагодження СТГ рекомендується визначити в кожній сфері діяльності (наприклад освіта, медицина, соціальний захист та ін.) одну чи кілька посадових осіб - фахівців, відповідальних за цей напрям, долучити до цієї групи юриста, фінансиста і профільних заступників сільського, селищного чи міського голови, при бажанні окремих старост та депутатів відповідної місцевої ради і забезпечити для них своєчасне навчання та підвищення кваліфікації по даній тематиці.

Навчання відповідного персоналу територіальної громади можна забезпечити у партнерстві з відповідними регіональними центрами підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, проектами міжнародної технічної допомоги.

Крім традиційних навчальних заходів (тренінги, семінари) в он-лайн та оф-лайн формах доцільно по можливості використовувати організацію навчальних візитів з обміну досвідом у громаді, де інструменти СТГ реалізовано як найефективніше для ознайомлення з досвідом їх практичного впровадження. При цьому важливо бути як учасником таких поїздок, так і приймаючою стороною (в даному випадку можна отримати від гостей корисні поради та рекомендації щодо власного досвіду СТГ).

Однією з форм організації роботи в органі місцевого самоврядування в даному напрямку може бути створення постійнодіючої робочої групи з питань співробітництва територіальних громад розпорядженням сільського, селищного, міського голови (цим також може займатися і інша вже діюча робоча група з питань розвитку громади). До складу робочої групи можна ввести посадових осіб місцевого самоврядування з різних сфер, юристів, фінансистів, економістів, співголовами визначити профільних заступників (хтось з них завжди зможе бути присутнім на засіданнях робочої групи). Завданнями для групи визначити проведення навчань, здійснення аналітичної, підготовчої роботи по налагодженню співробітництва в тій чи іншій галузі, його супроводу та моніторингу. Залучення до роботи такої групи посадових осіб з різних сфер діяльності органу місцевого самоврядування дозволить системно забезпечувати та супроводжувати увесь процес СТГ, удосконалювати ті чи інші інструменти при налагодженні співробітництва у відповідній галузі.

Важливо знати: широко поширений термін «міжмуніципальне співробітництво» (ММС) здебільшого вживається як синонім терміну «співробітництво територіальних громад», проте у законодавстві він відсутній, ому недоцільно його застосовувати в офіційних документах (рішеннях ради, виконавчого комітету ради, розпорядженнях голови, договорах тощо).

Початкові кроки сільського, селищного, міського голови для налагодження СТГ:

- на основі детального аналізу необхідно чітко ідентифікувати існуючі проблеми територіальної громади в тій чи іншій галузі;
- визначити перелік питань, які потребують першочергово вирішення на основі співробітництва між громадами;
- означити широке коло потенційних партнерів з числа громад, що мають аналогічні або подібні проблеми;
- вибрати оптимальну форму співробітництва та визначити необхідні інструменти для досягнення його мети;

- налагодити внутрішню та зовнішню комунікацію з представниками територіальних громад - потенційних партнерів для співробітництва;
- для забезпечення принципу правонаступності щодо досягнутих напрацювань потенційних партнерів у тій чи іншій сфері рекомендується підписувати попередній меморандум або протокол про наміри з орієнтовним планом дій чи дорожньою картою з кроками по налагодженню співробітництва; також доцільність використання інструментів СТГ для забезпечення розвитку громади варто прописувати в її Стратегії розвитку територіальної громади.

Необхідно взяти до уваги, що цей перший підготовчий етап для налагодження міжмуніципального співробітництва не врегульований законодавчо і саме від його організації, системності в роботі представників органу місцевого самоврядування залежить подальший успіх організації співпраці між громадами в цілому.

Надалі громади проходять усі етапи налагодження співробітництва відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад».

Важливо пам'ятати, що підготовка СТГ - це постійний процес з охопленням нових сфер, пошук можливостей для вирішення складних та ресурсоємних проблем. Питання потенційного співробітництва потребує виважених підходів, вивчення економічної ситуації та врахування інших факторів, які впливають на вибір реальних партнерів, залучення сторонньої матеріальної допомоги чи експертної підтримки.

#### Деякі рекомендації для вибору форм співробітництва:

**Форма 1. Делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів.** Під делегуванням необхідно розуміти тимчасову передачу одному суб'єкту співробітництва іншими суб'єктами співробітництва власного повноваження для виконання впродовж домовленого періоду із передачею ресурсів. При виборі даної форми потрібно визначити, чи має спроможність відповідна територіальна громада - потенційний партнер для співробітництва вирішити ваше спільне завдання або чи готова ваша громада виконати спільні завдання для інших територіальних громад, а також проаналізувати потенційні вигоди усіх територіальних громад – можливих партнерів для співробітництва громад (економія коштів, зменшення собівартості послуги за рахунок збільшення кількості її отримувачів, поліпшення якості тої чи іншої послуги за рахунок її автоматизації, збільшення бюджетних надходжень за рахунок додаткових робочих місць та ПДФО тощо).

**Форма 2. Реалізація спільного проєкту** передбачає акумулювання суб'єктами співробітництва на визначений період наявних у них ресурсів та забезпечення координації діяльності з метою здійснення запланованих заходів. Ця форма є доцільною в умовах обмеженості в часі для виконання запланованого, через потребу проведення підготовчих робіт для майбутнього довготермінового співробітництва, а також у випадках, коли на початковому етапі ще не визначені майбутні форми СТГ і коли залучається велика кількість партнерів (у т.ч. не лише з числа ТГ).

**Форма 3. Спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва комунального підприємства або об'єкту інфраструктури.**

При даній формі суб'єкти співробітництва долучаються співфінансувати певне підприємство, установу чи організацію комунальної власності на обумовлених договором умовах. При виборі даної форми необхідно ознайомитись із статутом чи іншими установчими документами, напрямками його діяльності та результатами за попередній період, чітко прорахувати вигоди для громади від співробітництва. Співфінансування повинно здійснюватись згідно вимог Бюджетного кодексу України.

**Форма 4. Утворення спільного комунального підприємства або об'єкту інфраструктури.** Спільні комунальні підприємства (установи чи організації) створюються з метою реалізації спільних інфраструктурних проектів і виконання функцій, що становлять спільний інтерес.

Для здійснення співробітництва необхідно: визначити коло зацікавлених партнерів для об'єднання зусиль в певній галузі; визначити оптимальне місце розташування підприємства; врахувати можливість більшого вкладу одного з партнерів через перспективу отримання ПДФО чи інших податкових надходжень, готовність партнерів при цьому «поступитись» повноваженнями.

**Форма 5. Створення спільного органу управління:** Необхідність утворення спільного органу управління виникає у випадку фінансової неспроможності його створення лише для потреб однієї громади або з метою економії коштів. Для цього необхідно буде врахувати потреби всіх партнерів саме в такому органі, розрахувати внески сторін відповідно до затверджених стандартів чи норм, з'ясувати наявність необхідних кадрів, приміщення тощо.

## 5) МОЖЛИВІ ПОМИЛКИ В ПРОЦЕСІ НАЛАГОДЖЕННЯ СТГ ТА ШЛЯХИ ЇХ ПОДОЛАННЯ:

<i>Можливі помилки</i>	<i>Рекомендовані шляхи уникнення чи виправлення</i>
Недооцінювання можливостей та переваг співробітництва	Детально ознайомитися з кращими практиками в обраній сфері, провести ґрунтовний аналіз можливих результатів співробітництва для всіх громад-учасників співробітництва
Відсутність налагодженої командної роботи фахових спеціалістів	Згідно даних рекомендацій формалізувати роботу по налагодженню СТГ через функціонування постійнодіючої робочої групи з чітким плануванням завдань, термінів їх виконання, розподілом функцій між її членами
На попередньому етапі підготовки проблема однієї громади (ініціатора співробітництва) штучно поширюється на інші громади для обґрунтування сфери співробітництва, відсутність дотичних проблем у громадах-партнерах, що в кінцевому результаті призводить до відмови від такої співпраці;	Якісно проводити підготовчий етап налагодження співробітництва, визначати спільні проблеми для всіх громад, або різні проблеми що мають спільний шлях їх вирішення. В жодному разі не відштовхуватись виключно від потреб чи проблем своєї громади.
Ускладнення процесу громадського обговорення та затримка в отриманні висновків щодо доцільності співробітництва з боку громад-партнерів через недостатньо обґрунтований опис запланованих заходів	На стадії підготовки пропозиції щодо ініціювання співробітництва чітко прописувати мету і завдання співробітництва, належним чином обґрунтовувати заплановані заходи. ( має бути проведене правове обґрунтування

	<p>відповідно до законодавства в обраній галузі та владних повноважень ОМС, технічне обґрунтування переваги вибору обладнання чи надавача послуг на основі технічних характеристик, порівняльних даних, досвіду роботи, чітко аргументувати вибір місця для об'єкту що споруджується (ремонтується, переобладнується), підтвердження визначення переліку тих чи інших ремонтно-будівельних робіт (дефектний акт, проектно-кошторисна документація); також доцільно провести фінансовий та економічний аналіз запланованих заходів і їх можливих результатів).</p>
<p>Зовнішні чи внутрішні ризики гальмують або унеможливають процес співробітництва</p>	<p>При підготовці договору про співробітництво необхідно аналізувати можливі загальні ризики для всіх партнерів, а також специфічну ситуацію в тій чи іншій громаді, яка може негативно вплинути на реалізацію проекту в цілому, обговорювати можливі шляхи їх подолання.</p>
<p>Допущення юридичних помилок в тексті договору</p>	<p>Необхідно чітко дотримуватись законодавства в обраній сфері та при підготовці договору, не копіювати вже зареєстрований договір про СТГ без урахування специфіки відповідної своєї територіальної громади, оскільки навіть в уже зареєстрованому договорі про СТГ можуть бути помилки або не враховані зміни у законодавстві.</p>
<p>Неможливо оперативно вирішити проблему внесення змін в підписаний договір співробітництва</p>	<p>Намагайтеся прописувати в договорі про СТГ досить детально усі необхідні умови та дії, враховуйте, що внесення змін до уже зареєстрованого договору відбувається за загальними правилами, які передбачені для договорів співробітництва, із проходженням всіх етапів відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад».</p>
<p>Договір співробітництва треба підписати і зареєструвати, але можна не виконувати</p>	<p>Укладений та зареєстрований договір про СТГ повинен чітко виконуватися, бо хід його реалізації моніториться Мінрегіоном, а відповідна місцева рада зобов'язана періодично (щорічно) звітувати про здійснення співробітництва, у разі наявності договору з СТГ, що не виконується, він має бути припинений.</p>

## ВИСНОВКИ

Процес налагодження успішного співробітництва між територіальними громадами можливий при наявності системного підходу до даної роботи в кожній з них, чіткому усвідомленні наявності проблем та виробленому спільному баченні шляхів їх вирішення. При цьому важливо бути готовим до співпраці на принципах чесності та прозорості відносин при наявності взаємної довіри.



\* \* \*

Проектом USAID «ГОВЕРЛА» передбачено підтримку громад в налагодженні співробітництва, що передбачає надання інституційної підтримки громадам - проведення необхідних навчань, надання консультацій, супровід пілотних громад та їх партнерів у процесі узгодження спільних проблем і пошуку оптимальних шляхів їх вирішення, дотримання процедур та алгоритму дій органів місцевого самоврядування у встановленні співробітництва між територіальними громадами відповідно до законодавства.