



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE



## ІНФОРМАЦІЙНІ МАТЕРІАЛИ

### для керівництва територіальних громад та посадових осіб ОМС, відповідальних за організацію міжмуніципального співробітництва (в частині першочергових дій на підготовчому етапі та підготовки проектів ММС)

*Підготували: Олександр Врублевський та Ігор Стефанів, консультанти з міжмуніципального співробітництва програми DOBRE*

#### Важливість міжмуніципального співробітництва для територіальних громад:

- накопичення проблемних або невирішених питань через брак бюджетних коштів;
- швидко організоване співробітництво дозволить не тільки своєчасно вирішити те чи інше питання життєдіяльності громади, але й сприятиме отриманню досвіду, зміцненню авторитету та акумуляції коштів для вирішення у подальшому глобальніших проблем сталого розвитку громади;
- актуальність практики інших країн для переважної більшості українських громад (за кордоном територіальні громади, зазвичай, ніколи не є абсолютно достатніми, незалежно від наявної інфраструктури, площі, чисельності населення чи інших економічних та демографічних показників і як результат – більшість з них активно використовує механізми ММС);
- важливість ММС для територіальних громад сьогодні наочно підтверджується зростанням кількості зареєстрованих договорів про співробітництво після минулорічних виборів (листопад, грудень - 5 договорів, січень, лютий – 20, березень, квітень – 33, 1-7 травня – 11) (див.: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reyestr/>).

#### Головні причини чому громади ще не використовують весь спектр можливостей міжмуніципального співробітництва:

- елементарне недооцінювання можливостей співробітництва;
- недостатність необхідних знань та навичок для ініціювання співробітництва;
- відсутність спеціально підготовлених осіб з числа персоналу органів місцевого самоврядування відповідної громади;
- невпевненість у здатності самостійно (без сторонньої фахової допомоги) започаткувати та проходити усі етапи в організації міжмуніципального співробітництва;
- небажання демонструвати керівництву інших громад свої проблеми;

- присутність змагальницьких настроїв у відносинах із сусідніми громадами;
- наявність установки «кожна громада має самостійно вирішувати свої проблеми» тощо.

Під доцільністю співробітництва територіальних громад пропонується розуміти такі його прогнозовані кількісні та якісні характеристики, які передусім є економічно обґрунтованими та витратно прийнятними в контексті поставлених завдань, зумовлених наявними проблемами у тих чи інших сферах (галузях) життєдіяльності відповідних громад.

Завдяки вступу у відносини міжмуніципального співробітництва територіальні громади отримують цілу низку переваг, а саме:

- можливість об'єднувати власні ресурси задля підвищення рівня свого життєзабезпечення, адже територіальні громади разом можуть зробити те, чого вони ніколи не змогли б досягнути поодиночі. Також вони зможуть надавати нові послуги або підвищити якість тих послуг, що вже надаються своїм жителям. Варто зазначити, що в окремих країнах навіть існують законодавчі вимоги щодо надання певних послуг саме у форматі співробітництва (наприклад, утилізація відходів, забезпечення водопостачання, транспортного сполучення тощо);
  - більший за кількістю споживачів «ринок», який зменшуватиме витрати;
  - органи місцевого самоврядування громад, які є суб'єктами співробітництва можуть обмінюватись знаннями та досвідом в організації та наданні окремих послуг, що робить їх більш зручними та ефективними;
  - покращується здатність залучати інвестиції та брати участь у проєктах публічно-приватного партнерства;
  - з'являється можливість покращувати адміністративні послуги шляхом залучення більш кваліфікованого персоналу та здійснення акумуляції наявних ресурсів та мереж;
  - створюються підстави для утворення нових робочих місць та залучення інвестицій порівняно із фрагментарними діями окремих органів місцевого самоврядування.
  - посилюються переговорні позиції відповідних органів місцевого самоврядування, зокрема, з питань збільшення кількості користувачів/отримувачів послуг;
  - збільшує «власні» інвестиційні ресурси громад шляхом об'єднання їх з обмеженими фінансовими ресурсами інших громад;
  - підвищує рівень довіри серед потенційних кредиторів та здатність залучати зовнішнє фінансування як від держави, так і від приватних партнерів (завдяки покращенню співвідношення між витратами та вигодами реалізовуваних проєктів).
- Міжмуніципальне співробітництво дозволяє на договірній основі не лише об'єднувати свої зусилля та ресурси для вирішення питань місцевого значення, але й розвивати інфраструктуру, покращувати благоустрій та підвищувати якість надаваних у громадах послуг. Іншими словами, робити очевидні і вимірні речі для жителів своїх територіальних громад у тих чи інших галузях (сферах), що належать

до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів.

При цьому для налагодження ММС керівництво ТГ має зробити наступні важливі початкові кроки:

- чітко ідентифікувати власні проблеми;
- визначити перелік питань, що підлягають невідкладному вирішенню на основі міжгромадівської кооперації;
- намітити широке коло потенційних партнерів;
- вибрати оптимальну форму співробітництва та визначити інструментарій для виконання поставлених завдань.

Окремі рекомендації для вибору форм співробітництва:

**1) делегування виконання завдань:** тут потрібно визначити чи здатний потенційний партнер вирішити ваше спільне завдання (варіант 1) або чи готова ваша громада виконати спільні завдання для інших ТГ (варіант 2), а також проаналізувати переваги всіх громад (економія коштів, зменшення собівартості послуги за рахунок збільшення кількості її отримувачів, збільшення бюджетних надходжень за рахунок додаткових робочих місць та ПДФО);

**2) реалізація спільного проєкту:** 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 ММС і коли залучається велика кількість партнерів (у т.ч. не лише з числа ТГ)

**3) спільне фінансування чи створення комунального підприємства чи об'єкту інфраструктури:**

- визначення кола зацікавлених партнерів для об'єднання зусиль в певній галузі;
- пошук оптимального механізму вирішення проблеми: використання можливостей існуючого комунального підприємства (об'єкту інфраструктури) чи створення нового;
- при створенні нового – варто врахувати оптимальне місце його розташування, можливість більшого вкладу одного з партнерів через перспективу отримання ПДФО чи інших податкових надходжень, готовність партнерів при цьому «поступитись» повноваженнями.

**4) створення спільного органу управління:** 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.

З актуальними матеріалами щодо організації міжмуніципального співробітництва в контексті підготовчого етапу можна ознайомитися за цими посиланнями:

■ **ПРАКТИЧНИЙ КОМЕНТАР** Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р. № 1508-VII (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 34, ст.1167)

<http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2015/12/komentar.pdf>

<https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/spivrobitnytstvo/praktichniy-komentar-do-zakonu-ukrayini-pro-spivrobitnitstvo-teritorialnih-gromad/>

■ **Співробітництво територіальних громад (бібліотечка місцевого самоврядування). Київ, 2014.- 56 с. (брошура двічі перевидавалася у 2015 та 2018 рр. Сумарний тираж 6000 прим.)**

[http://gurt.org.ua/uploads/news/2014/11/25/1\\_spivrobitnitstvo\\_teritorial'nih\\_groma\\_d.pdf](http://gurt.org.ua/uploads/news/2014/11/25/1_spivrobitnitstvo_teritorial'nih_groma_d.pdf)

<https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/376/2018.pdf>

<https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/376/2018.pdf>

### ОПИС ТИПОВИХ ПОМИЛОК,

яких припускаються розробники проєктів (у т.ч на основі ММС)

**Ідентифікація проблеми з врахуванням особливостей ММС. Формулювання назви, мети та завдань проєкту**

Для підготовки грантової заявки по проєкту, що передбачає міжмуніципальне співробітництво має бути чітко визначена проблема (негативна ситуація, незадоволена потреба), що стосується всіх громад - учасників партнерства. Іноді такі проблеми можуть дещо відрізнятися, але мати спільний спосіб вирішення.

Проблема має бути локалізована до території учасників міжмуніципального співробітництва, окреслені основні причини її виникнення.

Зазначена проблема (проблеми) має бути вирішена у визначений реальний строк власними силами партнерів за визначені обмежені кошти бюджету проєкту.

Можливі помилки:

а) багатослівне і заплутане визначення необхідності та важливості проєкту для всіх партнерів;

б) проблема однієї громади (основного заявника) штучно поширюється на інші громади для обґрунтування ММС, відсутність дотичних проблем у громадах партнерах;

в) неактуальність, незрозумілість проблеми для представників суспільства даних територій (що ускладнить процес громадського обговорення і схвалення);

г) замість проблеми описуються методи її вирішення.

Мета проєкту є описом ситуації, яка настане у всіх громадах-партнерах, коли проєкт буде реалізовано відповідно до визначеного плану дій. Якщо проблеми для вирішення в цих громадах дещо відрізнялись, то мета проєкту може включати

кілька складових, що демонструють вирішення (або часткове вирішення) всіх цих проблем.

Завдання — це поетапні віхи, які мають бути реалізовані в ході діяльності з реалізації проєкту. Розробляючи завдання проєкту, треба дотримуватися такої схеми міркувань: від загального — до часткового, від проблеми — до мети (загальних цілей) і завдань (конкретних цілей) та методів.

Для того щоб була можливість зіставити результати із завданнями, останні слід формулювати за вимогами «SMART». Отже, завдання мають бути:

- **S** (specific) — конкретними, що відповідають певній проблемі;
- **M** (measurable) — вимірюваними, повинна бути наявна можливість кількісно оцінити очікувані результати;
- **A** (achievable) — амбіційними, але досяжними;
- **R** (realistic) — реалістичними;
- **T** (timed) — визначеними у часі.

Можливі помилки:

- а) невідповідність мети проєкту цілям;
- б) невідповідність мети проєкту цілям донора;
- в) розпливчасті (нечіткі) формулювання;
- г) сукупність поставлених у проєкті завдань не являє собою основної мети проєкту;
- ж) нереальна мета або завдання, які не можуть бути реалізовані (у рамках одного даного проєкту).

**Обґрунтування проєкту (необхідність правового та фінансового аналізу, особливості техніко-економічного обґрунтування для різних сфер діяльності)**

Опис отриманих кількісних та якісних показників як результатів використаних інструментів аналізу через свій неоднозначний зміст та послідовність викладення не завжди обґрунтовують проєкт в цілому чи його окремі складові. Через це вони не можуть виконувати функцію аргументів та переконувати в доцільності тих чи інших висновків розробника проєкту.

Місце та роль ММС тут іноді не описується взагалі, а якщо і описується, то надто загально або безвідносно контексту «головного стержня» проєкту. Це може мати місце й у тому випадку, коли частина проєктних заходів спрямовуватиметься на досягнення проміжних цілей чи навіть мети проєкту в цілому саме завдяки формату співробітництва. Досить часто таких помилок припускаються розробники проєктів у сфері управління відходами. Для обґрунтування доцільності того чи іншого проєкту його розробник іноді замовляє техніко-економічне обґрунтування (ТЕО), вартість робіт з розроблення якого не є співмірним із загальною вартістю самого проєкту (наприклад, ТЕО реконструкції полігону відходів чи його будівництва з альтернативою місця розміщення).

Особливості обґрунтування проєктів міжмуніципального співробітництва:

- правове обґрунтування відповідно до чинного законодавства в обраній галузі та владних повноважень;
- необхідно охарактеризувати переваги чи потребу застосування для реалізації проекту механізму міжмуніципального співробітництва;
- технічне обґрунтування:
  - переваги вибору обладнання чи надавача послуг на основі технічних характеристик, порівняльних даних, досвіду роботи;
  - чітка аргументація місця вибору об'єкту що споруджується (ремонтується, переобладнується);
  - підтвердження визначення переліку тих чи інших ремонтно-будівельних робіт (дефектний акт, проектно-кошторисна документація) ;
  - підтвердження необхідності проведення заходів з енергоефективності (проведення енергоаудиту);
- проведення фінансованого аналізу (аналізується фінансовий план проекту, отримання доходів чи прибутковість, ефективність заходів що впроваджуються);
- проведення економічного аналізу (проводиться для оцінки інфраструктурних проектів, які не приносять доходів, прораховуються економічні вигоди від проведених заходів в розрізі громад-учасників ММС, оцінюється вплив на економічний розвиток громад чи регіону).

### **Методи реалізації проекту**

У розділі Методи не завжди описуються саме ті види діяльності або заходи, які потрібно буде здійснити для одержання запланованих результатів за допомогою наявних і запитуваних ресурсів. Якщо види діяльності або заходи і описуються, то роз'яснення змісту обраної стратегії в контексті обраної форми співробітництва залишається не розкритим або розкритим неповністю. Те ж саме стосується й питання обґрунтування обрання відповідної стратегії з-поміж інших можливих стратегій. Поруч з цим, іноді можуть мати місце випадки недотримання логіки у послідовності опису необхідних видів діяльності та/чи заходів, які планується здійснити в рамках запланованого міжмуніципального співробітництва.

У проектах, які передбачають часткове чи повне вирішення питань місцевого значення за допомогою інструментів міжмуніципального співробітництва, останні не зазначаються як методи реалізації таких проектів.

### **Цільові групи та бенефіціари проекту в контексті міжмуніципального співробітництва**

Під цільовою групою прийнято розуміти те середовище та/чи ситуацію, на зміну яких спрямовуватиметься проект. Це можуть бути майбутні учасники заходів у рамках проекту, одержувачі нових чи удосконалених послуг тощо. Натомість бенефіціари – це безпосередні адресати допомоги, інакше кажучи, певна, обмежена кількість юридичних або фізичних осіб, соціальних груп, яка отримує певні вигоди, що виникатимуть у результаті реалізації проекту. Тому у цьому розділі мають бути максимально чітко зазначені не тільки цільова група та бенефіціари, але й кількість учасників проектних заходів, а також принципи їх добору.

Що стосується визначення цільових груп проекту на основі міжмуніципального співробітництва та його бенефіціарів, то тут найпоширенішою помилкою є змішування цих понять або наповнення їх змістом, який хоча і включає ті чи інші передбачувані кількісні та якісні показники, втім, не дає однозначно зрозуміти на кого спрямовуватиметься проект та хто від його реалізації має отримати конкретні вигоди. Поруч з цим, іншими помилками у цьому розділі також можуть бути:

- недостатня обґрунтованість чисельності цільової групи;
- неузгодженість чисельності цільової групи із строками виконання проекту;
- відсутність механізму забезпечення участі в проекті цільових груп та кінцевих бенефіціарів.

### **Ризики в реалізації проектів ММС, шляхи їх мінімізації. Особливості опису очікуваних результатів**

Працюючи над проектом, слід урахувати, що на можливість його реалізації, навіть за умови виділення грантових коштів, впливатиме низка зовнішніх чинників. Тому його розробники мають робити припущення щодо умов, які не підлягатимуть контролю з їхнього боку (ризиками). Виявлення та правильна кваліфікація таких припущень є одним із найскладніших аспектів розроблення проекту. Виходячи з цього, у розділі «Ризики» слід зазначити можливі механізми, які б дозволили уникнути негативного впливу зовнішніх чинників або мінімізувати його.

При підготовці проектів міжмуніципального співробітництва необхідно аналізувати можливі загальні ризики для всіх партнерів, а також специфічну ситуацію в тій чи іншій громаді, яка може негативно вплинути на реалізацію проекту.

Реалізація проекту з ММС повинна мати на виході одержання конкретних позитивних змін для кожної громади-учасника такого співробітництва.

Ці очікувані результати можуть бути короткостроковими, середньостроковими (наслідки) та довгостроковими. Сам факт налагодженого міжмуніципального співробітництва в одній сфері може мати своїм наслідком те, що подібне співробітництво між цими партнерами і позитивні зміни можуть в перспективі мати місце і в інших галузях (на основі отриманого досвіду співпраці та довіри).

Бажано, щоб усі результати мали кількісні або якісні показники:

- кількісний результат (що буде зроблено?) фіксує кількість зроблених послуг, учасників заходів, одержувачів конкретної допомоги, кількість випущених книг тощо;
- якісний результат (що змінилося?) має відображати позитивні зміни, які відбудуться в результаті проведення заходів, надання послуг та ін.

#### Можливі помилки:

а) надлишкова глобалізація перспективних результатів (за допомогою одного проекту систему змінити неможливо);

б) не всі результати мають кількісні або якісні показники;

в) очікувані результати не відповідають поставленим завданням.

### **Оцінювання і життєздатність проекту (з урахуванням вибору форми ММС)**

Описуючи механізм та критерії оцінки проєкту, його розробники іноді намагаються в цій частині надто все деталізувати чи навпаки – обмежитися декількома загальними фразами. У тих випадках, де опис механізму та критеріїв оцінки проєкту, на перший погляд, є більш-менш прийнятним, його бачення не завжди узгоджується із метою та завданнями проєкту в цілому.

У проєктах, які передбачають реалізацію запланованих заходів за допомогою ММС, здебільшого залишаються невизначеними:

- хто із суб'єктів співробітництва здійснюватиме оцінку проєкту в контексті взятих на себе договірних зобов'язань на різних етапах їх виконання;
- з якою періодичністю має відбуватися звітування перед іншими учасниками співробітництва.

Готуючи проєкт, його розробники не завжди можуть чітко визначити джерела подальшого фінансування проєкту після його завершення, що могло б переконувати потенційного донора у життєздатності майбутнього проєкту. У зв'язку з цим, замість підготовки для подальшого представлення донору плану майбутнього фінансування проєкту, обмежуються зазначенням лише про те, що буде знайдено іншого донора чи вишукано додаткові кошти без вказання їх джерел.

Якщо автори проєкту і наводять позагрантові джерела майбутнього фінансування, то не підкріплюють це документально, наприклад, копіями листа підтримки потенційного спонсора, меморандуму про співпрацю з іншими партнерами, у т.ч. на основі ММС тощо.

### **План реалізації та звітність по проєктах ММС, особливості складання бюджету проєкту**

Коректність планування і розташування за часом заходів та інших дій, з яких складається проєкт ММС є одним із показників його якості.

#### Можливі помилки:

- а) плутаний графік реалізації проєкту;
- б) недотримання логічної послідовності проведення робіт і заходів;
- в) нереальні строки виконання робіт;
- г) невідповідність пунктів графіка завданням, визначеним раніше.

У заявці на грант має бути зазначена частота подання звітів, а також ким вони будуть представлені і яку форму будуть мати. Необхідно вказати вид звітів, наприклад, регулярні чи остаточні звіти. При реалізації проєктів ММС учасники партнерства повинні звітувати про ефективність використання бюджетних коштів перед своїми громадами.

При формуванні бюджету потрібно дотримуватися балансу між реальними фінансовими потребами проєкту та можливостями й бажаннями донора, обов'язково передбачати внески всіх учасників міжмуніципального співробітництва. Як правило, бюджет проєкту складається із трьох основних частин: оплата праці, основні витрати та непрямі витрати, але є особливі вимоги донорів

що стосуються зарплат, співвідношення частки донора і заявника, можливості внесення натурального внеску.

Бюджет проекту зазвичай досліджується фахівцями грантодавця за кількома параметрами, зокрема: відповідність конкурсним вимогам; відповідність зазначених сум витрат із різних видів робіт реальному стану справ і цінам на момент подання; ступінь фінансової участі здобувача гранту (та його партнерів по ММС) стосовно запитуваної суми (розмір власного внеску); співвідношення витрат на адміністративні видатки та прямі витрати з реалізації проекту тощо.

Іноді донори встановлюють ліміти гранту, вказуючи можливі максимальні або мінімальні суми. Якщо можливий розмір гранту вже зазначено, то установа-пошукач має привести у відповідність до зазначеної суми масштаби свого проекту та обсяги виконуваних завдань.

### ЧЕК-ЛИСТ для фінального самоконтролю при підготовці заявки

Критерії	Характеристики	так/ Ні
<b>1. Відповідність інтересам донора</b>		
Інтереси донора	Проблема відповідає інтересам і пріоритетам донора	
Обмеження	Проект буде реалізований саме в тому географічному регіоні, в інтересах громад – учасників ММС, саме в тих цілях і з використанням саме тих ресурсів, яким віддає перевагу грантодавець	
Обсяг запиту	Бюджет проекту не перевищує суми, яку готовий виділити донор	
<b>2. Необхідні компоненти</b>		
Супровідний лист	Адресований конкретним людям	
Титульний аркуш	Заповнений за встановленою формою	
Анотація	Дає ясний і короткий опис заявки	
Вступ	Ваша організація спільно з партнерами здатна успішно здійснити проект	
Опис проблеми	Проблема представляється дійсно серйозною, стосується всіх громад- учасників ММС, вимагає невідкладного вирішення, що підтверджується конкретними наведеними фактами та цифрами	
Мета і завдання	Цілі проекту — досяжні, завдання — конкретні та вимірювані, із чітко визначеними часом і ресурсами, необхідними для їх вирішення	
Методологія	Ідея проекту цікава, оригінальна та добре продумана, враховано участь у проекті місцевої громадськості (зацікавлених сторін, у тому числі цільових груп)	

Цільові групи	Чітко сформовані і стратегічно обрані, проект відповідає потребам визначених цільових груп у всіх громадах партнерах	
План реалізації	План заходів є зрозумілим і здійсненним, графік реалізації проекту чіткий і логічний	
Поширення результатів	У проекті передбачається, що позитивні зміни, досягнуті завдяки проекту, будуть поширюватися, у проекті забезпечені інструменти для популяризації проекту та його результатів	
Оцінка проекту	У заявці обумовлюється, за якими критеріями та за допомогою яких інструментів будуть оцінені досягнуті результати	
Життєздатність проекту	У заявці пояснюється, яким чином буде відбуватися фінансування проекту в майбутньому, функціонування спільних для громад комунальних підприємств (установ) може бути перевагою проекту з ММС	
Звітування	У заявці визначено, коли і як організація надасть звіт про виконану роботу та її результати (і донорам і місцевим громадам)	
Бюджет	Запропонований бюджет є чітким і детальним, запропоновані витрати насправді необхідні для реалізації проекту, чітко визначені внески всіх партнерів	
	Усі арифметичні розрахунки зроблено правильно	
	Передбачено всі можливі видатки з урахуванням інфляції	
	Загальна вартість відповідає масштабам проекту, видатки не завищено	
	Усі незрозумілі пункти бюджету супроводжуються поясненнями	
Додатки	Усі необхідні документи представлені (включно з договорами ММС)	
<b>3. Загальний стиль</b>		
Труднощі	Заявка написана доступною мовою, всі специфічні терміни роз'яснені	
Обсяг	Обсяг заявки відповідає обсягу інформації, закладеної в ній. У заявці немає зайвих фраз і розділів	
Логічний порядок	Проблема + метод + ресурси + підтримка донора = рішення	
Формат	Формат заявки відповідає вимогам донора і особливостям ММС	
Зовнішній вигляд	Абзаци невеликі, заголовки та підзаголовки зрозумілі, текст набраний акуратно	
Помилки	У тексті відсутні граматичні, орфографічні та пунктуаційні помилки	

