

Міністерство освіти і науки України
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу
Інститут гуманітарної підготовки та державного управління
Кафедра публічного управління та адміністрування

Вульчин Тарас Ігорович

УДК 352.075

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

Шляхи посилення розвитку співробітництва територіальних громад

в умовах децентралізації

Публічне управління та адміністрування

281 «Публічне управління та адміністрування»

_____ Т. І. Вульчин

Науковий керівник Баран Марія Петрівна, к.держ.упр., доцент

Допущено до захисту
Завідувач кафедри,
д.держ.упр., професор

_____ І. П. Лопушинський

Рецензент
Доцент кафедри ПУА,
к.ю.н., доцент

_____ М. О. Красій

Робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

Івано-Франківськ - 2024

АНОТАЦІЯ

Вульчин Т. І. Шляхи посилення розвитку співробітництва територіальних громад в умовах децентралізації. – Рукопис.

Магістерська робота за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу. – Івано-Франківськ, 2024.

У роботі проаналізовано наукові погляди щодо поняття «співробітництва територіальних громад». Співробітництво розглядається ширше, ніж просто спільна діяльність з метою поліпшення якості послуг, що надаються громадянам, розвитку місцевої інфраструктури чи підвищення ефективності діяльності відповідних органів місцевого самоврядування

Встановлено, що перспективним напрямом розвитку співробітництва територіальних громад є застосування кластерного підходу, який дозволить запровадити нову галузеву форму співробітництва громад, забезпечить більш інтегровану діяльність в певній сфері співробітництва. Цей вид партнерських відносин дозволить в процесі інтегрованої кооперації матеріальних, фінансових та людських органів місцевого самоврядування комплексно підійти до вирішення важливих питань, сприятиме покращенню якості життя населення та забезпеченню сталого розвитку територіальних громад.

Доведено, важливим засобом, яким держава впливає на діяльність громад, є бюджетно-фінансове регулювання. В рамках реформи децентралізації, значна увага приділяється механізмам, що сприяють переходу громад до прямих відносин з Державним бюджетом через добровільне об'єднання.

Ключові слова: децентралізація, територіальна громада, співробітництво, розвиток, держава.

ANNOTATION

Vulchyn T. I. Ways of strengthening the development of cooperation of territorial communities in conditions of decentralization. - Manuscript.

Master's thesis on specialty 281 "Public management and administration". - Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas. - Ivano-Frankivsk, 2024.

The paper analyzes scientific views on the concept of "cooperation of territorial communities". Cooperation is considered more broadly than just joint activities with the aim of improving the quality of services provided to citizens, developing local infrastructure or increasing the efficiency of the relevant local self-government bodies

It has been established that a promising direction for the development of cooperation between territorial communities is the use of a cluster approach, which will allow the introduction of a new sectoral form of community cooperation, and will ensure more integrated activities in a certain area of cooperation. This type of partnership will allow in the process of integrated cooperation of material, financial and human bodies of local self-government to comprehensively approach the solution of important issues, will contribute to the improvement of the quality of life of the population and ensure the sustainable development of territorial communities.

It has been proven that budgetary and financial regulation is an important means by which the state influences the activities of communities. As part of the decentralization reform, considerable attention is paid to mechanisms that facilitate the transition of communities to direct relations with the State budget through voluntary association.

Keywords: decentralization, territorial community, cooperation, development, state.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1	
СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ	8
1.1 Стан дослідження співробітництва територіальних громад	8
1.2 Правове забезпечення співробітництва територіальних громад в Україні	20
РОЗДІЛ 2	
АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ	27
2.1 Роль держави у стимулюванні та вдосконаленні співробітництва територіальних громад в Україні	27
2.2 Співробітництво територіальних громад в умовах воєнного стану	33
РОЗДІЛ 3	
ПОСИЛЕННЯ РОЗВИТКУ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	43
3.1 Вплив євроінтеграційного пріоритету України на співробітництво територіальних громад	43
3.2 Основні напрямки співробітництва територіальних громад України в період повоєнної відбудови	49
ВИСНОВКИ	56
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	58

ВСТУП

В Україні триває процес децентралізації, який надає громадам більше повноважень та ресурсів для самостійного управління. Співробітництво між громадами стає необхідним інструментом для ефективного використання цих повноважень, зокрема в умовах обмежених фінансових ресурсів і зростаючих вимог до якості послуг. Децентралізація передбачає розширення функцій громад, але не всі громади мають достатні ресурси або адміністративні спроможності для повноцінного виконання нових завдань. Співробітництво дозволяє об'єднувати зусилля, що дає змогу ефективніше вирішувати місцеві проблеми, оптимізувати управління та зменшити навантаження на окремі громади.

Співробітництво між громадами відкриває нові можливості для залучення інвестицій, оскільки великі міжмуніципальні проекти можуть бути привабливішими для інвесторів та міжнародних донорів. Вивчення механізмів співпраці дозволить громадам краще орієнтуватися в можливостях розвитку місцевої економіки.

Таким чином, актуальність теми дослідження співробітництва територіальних громад в умовах децентралізації полягає в її важливості для ефективного управління, економічного зростання та покращення якості життя населення. Результати такого дослідження можуть стати основою для формування політики розвитку місцевого самоврядування, що відповідає викликам сучасності.

У вітчизняній науці проблеми співробітництва територіальних громад досліджувалися у працях багатьох українських вчених, серед яких можна виділити наступних: Г. Аранчій, З. Балабаєва, С. Березюк, М. Біль, К. Васьківська, Ю. Галімух, Я. Гонтарук, Н. Гончарук, М. Горбатюк, О. Глазов, К. Жовтяк, О. Ігнат, Н. Камінська, Ю. Козаченко, І. Козубовська, О. Колодій, Т. Маматова, І. Лещух, Т. Лозинська, А. Пелехатий, Л. Полішкевич,

В. Полтавець, Н. Попадинець, Г. Решетова, С. Серьогін, Н. Ситник, М. Сюсько, А. Чайка, Б. Ясінська та інші.

Обґрунтування вибору теми дослідження. В умовах триваючої реформи децентралізації в Україні важливо забезпечити ефективне функціонування місцевого самоврядування, і співробітництво громад є ключовим елементом для підвищення їхньої спроможності. Спільна робота над інфраструктурними, соціальними та економічними проектами дозволяє громадам краще використовувати надані ресурси та повноваження. Питання співробітництва територіальних громад залишається важливим інструментом для забезпечення сталого розвитку громад, підвищення їхньої конкурентоспроможності та ефективного управління місцевими ресурсами, що зумовило вибір теми магістерської роботи.

Мета та завдання дослідження. *Метою магістерської роботи є розробка теоретичних основ посилення розвитку співробітництва територіальних громад в умовах децентралізації.*

Для досягнення поставленої мети було визначено такі завдання:

- проаналізувати стан дослідження співробітництва територіальних громад;
- дослідити правове забезпечення співробітництва територіальних громад в Україні;
- визначити роль держави у стимулюванні та вдосконаленні співробітництва територіальних громад в Україні;
- охарактеризувати співробітництво територіальних громад в умовах воєнного стану;
- висвітлити вплив євроінтеграційного пріоритету України на співробітництво територіальних громад;
- окреслити основні напрямки співробітництва територіальних громад України в період повоєнної відбудови.

Об'єктом дослідження є розвиток місцевого самоврядування в Україні.

Предмет дослідження – розвиток співробітництва територіальних громад в умовах децентралізації.

Методи дослідження. У процесі дослідження було застосовано загальні та спеціальні методи дослідження. Зокрема, метод історичного аналізу використано для дослідження співробітництва територіальних громад. За допомогою діалектичного методу виявлено особливості держави у стимулюванні та вдосконаленні співробітництва територіальних громад в Україні. Застосування методу порівняльного аналізу дало змогу дослідити вплив євроінтеграційного пріоритету України на співробітництво територіальних громад. За допомогою формально-логічного та системно-структурного методу досліджено нормативно-правові акти України які забезпечують функціонування співробітництва територіальних громад в Україні.

Новизна отриманих результатів полягає у тому, що в дослідженні запропоновано шляхи посилення розвитку співробітництва територіальних громад в умовах децентралізації.

Практичне значення одержаних результатів полягає у можливості і доцільності використання основних положень і висновків роботи для розробки наукової та навчальної літератури, а також у практичній діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, деякі пропозиції можуть бути враховані органами місцевого самоврядування при підготовці Стратегій розвитку територіальних громад.

Опис структури роботи. Магістерська робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг роботи становить 64 сторінки, із них 55 сторінок основного тексту. Список використаних джерел налічує 54 найменування.

РОЗДІЛ 1

СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

1.1 Стан дослідження співробітництва територіальних громад

Співробітництво територіальних громад є одним із важливих напрямів здійснення процесів реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні. Співробітництво громад базується на принципі об'єднання ресурсів сільських, селищних та міських громад для забезпечення виконання функцій та повноважень органів місцевого самоврядування у різних сферах: наданні публічних послуг, житлово-комунальному господарстві, благоустрої, пожежній безпеці, освіті, охороні здоров'я, вирішенні інших питань місцевого значення і є в сучасних умовах важливим механізмом вирішення проблеми нестачі ресурсів в органах місцевого самоврядування та обмеженої спроможності багатьох із них.

Співробітництво територіальних громад дозволяє більш ефективно використовувати наявні в них матеріальні й фінансові ресурси та можливості, сприяє вирішенню проблеми кадрового забезпечення територіальних громад, посиленню їх інституційної спроможності, допомагає розвивати інфраструктуру, здійснювати благоустрій територій, підвищувати громадську безпеку та покращувати якість публічних послуг, що надаються громадянам. Іншими словами, налагоджене співробітництво дозволяє робити очевидні та вимірні речі у тих чи інших сферах життєдіяльності територіальних громад на користь їх жителів¹.

¹ Практичний poradnik dla predstavnikov organiv mistsevoho samovryaduvannya po nalahodzhenniu spivrobotnytstva teritoryalnih hromad. URL:

https://decentralization.ua/uploads/library/file/816/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D0%BF%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D0%BA_%D0%B7_%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%97_%D1%81%D0%BF%D1%96%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%B1%D1%96%D1%82%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%82%D0%B2%D0%B0_%D0%A2%D0%93.pdf

Сьогодні, не дивлячись на складні умови воєнного стану, чисельність територіальних громад, які використовують механізм міжмуніципального співробітництва в Україні, як зазначають О. Ігнат і Т. Маматова, поступово зростає. На їх думку, в умовах війни із російськими агресором, а також під час відновлення інфраструктури після її завершення, разом із залученням додаткових ресурсів держави, національних і регіональних фондів, волонтерських рухів, міжнародних організацій, програм і проєктів, розвиток міжмуніципального співробітництва має отримати нового імпульсу, а успішність проєктів міжмуніципального співробітництва значною мірою буде залежати від рівня довіри, який спостерігається у середовищі проєкту та між громадами-учасницями².

Зміст співробітництва територіальних громад в Україні визначено законодавством як «...відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим Законом формах 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»³.

Дане визначення акцентує увагу на відносинах, які виникають при співробітництві, його учасниках, правовому статусі та меті (наслідках). Також Закон визначає обов'язковість договірного регулювання відносин між учасниками. Загальний зміст співробітництва вбачав також його здійснення на основі усних договорів та угод. Тому, на наш погляд, співробітництво територіальних громад не можна звужувати до формалізованого змісту. Фактично, це значно ширше поняття, яке охоплює систему відносин інституційної взаємодії за прямої чи опосередкованої участі самої громади в особі органів місцевого самоврядування.

² Ігнат О., Маматова Т. Співробітництво територіальних громад задля забезпечення стійкості та сталого розвитку. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2022. № 5 (49). С. 114.

³ Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 року № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

Слід зазначити, що сьогодні, окрім (СТГ), досить широко, як синонім йому, особливо в науковій літературі, вживається термін «міжмуніципальне співробітництво» (ММС). Однак, враховуючи те, що в законодавстві цей термін відсутній, на наш погляд, недоцільно його застосовувати в офіційних документах органів місцевого самоврядування (рішеннях сільської, селищної, міської ради, виконавчого комітету ради, розпорядженнях сільського, селищного, міського голови, договорах про співробітництво тощо). Для територіальної громади воно може актуалізуватись і за внутрішнім виміром. Співробітництво є характерним для децентралізованої системи організації територіальної влади, оскільки чим вищим є ступінь автономії громад, тим більше можливостей вони мають для організації співпраці з іншими територіальними громадами⁴.

Міжмуніципальне співробітництво почало розвиватись в Україні ще на початку 2000-х років. Цьому сприяло проведення, починаючи з 2003 р., щорічного Всеукраїнського конкурсу проєктів та програм розвитку місцевого самоврядування, а також популяризація та допомога у впровадженні міжмуніципального співробітництва міжнародних та донорських організацій, зокрема GIZ, SDC, ПРООН, Європейська Комісія, Рада Європи, Sida, USAID, CIDA та ін.

На думку Н. Гончарук, потужним імпульсом для розвитку міжмуніципального співробітництва у межах усієї країни стало прийняття в червні 2014 р. Закону України «Про співробітництво територіальних громад», яким було на законодавчому рівні закріплено механізм співробітництва територіальних громад. Законом передбачено організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю, а також створено умови для реалізації територіальними громадами конституційного

⁴ Організація співробітництва територіальних громад в Україні: практичний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/11/Organizatsiyaspivrobitnitstva-teritorialnih-gromad-v-Ukrayini.pdf>

права на об'єднання своїх ресурсів для вирішення спільних соціально-економічних проблем, реалізації інвестиційних проектів, ефективного використання коштів місцевих бюджетів, підвищення дієвості управлінських рішень тощо⁵.

Відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» основними принципами співробітництва є принципи законності, добровільності, взаємної вигоди, прозорості та відкритості, рівноправності учасників, взаємної відповідальності суб'єктів співробітництва за його результати⁶. Зазначені принципи мають використовуватися у тісній взаємозалежності та взаємозв'язку.

Даним Законом визначено п'ять форм співробітництва: делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів; реалізація спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів; спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів; утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів; утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень⁷.

Однак, як слушно зазначають Т. Лозинська та Г. Аранчій, органи місцевого самоврядування найчастіше використовують три основні форми співробітництва – реалізацію спільних проектів, спільне фінансування об'єктів комунальної власності, утворення спільних комунальних підприємств, а дві інші можливості щодо делегування завдань та утворення спільного органу

⁵ Гончарук Н. Співробітництво територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2023. № 2 (11). С. 26-27.

⁶ Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 року № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

⁷ Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 року № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

управління використовуються рідко, хоча вони можуть досить суттєво впливати на фінансові витрати громад. Тому розв'язання проблеми використання усіх інструментів співробітництва територіальних громад у контексті розширення повноважень органів місцевого самоврядування в процесі децентралізації влади є важливим, оскільки це сприяє економічному розвитку громад⁸.

Відповідно до статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁹ (п. 33.1 і п. 33.2) до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належать повноваження щодо схвалення проекту договору про співробітництво та інших рішень, пов'язаних із здійсненням відповідно до зазначеного Закону співробітництва територіальних громад, а також заслуховування звітів, пов'язаних із здійсненням відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад»¹⁰ співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста. Тобто, з метою підвищення ефективності своєї діяльності та раціонального використання коштів місцевих бюджетів органи місцевого самоврядування можуть використати будь-яку форму співробітництва шляхом укладення відповідного договору про співробітництво.

На початку створення міжмуніципальне співробітництво виступало універсальним шляхом для громад, які не скористалися процедурою добровільного об'єднання, а вже згодом співробітництво територіальних громад почало закріплювати свої позиції ефективного механізму, який дає можливість досягти поліпшення якості життєзабезпечення не лише

⁸ Лозинська Т. М., Аранчій Г. А. Напрями удосконалення співробітництва територіальних громад в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 1. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1939>

⁹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 1.05.1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

¹⁰ Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 року № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

територіальних громад, а й регіонів і сприяє удосконаленню менеджменту органів місцевого самоврядування¹¹.

Слід зазначити, що не дивлячись на сформовану законодавчу базу та створення необхідних передумов для розвитку спроможних громад, співробітництво територіальних громад в напрямку вирішення місцевих проблем і реалізації спільних проектів спочатку не було досить поширеною практикою. Так, у перший рік реформи децентралізації (2014 р.) таким інструментом співпраці скористалося лише декілька громад, якими було укладено 2 договори про співробітництво. Надалі, зважаючи на переваги, які надає цей інструмент для місцевого розвитку, простежується позитивна динаміка використання органами місцевого самоврядування різних практик міжмуніципального співробітництва¹².

Ми погоджуємося також із вітчизняними вченими Т. Лозинською та Г. Аранчій¹³, що на даному етапі децентралізації публічного управління у сфері міжмуніципального співробітництва виникають нові виклики, що потребує удосконалення механізму співробітництва територіальних громад з огляду на необхідність розвитку їх економічної основи, а також, що корисними у контексті удосконалення співробітництва територіальних громад можуть бути: визначення на державному рівні об'єктів, створення або реконструкція яких можливі лише на умовах співробітництва; створення асоціацій територіальних громад або інших утворень, які будуть виконувати координаційну функцію та здійснювати управління їх спільним майном, що зменшить кошти на управління; законодавче забезпечення більшої гнучкості органа управління міжмуніципальною співпрацею та ін.

¹¹ Ситник Н. С., Жовтяк К. В. Сучасні тенденції розвитку співробітництва територіальних громад в Україні. *Бізнес Інформ*. 2021. №6. С. 121.

¹² Гончарук Н. Співробітництво територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2023. № 2 (11). С. 27.

¹³ Лозинська Т. М., Аранчій Г. А. Напрями удосконалення співробітництва територіальних громад в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 1. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1939>

Існує потреба переосмислення органами місцевого самоврядування фінансової політики в напрямку економії коштів і надання соціальних послуг задля збільшення їх ефективності та якості, зниження вартості, а також використання інструментів співробітництва муніципалітетів для вирішення цих завдань. Таке співробітництво територіальних громад і органів місцевого самоврядування дозволить збільшити економію коштів, витрачених з бюджетів різних рівнів¹⁴.

Перспективним напрямом розвитку співробітництва територіальних громад є застосування кластерного підходу, який дозволить запровадити нову галузеву форму співробітництва громад, забезпечить більш інтегровану діяльність в певній сфері співробітництва. Цей вид партнерських відносин дозволить в процесі інтегрованої кооперації матеріальних, фінансових та людських ресурсів органів місцевого самоврядування комплексно підійти до вирішення важливих питань, сприятиме покращенню якості життя населення та забезпеченню сталого розвитку територіальних громад¹⁵.

Отже, як показав аналіз, співробітництво територіальних громад на даний час є доволі інноваційною та необхідною практикою діяльності сільських, селищних та міських громад України, оскільки новоутворені в 2020 році територіальні громади не є абсолютно спроможними та фінансово самодостатніми, більшість із них потребує додаткової підтримки у вирішенні своїх завдань і повноважень. Успішність міжмуніципального співробітництва залежить від дотримання територіальними громадами базових принципів співробітництва, принципів демократичного врядування, а також від ефективного використання передбачених законодавством різноманітних форм, методів та інструментів.

¹⁴ Васьківська К. В., Пелехатий А. О., Галімух Ю. О., Лозінська Л. Д. Співробітництво територіальних громад в умовах децентралізації. *Ефективна економіка*. 2019. № 8. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7209>

¹⁵ Чайка А. Кластерний підхід при співробітництві територіальних громад. URL: <https://samoorg.com.ua/blog/2019/09/11/klasterniy-pidhid-pri-spivrobotnitstvi-teritorialnih-gromad/>

Керуючись Законом України «Про співробітництво територіальних громад» визначимо основні складові практичної організації даного процесу.

1. Визначення співробітництва територіальних громад описує систему відносин, які виникають при взаємодії громади з зовнішнім середовищем за прямої чи опосередкованої участі органів місцевого самоврядування, мають конкретні форми та націлені на ефективне використання внутрішніх ресурсів громади з метою підвищення якості життя населення та передбачають процеси інтеграційного характеру. Отже дефініція співробітництва стосується двох важливих аспектів: ефективного використання ендогенного потенціалу та забезпечення якості життя населення. Тобто, співробітництво розглядається ширше, ніж просто спільна діяльність з метою поліпшення якості послуг, що надаються громадянам, розвитку місцевої інфраструктури чи підвищення ефективності діяльності відповідних органів місцевого самоврядування¹⁶. Ефективність використання внутрішнього потенціалу територіальної громади актуалізується у зв'язку з необхідності забезпечення її спроможності. Ендогенний потенціал громади є комплексною категорією, оскільки його визначають такі складники, як економічний, фінансовий, людський (демографічний, інтелектуально-трудова, соціально-управлінський, соціально-економічний, соціально-інфраструктурний, культурний)¹⁷.

Підвищення ефективності використання внутрішнього (ендогенного) потенціалу громади забезпечується мобілізацією, відновленням, нагромадженням та спільним використанням внутрішніх ресурсів й громади. Таку проблемність можна вирішити через об'єднання з ресурсними можливостями інших громад та інституційних одиниць, що визначає основну перевагу співробітництва.

¹⁶ Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС): Навчально-практичний посібник; за заг. редакцією Толкованова, В. В., Журавля Т. В. Київ, 2016. С. 6.

¹⁷ Лещух І. В., Біль М. М., Попадинець Н. М. Ендогенний потенціал територіальної громади: зміст і структура. *Актуальні проблеми економіки та управління в умовах системної кризи*: збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції, 28 листопада 2018 р. Львів: Львівський інститут МАУП, 2018. С. 240.

Що стосується націленості на якість життя населення, то цей індикатор акцентує увагу на пріоритетності інтересів людини у процесах співробітництва та розвитку територіальної громади. Це результативний показник впливу факторів демографічної ситуації, фінансового, правового забезпечення, охорони здоров'я, освіти, соціального середовища на життя людини з оцінкою через задоволеність життям¹⁸. Тобто важливою є не лише загальна соціально-економічна, екологічна, політична ситуація, але й як сама людина оцінює її вплив на власне життя і свою сім'ю.

2. Напрями співробітництва територіальних громад охоплюють внутрішнє співробітництво (між окремими групами та інститутами територіальної громади) і зовнішнє співробітництво, яке стосується залучення інших територіальних громад (різних регіонів та країн).

Внутрішнє співробітництво обумовлюється активністю громадян всередині територіальної громади, яка свідчить про наявність соціальної взаємодії, самоорганізації та згуртованості громади як ключових чинників її розвитку. Саме внутрішня активність громади формує сприятливі передумови для налагодження зовнішнього співробітництва та розвитку професіоналізму управлінських кадрів. Громади, позбавлені внутрішньої єдності, важко вступають у відносини співробітництва, оскільки не в змозі подолати внутрішні конфлікти та суперечності. Внутрішній напрямок співробітництва між органами самоврядування та населенням набуває виняткового значення, оскільки саме у цій площині формуються тенденції до згуртованості громад, знаходження соціальних компромісів, спільних інтересів, які визначають загальну спрямованість діяльності (рис. 1.1.).

До основних форм внутрішньої взаємодії з громадськістю слід віднести: участь громадян у формуванні місцевої політики, комунікація з органами місцевого самоврядування і всіма суспільними групами, формування іміджу

¹⁸ Ігнат О., Маматова Т. Співробітництво територіальних громад задля забезпечення стійкості та сталого розвитку. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2022. № 5 (49). С. 109-116.

громади, самоорганізаційну активність¹⁹. Внутрішні взаємодії в громаді власне є формами соціальної роботи. Підкреслюючи значення соціальної роботи в громаді, І. Козубовська зазначає, що вона передбачає створення громадських організацій, діяльність соціальних служб, реалізацію численних громадських ініціатив та соціальних проєктів на локальному рівні²⁰. Особливо перспективним є співробітництво за зовнішнім вектором територіальної громади з міжнародними громадськими структурами. Для прикладу, в Україні діє значна кількість іноземних фондів та програм, які здійснюють підтримку реформи децентралізації в Україні, що вказує на величезний обсяг форм зовнішнього співробітництва громадських організацій та територіальних громад; фінансова, технічна, інформаційна, методологічна підтримка іноземних організацій надає поштовху для співробітництва внутрішнього з метою реалізації програми уряду²¹.

¹⁹ Узун Ю. В. Співробітництво територіальних громад в Україні та програми допомоги іноземних фондів. *Політичне життя*. 2016. № 4. С. 286.

²⁰ Козубовська І. Територіальна громада як об'єкт діяльності фахівця з соціальної роботи. *Social Work and Education*. 2019. Vol. 6. №. 1. Р. 19.

²¹ Полішкевич Л. Д. Теоретичні засади взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 4. С. 244.



Рис. 1.1. Зміст та основні характеристики співробітництва територіальних громад²².

3. На вибір органами місцевого самоврядування способу участі у співробітництві впливає сфера передбачуваної діяльності. В окремих сферах діяльності територіальні громади мусять брати участь (наприклад, пожежна і громадська безпека), в інших – вони виконують роль ініціатора або

²² Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 року № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

координатора співробітництва. 3. Сірик зазначає, що функції органів місцевого самоврядування у процесах співробітництва змінюються залежно від сфери діяльності. Так, співробітництво у сфері залучення інвестицій є досить складним з огляду на приватний характер інвестицій і відсутність надійного механізму розподілу доходів і витрат між учасниками співробітництва. Досить складно уявити пряму участь органів місцевого самоврядування в процесі інвестування, вони частіше за все виступають у ролі координатора або регулятора інвестиційних потоків з метою гарантування вигоди для інвестора²³.

4. Форми співробітництва визначені у Законі України «Про співробітництво територіальних громад». На даному етапі розвитку співробітництва більшість громад України здійснює розробку та реалізацію спільних проєктів. Проте все частіше використовуються й інші форми, зокрема спільне фінансування, що не дивно, оскільки спільно створений об'єкт згодом вимагає спільного фінансування.

5. Стадії співробітництва стосуються окремих етапів його реалізації, можливості пролонгації, перспектив розширення тощо. На рис. 1.1. наведено стадії співробітництва, які мають умовний характер. За певних обставин вони можуть суміщатися, або, навпаки, розподілятися на менші складові. Стадія об'єднання зусиль територіальних громад для співробітництва виникає за умови взаємовигідності поєднання ресурсів і зусиль, а також географічної близькості громад.

6. Сфери взаємодії визначаються можливістю участі територіальної громади у різних формах співробітництва. Крім того, слід пам'ятати, що існує низка послуг, які окрема територіальна громада самостійно надавати не може. До таких послуг можна віднести організацію системи утилізації твердих побутових відходів, перевезення пасажирів, будівництво складних інфраструктурних об'єктів, забезпечення пожежної безпеки, будівництво

²³ Сірик З. О. Шляхи використання зарубіжного досвіду міжмуніципального інвестиційного співробітництва. Проблеми економіки. 2018. № 1. С. 17.

спеціалізованих лікарень і великих спортивних споруд тощо²⁴. Співробітництво може стосуватися і сфери управління, що передбачає делегування управлінських повноважень іншому суб'єкту відповідно до положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Підсумовуючи, зазначимо, що сучасні проблеми розвитку територіальних громад залишаються актуальним предметом досліджень у теорії публічного управління, оскільки вони є багатогранними та вимагають комплексного підходу, що враховує як внутрішні, так і зовнішні чинники розвитку, процеси глобалізації, зростання вимог громадян до якості життя.

1.2 Правове забезпечення співробітництва територіальних громад в Україні

Співробітництво територіальних громад в Україні є важливим інструментом для ефективного вирішення місцевих проблем, розвитку інфраструктури, покращення надання послуг населенню та загального соціально-економічного зростання. Правове забезпечення такого співробітництва є основою для його успішної реалізації.

С. М. Серьогін в одному зі своїх наукових досліджень вказує, що реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади має здійснюватися на основі Конституції та законів України, положень Європейської хартії місцевого самоврядування з дотриманням таких принципів: верховенства права; відкритості; прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади в питаннях дотримання Конституції

²⁴ Організація співробітництва територіальних громад в Україні: практичний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/11/Organizatsiyaspivrobitnitstva-teritorialnih-gromad-v-Ukrayini.pdf>

та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням; сталого розвитку територій²⁵.

Останнім часом, особливо з початком Російської агресії проти України, усе більшої значущості набувають норми міжнародного права щодо місцевого самоврядування й розвитку територіальних громад, зокрема в частині їх співробітництва. Норми міжнародного права місцевого самоврядування є сукупністю відповідних правових джерел, в яких закріплено порядок врегулювання суспільних відносин, що виникають у процесі організації та функціонування органів публічної влади на місцевому і регіональному рівнях, насамперед, самоврядних органів, а також які стосуються регіональної політики, політики у сфері місцевого самоврядування, транскордонної і прикордонної співпраці, побратимських відносин тощо²⁶.

На думку О.М. Глазова, розуміння нормативно-правового забезпечення співробітництва територіальних громад в Україні необхідне для: утвердження традицій місцевого самоврядування в Україні на засадах вільного господарництва, відходу від патерналізму та посилення владної відповідальності на місцях; поглиблення інтеграційних процесів на загальнодержавному, регіональному і територіальному рівнях шляхом ратифікації міжнародних нормативів у сфері місцевого самоврядування і розвитку територіальних громад, у тому числі в частині їх співробітництва; вдосконалення національного законодавства в сфері регулювання співробітництва територіальних громад з огляду на дієвість чинних нормативів, неприпустимість їх декларативності; вдосконалення національного законодавства в сфері регулювання співробітництва територіальних громад з урахуванням стандартів розвинутих країн, зокрема Європейського Союзу (ЄС).

²⁵ Серьогін С. М., Гончарук Н. Т. Теоретичні засади та основні напрямки реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного права*. 2015. № 4. С. 115.

²⁶ Камінська Н. В. Міжнародно-правові джерела муніципального права. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 3. С. 87.

Оскільки Україна позиціонує себе як демократична держава, яка активно впроваджує реформу децентралізації, більшої вагомості набувають норми міжнародного права місцевого самоврядування й розвитку територіальних громад, у тому числі в частині їх контексті досліджуваної тематики є ратифікована Україною Європейська хартія місцевого самоврядування. Хартію слід розуміти не як документ, що має на меті обмеження та коригування курсу розвитку місцевого самоврядування будь-якої країни, а як розроблену та продуману систему принципів, основ та рекомендацій, що сприятимуть проведенню планів держави щодо реалізації права на своє власне, ефективне, таке, що відповідає національним традиціям, самоврядування²⁷.

Можливість залучати до територіальних утворень ресурси інших територіальних утворень закладено у Ст. 10 Європейської хартії місцевого самоврядування, де наголошується, що органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес. А також зазначається, що право органів місцевого самоврядування бути членом асоціації з метою захисту і заохочення спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування визнається кожною державою²⁸.

Конституція України закріпила положення, відповідно до якого 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 (ч. 3 ст. 142)²⁹.

²⁷ Глазов О. М. Нормативно-правове забезпечення співробітництва територіальних громад України: глобальний вимір. *Innovation and Sustainability*. 2022. № 2. С. 185-186.

²⁸ Балабаєва З., Пономарьов В. Теорії місцевого самоврядування як джерело пошуку його майбутніх моделей. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. Вип. 1. С. 9-14.

²⁹ Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

Вищезазначене право закріплене і в Законі України «Про співробітництво територіальних громад», у якому визначено, що співробітництво територіальних громад – відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим Законом формах із 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 повноважень³⁰.

Важливим правовим актом є і Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки в якій зазначається, що «...нова політика регіонального розвитку...» включатиме також «...побудову культури партнерства та співробітництва...».

Стратегія містить також багато положень, що розкривають досягнення цільових пріоритетів, які різною мірою стосуються стимулювання співробітництва територіальних громад з різними суспільними інститутами: посилення інтегруючої ролі агломерацій та великих міст; посилення використання потенціалу розвитку середніх та малих міст; відновлення та розбудова територій, структурна перебудова економік регіонів, що постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України; розвиток сільських територій; підтримка програм міжрегіональної кооперації та обмінів між регіонами України; підвищення спроможності агенцій регіонального розвитку та інших інституцій місцевого розвитку та ін.³¹.

Основним нормативно-правовим актом, який регулює співробітництво територіальних громад в Україні, є Закон України «Про співробітництво територіальних громад»³². Цей закон визначає: поняття співробітництва (в відношенні між двома або більше територіальними громадами, що

³⁰ Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 року № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

³¹ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

³² Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 року № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

здійснюються на договірних засадах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій); принципи співробітництва (добровільність, рівноправність, взаємовигода, відкритість, прозорість); форми співробітництва (спільні проекти, програми, заходи, створення спільних органів, підприємств, установ тощо); механізми співробітництва (укладання договорів, проведення спільних засідань, створення робочих груп); фінансування співробітництва (можливі джерела фінансування (бюджети громад, кредити, гранти тощо)).

В свою чергу М.М. Сюсько, зазначає «правові засади співробітництва територіальних громад визначаються низкою нормативно-правових актів, які достатньо унормовують суспільні відносини в частині, що стосуються організації та розвитку співробітництва територіальних громад. Проте у державній політиці щодо співробітництва територіальних громад спостерігається певне недооцінювання цього виду відносин між громадами, про що свідчить відсутність дієвих заходів стимулювання з боку держави. Держава повністю не використовує заходи стимулювання, що визначені Законом України «Про співробітництво територіальних громад» (ч. 2 ст. 15), крім того, доцільно закріпити додаткові заходи стимулювання співробітництва територіальних громад. Також є необхідність передбачити достатнє співфінансування проектів співробітництва територіальних громад із бюджету області та почати активніше підтримувати розвиток міжмуніципального співробітництва, надаючи роз'яснення та консультативну допомогу громадам щодо укладення таких договорів»³³.

Крім того, дуже важливу роль у розвитку територіальних громад в Україні відіграє Закон України «Про засади державної регіональної політики». Цей Закон визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні,

³³ Сюсько М.М. Окремі правові аспекти співробітництва громад. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018. Випуск 52. Том 1. С.107.

гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України³⁴.

Дуже значний розвиток відбувся у сфері нормативно-правового забезпечення бюджетного законодавства. Завдяки прийняттю Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів» було значно розширено джерела доходів новостворених територіальних громад³⁵.

Зазначені нормативи регламентують різні правові аспекти розвитку територіальних громад. Що стосується їх співробітництва, то вагомий внесок в його активізацію з громадським сектором забезпечив Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування», які є добровільними неприбутковими об'єднаннями, створеними органами місцевого самоврядування «...з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, узгодження дій органів місцевого самоврядування щодо захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку»³⁶. Закон сприяв створенню в Україні нових інститутів місцевого самоврядування – Асоціації міст України, Української асоціації районних та обласних рад, Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад України, асоціацій органів місцевого самоврядування, що діють на регіональному та місцевому рівнях³⁷.

Правове забезпечення співробітництва територіальних громад в Україні створює необхідні умови для розвитку міжмуніципального співробітництва. Однак для повного використання потенціалу співробітництва необхідно вирішити низку проблем та посилити державну підтримку.

³⁴ Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5.02.2015 р. № 156-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

³⁵ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів: Закон України від 8.09.2016 р. № 1509-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1509-19>

³⁶ Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16.04.2009 № 1275-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17#Text>

³⁷ Полтавець В. Д. *Форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування як основа міжмуніципального співробітництва. Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 37. С. 296..

Напрямки для подальшого законодавчого удосконалення:

1. Адміністративно-територіальний устрій та співробітництво:

- оптимізація адміністративно-територіального устрою;
- гнучкі форми співробітництва (законодавче закріплення нових форм співробітництва).

2. Фінансові аспекти співробітництва:

- механізми фінансування спільних проектів (розробка ефективних механізмів розподілу коштів між учасниками співробітництва, стимулювання інвестицій у спільні проекти);
- спрощення доступу до фінансових ресурсів (розширення доступу громад до грантів, кредитів та інших фінансових інструментів);

3. Управління спільними проектами:

- формування спільних органів управління (розробка чітких правил створення та функціонування спільних органів управління);
- розподіл повноважень (визначення повноважень спільних органів та механізмів прийняття рішень);

4. Розв'язання конфліктів:

- механізми врегулювання спорів (розробка ефективних механізмів вирішення конфліктів між учасниками співробітництва);
- арбітраж (впровадження інституту арбітражу для розгляду спорів між громадами).

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

2.1 Роль держави у стимулюванні та вдосконаленні співробітництва територіальних громад в Україні

Роль держави в сприянні співробітництву територіальних громад є важливою темою через свою пряму відносність до процесів регіонального розвитку, соціальної стабільності та ефективного використання ресурсів. Вона розкриває ключові аспекти, які держава може використовувати для підтримки місцевих громад у досягненні їх цілей та розвитку:

- децентралізація та регіональний розвиток. У багатьох країнах світу проводиться процес децентралізації, що передбачає передачу більшої влади та фінансових ресурсів місцевим територіальним громадам. Роль держави в цьому процесі полягає в створенні правильних структур, законодавчих актів та стимулів для підтримки співробітництва між цими громадами з метою забезпечення рівномірного регіонального розвитку;

- соціальна та економічна стабільність. Співробітництво між територіальними громадами може позитивно впливати на розвиток соціальних та економічних сфер. Держава може грати ключову роль у сприянні такому співробітництву, забезпечуючи фінансову підтримку, надаючи консультації та розробляючи інструменти для спільних проєктів;

- ефективність використання ресурсів. Спільне використання ресурсів та інфраструктури між територіальними громадами може призвести до більш ефективного використання обмежених бюджетних коштів;

- розвиток регіональної самосвідомості. Співробітництво між громадами може сприяти розвитку регіональної самосвідомості та ідентичності. Держава

має підтримувати цей процес, створюючи умови для спільної культурної, інформаційної діяльності³⁸.

Під стимулюванням співробітництва територіальних громад варто розуміти сукупність заходів впливу з боку держави на потенційних суб'єктів співробітництва з метою спонукати їх до організації співробітництва із такими кількісними та якісними характеристиками, які забезпечать ефективність здійснюваного співробітництва.

Стимулювання співробітництва має здійснюватися державою виключно у спосіб, визначений законом. Так, статтею 15 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» передбачено, що державне стимулювання співробітництва здійснюється шляхом:

- надання субвенцій місцевим бюджетам суб'єктів співробітництва у пріоритетних сферах державної політики;
- передачі об'єктів державної власності у комунальну власність суб'єктів співробітництва;
- методичної, організаційної та іншої підтримки діяльності суб'єктів співробітництва³⁹.

Важливим засобом, яким держава впливає на діяльність громад, є бюджетно-фінансове регулювання. В рамках реформи децентралізації, значна увага приділяється механізмам, що сприяють переходу громад до прямих відносин з Державним бюджетом через добровільне об'єднання.

Коли мова йде про співробітництво територіальних громад у контексті бюджетного фінансування, то, як правило, брак бюджетних коштів є аргументом на користь переваг різних форм взаємодій громад між собою, поєднання їх фінансових ресурсів для досягнення спільних цілей та зменшення витрат. Завданням держави є нормування фінансових потреб громад та

³⁸ Решетова Г. І. Роль держави у вдосконаленні та стимулюванні співробітництва територіальних громад. *Публічне управління для сталого розвитку: виклики та перспективи на національному та місцевому рівнях: матеріали V міжнар. наук.-практ. конф.*, 26-27 жовт. 2023 р. Київ, 2023. С. 231.

³⁹ Організація співробітництва територіальних громад в Україні. Практичний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. URL: <https://decentralization.ua/uploads/library/file/11/Organizatsiya-spivrobitnitstva-teritorialnih-gromad-v-Ukrayini.pdf>

усунення фінансових бар'єрів співробітництва шляхом створення механізмів міжбюджетних трансфертів⁴⁰.

Бюджетно-фінансове регулювання територіальних громад включає в себе ряд важливих аспектів:

1. Наповнення місцевих бюджетів. Це включає правила стосовно отримання доходів з оподаткування, міжбюджетних трансфертів та інших джерел.

2. Залучення фінансової допомоги. Громади можуть отримувати фінансову підтримку, включаючи міжнародну допомогу, через різні програми, гранти, конкурси та інші механізми.

3. Фінансування з Державного бюджету та обласного бюджету. Держава надає фінансову підтримку громадам через різні форми і програми фінансування.

4. Фінансування через бюджетні програми Державного фонду регіонального розвитку. Цей механізм сприяє фінансовій підтримці розвитку регіонів⁴¹.

Основними інструментами державної фінансової підтримки для територіальних громад в Україні є наступні:

- субвенції з Державного бюджету місцевим громадам. Ці кошти передаються з Державного бюджету на регулярній основі і призначені для фінансування різних потреб місцевих громад, таких як освіта, медицина, будівництво та ремонт доріг тощо;

- реверсні дотації. Це механізм, за яким місцеві бюджети передають частину своїх коштів у Державний бюджет. Ця сума потім повертається у вигляді дотацій на підтримку фінансово менш забезпечених громад;

⁴⁰ Козаченко Ю. В. Співробітництво територіальних громад у межах інфраструктурної трансформації. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 20. С. 69.

⁴¹ Решетова Г. І. Роль держави у вдосконаленні та стимулюванні співробітництва територіальних громад. *Публічне управління для сталого розвитку: виклики та перспективи на національному та місцевому рівнях: матеріали V міжнар. наук.-практ. конф.*, 26-27 жовт. 2023 р. Київ, 2023. С. 232.

- субвенції з місцевих бюджетів до Державного бюджету. Деякі місцеві громади можуть виділяти кошти у Державний бюджет, і ці кошти використовуються для спільних проектів або інших цілей на загальнодержавному рівні;

- спеціальні субвенції для конкретних сфер. Окрім загальних субвенцій, існують спеціальні субвенції, спрямовані на розвиток певних сфер, таких як освіта, медицина, будівництво інфраструктури тощо. Базова і додаткова дотації (регіональна статистика щодо обсягів субвенцій і дотацій – на сайті «Openbudget» та ресурсах U-LEAD)⁴².

Щоб держава могла стимулювати співробітництво, реалізуючи своє право, визначене частиною 2 статті 15 Закону України «Про співробітництво територіальних громад», організоване співробітництво має відповідати певним характеристикам. Зокрема, держава стимулює співробітництво у разі, якщо:

- ◆ посилюється спроможність суб'єктів співробітництва до забезпечення реалізації визначених законом повноважень;
- ◆ до співробітництва залучені додаткові ресурси, у тому числі фінансові;
- ◆ співробітництво здійснюється більш як трьома суб'єктами співробітництва;
- ◆ забезпечується широка участь громадськості у здійсненні співробітництва.

Для того, щоб вищенаведені приписи законодавства отримали більш детальну правову регламентацію, законодавець у частині 3 статті 15 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» закріпив: «Порядок державного стимулювання співробітництва визначається Кабінетом Міністрів України».

Не зважаючи на ту обставину, що Закон України «Про співробітництво територіальних громад» є чинним майже три роки, Кабінет Міністрів України

⁴² Місцеві бюджети: openbudget. URL: <https://openbudget.gov.ua/local-budget?id=2600000000>

досі не визначив порядок державного стимулювання співробітництва територіальних громад⁴³.

Центральні органи виконавчої влади як суб'єкти державної політики здійснюють регуляторний вплив на діяльність територіальних громад в системі вертикалі влади і формують методичне забезпечення співробітництва територіальних громад. Окремі регуляторні функції щодо діяльності територіальних громад та їх співробітництва виконують органи державної влади зі спеціальним статусом. Наприклад, до функціональних обов'язків Офісу реформ як дорадчого органу Кабінету Міністрів України включено здійснення оцінювання ефективності проведення реформ у різних сферах суспільного життя, зокрема й ефективності реформи місцевого самоврядування.

Профільне міністерство (Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України) отримало нинішню назву у 2022 році в результаті реорганізації Міністерства розвитку громад і територій України та приєднання Міністерства інфраструктури⁴⁴. Організаційно-функціональна основа профільного міністерства щодо розвитку громад почала створюватися з 2010 року, а його інституційною основою стали органи виконавчої влади в сферах регіонального розвитку і житлово-комунального господарства.

Стратегічні напрями реалізації державної політики щодо регіонального розвитку з початку 90-х років ХХ століття формувалися з огляду на стан житлово-комунального господарства і будівництва, які мали суттєвий вплив на регіональну економіку, соціальну політику і рівень життя населення, а власне регіональна політика до 2000-х років практично була відсутня і не виступала окремою сферою діяльності держави. Не даремно саме на базі Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства

⁴³ Організація співробітництва територіальних громад в Україні. Практичний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. URL: <https://decentralization.ua/uploads/library/file/11/Organizatsiya-spivrobotnitstva-teritorialnih-gromad-v-Ukrayini.pdf>

⁴⁴ Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 № 197. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-%D0%BF#Text>

України (утворене в 2010 році) формувалася профільний орган виконавчої влади, який опікувався розвитком громад.

Еволюція профільного органу виконавчої влади свідчить, що ідея децентралізації формувалася не лише на основі вивчення досвіду європейських держав, але й на основі усвідомлення важливості регіональної політики і розвитку територіальних громад. Поступове окреслення чіткої політики розвитку громад, а згодом і політики державного стимулювання їх співробітництва, обумовлене закономірностями процесу державотворення.. Тісний зв'язок розвитку громад з розвитком житлово-комунального господарства обумовлював важливість питань осучаснення інфраструктури громад як основи для їх подальшого соціально-економічного розвитку. Складність і масштабність відбудови інфраструктури, зруйнованої воєнними діями в окремих громадах, стали причиною створення Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, яке активно співпрацює з Міністерством розвитку громад та територій України, а також обласними державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування з метою збереження переваг децентралізації в умовах війни⁴⁵.

Держава може застосовувати різні механізми стимулювання співробітництва територіальних громад. До 2022 року створена відмінна нормативно-правова основа для стимулювання співробітництва громад. На позитивну оцінку заслуговують організаційно-адміністративні регулятори. Завдяки міжнародній підтримці проводиться активна інформаційна робота з громадами. Значний поступ відбувся щодо фінансової децентралізації, посилення фінансової спроможності громад та їх ресурсних можливостей.

Особливо це стосується міських ТГ, що спроможні виступати ініціатором проєктів про співробітництво, залучаючи невеликі громади. Позитивні тенденції активізації співробітництва територіальних громад важливо продовжувати, доповнюючи їх більш ефективними механізмами державного

⁴⁵ Глазов О. М. Удосконалення співробітництва територіальних громад: дис. ... доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». Полтава, 2023. С. 95-96.

регулювання для того, щоб спрямовували громади на реалізацію проєктів, орієнтованих на розвиток. Однак вторгнення Російської Федерації в Україну 2022 року поставило перед громадами нові виклики, які, проте, не лише спрямовують процеси управління на забезпечення виживання, а й змушують знаходити інноваційні способи сприяння розвитку громад. Тому набутий досвід слід зберігати та при можливості «законсервувати», а при нинішніх реаліях громадам доречно переглянути пріоритетні сфери співробітництва в умовах війни та перспективної відбудови⁴⁶.

2.2 Співробітництво територіальних громад в умовах воєнного стану

Співробітництво територіальних громад в Україні набуло особливої актуальності в умовах повномасштабної російської агресії. Воєнний стан висунув перед місцевим самоврядуванням нові виклики, які успішно долаються лише за умови об'єднання зусиль.

Зокрема, на нашу думку, співробітництво територіальних громад є надзвичайно важливим у цей період з кількох причин:

1. Мобілізація ресурсів. Спільне використання ресурсів, як фінансових, так і матеріальних, дозволяє більш ефективно задовольняти потреби населення, особливо у зонах бойових дій та тимчасово окупованих територіях.

Мобілізація громади спрямована на розширення можливостей членів громади вживати заходи для сприяння змінам. Це включає мобілізацію необхідних ресурсів, поширення інформації, створення мереж підтримки, а також налагодження співпраці між державним, громадським та приватним секторами у громаді. Це означає залучення широкого спектру представників громади, щоб створити і впровадити поділене бачення: партнери у громаді

⁴⁶ Глазов О. М. Удосконалення співробітництва територіальних громад: дис. ... доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». Полтава, 2023. С. 108.

реалізують план дій шляхом об'єднання та використання ресурсів, у тому числі навичок, коштів та інших активів⁴⁷.

Метод мобілізації громад базується на припущенні, що люди мають бажання та здатність робити багато речей самостійно для власного благополуччя, а також для своїх сімей та громади. Проте, як правило, вони рідко збираються, щоб розкрити свою колективну силу, оскільки потребують навчання і підтримки зі сторони. Йдеться, зокрема, про навчання наступним навичкам:

1. Організовуватися – самоорганізація допомагає об'єднати ресурси/зусилля, зменшити витрати та зайнятись самоокупними справами.

2. Визначити дійсних лідерів з членів громади для забезпечення лідерства. Саме ці, а не сторонні кадри можуть спрямувати зусилля та розкрити потенціал людей.

3. Визначати та пріоритезувати можливості та потреби, якими люди бажають зайнятись.

4. Визначати технічну спроможність вибраних можливостей чи потреб розвитку.

5. Забезпечувати та сприяти надходженню необхідних ресурсів до громади для реалізації можливостей і здійснення прав.

6. Контролювати, лобіювати та встановлювати зв'язки з донорськими організаціями (центральним, місцевим урядом, приватним сектором, НДО та зовнішніми донорами)⁴⁸.

Мобілізація ресурсів є одним з найважливіших аспектів успішного співробітництва територіальних громад, особливо в умовах воєнного стану. Це дозволяє ефективніше долати виклики, які постають перед громадами, та спрямовувати зусилля на відновлення і розвиток.

⁴⁷ Мобілізація громад: досвід ПРООН у реалізації підходу громадської безпеки і соціальної згуртованості: посібник для мобілізаторів громад. С. 18. URL: <https://caritas-spes.org/uploads/admin/files/doc4.pdf>

⁴⁸ Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. Київ: ПРООН/МПВСР. 2007. 269 с.

2. Підтримка внутрішньо переміщених осіб. Спільні зусилля спрямовані на забезпечення житлом, харчуванням, медичною допомогою та іншими необхідними послугами для тих, хто був змушений покинути свої домівки.

В умовах воєнного стану, країна зіштовхнулася з масштабним викликом переміщення власного населення в більш безпечні регіони. Внутрішньо переміщені особи опиняються перед необхідністю адаптуватися до нових умов життя, часто без доступу до звичних соціальних, економічних та культурних ресурсів. Інтеграція ВПО в територіальні громади стає не тільки актуальним завданням, але й стратегічним пріоритетом для забезпечення стабільності, розвитку та соціальної згуртованості у складних умовах. Забезпечення ефективної інтеграції ВПО передбачає комплексний підхід, який включає розробку і впровадження політичних, соціальних та економічних стратегій. Ці дії спрямовані на підтримку ВПО, сприяння їх адаптації та повноцінному включенню в життя громади. Важливо не лише вирішувати безпосередні потреби, такі як житло, освіта, медичне обслуговування та зайнятість, а й займатися питаннями соціальної адаптації та психологічної підтримки, що є ключем до створення стійких та інтегрованих громад. Таким чином, інтеграція ВПО в територіальні громади у воєнний час вимагає злагоджених зусиль на всіх рівнях управління та активної участі самих громад⁴⁹.

Співробітництво територіальних громад є одним із найефективніших шляхів підтримки внутрішньо переміщених осіб. Об'єднання зусиль різних громад дозволяє більш ефективно розподіляти ресурси, надавати комплексну допомогу і створювати сприятливі умови для інтеграції ВПО.

3. Відновлення інфраструктури. Співпраця між громадами пришвидшує відновлення пошкодженої або зруйнованої інфраструктури, що є критично важливим для відновлення нормального життя.

⁴⁹ Шапошникова І. В., Пристай І. Р. Стратегії та виклики інтеграції внутрішньо переміщених осіб у територіальних громадах в умовах воєнного стану. *Проблеми сучасних трансформацій*. 2024. №11. URL: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2024-11-02-04/2024-11-02-04>

Міжмуніципальне співробітництво є потужним інструментом для подолання наслідків війни та відновлення України. Об'єднання зусиль дозволяє ефективніше використовувати ресурси, підвищувати якість життя населення та створювати більш стійкі громади.

4. Підтримка економіки. Спільні проекти, спрямовані на розвиток економіки, допомагають зберегти робочі місця та забезпечити стабільність місцевих бюджетів.

Як зазначає С. Березюк для забезпечення продовольчої безпеки держави в умовах військового стану доцільно інвестувати в створення великих промислових агровиробництв сфокусованих на технічні та зернові культури, що далі доцільно використовуються як паливо та корм для тваринництва. Великі тваринницькі та птахівничі комплекси є об'єктами підвищеної екологічної небезпеки їх доцільно модернізувати за рахунок створення підсобних виробництв орієнтованих на виробництво біогазу для власних потреб. Загальний напрямок агровиробництва повинен зосередитися на сталих та кліматично дружніх рішеннях, а саме надання переваг агроекологічним практикам: точному землеробству, використанню сівозмін та біологічно різноманітного полікультурного підходу у рослинництві; дрібномасштабному тваринництву з високими стандартами добробуту тварин⁵⁰.

Тому територіальним громадам в особі сільських, селищних міських рад доцільно сконцентрувати діяльність на залучення інвестицій саме в розвиток переробних підприємств АПК в межах територій їх функціонування⁵¹.

Державна підтримка галузі виробництва біопалива може сприяти його розвитку. Це може включати фінансову підтримку, податкові пільги, створення сприятливого регуляторного середовища та інші заходи, що сприяють залученню інвестицій та розвитку інфраструктури. Загалом,

⁵⁰ Березюк С.В., Гонтарук Я.В., Ясінська Б.О. Забезпечення продовольчої безпеки держави в умовах воєнного стану. Економіка та суспільство. 2023. Випуск 47. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-47-44>

⁵¹ Фурман І., Камінний Д. Особливості розвитку територіальних громад в умовах військового стану. *Цифрова економіка та економічна безпека*, 2023 С. 121. URL: <https://doi.org/10.32782/dees.9-19>.

розвиток виробництва біопалива в Україні має великий потенціал і може мати позитивний вплив на економіку, екологію та енергетичну безпеку країни. Для досягнення цих перспектив важливо залучити інвестиції, розвивати інновації та надати державну підтримку⁵².

Застосування запропонованих напрямів вдосконалення співробітництва територіальних громад в умовах військового стану дасть можливість:

- створити додаткові робочі місця в територіальних громадах в короткостроковій перспективі;
- забезпечити сільськогосподарських виробників, домогосподарства та інфраструктурні об'єкти громад порівняно дешевими джерелами енергії;
- зменшити вартість товарів першої необхідності продуктової групи;
- залучити додаткові інвестиції в місцеву економіку;
- здійснити заходи реалізації ветеранів війни та постраждалого від військових дій населення;
- залучити молодь до навчання на професії професійно-технічного спрямування;
- створення на базі переробних підприємств АПК біоенергетичних кластерів;
- провести максимально можливу утилізацію твердих побутових відходів та відходів утворених внаслідок військових дій⁵³.

5. Міжнародне співробітництво. Спільні проекти з міжнародними партнерами дозволяють залучати додаткові ресурси та підтримку.

Враховуючи реалії сьогодення та те, що більшість новостворених територіальних громад отримали такий рівень повноважень і відповідальності уже під час повномасштабної війни, зараз складно здійснювати оцінку умов стратегічного управління такими громадами. Крім того, громади дуже

⁵² Гонтарук Я.В., Ясінська Б.О. Оцінка біоенергетичного потенціалу Ілінецької територіальної громади. *Цифрова економіка та економічна безпека*. 2023. № 8(08). С. 245. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-56-120>

⁵³ Фурман І., Камінний Д. Особливості розвитку територіальних громад в умовах військового стану. *Цифрова економіка та економічна безпека*. 2023. С. 124. URL: <https://doi.org/10.32782/dees.9-19>.

відрізняються одна від одної за показниками діяльності, що спричиняє утворення територіальних диспропорцій та формування депресивних територіальних громад.

Показники типу та чисельності громади мають принципове значення у формуванні структури управління та функціонального навантаження на працівників виконавчого комітету відповідного органу місцевого самоврядування. Відповідно до чинного національного законодавства організаційна структура виконавчих органів територіальної громади визначається головою та затверджується відповідною колегією. Таким чином, громади відрізняються за можливістю виконання функцій міжнародного співробітництва та наявністю окремих підрозділів для виконання таких функцій⁵⁴.

Згідно з дослідженням проведеним Линдюк А., Бойко В., та ін. майже 50% малих громад (до 10 тис. мешканців) не мають окремих структурних підрозділів і жоден із спеціалістів не займається міжнародним співробітництвом. У деяких громадах така ситуація спричинена браком фінансів, але в більшості випадків – через недооцінку напрямку роботи та його внеску в загальний сталий розвиток території та добробут населення. Навіть серед відносно великих громад (понад 20 тис. мешканців) є такі, в яких ніхто не відповідає за міжтериторіальне співробітництво⁵⁵.

З 2014 року Україна страждає від наслідків російської агресії. Проте до 24 лютого 2022 року бойові дії велися лише на території окремих районів Донецької та Луганської областей і органи місцевого самоврядування мали змогу виконувати повноваження, визначені Конституцією та законами України. Повномасштабне вторгнення Росії в Україну спричинило загальну економічну,

⁵⁴ Побережник О.С., Бідак В.М. Міжнародне співробітництво як інструмент розвитку територіальних громад закарпатської області в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського Університету*. 2024. Випуск 1(63). С. 121-122. URL: <file:///C:/Users/asus/Downloads/303373-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-700725-1-10-20240506.pdf>

⁵⁵ Линдюк А., Бойко В., Брух О., Оліщук П., Рурак І. Розвиток міжнародної співпраці територіальних громад прикордонних регіонів України з країнами ЄС в умовах воєнного стану. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. 2023. Том 5 (52). С. 244.

соціальну та гуманітарну кризу в країні, а також зменшило спроможність місцевих органів влади надавати послуги громадянам та залучати іноземні інвестиції. Крім того, це підвищило ризики безпеки та призвело до ускладнень транскордонного співробітництва та роботи з іноземними партнерами, адже нестабільна ситуація та відсутність впевненості в досягненні очікуваних результатів через об'єктивні реалії – це основні проблеми, з якими стикаються місцеві громади на шляху міжнародної співпраці в умовах воєнного стану.

Окрім того, серед інших проблем, які перешкоджають розвитку міжнародної діяльності територіальних громад регіонів України, варто виділити обмеженість коштів місцевих бюджетів для участі в проектах грантового співфінансування; переважно декларативний характер цільових програм територіальних громад у сфері міжнародного співробітництва та відсутність дієвих механізмів їх реалізації та фінансування; інституційні прогалини у сфері регулювання та адміністрування міжнародного співробітництва на рівні місцевих територіальних громад; нерозвиненість механізмів мотивації та стимулів керівників територіальних громад та слабе усвідомлення ними необхідності реалізації проектів у сфері міжнародного співробітництва⁵⁶.

Для подолання всіх викликів воєнного стану в Україні та сприяння успішному міжнародному співробітництву українських територіальних громад та іноземних партнерів, необхідно вжити таких заходів:

– провести комплексну інформаційну кампанію як на національному, так і на регіональному рівнях щодо популяризації переваг і можливостей реалізації міжнародних проектів серед представників територіальних громад регіонів України з метою з'ясування специфіки та особливостей міжнародної діяльності, а також підвищення обізнаності про цю сферу;

⁵⁶ Побережник О.С., Бідяк В.М. Міжнародне співробітництво як інструмент розвитку територіальних громад закарпатської області в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського Університету*. 2024. Випуск 1(63). С. 124. URL: <file:///C:/Users/asus/Downloads/303373-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-700725-1-10-20240506.pdf>

– сформуванати систему навчання управлінських та професійних компетенцій працівників органів місцевого самоврядування територіальних громад, які відповідають за організацію та здійснення міжнародної діяльності з метою підвищення обізнаності керівників щодо доцільності та важливості міжнародного співробітництва, а також для стимулювання створення спеціалізованих міжнародних відділів в організаційній структурі управління громади;

– удосконалити інституційну основу, яка регулює міжнародну діяльність територіальних громад України, шляхом приведення національних стандартів і регламентів міжнародної співпраці у відповідність до міжнародних стандартів та впровадження кращих практик передового світового досвіду реалізації міжнародних проєктів з метою підвищення впевненості потенційних міжнародних партнерів у реалізації проєктів співробітництва з національними територіальними громадами;

– підвищити фінансову спроможність територіальних громад реалізовувати проєкти міжнародного співробітництва, шляхом субвенційної підтримки регіональних органів влади, стимулювання залучення фінансових, економічних та банківських установ до участі у спільному фінансуванні міжнародної діяльності територіальних громад, мотивації представників бізнесу до реалізації масштабних міжнародних проєктів;

– прискорити розвиток мережі об'єктів інвестиційної та інноваційної інфраструктури в регіонах, що межують з країнами ЄС, шляхом створення нових міжнародних пунктів пропуску, покращення матеріально-технічного забезпечення для розвитку міжнародного співробітництва, відкриття логістичних хабів, включення національної дорожньо-транспортної системи до міжнародних транспортних коридорів⁵⁷.

⁵⁷ Побережник О.С., Бідяк В.М. Міжнародне співробітництво як інструмент розвитку територіальних громад закарпатської області в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського Університету*. 2024. Випуск 1(63). С. 124. URL: <file:///C:/Users/asus/Downloads/303373-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-700725-1-10-20240506.pdf>

Аналіз діяльності громад в умовах воєнного стану дозволяє зробити висновок, який підтримується більшістю дослідників: оперативний спротив агресору зі стримуванням захоплення територій значною мірою був забезпечений громадянським суспільством, вагомих поштовх для розвитку якого надала реформа децентралізації. Саме реформа місцевого самоврядування стала найуспішнішою з усіх реформ у публічній сфері⁵⁸.

Оскільки здійснення децентралізації до війни реалізувалась в активній фазі вісім років, це укорінило низку ціннісних та поведінкових особливостей – відчуття ідентичності (національної, колективної, тобто приналежності до громади, як основи для відновлення довіри⁵⁹), довіри (в громаді, до органів місцевого самоврядування та інших інститутів), єдності, відчуття справедливості та здатності впливати на рішення влади. Цінності демократії та сила громадянського суспільства дозволили оперативно організувати Сили територіальної оборони Збройних Сил України та добровольчі формування територіальних громад і чинити локальний спротив російському вторгненню. Децентралізація забезпечила поєднання ресурсів та зусиль надмірно подрібнених територіальних громад, більшість з яких мали низьку фінансову спроможність якісно виконувати управлінські зобов'язання⁶⁰. Економічний бік доцільності реформи підсилюють також ціннісноповедінкові аспекти, адже децентралізація слугувала засобом посилення демократії в Україні та підвищення її стабільності⁶¹. Політичні переваги децентралізації забезпечило створення нових можливостей боротьби з корупцією, розвитку міцного громадянського суспільства, коли місцева влада і територіальна громада стають

⁵⁸ Горбатюк М. Реформа децентралізації в Україні: проблеми здійснення в умовах суспільної кризи. *Політичні дослідження: Український науковий журнал*. 2021. № 1. С. 24.

⁵⁹ Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні: наук. доп. /Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін.; за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. Київ: НІСД, 2020. С. 99.

⁶⁰ Колодій О. М. Вплив децентралізації на зміцнення ролі органів місцевого самоврядування в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. Т. 29(68). № 6. С. 44.

⁶¹ Гладка Т. І. Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 12. URL: file:///C:/Users/1/Downloads/Duur_2015_12_10.pdf.

основними відповідальними суб'єктами за результати та реакції на виклики, що власне підтвердилось після 24 лютого 2022 року в багатьох громадах⁶².

Очікується також підписання Президентом України Закону «Про міжнародне територіальне співробітництво України» (законопроект №9450), який дозволить громадам і регіонам в спрощеному та більш широкому форматі працювати з європейськими структурними фондами та залучати їхні кошти. Більше про цей документ – у презентаційному матеріалі.

Допомагають громадам у налагодженні міжмуніципального партнерства і проекти міжнародної технічної допомоги, зокрема проєкт Cities4Cities.

Сьогодні, за даними ГО «Товариство дослідників України», 323 громади уклали 1664 угоду з муніципалітетами 75 країн світу⁶³.

Якщо для територіальних громад, які нині перебувають у складному стані безпеки та державної приналежності основним завданням стоїть збереження населення, інфраструктурного та іншого ресурсного потенціалу, то для громад, які перебувають у відносно безпекових умовах актуалізуються завдання:

- соціально-інтеграційні – розташування й інтеграція внутрішньо переміщених осіб та задоволення їх основних потреб з балансуванням до потреб місцевих мешканців;
- гуманітарні – участь у зборі та розподілі гуманітарної допомоги, у тому числі медикаментів;
- економічні – збереження економічної активності населення й бізнесу з податкоспроможністю та наповнюваністю бюджетів;
- релокаційні – розташування релокованих з територій бойових дій підприємств;
- інституційні – активізація співробітництва, у тому числі міжнародного, для вирішення актуальних у воєнний період задач, а саме залучення міжнародної фінансової і технічної допомоги, реалізація різних проєктів⁶⁴

⁶² Race To Zero Campaign: United Nations Climate Change. URL: <https://unfccc.int/climate-action/race-to-zero-campaign>

⁶³ Розвиток міжнародного партнерства та євроінтеграція: профільний Комітет з громадами працюють над спільними рішеннями. *Децентралізація*. URL: <https://decentralization.ua/news/18215>

РОЗДІЛ 3

ПОСИЛЕННЯ РОЗВИТКУ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

3.1 Вплив євроінтеграційного пріоритету України на співробітництво територіальних громад

Повномасштабна війна росії проти України створила безпрецедентні виклики для країни, включаючи руйнування інфраструктури, вимушену міграцію та економічну кризу. Співпраця між громадами стала критично важливою для ефективного відновлення. Україна прагне стати повноправним членом Європейського Союзу. Цей процес вимагає значних змін на всіх рівнях, включаючи місцеве самоврядування. Співпраця між громадами є одним із ключових інструментів для впровадження європейських стандартів та норм. Співпраця з європейськими партнерами дозволяє українським громадам отримати доступ до нових технологій, знань та інвестицій.

Незважаючи на численні переваги та цінність євроінтеграційного пріоритету для України загалом та її територіальних громад зокрема, у випадку збереження відстаючих позицій за показниками соціально-економічного розвитку України від ЄС наша держава ризикує стати донором людських, природних та інших ресурсів. Тому в ході поступового вирівнювання ситуації на тлі повоєнного відновлення економіки України новий етап співробітництва територіальних громад з європейськими має переорієнтуватись на інноваційні проєкти сталого розвитку з високим ступенем убезпечення від ймовірних зовнішніх загроз. Неприпустимим є збереження в Україні існуючої (гібридної) моделі місцевого самоврядування, що поєднує успадковану з

⁶⁴ Глазов О. М. Удосконалення співробітництва територіальних громад: дис. ... доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». Полтава, 2023. С. 112-113.

радянського часу бюрократичну модель адміністративно-командної системи та ліберальну й демократичну модель ЄС⁶⁵.

Водночас варто зауважити, що реалізація євроінтеграційного курсу України важлива не лише для нашої держави, а й для самого Європейського Союзу з огляду на безліч чинників. До того ж її успішність для українського народу та ЄС істотно залежатиме саме від муніципальної політики. Адже на місцевому рівні, у селах, селищах, містах, районах та областях безпосередньо втілюватиметься рішення Європейського парламенту, Ради ЄС, Європейської ради, Європейської комісії та інших інституцій як ЄС, так і Ради Європи. Позаяк у цих адміністративно-територіальних одиницях України освоюватимуться інвестиції, стимулюватиметься бізнес-активність, будуватимуться мости довіри між партнерами, розширюватиметься транскордонне співробітництво територіальних громад України, органів і посадових осіб, що діють від їх імені з відповідними комунами та муніципалітетами держав-членів ЄС та Ради Європи⁶⁶.

Місцеве самоврядування в ЄС хоча й має усталену архітектуру, однак може змінюватись у силу різних обставин. Сьогодні потужні впливи на концепцію державної політики й місцевого врядування здійснює російсько-українська війна, яка як геополітичний і безпековий виклик актуалізує перспективи розширення кордонів ЄС. Досвід впливу кризових явищ і процесів вказує, що в країнах ЄС, як правило, вони спричиняли посилення централізації влади (прикладом є ситуація з пандемією COVID-2019), у той час як світова фінансова-економічна криза 2008 року по-різному вплинула на рішення щодо концентрації місцевої влади чи навпаки⁶⁷.

⁶⁵ Шарий В. І. Становлення в Україні європейської моделі організації самоврядних структур: проблеми та перспективи. *Стратегічні пріоритети*. 2011. № 3(20). С. 23.

⁶⁶ Демиденко В. Вплив євроінтеграційного курсу України на європейське та національне муніципальне право в умовах сучасної гібридної війни. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2024. № 1(27). С. 74.

⁶⁷ Brezovnik B., Hoffman I., Kostrubiec J. Local Self-Government in Europe. *Lex & Localis*, 2021. 445 p.

Для України вплив кризи, спричиненої російсько-українською війною, призвів до вимушеної централізації влади, хоча новий етап євроінтеграції створює значні можливості для територіальних громад в активізації міжнародного співробітництва. Як розглядалось вище, низка положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС створює можливості співробітництва громад України та Європи з метою⁶⁸:

- розвитку відсталих територій (що відповідає політиці вирівнювання регіонів ЄС);
- забезпечення інформаційного обміну між органами влади на всіх рівнях та громадськими інститутами;
- участі місцевих органів влади у програмах транскордонного співробітництва;
- формування інституційної та законодавчої основи співробітництва за участі місцевих органів влади;
- визначення пріоритетних сфер співробітництва, а саме транспорту, енергетики, комунікаційних мереж, культури, освіти, туризму, охорони здоров'я та ін.

В умовах війни, коли громади зіштовхуються з новими викликами, значення партнерства набуває особливої ваги. В Україні законодавчі підстави для міжмуніципального співробітництва були створені у 2014 році. А 25 червня цього року Президент України підписав Закон «Про міжнародне територіальне співробітництво»⁶⁹ який набрав чинності 27.06.2024 року. Прийняття закону про міжнародне територіальне співробітництво України є важливим кроком для розширення можливостей місцевих громад взаємодіяти з іноземними партнерами. Це сприяє залученню іноземних інвестицій, обміну досвідом,

⁶⁸ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 № 984_011. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/984_011

⁶⁹ Про міжнародне територіальне співробітництво України. Закон України від 24.04.2024 року № 3668-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3668-20#Text>

впровадженню кращих практик управління та розвитку інфраструктури. Завдяки такому співробітництву громади можуть швидше адаптуватися до європейських стандартів, зміцнювати свою спроможність та ефективніше вирішувати соціальні й економічні проблеми, особливо в умовах війни та післявоєнного відновлення.

З метою належного забезпечення реалізації положень Постанови Верховної Ради України від 14 липня 1993 року № 3384-XII «Про приєднання України до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями», указів Президента України від 08.11.2019 № 837/2019 «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» та від 30.09.2019 № 722/2019 «Про Цілі сталого розвитку 2 України на період до 2030 року», постанов Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки» та від 14.04.2021 № 408 «Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2021-2027 роки», а також для створення умов ефективного вирішення завдань місцевого та регіонального розвитку суб'єктів міжтериторіального і транскордонного співробітництва, якими є територіальні громади, їх представницькі органи та їх об'єднання, місцеві органи виконавчої влади України, що взаємодіють з територіальними громадами та відповідними органами влади сусідніх держав у межах своєї компетенції, встановленої чинним законодавством України та угодами про міжтериторіальне або транскордонне співробітництво та учасників транскордонного співробітництва, якими є юридичні та фізичні особи, фізичні особи - підприємці, асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання, громадські об'єднання, громадські організації та інші особи, що беруть участь у міжтериторіальному і транскордонному співробітництві в межах своїх інтересів

та прав було прийнято Закон «Про міжнародне територіальне співробітництво»⁷⁰.

Відповідно до зазначеного Закону, міжнародне територіальне співробітництво може здійснюватися шляхом:

1) утворення нових або приєднання до існуючих органів міжнародного територіального співробітництва, зокрема до об'єднань єврорегіонального співробітництва, європейських об'єднань територіального співробітництва, єврорегіону;

2) укладення угод про міжнародне територіальне співробітництво в окремих сферах;

3) розроблення та реалізації спільних ініціатив, заходів, проєктів, програм та стратегій в окремих сферах, що передбачає координацію дій суб'єктів і учасників міжнародного територіального співробітництва та акумулювання ресурсів на визначений період для спільної реалізації відповідних заходів;

4) встановлення та розвитку взаємовигідних контактів між суб'єктами і учасниками міжнародного територіального співробітництва, зокрема в рамках міжурядових комісій, рад, робочих груп⁷¹.

Єврорегіональний рух спрямований на покращення вже існуючих механізмів взаємодії між окремими адміністративно-територіальними одиницями і національними спільнотами, а також на ліквідацію існуючих бар'єрів в торговельно-економічній і у всіх інших, пов'язаних з нею сферах.

Положення, які містяться у Законі, щодо розширення повноважень суб'єктів та учасників транскордонного співробітництва та врегулювання питань фінансової підтримки розвитку транскордонного співробітництва, зокрема, створення умов ефективного вирішення завдань місцевого та регіонального розвитку суб'єктів та учасників транскордонного співробітництва частково корелюються із положеннями законодавства ЄС, а не

⁷⁰ Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення участі місцевого самоврядування у міжтериторіальному та транскордонному співробітництві». URL: <file:///C:/Users/%D0%9C%D0%B0%D1%80%D1%96%D1%8F/Downloads/GI09493A.PDF>

⁷¹ Про міжнародне територіальне співробітництво України. Закон України від 24.04.2024 року № 3668-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3668-20#Text>

суперечать меті (цілям) та принципам Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони та охоплюється положеннями Преамбули Угоди та статей 446, 447, 448 Глави 27 «Транскордонне та регіональне співробітництво».

Водночас варто зауважити, що у 106-ій Мадридській Конвенції загальних принципів транскордонного Співробітництва транскордонне співробітництво визначається як «будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або властями, що знаходяться під юрисдикцією двох або декількох договірних сторін, а також укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей»⁷².

Важливу роль у підтримці України відіграють програми транснаціонального співробітництва, які Європейський Союз вирішив посилити у відповідь на російсько-українську війну та відсторонення білоруської та російської сторін. Серед таких програм можна виділити:

1. Interreg NEXT – програма, яка підтримує прикордонне та транснаціональне співробітництво між Україною та країнами ЄС для розвитку інфраструктури, екологічних ініціатив, підвищення соціально-економічного рівня регіонів.

2. Європейський Інструмент Сусідства (ENI) – одна з ключових програм, спрямована на сприяння співпраці між країнами ЄС та їхніми сусідами, зокрема Україною, у сферах сталого розвитку, енергетичної безпеки, модернізації регіональних економік.

3. Horizon Europe – програма наукових досліджень та інновацій, яка сприяє залученню українських науковців та інституцій до європейських

⁷² Висновок Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу щодо проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення участі місцевого самоврядування у міжтериторіальному та транскордонному співробітництві» від 03.07.2023 № 9450. URL: <file:///C:/Users/%D0%9C%D0%B0%D1%80%D1%96%D1%8F/Downloads/XI09493K.PDF>

дослідницьких проєктів для спільного вирішення глобальних викликів, включаючи ті, що пов'язані з війною.

4. Creative Europe – програма культурної співпраці, яка підтримує українські культурні проєкти, сприяючи збереженню національної ідентичності та міжнародному культурному обміну.

Ці програми спрямовані на розвиток інфраструктури, підтримку сталого економічного зростання, підвищення соціальної згуртованості та сприяння інноваціям в Україні, що є вкрай важливим в умовах війни та майбутньої післявоєнної відбудови.

Отже, євроінтеграційний пріоритет України суттєво впливає на розвиток співробітництва територіальних громад. Орієнтація на європейські стандарти управління сприяє підвищенню ефективності місцевого самоврядування та покращенню якості послуг для населення. Впровадження європейських практик через програми міжнародного співробітництва дозволяє громадам отримувати нові знання, інвестиції та доступ до спільних проєктів. Це не лише сприяє сталому розвитку громад, але й зміцнює їхню спроможність вирішувати нагальні проблеми, зокрема в умовах війни та відбудови країни. Таким чином, євроінтеграційний курс України відкриває широкі можливості для партнерства та прогресивного розвитку на місцевому рівні.

3.2 Основні напрямки співробітництва територіальних громад України в період повоєнної відбудови

Найважливішим наслідком війни в Україні є втрачені життя та криза, пов'язана з величезною кількістю людей також є численні економічні наслідки. До початку війни вважалося, що більшість ключових глобальних макроекономічних змінних повертаються до нормального стану протягом 2022-2023 років після пандемії COVID-19, але неправомірне рішення росії про вторгнення до нашої держави спричинило нову хвилю економічних змін. У бойових діях росія застосовує весь спектр наявного у сторін конвенційного

озброєння, що призводить до значних руйнувань цивільної інфраструктури, включаючи житло, адміністративні будівлі, медичну, транспортну, енергетичну інфраструктуру, державні підприємства, приватний бізнес тощо. Через вдалий спротив української армії російські війська не змогли досягти стратегічних цілей та понесли значні втрати. Результат та тривалість війни наразі невизначені. Однак, все більш зрозуміло, що Україна має значні шанси вигнати більшість загарбників зі своєї території. Різні уряди та міжнародні організації висловили свою готовність допомогти Україні відновитися після війни. На разі успіхи українських військових дають нагоду прогнозувати закінчення війни протягом року, у зв'язку з цим світова економічно спільнота вже зараз проводить обговорення шляху фінансування повоєнного відновлення України, моделюються способи отримання цих коштів та успішних попередніх світових кейсів, за рахунок яких це відбувалося в інших державах⁷³.

Відбудова України буде однією з передумов забезпечення стабільності і миру в Європі. Враховуючи міжнародний досвід відновлення, констатуємо, що при відбудові стадії післявоєнної реконструкції повинні бути максимально ефективні та викликати довіру суспільства й міжнародних донорів, а особливо маючи зелений шлях до вступу у ЄС. На цьому шляху наші опоненти бачать ризики в корупції, невідповідності реформ та гармонізації законодавства і таке інше. Об'єми завдань з відновлення та можливості сучасних цифрових технологій формують унікальні виклики та створюють сприятливе підґрунтя для креативних рішень для їх вирішення. Динаміка останніх місяців військових дій на фронті (зокрема вдалих дії військових сил України на всій лінії зіткнення) підтверджує основні гіпотези щодо характеристик післявоєнного функціонування України, в яких Україна зберігає потужні діючі управлінські та соціальні інститути, але має величезне навантаження на економічну систему та державний бюджет. Тому Україні, як ніколи, треба піклуватися щодо ефективного залучення міжнародних партнерів та впровадження нового плану

⁷³ Покровська Н.М. Концептуальні засади післявоєнного відновлення України, економічні аспекти. *Вісник східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2022. № 4 (274). С. 42.

Маршалу. Реальна перспектива вступу до ЄС – це потужний стимул для України узгодити з ЄС своє регулятивне й законодавче поле, щоб забезпечити верховенство права, низьку корупцію, сильну демократію та розвинуту потужну економічну систему сучасного виду⁷⁴.

Війна триває, але держава вже робить кроки на відновлення країни, регіонів та громад. І у цьому напрямку органам місцевого самоврядування необхідно починати працювати вже зараз, щоб розробити стійкі проєкти. У реалізації проєктів відбудови держава розраховує на допомогу територіальних громад. Успіх відновлення залежить від того, як громади самі гуртуватимуться та визначатимуть пріоритети. «Залучення громадян – це комплекс засобів та технологій, який дозволяє залучити членів територіальної громади до прийняття рішень в межах компетенції громади та здійснення реального самоврядування, гарантованого законодавством»⁷⁵. Війна завдала серйозних руйнувань інфраструктурі, економіці та соціальній сфері України. Відновлення потребує комплексного підходу, що включає координацію зусиль громад на різних рівнях. Дослідження співробітництва допоможе виявити, як краще організувати та оптимізувати ці процеси.

За нинішньої ситуації для України є необхідним визначення єдиного підходу до класифікації громад і територій. Розподіл при реалізації державної регіональної політики на території відновлення, регіональні полюси зростання, території з особливими умовами для розвитку, території сталого розвитку повинен накладатись або уніфікувати поділ громад з врахуванням впливу війни. Беручи до уваги поточну ситуацію та окремі управлінські підходи, вважаємо, що доцільно виділяти наступні групи громад:

– громади, які знаходяться у зоні бойових дій – тимчасово окуповані території, території в оточенні (блокуванні), території з активними бойовими

⁷⁴ Покровська Н.М. Концептуальні засади післявоєнного відновлення України, економічні аспекти. *Вісник східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2022. № 4 (274). С. 46.

⁷⁵ Рада та громада або як залучати громадян до місцевого самоврядування. Посібник для працівників органів місцевого самоврядування / Н. Ільків, О. Карий, О. Кушнарченко та ін.. Київ: Академпрес, 2003. С. 14.

діями (зазначений поділ використовує влада з метою визначення переліку громад у зоні бойових дій);

– громади, які знаходились у зоні бойових дій – деокуповані, які постраждали внаслідок бойових дій (замінування, руйнування інфраструктури, масові демографічні втрати та ін.);

– прифронтові громади;

– громади, які знаходяться в тилу⁷⁶.

Довіра держави до населення та громад стала вирішальною у формуванні взаємної довіри в суспільстві. Така довіра нині створює потужну основу для єдності регіонів нашої держави перед навалою російських фашистів. Громади в тилу забезпечують соціально-економічну основу перемоги України, а громади, які опинились у тимчасовій окупації, продемонстрували високу стійкість в умовах війни, зберігаючи потенціал спротиву і здатність відновитися після звільнення. «Стойкість, виявлена громадами різного типу, доводить правильність ідеї децентралізації й потребу її поглиблення в межах повоєнної розбудови. Органи місцевого самоврядування і далі виконують свої повноваження, спрямовані розв'язувати питання місцевого значення з урахуванням специфіки функціонування в умовах воєнного стану», – про це йдеться в аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень⁷⁷.

Війна породила безліч болючих проблем: скорочуються державні ресурси, падають доходи жителів територіальних громад, у стані падіння місцева економіка, частина чоловічого населення на війні, частина виїхала за кордон або переїхала в інші регіони, повертаються люди з інвалідністю, у деяких територіальних громадах появились переселенці, між різними групами людей виникають конфлікти, загострюються психологічні проблеми. В таких умовах зростають ризики щодо виконання програм донорської підтримки

⁷⁶ Глазов О. М. Удосконалення співробітництва територіальних громад: дис. ... доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». Полтава, 2023. С. 131.

⁷⁷ Національний інститут стратегічних досліджень: аналітична доповідь. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2023-01/ad-stiykist-gromad-_1_gotove_0.pdf

територіальних громад, оскільки необхідно швидко реагувати на потреби, що змінюються. Тому так необхідним є залучення жителів громад до спільного вирішення конкретних локальних проблем. У Брюсселі на засіданні Комітету регіонів Європарламенту⁷⁸ у своєму виступі директор з питань науки та розвитку Інституту громадянського суспільства Анатолій Ткачук коротко виклав інформацію щодо потреб українських громад і регіонів. Він наголосив, що в залежності від типу громади і місця її розміщення громади мають свої особливості:

1) спільні потреби: розвиток громад, підтримка місцевої економіки, забезпечення освітнього процесу);

2) особливі потреби звільнених та найбільш уражених територій: відновлення найбільш критично важливих об'єктів інфраструктури, забезпечення мінімальних потреб населення у послугах, повернення жителів на території громад;

3) особливі потреби тилових громад: забезпечення вимушених переселенців житлом та харчуванням, забезпечення жителів громади та переселенців якісними послугами, забезпечення інтеграції вимушених переселенців у життя громади, планування нової забудови з урахуванням кліматичних змін і потреб переселенців⁷⁹.

На основі проведеного дослідження окреслюємо основні напрямки співробітництва територіальних громад України в період повоєнної відбудови. Запропоновані напрямки охоплюють широкий спектр сфер, спрямованих на відновлення інфраструктури, економіки та соціальної сфери. Ось ключові напрями:

1. Відновлення інфраструктури:

⁷⁸ Засідання комітету регіонів Європарламенту. Брюссель, 4 травня 2023 р. URL: <https://www.csi.org.ua/news/zasidannya-komitetu-regioniv-yevroparlamentu-4-travnnya-2023r/>

⁷⁹ Пирого І.С., Пирого М.І. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2023. Випуск 77, частина 1. С. 121.

- спільні проєкти з відбудови пошкоджених доріг, мостів, комунікаційних мереж, енергетичних об'єктів;

розвиток сучасних комунальних послуг, водо- та теплопостачання.

2. Економічний розвиток:

- координація заходів для залучення інвестицій, створення нових робочих місць та розвиток малого й середнього бізнесу;

- спільне використання ресурсів для розвитку агропромислового комплексу, промислових зон та IT-сектора.

3. Соціальна сфера та забезпечення життєдіяльності населення:

- відновлення освітніх закладів, лікарень, культурних і спортивних центрів;

- спільна робота щодо забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб та відбудова зруйнованого житлового фонду.

4. Залучення міжнародної допомоги:

- спільні заявки на отримання міжнародної технічної допомоги та грантових програм;

- кооперація з міжнародними організаціями для реалізації проєктів у сферах енергозбереження, екології та інфраструктурної відбудови.

5. Екологічна відбудова та сталий розвиток:

- спільна робота над проєктами відновлення природних екосистем, очищення забруднених територій;

- впровадження зелених технологій, енергоефективних рішень та екологічно чистих виробництв.

6. Координація безпеки та громадського порядку:

- співпраця у відновленні місцевих правоохоронних органів, пожежної безпеки, цивільного захисту;

- спільна участь у розмінуванні територій та відновленні безпечних умов для проживання.

7. Цифровізація та інновації:

- розвиток цифрових послуг для громадян, включаючи електронне урядування;
- використання інноваційних рішень для ефективного управління територіальними ресурсами.

Ці напрямки співпраці мають на меті об'єднати ресурси та можливості територіальних громад для швидшого і ефективнішого відновлення країни після війни.

ВИСНОВКИ

Проведене нами дослідження дало можливість вирішити поставлені завдання та сформулювати висновки, які, на нашу думку, посилюють розвиток співробітництва територіальних громад в умовах децентралізації:

1. Аналіз стану дослідження співробітництва територіальних громад показав, що співробітництво територіальних громад на даний час є доволі інноваційною та необхідною практикою діяльності сільських, селищних та міських громад України, оскільки новоутворені в 2020 році територіальні громади не є абсолютно спроможними та фінансово самодостатніми, більшість із них потребує додаткової підтримки у вирішенні своїх завдань.

2. Доведено, що правове забезпечення співробітництва територіальних громад в Україні є ключовим елементом для успішної реалізації реформи децентралізації та сталого розвитку громад. Основним законодавчим актом, який регулює питання співробітництва громад, є Закон України "Про співробітництво територіальних". Цей закон визначає правові основи та форми співробітництва, процедуру ініціювання та реалізації.

3. Визначено, що роль держави у стимулюванні та вдосконаленні співробітництва територіальних громад в Україні є ключовою, оскільки саме державні органи створюють правову та фінансову базу для успішної реалізації міжмуніципального співробітництва. Держава виступає гарантом і рушійною силою розвитку співробітництва територіальних громад через створення законодавчих, фінансових та організаційних умов. Її роль полягає не лише в забезпеченні нормативно-правової бази, але й у стимулюванні громад до ефективного співробітництва шляхом надання ресурсів, підтримки ініціатив та контролю за їхньою реалізацією.

4. Співробітництво територіальних громад в умовах воєнного стану набуває особливого значення, оскільки дозволяє громадам ефективніше вирішувати спільні проблеми, забезпечувати безпеку, підтримувати

стабільність та вирішувати нагальні питання в умовах кризи. Воєнний стан в Україні, спричинений повномасштабним вторгненням російської федерації, вимагає координації дій та об'єднання ресурсів між громадами для адаптації до нових викликів. В умовах воєнного стану співпраця громад важлива для підтримки економічної активності, створення нових робочих місць та залучення інвестицій. Спільні економічні проекти можуть включати відновлення промислових потужностей, розвиток сільського господарства, відбудову зруйнованих підприємств та стимулювання малого бізнесу. Громади можуть спільно створювати умови для інвесторів, зокрема за рахунок податкових пільг та спрощених адміністративних процедур. Воєнний стан вимагає швидкого реагування на зміни у середовищі, зокрема координації дій громад у кризових ситуаціях. Співпраця громад дозволяє оперативніше приймати рішення щодо розв'язання надзвичайних ситуацій, таких як евакуація населення, реагування на пожежі, вибухи та інші небезпеки.

5. Євроінтеграційний пріоритет України стимулює розвиток співробітництва територіальних громад через запровадження європейських стандартів управління, фінансову підтримку та розвиток інституційної спроможності, що в підсумку сприяє сталому розвитку місцевого самоврядування та громадянського суспільства.

6. Визначення основних напрямків співробітництва територіальних громад України в період повоєнної відбудови є ключовим чинником, що сприяє ефективному відновленню, оптимізації ресурсів, залученню інвестицій і зміцненню соціальної згуртованості, що, в кінцевому підсумку, забезпечує стабільність і розвиток країни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Балабаєва З., Пономарьов В. Теорії місцевого самоврядування як джерело пошуку його майбутніх моделей. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. Вип. 1. С. 9-14.
2. Березюк С. В., Гонтарук Я. В., Ясінська Б. О. Забезпечення продовольчої безпеки держави в умовах воєнного стану. *Економіка та суспільство*. 2023. Випуск 47.
3. Васьківська К. В., Пелехатий А. О., Галімух Ю. О., Лозінська Л. Д. Співробітництво територіальних громад в умовах децентралізації. *Ефективна економіка*. 2019. № 8. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7209> (дата звернення: 25.08.2024).
4. Висновок Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу щодо проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення участі місцевого самоврядування у міжтериторіальному та транскордонному співробітництві» від 03.07.2023 № 9450. URL: <file:///C:/Users/%D0%9C%D0%B0%D1%80%D1%96%D1%8F/Downloads/XI09493K.PDF> (дата звернення: 09.09.2024).
5. Гонтарук Я. В., Ясінська Б. О. Оцінка біоенергетичного потенціалу Ілінецької територіальної громади. *Цифрова економіка та економічна безпека*. 2023. № 8(08). С. 242-247.
6. Гончарук Н. Співробітництво територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2023. № 2 (11). С. 24-30.
7. Гладка Т. І. Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 12. URL: file:///C:/Users/1/Downloads/Duur_2015_12_10.pdf (дата звернення: 26.07.2024).

8. Глазов О. М. Нормативно-правове забезпечення співробітництва територіальних громад України: глобальний вимір. *Innovation and Sustainability*. 2022. № 2. С. 184-190.

9. Глазов О. М. Удосконалення співробітництва територіальних громад: дис. ... доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» .Полтава, 2023. 228 с.

10. Горбатюк М. Реформа децентралізації в Україні: проблеми здійснення в умовах суспільної кризи. *Політичні дослідження: Український науковий журнал*. 2021. № 1. С. 22-40.

11. Демиденко В. Вплив євроінтеграційного курсу України на європейське та національне муніципальне право в умовах сучасної гібридної війни. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2024. № 1(27). С. 71-81.

12. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні: наук. доп. /Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін.; за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. Київ: НІСД, 2020. 153 с.

13. Засідання комітету регіонів Європарламенту. Брюссель, 4 травня 2023 р. URL: <https://www.csi.org.ua/news/zasidannya-komitetu-regioniv-evroparlamentu-4-travnua-2023r/> (дата звернення: 06.07.2024).

14. Ігнат О., Маматова Т. Співробітництво територіальних громад задля забезпечення стійкості та сталого розвитку. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2022. № 5 (49). С. 109-116.

15. Камінська Н. В. Міжнародно-правові джерела муніципального права. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 3. С. 87-92.

16. Козаченко Ю. В. Співробітництво територіальних громад у межах інфраструктурної трансформації. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 20. С. 67-71.

17. Козубовська І. Територіальна громада як об'єкт діяльності фахівця з соціальної роботи. *Social Work and Education*. 2019. Vol. 6. №. 1. P. 19-31.

18. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.07.2024).

19. Колодій О. М. Вплив децентралізації на зміцнення ролі органів місцевого самоврядування в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. Т. 29(68). № 6. С. 42-46.

20. Линдюк А., Бойко В., Брух О., Оліщук П., Рурак І. Розвиток міжнародної співпраці територіальних громад прикордонних регіонів України з країнами ЄС в умовах воєнного стану. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. 2023. Том 5 (52). С. 244-255.

21. Лещух І. В., Біль М. М., Попадинець Н. М. Ендогенний потенціал територіальної громади: зміст і структура. *Актуальні проблеми економіки та управління в умовах системної кризи: збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції, 28 листопада 2018 р.* Львів: Львівський інститут МАУП, 2018. С. 236-241.

22. Лозинська Т. М., Аранчій Г. А. Напрями удосконалення співробітництва територіальних громад в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 1. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1939> (дата звернення: 26.07.2024).

23. Місцеві бюджети: openbudget. URL: <https://openbudget.gov.ua/local-budget?id=2600000000> (дата звернення: 26.07.2024).

24. Національний інститут стратегічних досліджень: аналітична доповідь. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2023-01/ad-stiykist-gromad_1_gotove_0.pdf (дата звернення: 12.08.2024).

25. Організація співробітництва територіальних громад в Україні: практичний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/11/Organizatsiyaspivrobitnitstva-teritorialnih-gromad-v-Ukrayini.pdf> (дата звернення: 10.07.2024).

26. Пирога І. С., Пирога М.І. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2023. Випуск 77, частина 1. С. 117-123.

27. Побережник О. С., Бідяк В.М. Міжнародне співробітництво як інструмент розвитку територіальних громад закарпатської області в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського Університету*. 2024. Випуск 1(63). С. 121-126.

28. Покровська Н. М. Концептуальні засади післявоєнного відновлення України, економічні аспекти. *Вісник східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2022. № 4 (274). С. 41-47.

29. Полішкевич Л. Д. Теоретичні засади взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 4. С. 282-289.

30. Полтавець В. Д. Форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування як основа міжмуніципального співробітництва. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 37. С. 295-299.

31. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення участі місцевого самоврядування у міжтериторіальному та транскордонному співробітництві». URL:<file:///C:/Users/%D0%9C%D0%B0%D1%80%D1%96%D1%8F/Downloads/GI09493A.PDF> (дата звернення: 09.09.2024).

32. Практичний порадник для представників органів місцевого самоврядування по налагодженню співробітництва територіальних громад. URL:https://decentralization.ua/uploads/library/file/816/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D0%BF%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D0%BA_%D0%B7%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%97_%D1%81%D0%BF%D1%96%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%B1%D1%96%D1%82%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%82%D0%B2%D0%B0_%D0%A2%D0%93.pdf (дата звернення: 14.07.2024).

33. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16.04.2009 № 1275-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17#Text> (дата звернення: 26.07.2024).

34. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів: Закон України від 8.09.2016 р. № 1509-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1509-19> (дата звернення: 15.08.2024).

35. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5.02.2015 р. № 156-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення: 29.08.2024).

36. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 23.08.2024).

37. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 № 197. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 11.09.2024).

38. Про міжнародне територіальне співробітництво України. Закон України від 24.04.2024 року № 3668-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3668-20#Text> (дата звернення: 05.09.2024).

39. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 1.05.1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 02.08.2024).

40. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 року № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (дата звернення: 18.08.2024).

41. Рада та громада або як залучати громадян до місцевого самоврядування. Посібник для працівників органів місцевого самоврядування / Н. Ільків, О. Карий, О. Кушнарєнко та ін.. Київ: Академпрес, 2003. 132 с.

42. Решетова Г. І. Роль держави у вдосконаленні та стимулюванні співробітництва територіальних громад. *Публічне управління для сталого розвитку: виклики та перспективи на національному та місцевому рівнях*: матеріали V міжнар. наук.-практ. конф., 26-27 жовт. 2023 р. Київ, 2023. С. 231-235.

43. Розвиток міжнародного партнерства та євроінтеграція: профільний Комітет з громадами працюють над спільними рішеннями. *Децентралізація*. URL: <https://decentralization.ua/news/18215> (дата звернення: 17.07.2024).

44. Серьогін С. М., Гончарук Н. Т. Теоретичні засади та основні напрямки реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного права*. 2015. № 4. С. 111-120.

45. Ситник Н. С., Жовтяк К. В. Сучасні тенденції розвитку співробітництва територіальних громад в Україні. *Бізнес Інформ*. 2021. №6. С. 120-126.

46. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС): Навчально-практичний посібник; за заг. редакцією Толкованова, В. В., Журавля Т. В. Київ, 2016. 154 с.

47. Узун Ю. В. Співробітництво територіальних громад в Україні та програми допомоги іноземних фондів. *Політичне життя*. 2016. № 4. С. 34-46.

48. Сюсько М.М. Окремі правові аспекти співробітництва громад. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018. Випуск 52. Том 1. С. 104-107.

49. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 № 984_011. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/984_011 (дата звернення: 12.08.2024).

50. Фурман І., Камінний Д. Особливості розвитку територіальних громад в умовах військового стану. *Цифрова економіка та економічна безпека*. 2023. С. 119-126. URL: <https://doi.org/10.32782/dees.9-19> (дата звернення: 15.06.2024).

51. Чайка А. Кластерний підхід при співробітництві територіальних громад. URL: <https://samoorg.com.ua/blog/2019/09/11/klasterniy-pidhid-pri-spivrobitnitstvi-teritorialnih-gromad/> (дата звернення: 10.09.2024).

52. Шарий В. І. Становлення в Україні європейської моделі організації самоврядних структур: проблеми та перспективи. *Стратегічні пріоритети*. 2011. № 3(20). С. 22-26.

53. Brezovnik B., Hoffman I., Kostrubiec J. Local Self-Government in Europe. Lex & Localis, 2021. 445 p.

54. Race To Zero Campaign: United Nations Climate Change. URL: <https://unfccc.int/climate-action/race-to-zero-campaign> (дата звернення: 22.08.2024).