

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ПОЛТАВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ГЛАЗОВ ОЛЕКСАНДР МИКОЛАЙОВИЧ

УДК [352:316.35]:323.2:327.7(477)

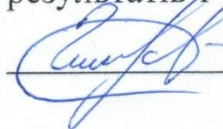
Дисертація

**УДОСКОНАЛЕННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

Спеціальність 281 – публічне управління та адміністрування

Подається на здобуття доктора філософії.

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

 ГЛАЗОВ О. М.

Науковий керівник: Лозинська Тамара Миколаївна, доктор наук з державного управління, професор

Полтава, 2023

АНОТАЦІЯ

Глазов Олександр Миколайович. Удосконалення співробітництва територіальних громад. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Полтавський державний аграрний університет, Полтава, 2023.

Дисертацію присвячено розробці теоретико-методичних засад співробітництва територіальних громад та обґрунтуванню практичних рекомендацій щодо його вдосконалення з врахуванням викликів безпекової нестабільності та перспектив євроінтеграції України.

Об'єктом дослідження є розвиток системи місцевого самоврядування в Україні.

Предметом дослідження є теоретико-методичні засади та практичні рекомендації щодо удосконалення співробітництва територіальних громад.

У дисертації вперше обґрунтовано теоретико-методичні основи інституційної взаємодії громад у процесі їх співробітництва, які передбачають формування системи відносин при різнорівневих взаємодіях з суб'єктами внутрішнього (орган місцевого самоврядування, бізнес, громадськість, соціальні спільноти,) та зовнішнього (інші територіальні громади, державна влада, громадські організації та об'єднання, міжнародні партнери) середовища. Подібний підхід до розуміння співробітництва територіальних громад відображає перспективи формування системи взаємодій громади на всіх інституційних рівнях.

Досліджено управлінсько-історичні передумови становлення інституту територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування. Узагальнено основні підходи до розуміння сутності громади (суспільний, економічний, політичний, управлінський, правовий, інтеграційний); ознак громади (інтеграційний підхід зокрема враховує правові підстави віднесення територіальної громади до певної адміністративно-територіальної одиниці,

рівень соціальної згуртованості, самоорганізаційну активність, сформованість відчуття приналежності до громади), способів волевиявлення населення та напрямів розвитку громади). Розроблені теоретико-методичні положення дозволяють поглибити наукове розуміння суб'єктності громади та її місце в діяльнісній парадигмі співробітництва й інтеграції.

Проаналізовано нормативно-правове середовище співробітництва територіальних громад України, що дозволяє говорити про наявність сприятливих передумов для активізації взаємодій громад на всіх інституційних рівнях.

Вивчено практику співробітництва територіальних громад України в умовах децентралізації шляхом застосування авторського методичного підходу, який передбачає аналіз взаємодій у межах громади, взаємодії громади з органами державної влади, з іншими громадами регіону та держави, з зарубіжними громадами-партнерами, неурядовими вітчизняними і зарубіжними громадськими організаціями.

Здійснено критичну оцінку ролі держави у стимулюванні співробітництва територіальних громад України, механізмів та інструментів державної підтримки співробітництва територіальних громад.

Виявлено специфіку й можливості співробітництва територіальних громад України в період війни, що дозволило здійснити науково-прикладне обґрунтування визначення пріоритетів співробітництва громад в умовах нестабільності. Надано рекомендації щодо функціональності громад залежно від стану їх безпеки та можливостей стимулювання релокації бізнесу й підтримки внутрішньо переміщених осіб.

Обґрунтовано пріоритети стимулювання співробітництва територіальних громад України на шляху повоєнного відновлення, що передбачає здійснення класифікації громад за безпековим критерієм та розроблення методики оцінювання потенціалу розвитку громад й ефективності їх співробітництва, створення профілю стійкості громад. Це дозволяє визначити стратегічні пріоритети розвитку територіальних громад,

які слугуватимуть критеріями державного стимулювання їх співробітництва

Запропоновано способи активізації участі громадських інститутів у процесах співробітництва територіальних громад України. Вони поєднують прямі взаємодії з громадами шляхом регрантингової, благодійної діяльності, менторства, організаційної, освітньої, інформаційної, виконавчої, рекомендаційної діяльності, а також через їх посередництво в міжнародних взаємодіях.

Сформульовано рекомендації щодо стимулювання міжнародного співробітництва територіальних громад в контексті євроінтеграційних перспектив України. Доведено важливість програмної діяльності інститутів громадянського суспільства у формуванні грантової історії громад та їх стимулювання в написанні проєктів на участь у грантових конкурсах, які дозволяють сформувати пізнаваність громад в міжнародному просторі.

Ключові слова: міжмуніципальне співробітництво, територіальна громада, місцеве самоврядування, децентралізація, співробітництво територіальних громад, місцевий бюджет, проєкти партнерства, економічний розвиток, об'єднана територіальна громада, публічне управління, сільські території, грантова історія громади, громадські інститути.

ANNOTATION

Oleksandr Mykolayovych Glazov. Improvement of cooperation of territorial communities. – Qualifying scientific work on manuscript rights.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in specialty 281 "Public management and administration". – Poltava State Agrarian University, Poltava, 2022.

The dissertation is devoted to the development of the theoretical and methodological foundations of the study of the cooperation of territorial communities and the justification of practical recommendations for its improvement, taking into account the challenges of security instability and the prospects of Ukraine's European integration.

The object of the study is the development of the system of local self-government in Ukraine.

The subject of the research is theoretical and methodological principles and practical recommendations for improving the cooperation of territorial communities.

In the dissertation, for the first time, the theoretical and methodological foundations of the institutional interaction of communities in the process of their cooperation are substantiated, which provide for the formation of a system of relations at various levels of interaction with internal (local self-government bodies, business, the public, social communities) and external (other territorial communities, state government, public organizations and associations, international partners) environment. A similar approach to understanding the cooperation of territorial communities reflects the prospects of forming a system of community interactions at all institutional levels.

The administrative and historical prerequisites for the formation of the institution of territorial communities as subjects of local self-government have been studied. The main approaches to understanding the essence of the community (social, economic, political, administrative, legal, integration) are summarized; features of the community (the integration approach, in particular, takes into account the legal grounds for assigning a territorial community to a certain administrative-territorial unit, the level of social cohesion, self-organizational activity, the formation of a sense of belonging to the community), ways of expressing the will of the population and directions of community development), ways of expressing the will of the population and directions of community development.

The developed theoretical and methodological provisions allow to deepen the scientific understanding of the subjectivity of the community and its place in the activity paradigm of cooperation and integration.

The normative and legal environment of cooperation of territorial communities of Ukraine has been analyzed, which allows us to talk about the presence of favorable prerequisites for the activation of community interactions at all institutional levels.

The practice of cooperation of territorial communities of Ukraine in conditions of decentralization was studied by applying the author's methodical approach, which involves the analysis of interactions within the community, interaction of the community with state authorities, with other communities of the region and the state, with foreign partner communities, non-governmental domestic and foreign public organizations.

A critical assessment of the role of the state in stimulating the cooperation of territorial communities of Ukraine, mechanisms and instruments of state support for cooperation of territorial communities was carried out.

The specifics and possibilities of cooperation between territorial communities of Ukraine during the war period were revealed, which made it possible to carry out a scientific and applied justification for determining the priorities of community cooperation in conditions of instability. Recommendations are provided regarding the functionality of communities depending on their security status and opportunities to stimulate business relocation and support internally displaced persons.

The priorities of stimulating the cooperation of territorial communities of Ukraine on the way to post-war recovery are substantiated, which involves the classification of communities according to security criteria and the development of methods for evaluating the development potential of communities and the effectiveness of their cooperation, creating a community resilience profile. This makes it possible to determine strategic priorities for the development of territorial communities, which will serve as criteria for state stimulation of their cooperation.

Ways to intensify the participation of public institutions in the processes of cooperation of territorial communities of Ukraine are proposed. They combine direct interactions with communities through re-granting, charitable activities, mentoring, organizational, educational, informational, executive, advisory activities, as well as through their mediation in international interactions.

Recommendations for stimulating international cooperation of territorial communities in the context of Ukraine's European integration prospects have been formulated. The importance of the program activities of civil society institutes in

shaping the grant history of communities and their stimulation in writing projects for participation in grant competitions, which make it possible to form recognition of communities in the international space, is proven.

Keywords: inter-municipal cooperation, territorial community, local self-government, decentralization, cooperation of territorial communities, local budget, partnership projects, economic development, united territorial community, public administration, rural areas, grant history of the community, public institutions.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Публікації у періодичних наукових виданнях, включених до міжнародних наукометричних баз:

1. Hlazov O., Kalashnikova K., Zolotarov V., Levchenko I., Britchenko I., Lošonczi P. Inter-Territorial Collaboration in the Context of Strengthening Its Economic Security. *IJCSNS International Journal of Computer Science and Network Security*. 2021. № 12. P. 675-683. http://paper.ijcsns.org/07_book/202112/20211292.pdf. DOI: 10.22937/IJCSNS.2021.21.12.92 (0,5/0,1 д.а.; авторський внесок – визначено інструменти міжтериторіальної співпраці громад), (**Scopus**).

2. Глазов О. М. Роль держави у стимулюванні та вдосконаленні співробітництва територіальних громад в Україні. *Вісник Хмельницького національного університету. Серія економічні науки*. 2022. № 2. Т. 2. С. 54–58. URL: <http://journals.khnu.km.ua/vestnik/?p=13825> (DOI: [https://doi.org/10.31891/2307-5740-2022-304-2\(2\)-09](https://doi.org/10.31891/2307-5740-2022-304-2(2)-09)) (0,35 д.а.), (**Index Copernicus, Google Scholar**).

3. Глазов О. М. Практика співробітництва територіальних громад в умовах децентралізації. *Бізнес інформ*. 2022. № 7. С. 74-78. URL: https://www.business-inform.net/export_pdf/business-inform-2022-7_0-pages-74_78.pdf (DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2022-7-74-78>) (0,5 д.а.). (**Index Copernicus, Google Scholar**).

4. Глазов О. М. Методико-прикладні засади співпраці територіальних

громад. *Modeling the development of the economic systems*. 2022. №3. С. 161-167. URL: <https://mdes.khmnu.edu.ua/index.php/mdes/issue/view/4/5>. DOI: [10.31891/mdes/2022-4-21](https://doi.org/10.31891/mdes/2022-4-21). (0,35 д.а.) (**Index Copernicus, Google Scholar, CrossRef**).

5. Глазов О. М., Лозинська Т. М. Роль інститутів громадянського суспільства у забезпеченні співробітництва територіальних громад. *Електронне наукове видання «Публічне адміністрування та національна безпека»*. 2023. Випуск 1(31). URL: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/16776671341226.pdf> (DOI: <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2023-1>) (0,4/0,2 д. а., авторський внесок – систематизація функцій громадянського суспільства), (**Index Copernicus, Google Scholar**).

Публікації у наукових фахових виданнях

6. Глазов О. М. Нормативно-правове забезпечення співробітництва територіальних громад України: глобальний вимір. *Innovation and Sustainability*. 2022. № 3. С. 184-190. URL: <https://ins.vntu.edu.ua/index.php/ins/article/view/48/68>. DOI: <https://doi.org/10.31649/ins.2022.2.184.190> (0,45 д.а.).

7. Глазов О. М. Ідентифікація управлінсько-історичних передумов становлення інституту територіальних громад. *Український журнал прикладної економіки та техніки*. 2022. Том 7. № 1. С. 168-173. URL: http://ujae.org.ua/wp-content/uploads/2022/07/ujae_2022_r01_a20-1.pdf DOI: <https://doi.org/10.36887/2415-8453-2022-1-20> (0,45 д.а.).

Публікації апробаційного характеру

8. Глазов О. М. Зміст, форми та сфери співробітництва територіальних громад. *Збірник наукових праць науково-практичної конференції професорсько-викладацького складу Полтавської державної аграрної академії за підсумками науково-дослідної роботи в 2019 році* (м. Полтава, 22-23 квітня 2020 року). Полтава: РВВ ПДАА, 2020. С. 105-107. URL: <https://www.pdau.edu.ua/sites/default/files/node/2908/vyklad-konf-2020.pdf>

9. Глазов О. М. Підтримка громадських організацій з боку органів державної влади та місцевого самоврядування. *Децентралізація влади в Україні: виклики та можливості для громад міст обласного значення*: матеріали всеукр. наук.-практ. конф. 01 лист. 2017 р. (ПДАА, м. Полтава). Полтава: Дивосвіт, 2017. С. 29-32. URL: <http://surl.li/bevmg>

10. Глазов О. М. Об'єднання територіальних громад у контексті забезпечення їх спроможності. *Міське самоврядування в Україні: теорія та практика*: Матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції, 11 грудня 2019 р.; за заг. ред. Т. М. Лозинської, О. В. Дорофєєва. Полтава: ПДАА. 2019. С. 46-49. URL: <http://surl.li/bevmm>

11. Глазов О. М. Роль держави у стимулюванні та вдосконаленні співробітництва територіальних громад в Україні. *Зб. тез доп. міжнар. наук.-практ. конфер. «Актуальні питання економіки, обліку, фінансів та права: теорія та практика»*. Полтава: ЦФЕНД, 2022. С. 45–47 (0,2 д.а.).

12. Глазов О. М. Практика співробітництва територіальних громад в Україні: висновки для вдосконалення механізмів управління економікою на місцевому рівні. *Матер. VIII міжнар. наук.-практ. конфер. «Економіко-правові аспекти господарювання: сучасний стан, ефективність та перспективи»*. (Одеса, 23-24 вересня 2022 р.). Одеса, 2022. С. 63-66. URL: http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/16380/1/%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%84_%D0%9E%D0%B4%D0%B5%D1%81%D1%81%D0%B0.pdf (0,22 д.а.).

ЗМІСТ

	Стор.
ВСТУП	12
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	22
1.1. Управлінсько-історичні передумови становлення інституту територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування	22
1.2. Зміст, форми та сфери співробітництва територіальних громад	36
1.3. Нормативно-правове забезпечення співробітництва територіальних громад: глобальний і національний виміри	52
Висновки до розділу 1	68
РОЗДІЛ 2. СТАН РОЗВИТКУ ТА ОСОБЛИВОСТІ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ	72
2.1. Практика співробітництва територіальних громад України в умовах децентралізації	72
2.2. Роль держави у стимулюванні та вдосконаленні співробітництва територіальних громад в Україні	90
2.3. Специфіка співробітництва територіальних громад України в умовах війни	108
Висновки до розділу 2	127
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ	130
3.1. Пріоритети стимулювання співробітництва територіальних громад України на шляху повоєнного відновлення	130

3.2. Громадські інститути як рушії активізації співробітництва територіальних громад	148
3.3. Перспективи вдосконалення співробітництва територіальних громад України з країнами ЄС	166
Висновки до розділу 3	185
ВИСНОВКИ	189
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	194
ДОДАТКИ	225

ВСТУП

Актуальність теми. Реформа децентралізації сприяє утвердженню територіальних громад України як активних суб'єктів державно-суспільних відносин. Спираючись на давні традиції самоврядування в Україні, територіальні громади отримали повноваження, реалізація яких обумовила мобілізацію власних ресурсів та сприяла підвищенню ефективності їх використання на благо населення. Державна політика децентралізації та підтримки громад стимулювала новий етап розвитку місцевого самоврядування, що відіграє велике значення для забезпечення спротиву України зовнішньому агресору.

Децентралізація та зростання значущості територіальних громад стали однією з найбільш позитивних тенденцій розвитку України та посилення процесів державотворення. І надалі децентралізація сприяє поширенню європейської практики місцевого самоврядування на принципах згуртованості, прозорості й неприпустимості «місцевого феодалізму».

Успішність реформи місцевого самоврядування зростатиме, якщо територіальні громади будуть диференціювати напрямки своєї діяльності. Одним з відносно нових напрямів такої діяльності є співробітництво територіальних громад, активізація якого пов'язана з прийняттям у 2015 році Закону України «Про співробітництво територіальних громад». Закон заклав правові основи для організації співробітництва громад, завдяки чому кількість укладених договорів про співробітництво з метою вирішення спільних проблем постійно зростала. Разом з тим, науково-практичне розуміння співробітництва громад є ширшим, ніж просто встановлення норм закону, у науковому дискурсі набуває ваги обґрунтування механізмів поєднання різних інституційних рівнів, коли громада є активним суб'єктом внутрішніх взаємодій, а також взаємодій з іншими громадами, органами державної і регіональної влади, громадськими та міжнародними інститутами.

У вітчизняній науці державного управління невирішеним науковим

завданням залишається дослідження теоретико-методичних засад організації співробітництва територіальних громад та розроблення практичних рекомендацій щодо його вдосконалення в умовах глобальної безпекової нестабільності та соціально-економічних викликів розвитку публічного управління в Україні.

Проблеми співробітництва територіальних громад у працях українських учених висвітлені доволі фрагментарно. Серед сукупності робіт варто відзначити дослідження таких авторів, як М. Грицаєнко, М. Губа, О. Дорофєєв, С. Кожушко, Ю. Козаченко, О. Левченко, Т. Лозинська, О. Огороднік, В. Полтавець, Х. Приходько, А. Сергієнко, О. Сердюк, З. Сірик, В. Сороковський, В. Толкованов, Ю. Узун, А. Чайка та ін.

Розроблення теоретико-прикладних основ функціонування та розвитку територіальних громад та різних етапах становлення місцевого самоврядування знаходимо в роботах О. Бобровської, Ю. Кириченка, І. Козубовської, Т. Маматової, О. Мороза, Н. Панасенко, В. Пісоцького, К. Попової, А. Шульги та ін.

Практичні рекомендації щодо встановлення пріоритетів розвитку територіальних громад України з врахуванням сучасних економічних, соціальних і політичних викликів розроблені В. Борщевським, Є. Матвєєвим, Н. Васильєвою, Т. Васильцівим, Н. Камінською, А. Кашлаковою, О. Колодій, О. Лайко, О. Слобожаном, Я. Черниш та ін.

Вагомі напрацювання щодо децентралізації та розвитку місцевого самоврядування здійснені такими українськими авторами, як Т. Андрусяк, З. Балабаєва, Н. Балдич, І. Вдовичин, М. Гірняк, Т. Гладка, М. Горбатюк, С. Граб, В. Ковалик, В. Котковський, О. Лазор, Л. Михайлишин, О. Остапенко, М. Павлюк, І. Пінчук, О. Ременяк, К. Тищенко, Д. Хріпливець, іноземними авторами – Р. Робертсон, Ф. Патель та ін.

Враховані дослідження особливостей державної політики регіонального розвитку, зокрема Г. Борової, І. Дегтярьової, Я. Жаліло, А. Мандрикіної, В. Романова, О. Шевченко. Теоретико-методичні розробки щодо оцінювання

потенціалу територіальних громад здійснені Л. Беновською, Б. Бец, І. Лещух, Н. Носань, І. Сторонянською.

Рекомендації щодо євроінтеграції громад України опрацьовані в дослідженнях таких українських учених, як О. Бейко, Ж. Зіллер, В. Наконечний, О. Петришин, С. Пріліпко, Ю. Седляр, Н. Сидоренко, І. Тимечко, А. Ткачук, В. Шарий; іноземних учених – Б. Брезовніка, І. Хоффмана, Я. Кострубець.

Водночас, визнаючи наукові та практичні здобутки досліджень названих авторів, слід звернути увагу на те, що окремі питання розвитку місцевого самоврядування, зокрема співробітництва територіальних громад залишаються недостатньо опрацьованими. Потребують подальшого опрацювання питання інституціональної взаємодії суб'єктів співробітництва у процесі реалізації складних проєктів; визначення пріоритетів співробітництва в умовах поглиблення безпекових ризиків (екологічних, продовольчих, енергетичних, воєнних тощо); класифікації територіальних громад за безпековим критерієм та потенціалом повоєнного відновлення, що має значення для вибору форми співробітництва.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Науково-дослідна робота виконувалася в рамках науково-дослідної теми кафедри публічного управління та адміністрування Полтавського державного аграрного університету «Формування ефективної системи публічного управління в Україні» (Державна реєстрація – № 0117U003104), у межах якої автором розроблено методичний підхід дослідження співробітництва територіальних громад, що поєднує аналіз практики взаємодій у межах громади та зовнішніх інституціональних взаємодій.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційної роботи є розробка теоретико-методичних основ співробітництва територіальних громад та обґрунтування практичних рекомендацій щодо його вдосконалення з врахуванням викликів безпекової нестабільності та перспектив євроінтеграції України.

Для досягнення поставленої мети були визначені такі завдання:

- систематизувати управлінсько-історичні передумови еволюції теорій розвитку територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування;
- обґрунтувати теоретико-методичні основи інституційної взаємодії громад у процесі їх співробітництва;
- уточнити організаційно-правові основи співробітництва територіальних громад;
- розвинути науково-методичні положення щодо виявлення сутності територіальної громади на основі багатокритеріального підходу;
- поглибити науково-прикладні основи державного стимулювання співробітництва територіальних громад в умовах зростання воєнної загрози;
- розробити наукові підходи щодо обґрунтування пріоритетів співробітництва територіальних громад України в умовах нестабільності та зовнішніх небезпек;
- запропонувати організаційний підхід до налагодження культури співробітництва територіальних громад;
- систематизувати механізми та інструменти державної підтримки співробітництва територіальних громад;
- сформулювати рекомендації щодо стимулювання міжнародного співробітництва територіальних громад з урахуванням перспективи інтеграції України до Європейського Союзу.

Об'єктом дослідження є розвиток системи місцевого самоврядування в Україні.

Предметом дослідження є теоретико-методичні засади та практичні рекомендації щодо удосконалення співробітництва територіальних громад.

Методи дослідження. У процесі дослідження використовувалися загальнонаукові та спеціальні методи: *аналізу та синтезу, узагальнення* – для формулювання теоретичних положень та висновків дослідження (п. 1.2); *ретроспективного аналізу* – з метою виявлення історичних передумов становлення інституту територіальних громад в Україні та світі, еволюції

інституційного середовища його розвитку (пп. 1.1, 2.1, 2.2); *економіко-статистичного аналізу* – для визначення стану співробітництва територіальних громад в Україні (пп. 2.1, 2.3); *класифікації й систематизації* – для визначення видів співробітництва, групування громад залежно від стану безпеки, визначення механізмів державної підтримки громад (пп. 1.2, 2.2, 2.3, 3.1); *емпіричного аналізу* – для узагальнення результатів вивчення практики співробітництва територіальних громад (пп. 2.1, 2.2); *абстрактно-логічний* – для формулювання рекомендацій щодо підвищення міжнародної активності громад (пп. 3.2, 3.3); *графічний* – для схематичної візуалізації пріоритетів розвитку та стимулювання співробітництва територіальних громад України (п. 3.1).

Інформаційну базу дослідження склали: нормативно-правові акти України – закони, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України тощо, дані Державної служби статистики України, методичні рекомендації, зокрема Міністерства розвитку громад та територій України щодо практичного використання примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад, аналітичні матеріали порталів «Децентралізація», «GROMADA.INFO», «Інститут громадянського суспільства», «Лабораторія законодавчих ініціатив», «U-LEAD з Європою», «SAMOORG», «USAID «ГОВЕРЛА», «Громадський простір», «House of Europe» тощо, наукові публікації українських і зарубіжних учених щодо розвитку місцевого самоврядування та співробітництва територіальних громад.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у вирішенні актуального науково-практичного завдання щодо обґрунтування напрямів удосконалення співробітництва територіальних громад. У межах проведеного дослідження були отримані результати, що містять елементи наукової новизни, а саме:

вперше:

– сформульовано зміст співробітництва територіальних громад як

системи відносин, що виникають усередині громади та при взаємодії з зовнішнім середовищем і обґрунтовано теоретико-методичні основи інституційної взаємодії громад у процесі їх співробітництва, які передбачають формування системи відносин при різнорівневих взаємодіях з суб'єктами внутрішнього (орган місцевого самоврядування, бізнес, громадськість, соціальні спільноти) та зовнішнього (інші територіальні громади, державна влада, громадські організації та об'єднання, міжнародні партнери) середовища. Подібний підхід до розуміння співробітництва територіальних громад відображає перспективні напрями формування системної взаємодії громад на всіх рівнях публічного управління;

удосконалено:

- наукові та методичні основи визначення сутності сучасної територіальної громади на основі використання багатокритеріального підходу (місце в адміністративно-територіальному устрої держави; рівень спроможності; рівень соціальної взаємодії; способи волевиявлення населення), що дозволяє розглядати громаду як суспільний, економічний, політичний, управлінський, соціальний інститути та ідентифікувати співробітництво як інтеграційну складову в діяльній парадигмі громади;

- науково-прикладне обґрунтування пріоритетів співробітництва територіальних громад України в умовах поглиблення невизначеності та зовнішньої нестабільності, що враховують функціональність громад залежно від стану їх безпеки: якщо для громад з високим потенціалом небезпек актуальною є взаємодія, спрямована на збереження їх ресурсного потенціалу, то інтеграційна діяльність громад, що перебувають у відносно безпечному середовищі спрямовується на виконання соціально-гуманітарних, економічних, інноваційних завдань;

- науково-прикладні основи державного стимулювання співробітництва територіальних громад в умовах дії правового режиму воєнного стану і з урахуванням задач повоєнного відновлення України, що передбачає здійснення класифікації громад за безпековим критерієм та складові методики оцінювання потенціалу громад і результатів їх

співробітництва, а також розроблення профілей стійкості громад. Це дозволяє визначити стратегічні пріоритети розвитку територіальних громад, які слугуватимуть критеріями державного стимулювання їх співробітництва;

отримали подальший розвиток:

- систематизація управлінсько-історичних передумов еволюції теорій розвитку територіальних громад, яка враховує наявність природних прав громади на самостійне вирішення проблем (теорія вільної громади); формування можливостей розпоряджатися власністю (громадсько-господарська теорія); трансформацію розподілу повноважень між державою і громадою (теорія муніципального дуалізму); роль громад у розвитку суспільства (громадівська теорія); функціональність громади щодо забезпечення добробуту мешканців (теорія сервісної держави);

- організаційний підхід до налагодження культури співробітництва територіальних громад, що поєднує практику взаємодій у межах громади (формування її соціального капіталу), взаємодій з органами державної влади, іншими громадами регіону та країни (укладення договорів про співробітництво), з зарубіжними громадами-партнерами, неурядовими вітчизняними і зарубіжними громадськими організаціями;

- систематизація механізмів та інструментів державної підтримки співробітництва територіальних громад, які доцільно розділити за групами: *нормативно-правові* (закони та інші нормативно-правові документи), *організаційно-адміністративні* (ліцензії, квоти, обмеження, заборони, регламенти, інструкції), *інституційні* (форми представництва громад в органах влади), *економічні* (міжбюджетні трансферти, бюджетні субвенції, розподіл податків, пільги), *інформаційні* (рекомендації, методичні розробки, інформаційна підтримка співробітництва, аналітика). Це дозволило окреслити можливості держави у стимулюванні даного процесу, а саме: удосконалення нормативно-правового забезпечення, збільшення бюджетного фінансування, налагодження статистики співробітництва громад, розвиток публічно-приватного партнерства;

– організаційно-правові основи співробітництва територіальних громад та інститутів громадянського суспільства в Україні, що відображають широкі функціональні можливості громадських інститутів у процесах співробітництва, які реалізуються шляхом регрантингу, благодійної діяльності, менторства, організаційної, освітньої, інформаційної, виконавчої, рекомендаційної діяльності, а також через їх посередництво в міжнародних взаємодіях. Громадські інститути мають посилити інформаційний і методичний супровід діяльності територіальних громад у здобутті першого досвіду співробітництва, а також соціальних і екологічних проєктів, а також проєктів, орієнтованих на підвищення фінансової спроможності громад;

– рекомендації щодо активізації міжнародної проєктної діяльності територіальних громад України в умовах євроінтеграції, що відрізняються включенням громадських інститутів у формування грантової історії громад та стимулювання участі громад в різних видах грантових проєктів – соціальних, економічних, екологічних, орієнтованих на розв’язання проблем сталого розвитку та формування пізнаваності громад України в міжнародному просторі

Практична значущість отриманих результатів Результати дослідження можуть слугувати теоретичним підґрунтям формування методології співробітництва територіальних громад в Україні. Винесені на захист наукові положення прикладного характеру доведені до рівня їх практичного застосування в діяльності органів влади при прийнятті рішень щодо стимулювання співробітництва територіальних громад; формування механізмів державної підтримки співробітництва територіальних громад; розроблення рекомендацій щодо налагодження взаємодії між територіальними громадами України та зарубіжних країн. Окремі пропозиції можуть бути враховані органами місцевого самоврядування при підготовці Стратегій розвитку територіальних громад.

Основні теоретичні положення, висновки та пропозиції щодо пріоритетів удосконалення співробітництва територіальних громад знайшли

використання у діяльності Полтавської обласної ради (Довідка про впровадження від 21 листопада 2022 року №01-53/2017/Г-53/940, Додаток А); рекомендації щодо стимулювання співробітництва територіальних громад з громадськими інститутами схвалені виконавчим комітетом Великорублівської сільської ради Полтавського району Полтавської області (Довідка про впровадження від 13 листопада 2022 року №02-24/1226, Додаток Б); довідкою підтверджено, що результати дослідження, а саме рекомендації щодо розвитку середовища громадянського суспільства, визначення пріоритетів співробітництва територіальних громад мають практичне значення для діяльності Опішнянської територіальної громади Полтавського району Полтавської області (Довідка про впровадження від 17 листопада 2022 року №523, Додаток В); виконавчий комітет Котелевської селищної ради Полтавського району Полтавської області засвідчує довідкою, що рекомендації з налагодження співробітництва між громадами України та громадами зарубіжних країн мають практичне значення (Довідка про впровадження від 12 листопада 2022 року №02-35/533, Додаток Д); пропозиції щодо обрання пріоритетів співробітництва територіальних громад з громадськими організаціями схвалені асоціацією «Полтавська обласна асоціація органів місцевого самоврядування» (Довідка про впровадження від 12 листопада 2022 року №969, Додаток Е).

Апробація результатів дослідження. Основні положення дисертаційної роботи були оприлюднені на науково-практичних конференціях, зокрема на міжнародних: «Актуальні питання економіки, обліку, фінансів та права: теорія та практика» (м. Полтава, 2022 р.), «Економіко-правові аспекти господарювання: сучасний стан, ефективність та перспективи» (м. Одеса, 2022 р.); всеукраїнських науково-практичних конференціях: «Децентралізація влади в Україні: виклики та можливості для громад міст обласного значення» (м. Полтава, 2017 р.), «Міське самоврядування в Україні: теорія та практика» (м. Полтава, 2019 р.); науково-практичної конференції професорсько-викладацького складу Полтавської

державної аграрної академії за підсумками науково-дослідної роботи в 2019 році (м. Полтава, 2020 р.).

Публікації. Основні положення дисертаційної роботи викладено у 12 наукових працях загальним обсягом 2,33 др. ар., з яких автору належить 1,88 др. ар. З них: 1 стаття, опублікована у виданні, включеному до міжнародної наукометричної бази Scopus; 6 – статті в наукових фахових виданнях України з публічного управління та адміністрування; 5 – матеріали конференцій.

Особистий внесок здобувача. Усі наукові результати, що знайшли своє відображення у дисертації, отримані автором особисто. З наукових праць, опублікованих у співавторстві, використані лише ті їх положення, що є результатом особистої роботи здобувача.

Структура та обсяг роботи. Дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел на 30 сторінках та 5 додатків, які розміщено на 5 сторінках. Загальний обсяг роботи – 228 сторінок, в тому числі 214 сторінок основного тексту. Робота містить 21 рисунок і 13 таблиць.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

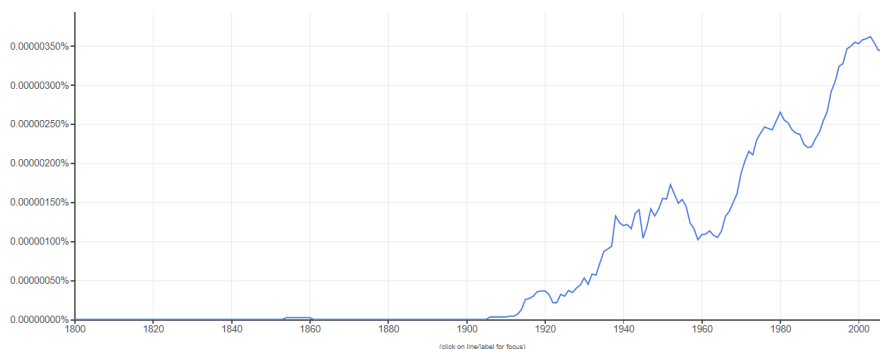
1.1. Управлінсько-історичні передумови становлення інституту територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування

У більшості держав інститут територіальних громад нині виступає базовою ланкою системи публічного управління. Шлях до сьогоденного рівня децентралізації публічного управління в Україні був історично складним. З метою обґрунтування ролі територіальних громад у процесах поглиблення самоврядування з новими можливостями співробітництва та обґрунтування їх функціональності у перспективі необхідно розуміти управлінські й історичні передумови посилення їх повноважень. Управлінські передумови розкривають функціональну основу територіальних громад з позиції ефективності усієї системи публічного управління. Історичні передумови окреслюють хронологію зміни закономірностей із врахуванням впливів різних процесів соціально-економічного характеру.

Формування нового типу територіальних громад пов'язане з процесами демократизації суспільства, децентралізації влади та переміщення повноважень до органів місцевого самоврядування. Науковці акцентують увагу, що формування «...ефективної моделі місцевого самоврядування є ключовою ознакою демократії» [81]. Децентралізація влади є процесом посилення функціональності первинного рівня місцевого самоврядування в системі публічного управління. Місцеве самоврядування зараз переймає на себе функції управління місцевими справами у всій їх різноманітності, що обумовлює набуття ним статусу головного інституту публічної влади для громадян. Дедалі більше повноважень перекладається на інститут місцевого

самоврядування, який також слугує з'єднувальною ланкою між мешканцями громад і державою [201, с. 267].

Історія еволюційного розвитку теорії і практики місцевого самоврядування охоплює понад два століття. Разом із цим термін «територіальна громада» є порівняно новим у науці публічного управління. Широкого використання він набув, починаючи з 80-х років XX століття. Разом з тим, місцеве самоврядування з кінця XIX століття ставало все більш популярним ідеологічним концептом (рис. 1.1).



а) «територіальна громада»



б) «місьцеве самоврядування»

Рис. 1.1. Використання термінів «територіальна громада» і «місьцеве самоврядування» у друкованих працях (складено автором за [222]).

Історія виникнення територіальних громад, незважаючи на пізні теоретико-методологічне осмислення сутності поняття, бере свій початок від перших організованих поселень. Проте територіальна громада як інститут в сучасному розумінні, що сформувався в умовах розвитку місцевого самоврядування, утвердився внаслідок виникнення держави. Як зазначає

О. Мороз, термін «місцевий» вказує на наявність більшого територіального утворення – держави, тому не можна виводити традиції місцевого самоврядування, скажімо від трипільських поселень, адже вони не мали ознак державної організації [91]. Дійсно, розглядати територіальну громаду як основу місцевого самоврядування можливо за умов розподілу системи органів публічної влади на рівневі підсистеми. В Україні, відповідно до положень Конституції, такими підсистемами є органи державної влади, органи влади АР Крим та органи місцевого самоврядування [64; 66].

Окремі фахівці розглядають історичні передумови розвитку територіальних громад, починаючи з періоду середньовіччя зі специфічним адміністративним, фінансовим та судовим правлінням, яке, не зважаючи на наявність феодалної підлеглості, мало зародки самоврядування. Разом з тим, завдання для створення місцевого управління, вільного від бюрократичної залежності центральних органів державної влади, поставив конституційний рух, поштовх якому в тогочасних європейських країнах дала Велика французька революція [5, с. 10].

В Україні становлення територіальних громад у сучасному розумінні було спричинено економічними (торговельними з огляду на специфіку геополітичного розташування українських земель) особливостями, хоча фахівці стверджують про базовість державотворення Русі на основі поступового об'єднання слов'янських племен зі своїми правилами співіснування (роди, дворища, верві (общини) та ін.). Еволюція самоврядування в Україні тривала століттями – подальше ускладнення економічного життя обумовило необхідність виконання функцій охорони держави від зовнішніх ворогів, захисту свободи підприємництва, забезпечення самоорганізації та згуртованості. Безпосередньо економічний розвиток сприяв становленню вільних громад, самоврядність яких виникала і розвивалася шляхом надання містам окремих грамот-привілеїв [203, с. 134]. На теренах Центральної України феноменом стала громада козацтва. У період монголо-татарських нападів превалювало так зване селянсько-хутірське

самоврядування. Такі процеси суттєво вплинули на ментальність населення, сформувавши історичну пам'ять місцевого самоврядування. Збереження місцевого населення на теренах Західної України, де активно практикувалось надання Магдебурзького права, сформувало традиції демократизації і господарництва. Це дуже помітно в сучасних умовах державотворення країни, коли для населення індустріалізованих регіонів Центральної та Східної України, хоча там і поширювалась система земств у підвладді Російській імперії, ментально превалює колективний світогляд, натомість в західних регіонах поширені особисті господарства, малий і середній бізнес як форма вираження відповідальності за власний добробут. Це має пряме відображення на громадській активності населення та активності самих територіальних громад.

Таким чином, становлення інституту територіальної громади відбувалось в умовах активізації демократичних процесів та розвитку держави. Удосконалення функціональності різних гілок влади призвело до розвитку місцевого управління. У результаті нинішні умови відображають взаємодію органів місцевого самоврядування як владних структур територіальних громад та органів місцевої виконавчої влади. Від ефективності такої взаємодії залежить ефективність функціонування інституту територіальної громади взагалі та її системне співробітництво з різними інститутами. Розвиток громад напряду залежить від політичної волі вищих рівнів державної влади та в умовах утисків є практично неможливим навіть при тимчасовій підтримці громадянського суспільства.

Наслідки становлення інституту територіальних громад є різнорівневими. У табл. 1.1 узагальнено основні з них. Специфічним наслідком ідеологічного характеру є те, що незважаючи на активні процеси глобалізації, на сучасному етапі посилення ролі низинного управлінського рівня територіальних громад супроводжується поглибленням ідей глокалізації. Процес глокалізації в теорії є суперечливим. Науковці його характеризують як бінарний з ознаками антиномії [67; 237]. Глокальність і

глокалізація передбачають злиття глобальних та локальних поглядів на соціально-економічні та політичні процеси, що впливають на місцеві та глобальні спільноти [238, с. 223]. Для територіальних громад поширення ідеології глокалізації створює широкі можливості міжінституційного співробітництва з подальшим делегуванням владних повноважень. Глокалізація з точки зору соціально-економічного розвитку територіальних систем господарювання означає включення територіальних громад в транскордонні, міжнародні економічні відносини, участь в глобалізованих ринках на засадах використання локальних переваг і особливостей [67, с. 82].

Таблиця 1.1

**Становлення інституту територіальних громад
у фокусі передумов та наслідків**

Рівні	Передумови	Наслідки
Глобаль-ний	Численні національні революції в умовах переходу до капіталістичного індустріального суспільства та потреби відстоювання прав як чинника соціально-економічного відродження	Глокалізація Зміна управлінської ідеології просторового соціально-економічного розвитку
Націо-нальний	Демократизація суспільного розвитку	Становлення інституту громадянського суспільства
Регіо-нальний	Посилення функціональності органів державної влади регіонального рівня	Децентралізації державної влади та державного управління
Локаль-ний	Зародження місцевого самоврядування, можливостей владної автономії та виборності	Нові способи взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування Нові можливості взаємодії органів місцевого самоврядування на рівні громад, у тому числі в рамках транскордонного та міжнародного співробітництва, з міжнародними та національними структурами
Особис-тисний	Зміна сприйняття можливостей саморозвитку, відповідальності та самореалізації	Формування соціально відповідального громадянина, який бере активну участь у процесах розвитку територіальної громади

Джерело: розроблено автором.

Управлінські передумови становлення інституту територіальної громади базуються на формуванні реальних переваг децентралізації влади, які знайшли своє відображення в положеннях теорії управління. Зокрема наукові основи вчення про місцеве самоврядування були закладені ще в XVIII столітті у теорії вільної громади (теорія природних прав громади). Відповідно до її положень, поряд з конституційно визнаними гілками владами (законодавчою, виконавчою та судовою) розглядається ще один різновид влади – громадівська (общинна або муніципальна) влада. Теорія природних прав громади обстоює тезу, що громада за своєю природою має право на самостійне, незалежне від центральної влади існування, а держава лише визнає громаду [199]. Згодом теорія вільної громади доповнилась громадсько-господарською теорією та теорією місцевого самоврядування. Остання декларувала право територіальної громади вирішувати ті питання, які є актуальними для неї [65, с. 269].

З другої половини XIX століття ідеї розвитку територіальних громад поглиблювались у напрямку державотворення. Сформувалась державницька теорія місцевого самоврядування, відповідно до якої місцеве самоврядування визнається однією з форм державної влади на місцях, відмінністю якої є активне залучення місцевого населення до вирішення питань їх життєзабезпечення. При цьому державні органи влади мають управлінські ініціативи та самостійність, вони не залежать від органів місцевого самоврядування, а передача окремих повноважень державного управління до місцевих рад є необхідною для того, щоб забезпечити більш ефективне надання публічних послуг на рівні громад [192, с. 5].

Таким чином, державницька теорія закладала нові принципи поділу повноважень між державними і самоврядними владними структурами, зберігаючи домінуючу роль останніх. Процес переміщення повноважень від центру до первинних ланок публічного управління був необхідним для посилення функціональності територіальних громад, зокрема щодо пошуку

додаткового фінансового і матеріально-технічного забезпечення завдяки співпраці з різними суспільними інститутами.

З початку XX століття ширшого розповсюдження набула ідеї теорії соціального обслуговування. Фактично вони закладені в ідеології адміністративно-територіальної реформи, що проводилася у ході децентралізації більшості країн, у тому числі в Україні, особливо після подій 2014 року. Одним з принципових положень реформи є створення умов для надання якісних послуг населенню. Власне теорія соціального обслуговування визначає переваги надання послуг населенню на рівні територіальних громад та їх представницьких органів. Фактично це «зближує» населення з структурами публічної влади та посилює важелі впливу громадянського суспільства (рис. 1.2.).

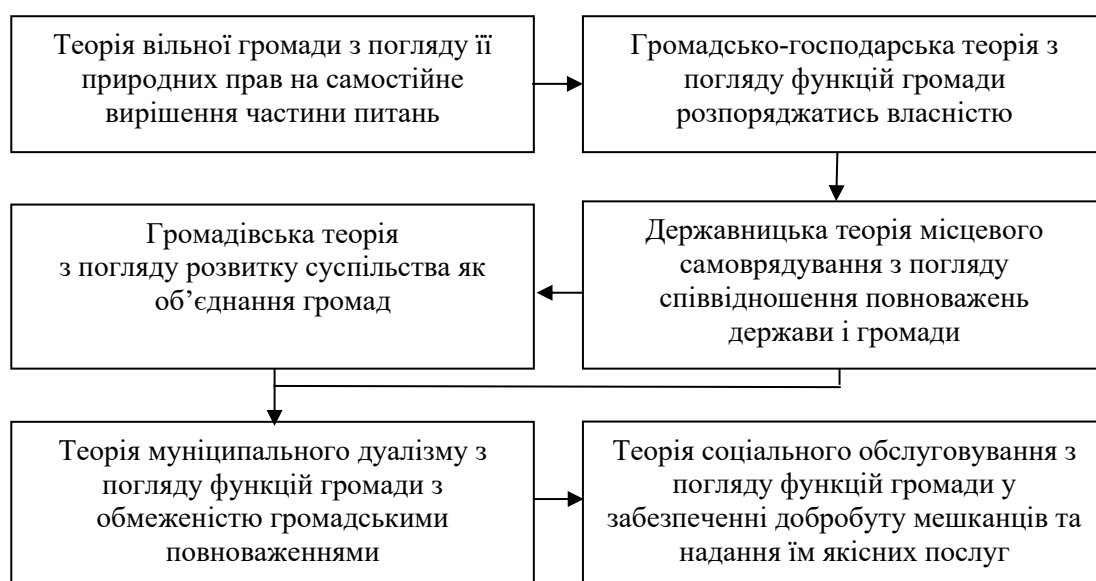


Рис. 1.2. Еволюція основних теорій та ідеології розвитку територіальних громад (авторська розробка)

Якщо розглядати еволюцію теорій щодо розвитку територіальних громад в Україні, то помітним є сильний вплив приналежності українських земель російській, австро-угорській чи польській державам. На території сучасних західних областей України економічна і гуманітарна наука

розвивались швидше, оскільки було більше можливостей для формування осередків науково-освітньої, культурної та економічної діяльності.

Найбільш відомим представником української науки, який досліджував розвиток територіальних громад і був прибічником державницької теорії місцевого самоврядування («дозволено те, що передбачено законом») став Ю. Панейко, який вже в еміграції в Мюнхені 1963 року опублікував книгу «Теоретичні основи самоврядування», яка і зараз є фундаментальним дослідженням основ самоврядування в Україні [102; 190, с. 18]. Учений доводив важливість добору до органів на місцях фахових представників громад. Також він обґрунтовано критикував тогочасну на підневільних Австрійській імперії Західноукраїнських землях систему демократичного представництва, коли на практиці вона призводила до «розривів» між простим населенням та представниками тогочасної знаті – вихідцями з заможних родин. Дослідники наукової спадщини Ю. Панейка стверджують, що сьогодні, коли децентралізація влади і розвиток місцевого самоврядування розглядаються як передумови подальшого розвитку правової держави, ідеї вченого актуалізуються і можуть бути використані в контексті захисту інтересів громади [4, с. 10].

Значний вклад у формування демократичного світогляду державотворення та соціально-економічного розвитку українських територій здійснив І. Франко. Наприкінці XIX століття він писав з приводу народовладдя та принципів просторового розвитку: «коли кожний повіт, кожний край, кожна держава складається з громад – сільських чи міських, то все одно перша і найголовніша задача тих, що управляють державою, краями, повітами, повинна би бути така, щоб добре упорядкувати і мудрим правами якнайліпше забезпечити ту найменшу, але основну одиницю» [198, с. 175; 203, с. 134-135]. Учений таким способом підкреслював вагомість громад у становленні реальної демократії, можливість народу управляти «знизу» та проявляти відповідальність за власний добробут.

Місцеве самоврядування в його історичному розвитку досліджував М. Грушевський. Він глибоко розкрив специфіку діяльності общин на теренах Русі. Учений простежив розвиток територіальної громади з родин і родів та відзначив ослаблення родинних зв'язків на певному етапі та набуття все більшого значення територіальної близькості, сусідства тощо [38, с. 59-60]. Висновки ученого є важливими в контексті вивчення і осмислення історико-управлінських передумов становлення інституту територіальних громад в Україні, адже вони стосуються виявлення ментальної схильності українців до участі в різних формах співробітництва на рівні громад. Архетипи сільських спільнот та общин продовжують виявлятися в суспільстві і сприяють об'єднанню населення на первинному рівні, хоча й не можуть повністю подолати слабкість і непослідовність впливу громадянського суспільства на державну владу.

Вагомий внесок в українську теорію місцевого самоврядування вніс В. Липинський. Його вважають ідеологом модерного українського консерватизму з утвердженням ідей монархізму, хоча він керувався засадами європейської традиції шанування власності як основного чинника гарантування особистої свободи індивіда, його схильності до самореалізації за природним волевиявленням, а не за приписами зовнішніх сил. Учений наполегливо підкреслював визначальну роль здатності громадян до самоорганізації у процесі забезпечення функціональності суспільства, він не поділяв поглядів прихильників патерналізму – на його думку, держава життєздатна лише за умови існування приватних ініціатив [18, с. 21]. Виходячи з таких тверджень можна зробити висновок, що В. Липинський здійснив обґрунтування провідної ролі особистості в процесах державотворення шляхом реалізації права на владу через можливості об'єднання, яке не втратило значення і зараз. «Найближчим» способом об'єднання у цьому випадку постає громада.

До плеяди українських учених, які виступали апологетами теорії місцевого самоврядування і становлення інституту територіальної громади

можна також віднести М. Драгоманова. Він був прихильником ідей поділу влади та сприймав самоврядування як детермінанту справедливості. М. Драгоманов стверджував, що Україна зможе повернути свою цілісність та об'єднатися, якщо зуміє відродити традиції самоврядування в громадах (учений був прихильником громадівського соціалізму). У своїх працях він розвивав положення про такі специфічні для сучасності органи самоврядування як обласні собори й обласні думи, яким мало належати право попереднього розгляду державних фінансових законів, розроблення законодавства у місцевих справах, контроль над поліцією [33, с. 28]. Висновок М. Драгоманова вказує на винятковість ролі територіальних громад у забезпеченні цілісності держави та формуванні суспільної єдності. У твердженнях автора проявляється його розуміння сутності процесів, які ми зараз називаємо глокалізацією. Аналізуючи сучасні події, можна стверджувати, що однією з причин анексії АР Крим та окупації частини областей України стала слабка громадянська активність у регіонах, штучне насаджування ідей федералізму. З посиленням процесів децентралізації влади та розвитку територіальних громад (з можливістю їх об'єднання), створюються сприятливі умови для самоорганізації населення та посилення відповідальності за власний добробут, формування відчуття приналежності до певної громади (громадська самоідентифікація).

Таким чином, українські вчені розвивали погляди щодо процесів розвитку місцевого самоврядування та становлення інституту територіальних громад паралельно із зарубіжними науковцями. Разом із цим, в роботах українських дослідників проявляється національна особливість теоретико-прикладних обґрунтувань щодо ролі місцевого самоврядування та посиленні функціональності громад, що зумовлено тривалим періодом поневолення українських земель і обмеженням прав населення.

Сукупність ідей вітчизняних і зарубіжних дослідників дозволили сформувати дві основні теоретичні моделі місцевого самоврядування – європейську та англо-американську. Англо-американська (англо-саксонська)

модель передбачає, що уряд країни та органи виконавчої влади, які знаходяться в його підпорядкуванні, діють в межах виконання політичних завдань (принцип політичної доцільності), а всі функції управління життєзабезпеченням громад передані місцевій владі. Європейська (континентальна, французька) модель є ієрархічною моделлю публічного управління, у межах якої відбувається передача різних директив та інформації зверху донизу. Вона будується на основі поєднання виборності представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування та призначення з центру на місця повноважних представників державної влади [235; 52; 93, с. 285].

Уряд України орієнтується на впровадження європейської моделі місцевого самоврядування. Вона дозволяє посилювати спроможність територіальних громад і одночасно вибудовувати систему контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку регіональних і центральних органів державної влади. З огляду на управлінсько-історичні передумови становлення інституту територіальних громад в Україні та її євроінтеграційні прагнення такий вибір є виправданим. Він дозволяє будувати чітку управлінську вертикаль виконавчої влади з одночасною можливістю розбудови «горизонталі» інституційного співробітництва. Європейська модель місцевого самоврядування є прийнятною для країн з давніми традиціями державотворення та формуванням умов гострих геополітичних протистоянь. Розподіл владних повноважень між державним і самоврядним рівнями публічної влади та налагодження системи зворотного зв'язку в континуумі «влада – населення» є надійною основою для формування правової держави [114, с. 290].

Названі вище теорії є найбільш часто згадуваними у вітчизняній науковій літературі, яка стосується розвитку територіальних громад і місцевого самоврядування. Узагальнення теоретичних положень дає можливість розуміти різницю між категоріями «територіальна громада» і «міське самоврядування». Конституція України визначає міське

самоврядування як «...право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (стаття 140, Розділ XI) [64].

Місцеве самоврядування в будь-якій країні передбачає: визнання за кожною територіальною громадою власних повноважень; самостійність місцевої влади в межах виконання власних повноважень; організаційну автономність місцевої влади у системі управління державою і взаємодію з органами державної влади у здійсненні спільних завдань і функцій; відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою; відповідність матеріальних та фінансових ресурсів повноваженням місцевої влади; державну гарантію місцевого самоврядування [114, с. 295]. Важливим моментом самоврядування громади, виходячи з наведених вище положень, є її право на співробітництво, насамперед, з органами державної влади. Це створює додаткові можливості участі представників громади у різних формах багатостороннього співробітництва.

Місцеве самоврядування як право і спроможність територіальної громади поєднує громадівське і державне начала – у цьому механізмі населення доручає органам місцевого самоврядування виконання ряду функцій, важливих для даної місцевої громади, а держава делегує місцевій владі виконання завдань, що важливі не лише для конкретної спільноти, але й мають значення для держави в цілому (рис. 1.3) [192, с. 5-6].

Територіальні громади як суб'єкти місцевого самоврядування постають важливими учасниками різних форм інституційного співробітництва. У даному контексті актуальними є теоретичні обґрунтування, що розкривають специфіку співробітництва та розвиток інституційного середовища. Взаємодія громад здійснюється через конкретні інститути – представницькі органи, підрозділи, об'єднання, окремих посадових осіб чи навіть місцевих мешканців. Використання в дослідженні інституційної теорії дозволяє виявляти явища і процеси, пов'язані з «інституційним середовищем»,

«інституційною основою суспільства», «інституційною структурою економічної системи», «інституційною зміною», «інституційною трансформацією», «інституційною еволюцією», «формальними і неформальними інститутами» та особливостями їх формування тощо [95, с. 35]. Актуальним напрямком є виявлення закономірностей трансформації результатів інституційного впливу на формування норм, звичаїв і традицій з розвитком інституціонального середовища. Щодо розвитку територіальних громад важливо поглибити практику їх активного інституційного співробітництва за безпосередньої участі та через стимулювання участі інших стейкхолдерів – бізнесу та власників майна, розташованого на території громади, місцевого населення, некомерційних організацій.



Рис. 1.3. Інституційне делегування повноважень в управлінні розвитком територіальної громади [192, с. 5-6].

Окрім інституційної теорії, актуальними в контексті обґрунтування напрямів розвитку територіальних громад та їх співробітництва є також теорії:

– регіональної економіки і розвитку, які включають ряд положень, що стосуються особливостей просторового розвитку, зокрема концепцію полюсів зростання і центрів розвитку; саморозвитку регіонів; формування

інноваційних систем регіонів; підвищення конкурентоспроможності регіонів; створення конкурентних переваг; кластеризації; розвитку соціального капіталу тощо [40];

- ендogenous розвитку (внутрішнього потенціалу громади), яка обґрунтовує пріоритетність внутрішніх ресурсів у зменшенні зовнішньої залежності території та передбачає формування ендogenous-орієнтованої економіки як основи розвитку громади;

- ресурсної, яка є узагальненням фундаментальної концепції виробничої функції, її багатовимірною виробничого відображення в суспільній діяльності, зокрема відображення зв'язку між результатами діяльності суб'єктів господарювання і витратами ресурсів; теорія дозволяє розглядати територіальну громаду як форму організації суспільства й основний, відносно самостійний суб'єкт господарювання в територіальному просторі країни [10];

- людського розвитку, представники якої обстоюють значущість людського чинника у соціально-економічних перетвореннях різного характеру, забезпеченні якості та рівня життя, індикатори яких мають слугувати орієнтирами для владних інститутів усіх рівнів.

Отже, становлення інституту територіальної громади в управлінсько-історичному аспекті відображає тривалий шлях трансформації підходів до забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства. Нові виклики (пандемія COVID-2019, локальні воєнні конфлікти, цифровізація економіки та управління тощо) змушують переглядати наукові погляди на процеси суспільного розвитку. Так, починає набувати поширення глокалізаційна модель управління розвитком громад, яка і надалі матиме вагоме значення з огляду на її переваги – надання якісних соціальних послуг населенню. Виходячи з показників рівня життя населення, має здійснюватися і збалансування розподілу повноважень між центральними, регіональними і місцевими владними інститутами. Можна також відмітити продовження дискусій щодо доцільності подальшої децентралізації влади та посилення спроможності територіальних громад, у тому числі як самостійних суб'єктів

співробітництва. Практика проведення децентралізації в зарубіжних країнах свідчить, що вона не завжди супроводжується децентралізацією ресурсів для фінансування нових компетенцій, а отже, обумовлювала формування дисбалансу між делегованими новими повноваженнями і доступними фінансовими ресурсами, що призводило до скорочення або неякісного надання соціальних послуг населенню [189, с. 23]. Однак більш ефективної моделі публічного управління демократичні суспільства поки не виявили. Одним з напрямів реалізації нових функцій громад є створення можливостей для співробітництва на різних рівнях. Окреслені питання у вітчизняній теорії публічного управління розкриті недостатньо та потребують належної уваги науковців і практиків.

1.2. Зміст, форми та сфери співробітництва територіальних громад

Дослідження діяльності територіальних громад має велике значення у практичному сенсі, оскільки для розуміння можливостей підвищення ефективності їх діяльності доцільним є обґрунтування змісту, функцій, завдань, напрямків діяльності. Одним із напрямів діяльності, який потребує особливої уваги науковців і практиків, є співробітництво громад. «Власне ідеологія посилення владних повноважень громад у значній мірі базується на широких можливостях співробітництва – не лише міжмуніципального, але й з іншими інституційними одиницями. Співробітництво громад використовується багатьма європейськими країнами як інноваційний інструмент для забезпечення місцевого економічного зростання та сталого розвитку» [246, с. 76].

Для визначення форм та сфер співробітництва територіальних громад необхідно, в першу чергу, розкрити зміст основних підходів до розуміння сутності територіальної громади:

– правовий підхід – територіальна громада розглядається як юридична особа місцевого самоврядування в адміністративно-територіальному устрої країни;

– управлінський підхід – територіальна громада ідентифікується як суб'єкт вирішення державних справ в інтересах місцевого населення [91];

– політичний підхід – територіальна громада виступає інститутом реалізації самоврядними одиницями власної політики [91];

– суспільний підхід – територіальна громада діє як інститут волевиявлення населення, що проживає (постійно чи тимчасово) у певних межах;

– економічний підхід – територіальна громада формується як спільний, колективний споживач [191, с. 7];

– інтеграційний підхід – територіальна громада функціонує як відносно самостійний інститут співробітництва;

– науковий підхід – територіальна громада виступає предметом науки публічного управління [102].

Виходячи з цілей дослідження, розуміння сутності територіальної громади ґрунтується переважно на положеннях інтеграційного підходу. Це дозволяє розглядати територіальну громаду як інститут співробітництва у різних сферах та на різних рівнях.

У наукових дослідженнях, що стосуються теорії публічного управління наводяться різні дефініції територіальної громади. У багатьох публікаціях зазнає критики визначення громади, наведене в Законі України «Про місцеве самоврядування»: «територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр» [140]. Зміна поглядів щодо сутності територіальної громади обумовлена прагненням надати прийнятну назву одиницям місцевого самоврядування базового рівня, які утворилися в ході проведення об'єднання громад. По суті

справи відмічається спроба вважати територіальну громаду найменшою адміністративно-територіальною одиницею.

Використовуючи різні визначення територіальної громади, можна виокремити їх ключові елементи, без наявності яких неможливо ідентифікувати громаду як правовому, так і в функціональному аспектах:

- територіальні обмеження (у Законі України «Про місцеве самоврядування» регламентовано, що територія територіальної громади – нерозривна, в межах якої вона «...здійснює свої повноваження щодо вирішення питань місцевого значення відповідно до Конституції і законів України, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування» [140]);

- сукупність населення – постійне населення, населення, що тимчасово проживає на території громади;

- діяльність населення – проживання (постійне, наявне, тимчасове), бізнес (фізичні та юридичні особи, що здійснюють підприємницьку діяльність на території громади чи інвестують в її розвиток), праця (найм, самозайнятість, у тому числі в особистих селянських господарствах), навчання, володіння землею, нерухомістю, іншим майном на відповідній території (власники/орендарі), громадська, науково-освітня, інша некомерційна діяльність;

- спільні інтереси населення – розвиток громади та забезпечення її добробуту, ефективне використання ендогенного потенціалу та залучення зовнішніх ресурсів, конкуренція з іншими громадами;

- соціальна взаємодія та самоорганізація – населення й інші суб'єкти, які здійснюють конкретну діяльність на території громади, постійно взаємодіють між собою, здатні до швидкої (ситуаційної) та постійної самоорганізації з метою вирішення спільних завдань;

- соціальна єдність – населення (постійне, наявне, тимчасове) територіальної громади не лише здатне до самоорганізації, але й у випадках вимушених протистоянь, конкуренції з іншими громадами та інститутами,

схильне до єдності, взаємопідтримки та взаємодопомоги; на основі зазначених детермінант формується так званий локальний патріотизм;

– самоідентифікація населення – населення чітко визначає свою приналежність до певної громади, виходячи з характеру діяльності чи проживання на її території; якщо особа офіційно зареєстрована в населеному пункті громади, але постійно перебуває поза її межами, не має жодних соціальних і фінансово-майнових зв'язків з населенням громади та не ідентифікує себе з нею, то де-факто не можна вважати таку особу мешканцем громади;

– правове регламентування – сукупність населення на основі спільних інтересів та за фактом постійного перебування у межах певної території не може бути громадою, якщо вона не включена до адміністративно-територіального поділу країни/регіону, не має адміністративного центру та не керується законодавством країни і додатковими правилами регіону, в межах якого функціонує;

– інституційне забезпечення – основою функціонування територіальної громади є орган самоврядування з відповідною структурою, виборними та призначуваними посадами, зокрема корпусом депутатів місцевих рад, а також інші інституційні одиниці, які нею сформовані у межах чинного законодавства (для прикладу, це можуть бути органи самоорганізації населення як представницькі структури, «...що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста» [140];

– врядування – територіальна громада має право, в межах чинного законодавства, управляти своїм розвитком, здійснювати вибори на посади до органів місцевого самоврядування, розробляти та реалізовувати локальні стратегії, програми з метою ефективного використання ендегенного потенціалу та стимулювання залучення зовнішніх (насамперед, інвестиційних) ресурсів, бути розпорядником комунальної власності, що розташована на її території, ставати активним учасником різних форм співробітництва.

Таким чином, узагальнюючи, можна стверджувати, що територіальна громада розглядається як соціальна єдність населення, функціонування якої, проте, підпадає під правове регламентування, унаслідок чого виникає здатність до самоврядування. Під врядуванням у загальному сенсі розуміється співпраця багатьох сторін, які беруть участь у процесі управління суспільними справами [7].

Розвиток суб'єкта соціального управління, як пише В. Пісоцький, є низкою якісних перетворень базових елементів, структури, зв'язків, функцій під впливом внутрішніх і зовнішніх факторів у частині зміни його повноважень, відповідальності та ступеня представлення в управлінському процесі, що супроводжується поліпшенням організаційного та правового забезпечення діяльності цього суб'єкта й спрямовані на поліпшення цілісності та гнучкості даної системи соціального управління [109]. З цього випливає, що аспекти співробітництва мають прямий вплив на розвиток громади. В. Пісоцький також зазначає, що розвиток територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування є складним через специфіку суб'єкт-об'єктних відносин в управлінні життєдіяльністю громади, яка час від часу змінює своє положення в системі владно-підвладних відносин і є носієм функцій як суб'єкта, так і об'єкта управлінського впливу [там само].

На рис. 1.4 узагальнено зміст основних підходів до розуміння сутності територіальної громади, з виділенням пріоритетних напрямів діяльності. Зпоміж них виокремлюються такі напрями, як співробітництво та інтеграційна діяльність, між якими є принципова різниця, про що буде йти мова нижче. Уточнимо також, що практика утворення об'єднаних територіальних громад в Україні обумовила формування відмінностей у сприйнятті громад старого зразка («територіальна громада» в класичному сенсі) і нових громад, часто маючих складну конфігурацію. Об'єднана територіальна громада, сформована з декількох громад сіл, селищ, міст набуває статусу базової адміністративно-територіальної одиниці, що викликає розбіжності у поглядах науковців на сутність такого поняття, як «громада» [129].



Рис. 1.4. Територіальна громада: зміст, напрямки діяльності та можливості співробітництва (узагальнено автором).

Головною перевагою добровільного об'єднання громад в Україні є значно ширші бюджетні повноваження, що дозволяє мобілізувати ендogenous фінансово-економічний потенціал з спрямованістю на вирішення внутрішніх завдань. Територіальна громада, володіючи конкретними повноваженнями за визначеними напрямками діяльності, отримує таким способом нові можливості управління своїм розвитком. Співробітництво в діяльності територіальної громади стає все більш дієвим чинником забезпечення її розвитку. Процеси децентралізації, місцеве самоврядування формуються на основі нових можливостей співробітництва, яке може відбуватись між різними інститутами та в різних сферах. При цьому слід розділяти стадії співробітництва, що визначають відмінність у напрямках діяльності громади – просто співробітництва чи інтеграції.

Слід зазначити, що співробітництво є одним з принципів реалізації державної регіональної політики в Україні, воно ідентифікується як узгодження цілей, пріоритетів, завдань, заходів і дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, забезпечення взаємодії між ними під час формування та реалізації державної регіональної політики [130].

Термін «співробітництво» в академічній мові означає спільну діяльність, спільні дії, а також працю в будь-якій установі [184]. Співробітництво – базове поняття соціогуманітарного характеру, адже співробітництво є атрибутом будь-якого суспільства, з повсюдною взаємодією між людьми [173, с. 72]. Співробітництво завжди передбачає взаємодію. У філософському дискурсі взаємодія розглядається як поняття, що стосується процесів впливу об'єктів/суб'єктів одне на одного, їхню взаємну обумовленість і взаємозалежність, зв'язок соціальних явищ як на рівні суспільства загалом, так і на рівні функціонування його окремих груп та індивідів. Взаємодія пронизує всі соціальні процеси і види людської діяльності, та знаходить свій вияв у спільних діях людей, спрямованих на досягнення спільної мети [60; 112, с. 283]. Вагомі наукові розробки здійснені щодо міжнародного (на рівні

міжнародних організацій та інтеграційних утворень) і міждержавного співробітництва [173, с. 72].

Співробітництво завжди переслідує певну мету, тому серед його головних ознак домінують ті, що вказують на взаємодію у процесі досягнення мети:

- інституційна основа – конкретні учасники, в залежності від їх кількості визначається, чи це співробітництво дво- чи багатостороннє;
- мета – окреслює спільність інтересів учасників, визначаючи сферу, стадію та форми співробітництва;
- діяльність – передбачає активну позицію учасників;
- кооперація – комунікація учасників, об'єднання їхніх зусиль та ресурсів (фінансових, майнових, інформаційних, людських та ін.);
- формальність – вимагає наявності усних (неформальних) чи письмових (формалізованих) договірних відносин щодо співробітництва;
- адаптація і зміна – співробітництво завжди передбачає зміну поведінки учасників, при чому ця зміна, як правило, є взаємною, хоча одна з сторін може бути вимушеною до адаптації (залежно від конкурентних позицій і партнерської ідеології).

Співробітництво завжди має інституційну основу. Його учасниками можуть бути як окремі особи, так і вищі інституційні одиниці. У табл. 1.2 наведено класифікацію співробітництва за різними критеріями, яку доцільно враховувати для планування удосконалення співробітництва територіальних громад.

На рівні регіонів популярним об'єктом досліджень є транскордонне співробітництво. Воно актуальне для багатьох регіонів та громад в Україні, які мають прикордонний статус. Однак тут провідну роль відіграє геополітичний чинник. Що стосується співробітництва територіальних громад, то воно теж набуває різної суб'єктності, масштабів, характеру і т. д. (з поєднанням різних критеріїв). Для прикладу, актуальним дослідницьким об'єктом є міжнародне міжмуніципальне співробітництво (практика міст побратимів, промоція

туристичного та інвестиційного потенціалу, обмін делегаціями, досвідом, підтримка спільних бізнес-, науково-освітніх, культурних, спортивних проектів та ін.).

Таблиця 1.2

Класифікація співробітництва в теорії і практиці державного управління

№ з/п	Критерій	Види співробітництва
1	Суб'єктність	- Об'єднання держав - Держава - Регіон - Поселення (територіальна громада) - Підприємство, організація - Домашнє господарство - Особа
2	Масштаб	- Міжнародне - Міждержавне - Транскордонне - Міжрегіональне - Між територіальними громадами (міжмуніципальне) - Корпоративне (міжсекторальне, міжгалузеве, галузеве) - Міжособистісне
3	Кількість учасників	- Двостороннє - Тристороннє - Багатостороннє
4	Характер	- Партнерське - Нерівноправне
5	Сфера	- Політико-правове (політичне) - У сфері спільної політики безпеки - Економічне (фінансове, інвестиційне та ін.) - Військово-цивільне (військово-технічне, оборонне) - Соціальних партнерів - Екологічне - Культурне - У сфері спорту і фізичної культури - Інформаційне
6	Перспектива	- Стратегічне (довгострокове) - Тактичне (коротко-, середньострокове)
7	Правовий статус	- Формалізоване (з укладенням договорів та угод) - Неформальне (на основі усних договорів та угод)

Джерело: розроблено автором.

Міста частіше виступають об'єктами досліджень, адже мають більше ресурсних можливостей і досвіду різних форм співробітництва. Разом з тим, з утворенням об'єднаних територіальних громад, участь складних громад та їх

інституційних одиниць у проєктах співробітництва стали ще більш актуальним об'єктом вивчення.

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» [151].

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.

Також співробітництво не слід зводити лише до рівня міжмуніципальної взаємодії. 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 громадами [100, с. 6].

Керуючись Законом України «Про співробітництво територіальних громад» та враховуючи авторське бачення, 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 ендегенного 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 самоврядування [186, с. 6]. Ефективність використання внутрішнього потенціалу територіальної громади актуалізується у зв'язку з необхідності забезпечення її спроможності. Ендегенний потенціал громади є комплексною категорією, оскільки його визначають такі складники, як економічний, фінансовий, людський (демографічний, інтелектуально-трудоий, соціально-управлінський, соціально-економічний, соціально-інфраструктурний, культурний) [69, с. 240; 9, с. 205].

Підвищення ефективності використання внутрішнього (ендегенного) 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.

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 життям [72]. 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. 1.5.).

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 громади, самоорганізаційну активність [195, с. 286]. 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 рівні [62, с. 20]. 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 уряду [112, с. 44].



Рис. 1.5. Зміст та основні характеристики співробітництва територіальних громад (складено автором за [151]).

Таким чином, можливості зовнішнього співробітництва громад з міжнародними організаціями є значними. Питання – в кадровому потенціалі управлінського апарату органів місцевого самоврядування та рівні внутрішньої активності громади.

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 координатора співробітництва. З. 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 інвестора [180, с. 17].

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. 1.5 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.

Більш поширеною є практика створення асоціацій та інших форм добровільного об'єднання громад, у межах яких створюються умови для взаємодії. До повноважень органів місцевого самоврядування належить також і прийняття рішень про схвалення угод щодо транскордонного співробітництва. [140].

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 самотійно 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 спеціалізованих лікарень і великих спортивних споруд тощо [100, с. 25].

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

Необхідність управління об'єктами комунальної власності передбачає налагодження економічного співробітництва, яке тісно переплітається із співробітництвом у сфері створення і управління об'єктами інфраструктури. Прискорення реформи місцевого самоврядування й утворення об'єднаних територіальних громад сприяли розвитку співпраці громад з метою залучення коштів на розбудову інфраструктурних об'єктів – доріг, закладів освіти, облаштування спортивних майданчиків тощо. Стратегічно важливим для розвитку громад є співробітництва в економічній сфері для стимулювання бізнесу і самозайнятості [47, с. 21], результатом чого може бути створення сільськогосподарських кооперативів, міжгалузевих кластерів, туристично-рекреаційних скансенів та інших об'єктів комерційного характеру. Одним з перспективних напрямів співробітництва громад є створення кластерів (системи взаємопов'язаних підприємств, постачальників, наукових установ, споживачів, органів влади та інших суб'єктів, що співпрацюють для досягнення конкурентоспроможності) як різновиду міжсекторальної співпраці

на місцевому або регіональному рівнях [200]. Шляхом створення кластерів громади можуть консолідувати свої зусилля та залучати представників комерційного, громадського, науково-освітнього секторів. Організація співробітництва територіальних громад у межах кластерів забезпечує поглиблення інтеграції в обраній сфері та сприяє зменшенню кількості угод, що укладаються в межах різних форм співробітництва [200].

Спільність проблем, а також залежність від джерел фінансування також впливають на визначення сфер спільної діяльності, так, якщо орієнтуватися на грантове фінансування від європейських та інших фондів, то слід зважати на те, що вони більше схильні фінансувати екологічні, економічні та безпекові проєкти. Для громад, які планують знайти партнерів для співробітництва за кордоном, має бути зрозумілою необхідність чіткого обґрунтування еколого-економічних та безпекових аспектів розвитку власного розвитку.

Підсумовуючи, зазначимо, що сучасні проблеми розвитку територіальних громад залишаються актуальним предметом досліджень в теорії публічного управління. Особливе місце в проблематиці вагомості детермінант розвитку територіальних громад посідають питання, пов'язані з впливом людського чинника. Суб'єктивні особливості керівництва, поведінкові аспекти управлінських процесів визначають можливості співробітництва, не зважаючи на те, що їх форми чітко регламентовані законодавчо. Співробітництво територіальних громад України та європейських країн націлене на більш ефективне використання місцевих ресурсів та технологічну й управлінську підтримку зарубіжних партнерів. Громади у процесі співробітництва отримують більші ресурсні можливості для досягнення спільних цілей, однак міжнародне співробітництво не позбавлене ризиків, які можуть бути обумовлені швидкою зміною політичних курсів, воєнною агресією, безкомпромісністю керівників тощо. Зважаючи на викладені зауваження, зрозумілим є зростання уваги до підготовки управлінських кадрів, які у взаємодії з громадськістю, бізнесом та іншими групами зацікавлених осіб знаходять нові можливості для розвитку

територіальних громад з націленістю на ефективне використання ендogenous потенціалу та забезпечення якості життя населення.

1.3. Нормативно-правове забезпечення співробітництва територіальних громад: глобальний і національний виміри

Територіальні громади, використовуючи можливості місцевого самоврядування, можуть активно долучатись до співробітництва на різних адміністративно-управлінських рівнях. Співробітництво територіальних громад є предметом регулювання на чотирьох рівнях – конституційному, законодавчому, регіональному, локальному, що обумовлено його соціальною природою, метою, специфікою суб'єкт-об'єктних відносин, механізмами реалізації, регуляторними обмеженнями [121, с. 153]. Не можна не зважати на той факт, що збільшення повноважень громад у процесах співробітництва, яке розглядається як загальний глобальний тренд демократизації суспільства і децентралізації влади, в Україні спирається на нормативно-правову базу, розроблену на рівні держави. Нормативно-правові документи в основній своїй частині визначають:

- переваги співробітництва територіальних громад;
- мету, завдання, цілі, напрями, сфери, принципи співробітництва територіальних громад;
- організаційні форми співробітництва територіальних громад;
- ресурсне забезпечення співробітництва територіальних громад;
- документальний супровід співробітництва територіальних громад.

Нормативно-правове забезпечення співробітництва територіальних громад необхідне не лише для врегулювання даних процесів, але й для:

- можливості виявлення найбільш оптимальних і вигідних форм, напрямків, сфер співробітництва між територіальними громадами з подальшим регламентуванням у нормативних документах;

- можливості розширення форм, напрямків, сфер співробітництва з урахуванням нових викликів та вимог часу, впровадженням нових підходів до державного управління на принципах децентралізації;
- обґрунтування участі різних інститутів у формах співробітництва;
- неприпустимості загроз поглиблення децентралізації територіальній цілісності країни, у тому числі внаслідок посилених впливів на громади інших структур у результаті тісного співробітництва (рис. 1.6).

В Україні сприйняття функціональних можливостей територіальних громад має певну специфіку: з одного боку українцям притаманні давні традиції місцевого самоврядування, з іншого – у кризові періоди спостерігається тяжіння до централізації влади, фундамент якої було закладено у радянський період. Тому регламентація місцевого самоврядування, зокрема в частині співробітництва територіальних громад, є логічним проявом такої дихотомії, яка характерна і для інших країн. Проблема співвідношення централізації – децентралізації набули ще більшої гостроти у зв'язку із введенням воєнного стану, під час якого спостерігається зосередження влади в руках військового керівництва на підставі введення законів воєнного часу.

Нормативно-правове забезпечення співробітництва територіальних громад в Україні вирішує ряд завдань:

- відновлює традиції місцевого самоврядування в Україні та забезпечує посилення відповідальності місцевої влади;
- сприяє поглибленню інтеграції на різних інституційних рівнях, а також забезпечує ратифікацію міжнародних документів, що стосуються місцевого самоврядування і співробітництва територіальних громад;
- забезпечує зменшення регуляторного тиску на процеси співробітництва територіальних громад з боку органів державного контролю;
- сприяє імплементації стандартів зарубіжних країн, зокрема країн Європейського Союзу (ЄС) щодо організації місцевого самоврядування.



Рис. 1.6. Необхідність формування системи нормативно-правового забезпечення співробітництва територіальних громад (узагальнено автором)

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 тощо [55, с. 87].

З набуттям незалежності, починаючи з 90-х років минулого століття урядом України були підписані та частково ратифіковані окремі міжнародні

угоди та акти, що безпосередньо стосуються питань організації та функціонування місцевого самоврядування, зокрема Європейська хартія місцевого самоврядування (1985 р.), Європейська хартія міст і декларація прав міст (1992 р.), Міжнародна хартія про охорону історичних міст (1987 р.) та ін. [220; 244; 82; 105, с. 86]. Європейська хартія місцевого самоврядування як один з головних документів міжнародного права щодо місцевого самоврядування, є документом, що має на меті підтримку розвитку місцевого самоврядування будь-якої країни на основі загальної системи принципів та рекомендацій, які, проте, можуть бути скориговані у відповідності до національних традицій місцевого самоврядування [105, с. 86]. Хартія визначає, що органи місцевого самоврядування мають право [220]:

- співпрацювати та в межах закону, створюючи консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес;

- використовувати членство в асоціаціях з метою захисту спільних інтересів, а також бути членом міжнародних асоціацій органів місцевого самоврядування;

- співпрацювати з органами місцевого самоврядування інших держав на умовах, які можуть бути передбачені законом.

Таким чином, Європейська хартія місцевого самоврядування визначає право громад на співпрацю як на внутрішньодержавному, так і на міжнародному рівнях. Україна ратифікувала даний документ одночасно з прийняттям Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», закріпивши основи розвитку територіальних громад на засадах децентралізації влади. Хартія, відповідно до статті 12 Закону «Про міжнародні договори України», підлягає неухильному дотриманню Україною, оскільки цього вимагають норми міжнародного права; це означає, що Хартія становить невід’ємну частину національного законодавства та у випадку розбіжності із національним законодавством України застосовуються норми міжнародного договору [139; 22, с. 182].

Важливими документами, які сприяли розвитку місцевого самоврядування в Україні, є також Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 1980 р., Хартія Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи 1994 р., Соціальна Хартія міст-членів союзу Балтійських міст 2001 р., Хартія «Міста Європи на шляху до стійкого розвитку (Ольборгська Хартія) 1994 р., Європейська хартія регіонального/просторового планування 1983 р. (Торремолінська хартія), Хартія про участь молоді в муніципальному та регіональному житті 1994 р. тощо [121, с. 150]. Документи, наведені вище, узагальнюють європейські традиції місцевого самоврядування, вагомий досвід діяльності громад у країнах ЄС за різними напрямками, зокрема й щодо співробітництва.

Серед цілей політики згуртування ЄС на 2021-2027 роки визначено й таку, що стосується можливостей забезпечення розвитку громад у подальшому: «Європа, яка наближена до громадян, через підтримку стратегії розвитку на місцях та сталий розвиток міст у всьому ЄС» [221; 121, с. 108]. Тобто країни ЄС розглядають перспективи розвитку місцевого самоврядування, покладаючи сподівання на розвиток міст як центрів взаємодії сільських і міських громад з широкими управлінськими повноваженнями. Територіальні громади європейських країн також активно включаються в різні форми горизонтальної взаємодії – «Intermunicipal cooperation» (міжмуніципальне співробітництво), «Inter-Municipal Collaboration» (міжмуніципальна консолідація), що дозволяє їм об'єднувати ресурси сусідніх громад з метою скорочення видатків [176, с. 469].

В Україні, після подій 2013-2014 років і зміни влади та підписання Угоди про асоціацію України з ЄС, створюються нові можливості співробітництва на рівні територіальних громад завдяки впровадженню європейських підходів до організації місцевого самоврядування на принципах децентралізації. Територіальні громади України у межах налагодження міжнародної співпраці отримують змогу брати участь у різних програмах ЄС та активізовувати

співробітництво з європейськими інститутами. Глава «Транскордонне та регіональне співробітництво» Угоди про асоціацію між Україною і ЄС вміщує положення щодо територіальних пріоритетів, сфер взаємодії в межах транскордонного співробітництва (табл. 1.3).

Таблиця 1.3

**Положення Угоди про асоціацію між Україною і ЄС
щодо співробітництва територіальних громад (складено за [194])**

№ з/п	Напрямок	Зміст положення
1	Територіальний пріоритет співробітництва – розвиток відсталих територій	Стаття 446. Сторони сприяють взаєморозумінню та двосторонньому співробітництву у сфері регіональної політики щодо методів формування та реалізації регіональних політик, зокрема багаторівневого управління та партнерства, з особливим наголосом на розвитку відсталих територій та на територіальному співробітництві, при цьому створюючи канали зв'язку та активізуючи обмін інформацією між національними, регіональними та місцевими органами влади, соціально-економічними утвореннями та представниками громадянського суспільства
2	Функціональність співробітництва у створенні каналів зв'язку та обміні інформації	
3	Інституційні вектори співробітництва між національними, регіональними та місцевими органами влади, соціально-економічними утвореннями та представниками громадянського суспільства	
4	Підтримка участі місцевих органів влади до транскордонного і регіонального співробітництва	Стаття 447. Сторони підтримують та посилюють залучення місцевих та регіональних органів влади до транскордонного та регіонального співробітництва та відповідних управлінських структур з метою посилення співробітництва шляхом створення сприятливої законодавчої бази, підтримки та нарощування потенціалу розвитку, а також забезпечення зміцнення транскордонних та регіональних економічних зв'язків та ділового партнерства.
5	Формування інституційної та законодавчої основи співробітництва за участі місцевих органів влади	
6	Пріоритетні сфери співробітництва – транспорт, енергетика, комунікаційні мережі, культура, освіта, туризм, охорона здоров'я та ін.	Стаття 448. Сторони зміцнюють та заохочують розвиток таких складових транскордонного та регіонального співробітництва, як, <i>inter alia</i> , транспорт, енергетика, комунікаційні мережі, культура, освіта, туризм, охорона здоров'я та інших сфер, охоплених цією Угодою, які містять елементи транскордонного та регіонального співробітництва. Сторони, зокрема, сприяють розвитку транскордонного співробітництва щодо модернізації, забезпечення обладнанням та координації роботи служб надання допомоги за умов надзвичайних ситуацій.

Дані положення у випадку їх реального виконання значно розширюють функціональність громад та змінюють їх ідеологічно-управлінське сприйняття. Навіть ті громади, які не мають статусу прикордонних, отримують широкі можливості міжмуніципального співробітництва у формах визначення міст-побратимів, залучення до виконання міжнародних проєктів. Можливості транскордонного співробітництва стимулюють громади до взаємодій з прикордонними громадами, підвищуючи шанси фінансування з європейських фондів.

В частині підтримки співробітництва територіальних громад, окрім положень Угоди про асоціацію між Україною і ЄС, важливим нормативним документом є Програма «Східного партнерства» – програма зовнішньої політики ЄС, яка охоплює 28 країн-членів ЄС та 6 східноєвропейських країн – Україну, Молдову, Грузію, Азербайджан, Білорусь та Вірменію і була започаткована на Празькому установчому саміті Східного Партнерства 7 травня 2009 р. [153]. У межах Східного Партнерства діють чотири тематичні платформи, завдяки яким здійснюється обмін інформацією та досвідом країн-партнерів у контексті поширення демократичних принципів публічного управління та інституційних перетворень. Усі рівні взаємодії в рамках Східного Партнерства сприяють запровадженню різних форм співробітництву та обміну досвідом між країнами-партнерами, дозволяють вибудувати логіку проведення внутрішніх реформ на принципах демократизації та верховенства права, стабілізують соціальні процеси в регіоні та обумовлюють вирішення «тривалих конфліктів».

Сфери її співробітництва між територіальними громадами України та інститутами ЄС в рамках Програми Східного Партнерства визначаються на основі встановлених пріоритетів на період 2017-2020 років (табл. 1.4). Започаткована в межах Партнерства ініціатива «Мери за економічне зростання» (M4EG) відображає важливість лідерства для налагодження співробітництва територіальних громад в Україні з інститутами ЄС. Станом на 2020 рік ця ініціатива спрямована на об'єднання представників місцевої влади

країн-учасників програми для розроблення місцевих стратегій, спрямованих на забезпечення зростання ВВП на душу населення та створення нових можливостей для працевлаштування [216].

Таблиця 1.4

**Можливості співробітництва територіальних громад з
європейськими інститутами в рамках реалізації Програми Східного
Партнерства: пріоритети на 2017-2020 роки**

№ з/п	Пріоритетна сфера	Пріоритетні напрями підтримки ЄС	Можливості для територіальних громад
1	Економічний розвиток та ринкові можливості	Інновації та розвиток малого і середнього бізнесу (EU4Business – Євросоюз для бізнесу)	Реалізація проектів інноваційного характеру
		Створення нових можливостей для працевлаштування на місцевому та регіональному рівнях (M4EG – Мери за економічне зростання)	Переорієнтація стратегії громади на цілі розвитку
		Створення місцевих центрів розробки проектів	Формування креативних осередків територіального розвитку
2	Зміцнення інституцій та належне врядування	Громадський контроль у боротьбі з корупцією	Стимулювання активності громади
		Інтеграція національних, транскордонних та регіональних політик щодо попередження катастроф (сфера безпеки)	Реалізація безпекових проектів у сфері цивільного захисту (стихійні лиха, техногенні катастрофи)
		Створення професійних, деполітизованих, підзвітних та етичних органів державного управління, які забезпечують для громадян та бізнесу державні послуги високого рівня (OECP/SIGMA)	Професійний розвиток кадрів органів місцевого самоврядування
3	Енергетична ефективність, навколишнє середовище та зміни	Застосуванням інвестиційного інструменту сусідства в розбудові об'єктів соціальної інфраструктури (зокрема доріг)	Реалізація проектів розбудови соціальної інфраструктури
		Удосконалення енергетичної ефективності та використання відновлювальної енергії (SECAP – плани дій щодо сталої енергетики та клімату за допомогою програми Конгресу мерів)	Реалізація проектів в сфері енергоефективності, впровадження технологій альтернативної енергетики
4	Мобільність та контакти між людьми	Створення кращих зв'язків між ініціативами і результатами у сфері досліджень та інновацій	Активізація міжнародної співпраці креативного середовища громади
		Підтримка підприємництва, освіти та соціального підприємництва	Реалізація бізнес- і громадських ідей

Джерело: складено автором за [216].

Таким способом керівництво ЄС пропагує активну позицію територіальних громад, первинно – міських, у реалізації цілей, спрямованих

не на задоволення соціально-витратних потреб (розбудову соціальної інфраструктури і соціальний захист населення), а на створення передумов для економічного розвитку, наслідком чого буде покращення добробуту населення.

Цікаво, що у рамках Програми Східного Партнерства діє низка програм, спрямованих на підтримку підприємницького середовища у міських територіальних громадах, що є додатковим підтвердженням важливості розвитку міст як локомотивів забезпечення змін у сільських громадах [153]:

- Урбаністичні стратегії в історичних містах – спільна ініціатива ЄС та Ради Європи, яка надає підтримку історичним містам для стимулювання їх соціально-економічного розвитку;

- Угода мерів – створена на рівні Єврокомісії з метою підтримки міст і реалізації проектів з підвищення енергетичної ефективності, визначених у Плані сталого енергетичного розвитку (SEAPs);

- Мери за економічне зростання (M4EG initiative) – ініціатива спрямована на підтримку співпраці місцевої влади, бізнесу і громадянського суспільства з метою стимулювання економічного розвитку та створення нових робочих місць;

- EU4Business – ініціатива Європейської комісії, яка об'єднує фінансовані програми ЄС, спрямовані на підтримку розвитку малих суб'єктів бізнесу, покращення умов для підприємницької діяльності в регіоні Східного Партнерства, що важливо для розвитку підприємницького середовища територіальних громад;

- EU4Youth – програма, націлена на активізацію молоді, розширення можливостей їх працевлаштування та сприяння розвитку лідерських і підприємницьких здібностей, що важливо для розвитку кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування.

Наведені приклади розкривають діапазон співробітництва територіальних громад за міжнародним вектором, що підтверджують положення європейських програм і стратегій. В умовах обмеженого досвіду

кадрів місцевого самоврядування участі в таких проектах, посилюється роль органів державної і регіональної влади у формуванні комунікаційних платформ за визначеними напрямками.

На теренах України також діє спільний проєкт ПРООН/ЄС «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду», спрямований на підтримку сталого місцевого розвитку. Проєкт також підтримує участь громадян в управлінні місцевим розвитком, ініціативи, спрямовані на покращення умов проживання людей у сільській і міській місцевостях, модернізацію (а тепер уже і повоєнне відновлення) комунальної інфраструктури у сферах охорони здоров'я, освіти, екології, житловому секторі, енергетиці і культурі [148]. Даний проєкт реалізується в Україні з 2007 року, отримавши таким чином вже певні традиції співробітництва з територіальними громадами. Слід відзначити, що в рамках даного проєкту було здійснено багато заходів з метою підтримки територій, які потрапили в зону конфлікту територіальної цілісності України (Донецької і Луганської областей).

Отже, міжнародне нормативно-правове забезпечення співробітництва територіальних громад в Україні охоплює ратифіковані міжнародні (хартії, конвенції) та договірні нормативи, а також програми і проєкти, чинність яких поширюється на територію країни через можливості різних форм міжінституційного співробітництва, в тому числі безпосередньо за участі органів місцевого самоврядування або інших інститутів, приналежних до конкретної територіальної громади (бізнес, громадські організації).

Незважаючи на зростаюче значення норм міжнародного права на шляху забезпечення «мобільності» державного управління місцевим розвитком, головне місце в системі нормативно-правового регулювання співробітництва територіальних громад займають державні нормативно-правові акти — конституція, профільне законодавство, міжнародні договори. При їх вивченні, в першу чергу, слід проаналізувати *конституційні положення*, що визначають повноваження органів місцевого самоврядування та можливості співробітництва територіальних громад.

У табл. 1.5 наведено основні положення Конституції України, які окреслюють управлінські засади розвитку громад з визначенням можливостей їх співробітництва.

Конституція України визначає, що «...матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад», держава ж лише фінансово підтримує розвиток місцевого самоврядування [64].

Йдеться також про надання базової і стабілізаційної дотацій, цільових субвенцій, а також інших додаткових дотацій і субвенцій. Дані процеси регламентуються Бюджетним кодексом України в частині фінансове забезпечення взаємодії територіальних громад з державою. Зокрема в статті 7 одним з принципів бюджетної системи України визначено принцип субсидіарності – розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами. Такий розподіл ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання публічних послуг до їх безпосереднього споживача; у статті 67 визначено особливості формування місцевих бюджетів, статтях 69-70 – формування доходів і видатків місцевих бюджетів [15]. Дані положення закладають правові основи забезпечення їх фінансової спроможності зі збереженням співробітництва територіальних громад з центральними органами державної влади через бюджетні механізми. Нормативно-правове забезпечення співробітництва територіальних громад загальнодержавного рівня включає нормативи, що регламентують взаємодію локального і регіонального рівнів. Зокрема, в Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки зазначається, що «...нова політика регіонального розвитку...» включатиме також «...побудову культури партнерства та співробітництва...» [42], а це означає, що співробітництво громад має торкатися і стратегічного планування.

Таблиця 1.5

Конституційні основи розвитку територіальних громад в Україні

Стат- тя	Положення	Акценти для територіальних громад
5	Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування	Органи місцевого самоврядування – носій влади громади
7	В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування	Безумовне право місцевого самоврядування
13	Від імені Українського народу права власника на природні ресурси здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією	Право розпоряджатись природними ресурсами території
19	Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України	Обмеженість повноважень законодавством країни
38	Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування	Право активності громади
42	Підприємницька діяльність депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування обмежується законом	Розділення бізнесу і місцевого самоврядування
71	Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування	Право виборності до органів місцевого самоврядування
92	Виключно законами України визначаються засади місцевого самоврядування, статус столиці України, спеціальний статус інших міст	Можливості самоврядування залежно від рівня децентралізації
118	Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій	Регламентована вертикаль місцевого самоврядування
119	Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують взаємодію з органами місцевого самоврядування	Первинне співробітництво між органами місцевого самоврядування та регіональною владою
132	Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади	Право децентралізації без порушень територіальної цілісності країни
140- 146	Місцеве самоврядування (розділ XI). Місцеве самоврядування є правом територіальної громади. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад	Реалізація прав територіальної громади через місцеве самоврядування, її форми, належне ресурсне забезпечення

Джерело: складено автором за [64].

Акцент на координацію дій з органами місцевого самоврядування підкреслює зростання їхньої ролі у виробленні цілей державної політики регіонального розвитку, де територіальні громади стають первинними цільовими орієнтирами в стимулюванні прогресивних змін. Стратегія містить також багато положень, що розкривають досягнення цільових пріоритетів, які різною мірою стосуються стимулювання співробітництва територіальних громад з різними суспільними інститутами [42]:

- 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.

У документі зазначається, що «такий підхід дасть змогу забезпечити концентрацію ресурсів та зусиль усіх суб'єктів державної регіональної політики для найбільш ефективного розв'язання проблем на таких територіях, зменшення диспропорцій розвитку за рахунок підтримки економічно найслабших регіонів» [42].

Нова Стратегія розвиває нормативно-правові положення щодо розвитку місцевого самоврядування з можливостями співробітництва територіальних громад. Мова йде про такі закони України, як «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), «Про місцеві державні адміністрації» (1999 р.), «Про асоціації органів місцевого самоврядування» (2009 р.), після ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування (2014 р.) – «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» (2014 р.), «Про засади державної регіональної політики» (2015 р.), «Про

добровільне об'єднання територіальних громад» (2015 р.) [140; 141; 122; 152; 125; 130; 129].

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» [122]. 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 рівнях [113, с. 296].

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» є основним нормативно-правовим документом, який визначає правові засади співробітництва територіальних громад [151]:

- зміст співробітництва територіальних громад;
- принципи співробітництва;
- суб'єкти та сфери співробітництва;
- форми співробітництва;
- організацію співробітництва – ініціювання, переговори, утворення комісії та громадські обговорення, укладення договору про співробітництво;
- державне стимулювання співробітництва, у тому числі фінансове;
- моніторинг співробітництва;
- припинення співробітництва.

Значимим положенням Закону України «Про співробітництво територіальних громад» є регламентування процедурних питань щодо укладення договорів про співробітництво.

Примірні форми договорів про співробітництво територіальних громад затверджені Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 2014 р. [137]. Такі взірці розроблено для всіх форм співробітництва. За своєю структурою вони містять загальні положення, предмет, умови (у тому числі фінансування, звітування), порядок набрання чинності і припинення договору, відповідальність сторін.

Для забезпечення моніторингу ситуації в сфері співробітництва територіальних громад з контролем дотримання норм чинного законодавства, забезпеченням відкритості, доступності інформації про укладені договори ведеться їх реєстр згідно з Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 2014 р. [136]. Перелік договорів про співробітництво територіальних громад подається на сайті Міністерства розвитку громад та територій України [167]. Доступ до змісту таких договорів та його сторін дає змогу визначати управлінський потенціал територіальних громад, їхню відкритість до співробітництва. Реєстр договорів є джерелом інформації для всіх громад у плані пошуку партнерів, запозичення досвіду в реалізації різних форм співробітництва.

Активізація територіальних громад в укладенні договорів про співробітництво формує правову платформу для подальшої міжтериторіальної інтеграції та поглиблення співпраці з метою участі в реалізації проектів з міжнародним фінансуванням. Громади через договірні механізми співробітництва можуть отримувати нові можливості фінансування, зокрема завдяки міжнародним грантовим програмам DOBRE, WNISEF (США), CANactions School (Нідерланди) та ін.

Територіальні громади в локальних нормативах (стратегіях, програмах, договорах, статутах) можуть регламентувати пріоритети співробітництва з іншими громадами та інституційними одиницями. Чинне законодавство міжнародного і загальнодержавного рівня в Україні наразі формує для цього сприятливі передумови. Перед територіальними громадами та їх органами

місцевого самоврядування стоїть завданням використати ці можливості, активно включаючись у процеси децентралізації.

Однозначним висновком щодо нормативно-правового забезпечення співробітництва територіальних громад в Україні є той, що з 2014 року законодавство у цій сфері значно вдосконалилось. Громади отримують все більше правових можливостей та досвіду в реалізації різних форм співробітництва. Разом з тим, на порядку денному стоїть багато дискусійних питань у правовій площині. Зокрема, необхідним є законодавче вдосконалення питань адміністративно-територіального устрою України. Громадськість та європейська спільнота очікують прийняття зареєстрованого у Верховній Раді України Проекту Закону про засади адміністративно-територіального устрою України [160]. Прийняття даного Закону, на думку експертів, сприятиме розв'язанню ряду проблем: буде надано законодавче визначення терміну «адміністративно-територіальна одиниця», «населений пункт», вирішені питання адміністративно-територіального устрою, адже в Україні досі залишається чинним Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12.03.1981 р. [83].

Проведений аналіз нормативно-правового забезпечення дозволяє зробити висновки, що хоча в Україні з 1996-1997 років почало активно формуватися законодавство, яке обґрунтовує розвиток місцевого самоврядування, актуальні нормативи в контексті реалізації реформи децентралізації були прийняті лише у 2014-2015 роках. Профільне законодавство щодо співробітництва територіальних громад цілісно окреслює його сфери і форми, визначаючи правову платформу активізації громад у даному напрямку своєї діяльності. У системі нормативно-правового забезпечення співробітництва територіальних громад в Україні наразі найбільш актуальним управлінським рівнем до вдосконалення є локальний. Громади мають посилювати свою нормотворчу діяльність з виявленням привабливих сфер співробітництва, пошуком вигідних партнерів та

укладанням договорів про співробітництво з подальшою реалізацією їх завдань і цілей. Також законодавство щодо співробітництва територіальних громад має розвиватись на регіональному рівні. В програмах реалізації обласних стратегій на період 2021-2027 років мають бути окремо конкретизовані заходи стимулювання співробітництва територіальних громад, а також їх залучення до проектів регіонального рівня. Залежно від регіональної специфіки повинна визначатись стратегія співробітництва громад з формуванням комунікаційних платформ та функціональних кластерів у досягненні спільних цілей територіального розвитку.

Висновки до розділу 1

1. Досліджено управлінсько-історичні передумови становлення інституту територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування. З'ясовано, що термін «територіальна громада» є порівняно новим у державному управлінні, він набуває широкого використання з 80-х років ХХ століття, у той час як термін «місцеве самоврядування» має більш давні традиції застосування з кінця ХІХ століття. Розглянуто історію становлення територіальних громад у світі й Україні, яка підтверджує розвиток даного інституту в умовах активізації демократичних процесів, коли вдосконалення функціональності різних гілок влади призвело до розвитку місцевого управління. Узагальнено передумови й наслідки становлення інституту територіальних громад за глобальним, національним, регіональним, локальний та особистісним рівнями. Акцентовано увагу, що на глобальному рівні наслідком розвитку територіальних громад є утвердження ідей глокалізації, а на державному і регіональному – активізація процесів децентралізації державної влади та державного управління.

2. Розкрито управлінські передумови становлення інституту територіальної громади, що базуються на поглибленні теоретичних обґрунтувань переваг децентралізації влади. Визначено ключові теоретичні

положення, що розкривають еволюцію розвитку територіальних громад – теорії вільної громади (з погляду її природних прав на самостійне вирішення питань), громадсько-господарської теорії (з погляду функцій громади розпоряджатись власністю), державницької теорії місцевого самоврядування (з погляду співвідношення повноважень держави і громади), громадівської теорії (з погляду розвитку суспільства як об'єднання громад), теорії муніципального дуалізму (з погляду функцій громади з обмеженістю громадськими повноваженнями), теорії соціального обслуговування (з погляду функцій громади у забезпеченні добробуту мешканців та надання їм якісних послуг). Окремо досліджено розвиток теоретичних обґрунтувань щодо територіальних громад в Україні з розглядом напрацювань М. Грушевського, М. Драгоманова, В. Липинського, Ю. Панейка, І. Франка.

3. Виокремлено теоретичні положення, які обґрунтовують особливості співробітництва територіальних громад – інституційної теорії, теорії регіональної економіки і розвитку (особливості просторового розвитку), теорії ендogenous розвитку/потенціалу (пріоритет використання внутрішнього ресурсу з доданням зовнішньої залежності території), ресурсної теорії (узагальнення фундаментальної концепції виробничої функції), теорії людського розвитку/потенціалу (вагомість людського чинника у соціально-економічних прогресивних змінах).

4. Узагальнено підходи до розуміння територіальної громади – правовий, управлінський, політичний, суспільний, економічний, інтеграційний, науковий. Комплексне розуміння територіальної громади передбачає акцент на інтеграційний підхід. Він дозволяє розглядати територіальну громаду як активний інститут співробітництва у різних сферах та рівнях. Виокремлено ключові змістовні елементи територіальної громади, без наявності яких неможливо її означити в правовому та функціональному аспектах – територіальні обмеження, сукупність населення, діяльність населення, спільні інтереси населення, соціальна взаємодія та самоорганізація,

соціальна єдність, самоідентифікація населення з громадою, правове регламентування, інституційне забезпечення, врядування.

5. Визначено напрямки діяльності громади, а саме правотворчий, бюджетоутворюючий, управлінський, інформаційний, організаційний, економічний, інфраструктурний, природоохоронний, безпековий, культурний, а також співробітництва та інтеграційний. У рамках визначення особливостей співробітництва територіальної громади розкрито суть поняття співробітництва в загальному сенсі та його основні ознаки (мета, діяльність, кооперація, інституційна основа, формальність, адаптація, зміна). Здійснено класифікацію співробітництва в теорії і практиці державного управління за критеріями суб'єктивності, масштабу, кількості учасників, характеру, сфери, перспективи, правового статусу.

6. Запропоновано дефініцію співробітництва територіальних громад як системи відносин, які виникають усередині громади та при взаємодії з зовнішнім середовищем (іншими громадами, регіонами, державою, міждержавними інститутами в особі державних, громадських, комерційних організацій чи окремими особами) за прямої чи опосередкованої участі органів місцевого самоврядування, що мають конкретні форми, націлені на ефективне використання ендогенного потенціалу залучених громад з забезпеченням якості життя населення та на найвищій стадії у випадку сусідства допускають процеси інтеграційного характеру (об'єднання). Форми співробітництва визначено згідно Закону України «Про співробітництво територіальних громад». Також запропоновано стадії, сфери співробітництва, його напрямки (внутрішній, зовнішній), способи участі органів місцевого самоврядування (пряма, опосередкована).

7. Проаналізовано нормативно-правове забезпечення співробітництва територіальних громад, систему якого формують міжнародні документи (ратифіковані, рекомендаційні), державні нормативно-правові акти (конституція, профільне законодавство, міжнародні договори), регіональні нормативно-правові акти (договори регіонального розвитку,

міжрегіонального співробітництва, стратегії, програми), локальні документи (статути, договори, стратегії, програми, рішення). У рамках огляду норм міжнародного права проаналізовано положення Європейської хартії місцевого самоврядування в частині права органів місцевого самоврядування на свободу асоціації. З огляду на євроінтеграційний пріоритет України, розкрито положення Угоди про асоціацію з ЄС в частині можливостей міжрегіонального і транскордонного співробітництва, а також Програми Східного Партнерства .

8. Виділено положення Конституції України в контексті управлінських засад розвитку територіальних громад. Вказано на основні закони, які заклали правові основи розвитку територіальних громад в Україні у визначеній хронології. Наголошується, що хоча законодавство, яке обґрунтовує розвиток місцевого самоврядування в Україні почало активно формуватися з 1996-1997 років, актуальні правові документи в контексті реалізації реформи децентралізації були прийняті лише у 2014-2015 роках. Розкрито основні положення Закону України «Про співробітництво територіальних громад» та процедурні аспекти укладення договорів про співробітництво територіальних громад, ведення їх реєстру. Звертається увага на необхідність удосконалення нормативно-правового регулювання співробітництва на регіональному і локальному рівнях, адже загальнодержавний правовий вимір наразі формує сприятливі передумови для міжтериторіальних взаємодій. Перед територіальними громадами та їх органами місцевого самоврядування стоїть завданням використати ці можливості, активно включаючись у процеси децентралізації.

Результати досліджень автора щодо теоретико-методичних засад дослідження співробітництва територіальних громад висвітлені у публікаціях [25; 26; 27].

РОЗДІЛ 2

СТАН РОЗВИТКУ ТА ОСОБЛИВОСТІ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

2.1. Практика співробітництва територіальних громад України в умовах децентралізації

Територіальна громада може мати різне функціонально-сміслові розуміння, від чого залежить її сприйняття в суспільстві та роль у системі державного управління.

Громаду можна розглядати у правовому, управлінському, політичному, суспільному, економічному, науковому, інтеграційному аспектах та з різним їх поєднанням. В Україні досвід наукового осмислення діяльності територіальних громад вказує на переважання в теоретичному надбанні правового й управлінського підходів. У ході розвитку місцевого самоврядування та посилення ролі територіальних громад формується їх сприйняття як суб'єктів господарської діяльності та учасників різних форм співробітництва. У такому розумінні певним чином проявляється еволюціонування наукових поглядів щодо місця територіальних громад у системі публічного управління, яке змінювалося під впливом розвитку громадянського суспільства (рис. 2.1).

Для підвищення ефективності державного управління в умовах демократичного розвитку України необхідно поширювати інтеграційне функціонально-сміслові сприйняття територіальних громад. Такий підхід набуває ще більшої актуальності в умовах нестабільності, зокрема внаслідок Російського вторгнення в Україну 2022 року та активізації євроінтеграційних процесів з новою силою. Саме територіальні громади при таких дисонуючих обставинах (загрози vs можливості) стають активними учасниками тактики спротиву, середовищем консолідації суспільства та розроблення стратегій

відновлення з врахуванням локальних проблем і можливостей участі в європейських програмах.



Рис. 2.1. Еволюція розвитку інституту територіальних громад в Україні з погляду їх функціонально-сміслового сприйняття (авторська розробка)

Децентралізація з розширенням можливостей місцевого врядування, об'єднання та участі громад у різних формах співробітництва стала базовим стимулятором територіального розвитку в незалежній Україні.

Хоча інститут територіальних громад в управлінській практиці укріплювався з часів Русі (це підтверджують дослідження М. Грушевського про родини, роди, общини), значний прорив у свідомості населення щодо сили громади відбувся в період незалежності, особливо після активної фази реалізації реформи децентралізації з 2014 року та створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Завдяки цій реформі потужний спротив у ході російсько-української війни на етапі широкомасштабного вторгнення 2022 року чинили саме громади, маючи вже певний досвід комунікації, консолідації зусиль та самоврядного впливу.

Активна фаза реформи місцевого самоврядування в Україні реалізується в два етапи – 2014-2019 роки, з початком процесу добровільного об'єднання громад, створенням умов для підвищення їх фінансової спроможності та 2020-2021 роки з визначенням нового адміністративно-територіального устрою базового рівня, після чого в 2022 році планувалось внести відповідні зміни до Конституції України [92].

Хід реформи місцевого самоврядування підтвердив вірність обраного вектору в суперечці з ідеологією «федералізації публічної влади», яка часто ототожнювалась з сепаратизмом [101, с. 29]. Події 2013-2014 років і зміна влади в Україні обумовили посилення децентралізації як процесу, що розширює функції органів місцевого самоврядування та збільшує їх відповідальність за життя громади [169, с. 48]. Науковці відмічають, що у європейських державах децентралізацію сприймають не лише як делегування повноважень з центру на місця, а і як перерозподіл ролей і відповідальності між більшою кількістю владних суб'єктів, що в підсумку забезпечує більш ефективне використання ресурсного потенціалу [108, с. 124]. У європейському співтоваристві децентралізація розглядається як процес інституційних трансформацій вищого рівня – делегуванням управління розвитком громад країнам-бенефіціарам та контроль за їх використанням з боку європейських інститутів [213].

В Україні центральна ідея реформи місцевого самоврядування полягає в покращенні якості послуг населенню підвищенні ефективності використання внутрішнього ресурсного потенціалу громад, що актуалізує розвиток різних напрямків діяльності органів місцевого самоврядування на шляху досягнення цих цілей. Співробітництво як окремий напрямок діяльності громад почало активно розвиватись після 2014 року з прийняттям базового Закону України «Про співробітництво громад», хоча перші кроки у цьому напрямі почали здійснюватися з 2000-х років – коли в Україні активізувалися міжнародні донорські організації.

Співробітництво територіальних громад України має високий потенціал активізації, особливо в сферах, що стимулюють економічний, інноваційний і сталий розвиток. Мова йде про консолідацію ресурсів і зусиль у сферах [6, с. 86]:

- впровадження новітніх технологій – комунікаційних, транспортних, енергоощадних (розробка оптимальних моделей комплексного використання відновлюваних джерел енергії на місцевому рівні [224]) та ін.;

- реалізації економічних проєктів з спільним фінансуванням – утримання інфраструктурних об'єктів, підприємств, розробка спільних інвестиційних проєктів, що потребують залучення ресурсів інших учасників;

- здійснення культурних заходів – фестивалів, утримання музеїв, театрів, мистецьких шкіл та ін.;

- удосконалення надання населенню послуг – розширення переліку послуг (публічних, соціальних), покращення доступу до послуг;

- регулювання демографічних процесів – утримання закладів освіти, охорони здоров'я, у тому числі перинатальних центрів та ін.

Високий потенціал співробітництва мають невеликі громади України, що обмежені в ресурсах та потребують організації вузлової інфраструктури з врахуванням її доступності. Потребу співробітництва невеликих громад мають частково задовольняти фінансово спроможні міські громади (обласні центри), які на перших етапах добровільного об'єднання громад не включались у дані процеси та, як наслідок, опинились «в оточенні» новоутворених ОТГ [71, с. 140]. На даному етапі розвитку місцевого самоврядування міські громади володіють достатніми важелями для залучення інших громад до співробітництва через локальні програми, гранти, конкурси тощо. Роль міських громад тим більш важлива, що регуляторні вимоги до окремих проєктів передбачають мінімальну чисельність населення громади, яка може стати ініціатором конкретних проєктів (понад 25 тис. осіб). Тому більші громади отримують важливу роль в ініціюванні проєктів співробітництва та долученні менших громад, зацікавлених в їх реалізації.

Таким чином, співробітництво територіальних громад дозволяє вирішувати складні завдання, які попадають в поле інтересів усіх учасників. В Україні громади з 2014 року все активніше включаються в процеси співробітництва. Науково-дослідним завданням при цьому є аналіз основних сфер співробітництва громад та виявлення їх економічної і соціальної ефективності. Важливо, щоб спільні проєкти були не лише соціальними, але передбачали орієнтацію на розвиток – економічний, демографічний, екологічний, освітній, культурний, громадянсько-активний. Також співробітництво громад має виходити за рамки взаємодій з сусідніми громадами, але й включати міжнародні (при можливості транскордонні [191]) кооперації для досягнення різних цілей.

Сфера співробітництва громад залежить від:

- актуальності спільної проблеми, яку необхідно вирішити;
- програмних, грантових можливостей залучення зовнішніх ресурсів за їхньою цільовою тематикою;
- креативності та професіоналізму ініціаторів проєкту чи іншої форми співробітництва з розумінням його значення та наслідків для розвитку громади.

Для системного бачення практики співробітництва територіальних громад в Україні проведемо його аналіз у розрізі напрямків, представлених на рис. 1.4. При цьому співробітництво розглядається не лише згідно законодавчих положень за участі двох чи більше громад, але й за іншими інституційними рівнями:

- міжінституційні взаємодії в межах громади;
- взаємодія з органами влади регіонального і державного рівнів;
- взаємодія й об'єднання з іншими громадами регіону та країни ~~Дуже слабо розвинутий. Посилання на Сторонянецьку;~~
- взаємодія й об'єднання з громадами інших держав;
- взаємодія з міжнародними організаціями, у тому числі фінансовими;
- представництво в різних організаціях, у тому числі міжнародних.

Міжінституційні взаємодії в межах громади виникають між владними, підприємницькими, освітніми, культурними, структурами, що представляють інші сфери, а також органами самоорганізації населення (комітети будинків, вулиць, (мікро)районів, поселень згідно переліку профільного закону [144]).

Міжінституційні взаємодії в межах громади мають високе значення для її співробітництва на вищих інституційних рівнях. Внутрішня система комунікацій визначає соціальний капітал громади. Власне саму громаду формує населення, яке є мешканцями певних адміністративно-територіальних одиниць. Соціальний капітал громади формують внутрішні та зовнішні соціальні мережі, норми (культура) взаємодій та довіра, що формується внаслідок задоволення потреб громади [34, с. 69].

Внутрішні взаємодії громади фактично розкривають її життя. Спостереження за поточною діяльністю громад України вказує на переважання таких внутрішніх взаємодій, що визначають основу їх соціального капіталу:

- щоденна робота органів місцевого самоврядування – голів, виконавчих комітетів та органів (підрозділів) місцевих рад (фінансів, освіти, культури, центру надання адміністративних послуг та ін.) з встановленим графіком прийому громадян та іншими способами комунікацій з населенням, бізнесом і т. д. через е-врядування;

- сесії депутатського корпусу;

- діяльність підприємств, у тому числі комунальних, організацій соціальної інфраструктури;

- діяльність громадських, профспілкових організацій;

- діяльність невеликих об'єднань – при церквах, школах (батьківські комітети), інших організацій;

- діяльність церков та їх осередків.

Основними формами внутрішньої взаємодії в громадах є:

- робочі групи з різних питань (як правило, безпеки, екології, оборони);

- наради, зустрічі, круглі столи та ін. за участі голів та представників територіальних громад, представників бізнесу і громадськості;
- місцеві громадські слухання (обговорення);
- консультативно-дорадчі органи (громадські ради) при органах місцевого самоврядування;
- органи самоорганізації населення;
- місцеві збори, страйки;
- референдуми;
- побутові комунікації населення;
- інші (креативні) форми учасницького (партисипативного) управління.

Внутрішні взаємодії в громаді залежать від кількісно-якісного складу населення та ефективності місцевого самоврядування. Наявність освіченої молоді в громаді підвищує шанси її залучення до різних самоврядних форм. Ефективне місцеве самоврядування означає стимулювання населення до різних форм внутрішніх комунікацій та об'єднання, адже це важливий психологічний аспект для формування в населення розуміння власних можливостей захисту, безпеки, відчуття значущості [73, с. 22]. Значний вплив на залучення населення до самоврядування відіграє фінансова спроможність громади, зростання якої потребує громадської активності як одного з основних завдань публічного управління [71].

Внутрішня взаємодія органів місцевого самоврядування і населення має будуватись на принципах партисипативності, що включає заходи і дії спільного прийняття рішень, консультування, інформування, збору ідей. Кожному з таких заходів і дій відповідають певні організаційні форми взаємодії (рис. 2.2).

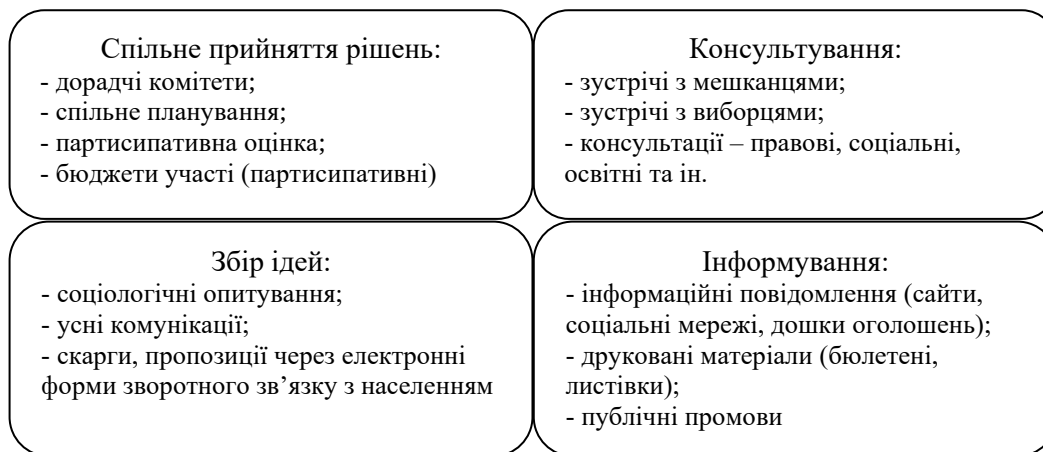


Рис. 2.2. Основні способи взаємодій органів місцевого самоврядування і населення громад в Україні (складено автором за [214; 68, с. 12])

Розвинуті внутрішні соціальні мережі та соціальний капітал громади створюють сприятливі передумови для її ефективного співробітництва на вищих інституційних рівнях.

Взаємодія громад з органами влади регіонального і державного рівнів формує управлінську вертикаль перерозподілу повноважень та контролю за дотриманням національних пріоритетів. В основному така взаємодія здійснюється через:

- Державний фонд регіонального розвитку (створений 2012 року);
- профільні органи влади в структурі районних та обласних департаментів й управлінь;
- різні громадські, консультативно-дорадчі та представницькі органи.

В умовах зміни адміністративно-територіального устрою з укрупненням районів та активним процесом цифровізації врядування система зв'язків громад з державними і регіональними органами влади помітно трансформувалась. Така трансформація полягає в більш системних взаємодіях через спеціалізовані владні інститути та дистанційні комунікації. Роль держави все більше зводиться до регулятора), а вже від самих громад залежить рівень використання тих можливостей, які пропонуються. Держава в особі органів державної влади здійснює заходи щодо залучення міжнародних фінансових інститутів, а також регулює діяльність територіальних громад,

виходячи з тенденцій розвитку та виникаючих проблем. У контексті співробітництва значним стимулом є профільне законодавство, а також бюджетно-фінансові стимули.

Зростаюча ініціатива в реалізації проєктів співробітництва проявляється на рівні регіональних органів державної влади. Обласні державні адміністрації періодично оголошують конкурс проєктів розвитку територіальних громад (у більшості регіонів – щорічно). Аналіз діючих і реалізованих конкурсів до 2022 року вказує, що в окремих регіонах України в конкурсних програмах напрямок співробітництва виділяється окремо, підтверджуючи таким чином його пріоритет для регіонального розвитку. Кожна обласна державна адміністрація, орієнтуючись на стратегічні цілі та регіональні програми, визначає пріоритетні сфери фінансування проєктів громад.

Оскільки профільний закон закладає в зміст співробітництва громад їх взаємодію між собою, в Україні з 2015 року стрімко розвивається даний інституційний рівень співробітництва громади – взаємодія й об'єднання з іншими громадами регіону й-та України.

Співробітництво територіальних громад України визначене серед пріоритетів у системі державних стимулів децентралізації та добровільного утворення об'єднаних територіальних громад. Законодавство регламентує основні напрямки співробітництва між громадами шляхом затвердження примірних форм договорів – щодо делегування виконання окремих завдань, реалізації спільних проєктів, спільного фінансування на утримання та створення спільних об'єктів комунальної власності, створення спільних управлінських інститутів [137]. Бюджетне законодавство дозволяє громадам здійснювати міжбюджетні трансферти між громадами на підставі укладеного договору про співробітництво та рішення місцевих рад [15]. Тобто правові підстави для співробітництва між громадами з визначенням основних форм та наданням організаційних можливостей в Україні затверджені.

Типовою схемою співробітництва є поєднання ресурсних можливостей з фіксованим відсотком відрахувань з кожної громади на дієздатність проєкту.

Тобто окрім передбачених видатків у рамках проекту конкретно на свою громаду визначається однакова для всіх громад сума (відсоток), яка має покривати спільні витрати. Таким способом досягається значна економія коштів. Як правило, спільними витратами є адміністративні, витрати на розробку проектної документації, облік і аудит, оплата професійної діяльності.

Завдяки регламентованим владним ініціативам об'єднані територіальні громади України мають можливість укладати договори та реалізовувати проекти співробітництва у різних сферах. На сайті Міністерства розвитку громад та територій України до лютого 2022 року періодично публікувались дані моніторингу, які, в тому числі, включають статистику кількості реалізованих договорів (проектів) співробітництва.

На рис. 2.3 наведено динаміку основних показників співробітництва територіальних громад в Україні, які є опубліковані на владних сайтах. Кількість громад-учасниць договорів вказує, що до них активно долучаються громади, які поки не входять до ОТГ.

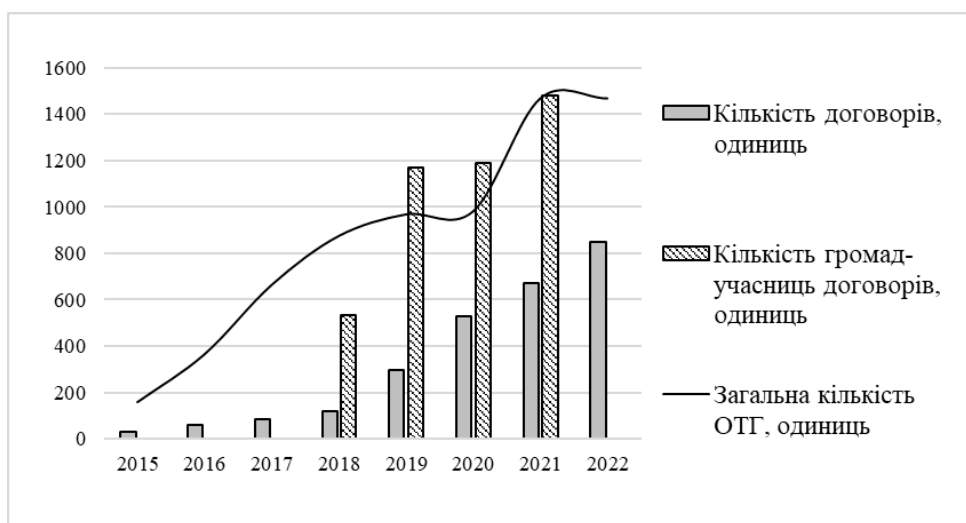


Рис. 2.3. Співробітництво територіальних громад в Україні, 2015-2022 (січень) роки, одиниць (складено автором за [89])

** Примітка: відсутні стовпці у роках, за якими не знайдено зведених даних.*

На жаль, за 2021 рік на сайті Міністерство розвитку громад та територій України відсутня зведена інформація щодо кількості діючих договорів за сферами їх реалізації, а також щодо кількості залучених громад у розрізі

регіонів України. Аналіз за 2020 рік у порівнянні з 2018 роком вказує на зростання частки договорів в інших сферах реалізації, що потребує більш предметного їх аналізу (рис. 2.4). Узагальнено основними сферами співробітництва громад України на договірних засадах залишаються житлово-комунальне господарство, освіта, охорона здоров'я та соціальне забезпечення. Первинний інтерес укладення договорів у сфері житлово-комунального господарства підтверджує гостроту проблеми стану даної сфери в громадах, особливо що стосується базових потреб благоустрою – водопостачання і водовідведення, утилізації сміття.

Більш глибокий аналіз сфер співробітництва територіальних громад дає змогу зробити Реєстр договорів, який є в публічному доступі [167]. На першому етапі впровадження практики співробітництва через укладення договорів переважали короткострокові договірні відносини між громадами на предмет купівлі транспорту (шкільного, пожежного, іншого спеціалізованого), утилізації відходів, ремонту закладів соціальної інфраструктури (освітніх, медичних) та систем опалення, ремонту доріг, придбання медичного обладнання [195]. Таким способом громади отримали перший досвід співробітництва з метою вирішення гострих соціальних проблем.

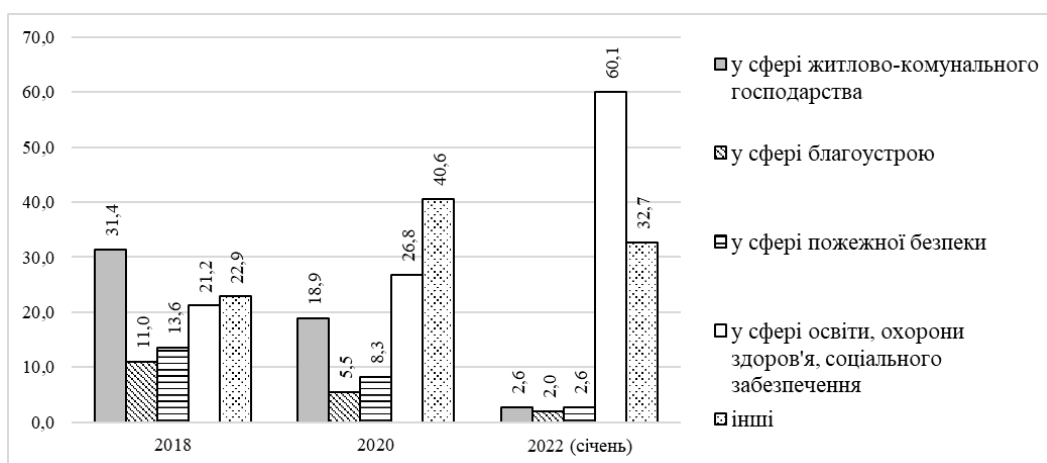


Рис. 2.4. Сфери укладення договорів у рамках співробітництва територіальних громад в Україні, 2018, 2020 і 2022 роки, % (складено автором за [89]).

З 2020 року збільшилась частка договорів у сфері розвитку людського потенціалу громад (культурні проєкти, проєкти розбудови молодіжного простору), а також економічного розвитку (створення туристичних кластерів), сталого розвитку (впровадження енергоощадних технологій). Значний проєктний потенціал зберігає сфера інформаційно-комунікаційних технологій.

Згідно з останнім опублікованим моніторингом у січні 2022 року, що містить дані за один місяць, більшість договорів укладена в сферах освіти, охорони здоров'я і соціального забезпечення [90].

За підсумками 7-річного досвіду співробітництва громад можна стверджувати, що серед сфер реалізації проєктів, за якими укладено договори, домінують розвиток інфраструктури, освіти (дошкільної, шкільної, інклюзивної) та спільне фінансування проєктів.

Лютий 2022 року змінив пріоритети співробітництва громад, особливо які потрапили в зону бойових дій. Відтак подальші тенденції та можливості співробітництва територіальних громад в Україні слід аналізувати з врахуванням новітніх викликів.

Громади мають право вибору щодо сфери реалізації проєктів співробітництва, однак держава може впливати на нього через коригування обсягів фінансування різних програмних напрямків, а також встановлення обмежень на можливості будівництва (ремонту) певних інфраструктурних об'єктів лише в рамках договорів співробітництва громад [70].

Аналіз статистики укладених договорів за регіонами України вказує на виключне лідерство Полтавської, Волинської, Харківської, Житомирської, Сумської, Черкаської областей. Є регіони, громади яких значно активізувались в укладенні договорів про співробітництво, спостерігаючи позитивний досвід інших громад. Порівняння 2018 і 2020 років дає змогу такими визначити громади Вінницької, Львівської, Рівненської, Тернопільської областей (рис. 2.5).

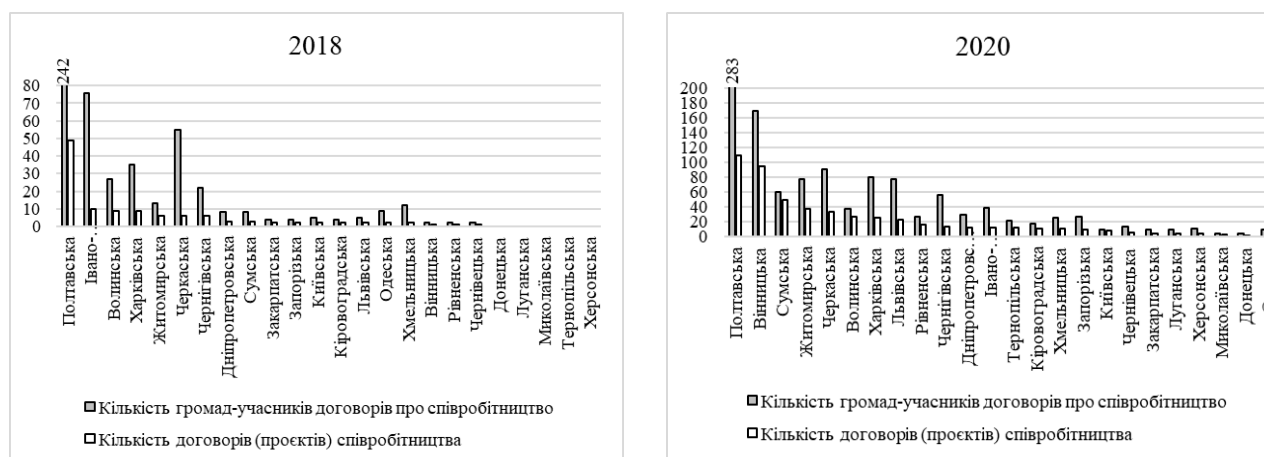


Рис. 2.5. Укладення договорів про співробітництво територіальних громад за регіонами України, 2018 і 2020 роки, одиниць (складено автором за [89]).

Якщо аналізувати співвідношення кількості договорів до загальної кількості ОТГ у регіонах, то найвищу активність у 2020 році проявили громади Вінницької, Полтавської, Сумської, Харківської, Житомирської областей (рис. 2.6). Набутий досвід співробітництва між громадами регіонів слід розширювати на різні форми міжрегіонального співробітництва. Поки даний інституційний вимір взаємодії територіальних громад України обмежується спільною участю в заходах всеукраїнського характеру та через представництво в різних організаціях. Ще достатньо слабкими є взаємодії й об'єднання з громадами інших держав (міжнародне міжмуніципальне співробітництво).

Основними формами співробітництва територіальних громад України з громадами інших, зокрема європейських, держав є двосторонні партнерські угоди та участь громад України у мережах транснаціональних громад, наприклад Ініціативі ЄС «Мери за економічне зростання» M4EG (2017-2020 і 2021-2024 роки). Експертні дослідження щодо практики співробітництва територіальних громад України з громадами інших держав вказують, що основними причинами слабких міжнародних зв'язків між громадами є брак в органах місцевого самоврядування кваліфікованих фахівців, низька фінансово-проектна спроможність громад, брак досвіду та незнання мов [45].

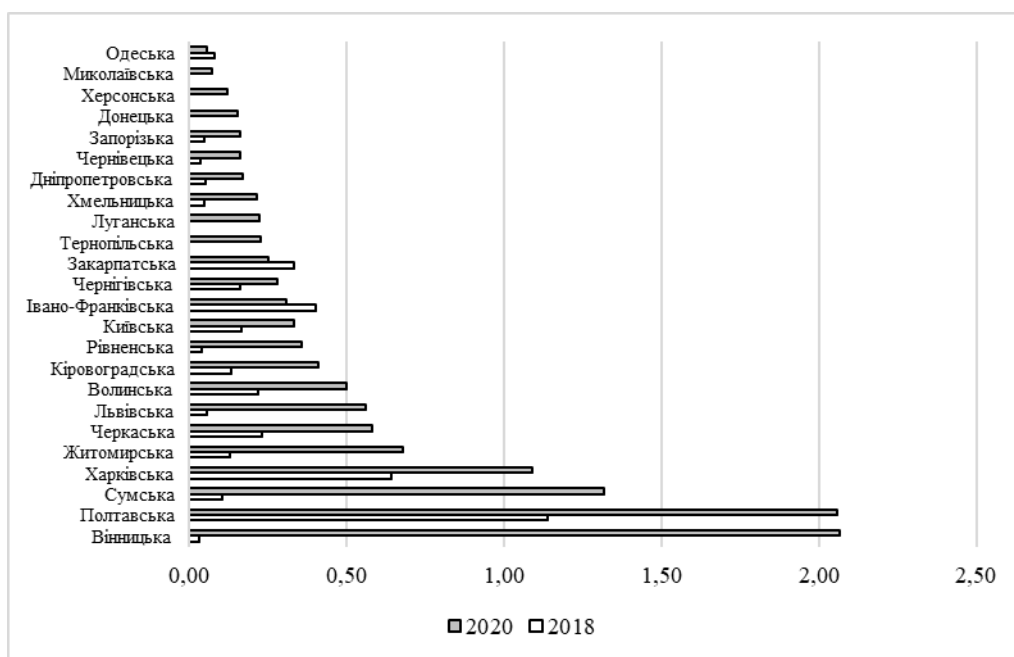


Рис. 2.6. Співвідношення кількості договорів про співробітництво та кількості ОТГ за регіонами України, 2018 і 2020 роки (складено автором за [89]).

Попри обмеженість досвіду міжнародного міжмуніципального співробітництва певні практики в Україні спостерігаються завдяки укладенню договорів про міста-побратими та дію спеціальних програм та координаційних інститутів, наприклад Фундації українсько-польської співпраці (ПАУСІ/PAUCI). Незважаючи на труднощі, набутий досвід співробітництва громад України між собою стане основою для розширення інституційних рамок взаємодій, що особливо важливо в умовах війни, коли зростає дефіцит бюджету і роль міжнародного фінансування набуває критично важливого значення. Завдяки посередницьку державних і громадських інститутів більш розвинутою для територіальних громад України є взаємодія з міжнародними організаціями, у тому числі фінансовими. Окрім фінансування проєктів через Державний фонд регіонального розвитку в рамках секторальної підтримки та інших міжнародних програм, громади України мають можливість напряду співпрацювати з міжнародними організаціями.

Найбільш відомими джерелами фінансування діяльності територіальних громад в Україні є фонди, спрямовані в рамках програм Ради Європи на підтримку проєктів «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні» та «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні». Помітну роль також відіграють міжнародні кредитні програми Європейського інвестиційного банку, зокрема «Надзвичайна кредитна програма для відновлення України», яка почала діяти ще до російського вторгнення в Україну, а в умовах повномасштабної війни її значення суттєво зросло.

Практика співробітництва територіальних громад України з фінансовими інститутами Європейського Союзу включає грантові проєкти «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» (2014-2017 роки), «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду III» (2014-2017 роки), «Електронне врядування та прозорість на рівні муніципалітетів» (2014-2017 роки), «U-LEAD with Europe: місцеве розширення прав і можливостей, підзвітність та розвиток» (2016-2020 роки) та ін. Фінансування різноманітних програм місцевого розвитку, у тому числі і тих, що реалізуються в рамках співробітництва через гранти є типовим для європейських інститутів. Він зберігає високу актуальність в умовах повоєнного відновлення України з залученням міжнародної фінансової допомоги, у тому числі на основі програм для територіальних громад.

Активну діяльність у фінансуванні різних проєктів громад України здійснює Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Приклади реалізованих проєктів – «Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні (ПУЛЬС)» (2015-2020 роки), «Децентралізація – шлях до кращих результатів та ефективності DOBRE» (2016-2021 роки), «Підтримка аграрного і сільського розвитку» (2016-2021 роки), «Кредитні ресурси для сільськогосподарських виробників» (2016-2023 роки) та ін.

Слід відзначити, що USAID має тривалі традиції діяльності в Україні. Ще з 2009 року організація реалізовувала в Україну Програму «Об'єднаймося

заради реформ», цінним результатом якої є стимулювання утворення громадських рад при органах державної влади. Нині громадські ради є важливими суб'єктами впливу громадянського суспільства на державно-управлінські рішення. Низка проєктів USAID ще початку 2010-х років стосувалась боротьби з корупцією. Ті громади, які ще до 2014 року мали досвід співпраці з USAID з посередництвом різних громадських організацій (наприклад, Ініціативного центру сприяння активності та розвитку громадського почину «Єднання»), отримали унікальний досвід, можливості якого після 2015 року суттєво розширились. Проєкти USAID мають чіткий орієнтир на підтримку інститутів громадянського суспільства, що для України є вкрай важливим у становленні демократії та підвищенні ефективності самоврядування у ході децентралізації.

Серед інших інститутів, з якими набутий досвід співробітництва територіальних громад України, – Канадське агентство міжнародного розвитку (CIDA), Німецьке товариство міжнародного співробітництва (GIZ), Шведське агентство з питань розвитку і співробітництва (SDC), Шведське агентство з питань міжнародної співробітництва і розвитку (SIDA), Федерація канадських муніципалітетів (проєкт «Партнерство для розвитку міст» ПРОМІС) та ін. ООН у рамках Програми розвитку (ПРООН) теж пропонує різні можливості для громад України, що більшою мірою орієнтовані на соціально-демографічні й екологічні цілі та набувають виняткового значення в умовах війни.

Досвід реалізації в Україні міжнародних проєктів на рівні територіальних громад підтверджує результативність вузькоспеціалізованої проєктної підтримки. Прикладом такого роду проєктів є освітній швейцарсько-український проєкт DECIDE «Децентралізація для розвитку демократичної освіти». Інший приклад вузькоспеціалізованого проєкту є шведсько-український проєкт PROSTO щодо підтримки доступності послуг у громадах. Значну увагу в наданні міжнародної фінансової допомоги приділено культурній сфері. Для прикладу, в 2020 році розпочалась реалізація Програми

ЄС «Підтримка громадянського суспільства в Україні: підвищення ролі громадянського суспільства для кращого управління, прав людини та культури».

Взаємодія з міжнародними громадськими організаціями, окрім участі у фінансових програмах, включає також інші форми. Якщо це соціально-гуманітарна сфера, то, як правило, громади укладають з міжнародними організаціями угоди (меморандуми) про співробітництво. Як уже відмічалось, різні інституційні форми взаємодії територіальних громад включають і представництво громад в різних організаціях, зокрема у міжнародних. Традиційною формою учасницького представництва громад в Україні є участь представників громад в асоціаціях [122], серед яких провідною організацією є Асоціація міст України, створена в 1992 році. Проведення щорічних Форумів «Асоціація міст України єднає Україну» є одним з важливих результатів її роботи. У 2021 році в межах роботи Форуму було підписано «Договір про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільних проєктів», що має стратегічне значення для подальшого розвитку співробітництва.

З 2016 року функціонує Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад, при якій діє Ресурсний центр з питань розвитку співробітництва територіальних громад. Діяльність подібних асоціацій має підтримуватися державою, зокрема у вигляді експертного супроводу розробки договорів про співробітництво, що значно полегшить його організацію. Співробітництво територіальних громад України має як позитивні, так і негативні тенденції. Основні проблеми співробітництва територіальних громад узагальнено в табл. 2.1.

Критично оцінюючи розвиток співробітництва громад, слід усе ж розуміти, що в Україні культура такої специфічної соціальної взаємодії лише формується [186, с. 87]. У Німеччині, наприклад, законодавство про спільну діяльність громад почало діяти ще з кінця 60-х років XX століття. Сусідні європейські держави (Польща, Угорщина, Словаччина, Чехія) активно впроваджують різні практики співробітництва територіальних громад з 90-х

років XX століття. Україна перебуває на початковому етапі формування процесів співробітництва і його розвиток буде залежати як від наслідків російсько-української війни, так і від зрілості громадянського суспільства.

Таблиця 2.1

Основні недоліки та позитивний досвід взаємодії територіальних громад в Україні на різних інституційних рівнях

Рівень міжінституційних взаємодій	Позитивні тенденції	Основні проблеми
У межах громади	- Можливості самоорганізації населення громад. - Впровадження технологій е-врядування.	- Недостатній професіоналізм працівників органів місцевого самоврядування в розумінні необхідності, переваг та способів залучення населення до прийняття управлінських рішень.
З органами влади регіонального і державного рівнів	- Розвиток відповідного інституційного середовища взаємодій.	- Несистемність реалізації обласних конкурсних програм для громад регіону. - Вибірковість в обласних конкурсних програмах для громад напрямку фінансування проектів співробітництва.
З іншими громадами регіону та країни	- Вирішення гострих проблем житлово-комунального господарства та надання базових соціальних послуг з акумуляцією досвіду та можливістю переходу до складніших договірних відносин співробітництва.	- Слабкий досвід співробітництва за формами делегування завдань та утворення спільного управлінського органу. - Практично відсутня практика співробітництва між громадами різних регіонів.
З громадами інших держав	- Сформований досвід транскордонного співробітництва прикордонних до країн ЄС громад України.	- Обмежений досвід транскордонного співробітництва в громадах України, віддалених від державного кордону. - Обмежений досвід співробітництва з містами-побратимами.
З міжнародними організаціями, у тому числі фінансовими	- Широкі можливості міжнародної підтримки громад за прямої участі чи з посередництвом державних і громадських організацій.	- Відсутність стимулів залучення громад без досвіду співробітництва з міжнародними організаціями та з низьким рівнем фінансової спроможності.
Представництво в різних організаціях, у тому числі міжнародних	- Високий інтерес міжнародних організацій, зокрема ЄС і США, до фінансування програм розвитку громад в Україні (ще до російсько-української війни 2022 року).	- Посилення функціональності асоціацій органів місцевого самоврядування в експертному супроводу розробки договорів про співробітництво.
Загальні тенденції	Поступове формування культури співробітництва територіальних громад	Нові виклики війни: диференціація громад за наслідками бойових дій, бюджетна криза

Джерело: узагальнено автором.

Отже, співробітництво територіальних громад між собою та на інших інституційних рівнях надає низку переваг як для самої громади, так і для держави на шляху розвитку громадянського суспільства. У світовому масштабі це важлива умова утвердження демократичних цінностей. Активізація співробітництва громад забезпечує можливості: реалізації тих проєктів, на які власних ресурсів є недостатньо; поєднання різних типів ресурсів громад-учасниць; розширення кола споживачів послуг та підвищення таким способом економічної ефективності; підвищення рівня професіоналізму персоналу (працівників органів місцевого самоврядування) за рахунок нового досвіду, в тому числі у сфері надання адміністративних послуг; покращення інвестиційної привабливості громади, залучення інвестицій зовнішніх стейкхолдерів [178, с. 24].

Позитивним аспектом є залучення до договорів співробітництва територіальних громад, які поки не прийняли рішення про приєднання до ОТГ. Отримання переваг співробітництва може бути стимулом для перегляду позиції громади стосовно добровільного об'єднання та, як наслідок, доступу до інших численних переваг децентралізації.

2.2. Роль держави у стимулюванні та вдосконаленні співробітництва територіальних громад в Україні

Теоретично становлення місцевого самоврядування має здійснюватися «знизу догори», що нібито виключає вплив держави на цей процес. Однак досвід європейських країн свідчить, що саме держава активізує і здійснює нормативно-правове забезпечення децентралізації влади. Значний вплив держави на розвиток місцевого самоврядування особливо характерний для України, де можливості самоврядування та співробітництва територіальних громад значною мірою залежать від впливу політичних партій. Державний детермінізм становлення інституту територіальних громад забезпечує баланс сил у дихотомії децентралізація/централізація та сприяє захисту національних

інтересів. Тому принцип підтримки державою об'єднання територіальних громад було унормовано на законодавчому рівні [175, с. 178] і держава до сьогодні зберігає домінуючу роль у питаннях подальшої трансформації місцевого самоврядування попри наявність тенденції до підвищення самостійності громад. Крім того, суттєва роль держави у забезпеченні децентралізації обумовлена також зростанням ризиків виникнення нових чи посилення позицій існуючих політичних угруповань на місцевому рівні, що обумовлено тривалою традицією формування олігархічно-владних еліт в Україні [59, с. 89]. Державно політика щодо місцевого самоврядування має на меті посилити форми громадського контролю за ухваленням управлінських рішень, у тому числі і завдяки співробітництву інститутів громадянського суспільства.

Практика державного стимулюванні співробітництва територіальних громад спирається на комплекс нормативно-правових, організаційно-адміністративних, інституційних, економічних та інформаційних механізмів, кожен з яких може здійснювати як загальний вплив на громаду, так і регулювати окремі напрями співробітництва. Регуляторні заходи з боку держави по відношенню до діяльності територіальних громад можуть набувати характеру:

- вдосконалення, або впливу на збільшення можливостей для отримання кращих результатів за наявних ресурсів;
- підтримки, тобто надання ресурсних, інформаційних та правових можливостей для діяльності;
- обмеження, що стосується встановлення правил діяльності;
- протидії, яка означає нівелювання негативних проявів діяльності;
- заборони чи встановлення категоричної неприпустимості певних видів діяльності.

Формування необхідних правових умов для співробітництва забезпечує збалансування інтересів держави і суспільства, а також передбачає використання важелів стимулювання співробітництва громад [49].

Організаційно-адміністративний механізм використовується з метою регулювання діяльності громад шляхом встановлення у формальному вигляді обмежень, регламентів, заборон, використання дозволів, інструкцій та регламентів. Саме державою визначено порядок утворення спроможних територіальних громад і покладено на обласні державні адміністрації зобов'язання щодо розроблення перспективних планів формування громад, які затверджуються Кабінетом Міністрів України. У межах встановленого порядку громади отримали право оскаржувати плани, що не відповідають їх інтересам шляхом звернення до окружних адміністративних судів. Практика діяльності адміністративних судів свідчить про можливість отримання позитивних рішень на користь громад щодо їх приєднання до вже існуючих об'єднаних територіальних громад (наприклад Соснівської сільської ради Сумської області, Рясне-Руської сільської ради Львівської області). Конфліктні ситуації найчастіше склалися під впливом локальної олігархії і завжди супроводжувалися порушенням прав громади в добровільному об'єднанні. У межах організаційно-адміністративного механізму державою регламентуються договірні засади співробітництва територіальних громад, що набувають характеру концесійних угод та забезпечують гнучкість умов договору [179, с. 104].

Проте концесії як форма договірної співробітництва не отримала значного поширення в Україні, що спонукало до вдосконалення договірних процедур, зокрема й шляхом розроблення проєкту Закону про внесення змін щодо співробітництва територіальних громад. Основні його новели стосуються [159; 2]:

- визначення умов доєднання окремих громад до вже діючих договорів за спрощеною процедурою;
- встановлення порядку укладення змішаних договорів, які б поєднували різні форми співробітництва;
- унормування правил ухвалення рішень в дистанційній формі, зокрема щодо організації громадських обговорень (слухань).

Російсько-українська війна негативно вплинула на подальше удосконалення нормативно-правової бази і ухвалення відповідного Закону. Очевидно, що трансформація правих основ співробітництва буде здійснюватися з врахуванням нових викликів та нових можливостей співробітництва громад залежно від ступеня впливу на них бойових дій та наближеності до кордону держави-агресора.

В окрему групу доцільно виділити інституційний механізм регулювання співробітництва територіальних громад, які забезпечують систему взаємодій громади по горизонталі (з іншими громадами) і вертикалі (з органами державної влади різних управлінських рівнів). Інституційний механізм також забезпечує взаємодії і шляхом інституційного посередництва – представницьких органів, підрозділів, об'єднань, окремих посадових осіб чи навіть місцевих мешканців (рис. 2.7). Використання можливостей представницького впливу територіальних громад на владні рішення державного і регіонального рівнів, регламентоване законодавством України, залежить від фаховості працівників органів місцевого самоврядування. Система взаємодій органів місцевого самоврядування з центральними органами виконавчої влади та органами державної влади регіонального рівня поступово трансформується під впливом децентралізації, громадських ініціатив та експериментів.

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.

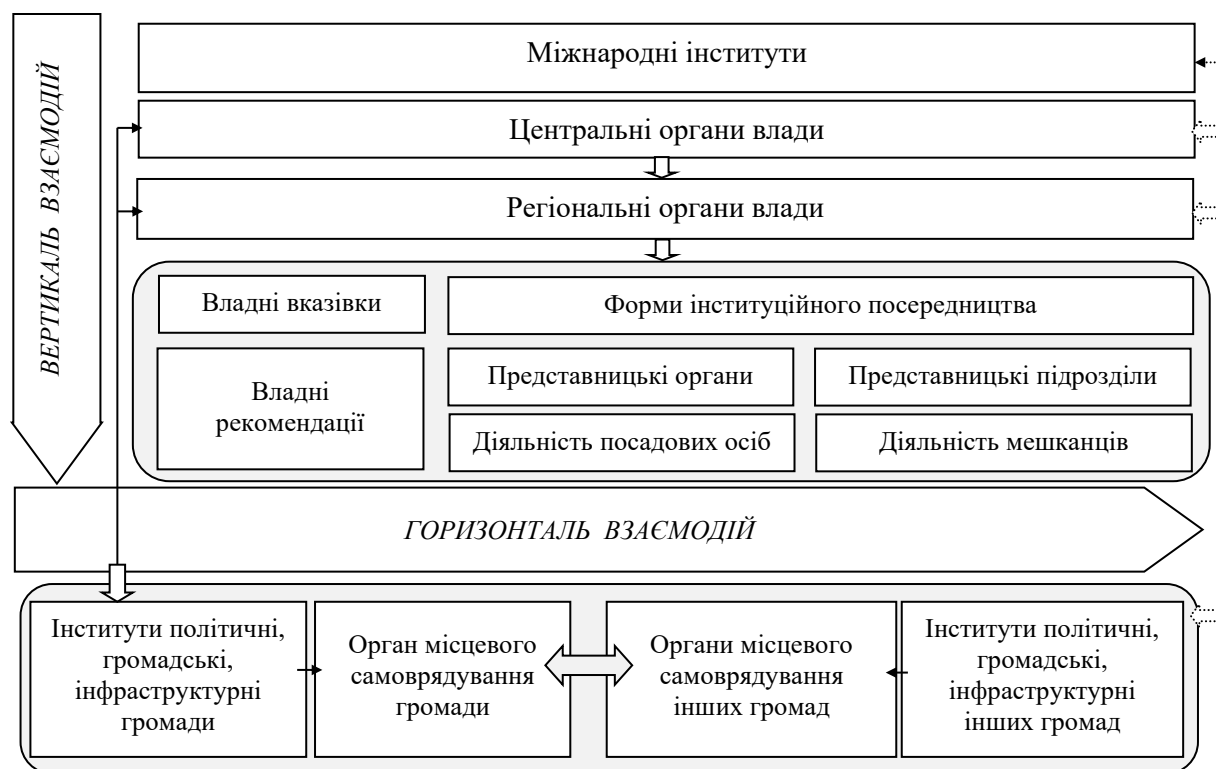


Рис. 2.7. Інституційне середовище співробітництва територіальних громад в Україні у фокусі вертикалі та горизонталі взаємодій (авторська розробка).

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 інфраструктури [135]. Організаційно-функціональна основа профільного міністерства щодо розвитку громад почала створюватися з 2010 року (табл. 2.2), 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 XX 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 України (утворене в 2010 році) формувався профільний орган виконавчої влади, який опікувався розвитком громад.

Таблиця 2.2

**Інституційна еволюція профільного міністерства в сфері
регулювання розвитку територіальних громад України**

Рік	Назва міністерства
2022 (проєкт)	Міністерство розвитку громад, інфраструктури, територій та реінтеграції України
2022 (проєкт)	Міністерство розвитку громад, територій та реінтеграції України
2010	Міністерство інфраструктури України
2019	Міністерство розвитку громад та територій України
2016	Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України (Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України)
2011	Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України
2011	Міністерство будівництва та житлово-комунального господарства України
2010	Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України
2008	Міністерство з питань житлово-комунального господарства України
2005	Міністерство регіонального розвитку та будівництва України
1993	Міністерство України у справах будівництва і архітектури
1992	Міністерство інвестицій і будівництва України
1990	Міністерство будівництва України

Джерело: узагальнено автором.

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 війни.

Важливість реформи децентралізації та періодичні зміни інституційних підходів до регулювання розвитку громад підвищували політичну боротьбу за керівництво профільним міністерством. З 2019 року Міністерство розвитку громад та територій України очолювало 3 міністри, коли за період 2014-2019 років – один. Частка зміна керівництва є неоднозначним фактором для послідовності реалізації політики розвитку громад та стимулювання їх співробітництва.

Проект реформування центрального органу виконавчої влади, який опікується питаннями розвитку громад, з урахуванням викликів російсько-української війни у 2022 році передбачає об'єднання профільного міністерства з Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України та утворення Міністерства розвитку громад, інфраструктури, територій та реінтеграції України [172]. Доцільність такого об'єднання для розвитку громад є сумнівною, адже поза увагою цього інституту залишаються питання регіонального розвитку, а повоєнне відновлення громад не може здійснюватися тими самими методами, що й розбудова громад, які не постраждали під час війни.

За умов поєднання регулювання розвитку громад та інфраструктурної розбудови важливо зберегти функції Державного фонду регіонального розвитку, що є ключовим інститутом фінансування проєктів співробітництва громад України [16, с. 76]. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України є основним суб'єктом організації співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями, що забезпечує можливості громад брати участь у різних міжнародних програмах. Станом на середину 2022 року основними міжнародними інститутами співробітництва з профільним міністерством України є Європейський інвестиційний банк (реалізується 5 програм), Королівство Данія та програма «Danida Business Finance»

(фінансування інфраструктурних проектів громад), Німецька кредитна установа та програма енергоефективності для відбудови KfW [183]. Окрім того діє багато інших програм, досвід використання ресурсів яких проаналізовано вище.

Потужним механізмом впливу держави на громади є їх бюджетно-фінансове регулювання. У реформі децентралізації значну увагу приділено механізмам переходу громад до прямих відносин з Державним бюджетом завдяки добровільному об'єднанню.

Бюджетно-фінансове регулювання територіальних громад, що формує фінансову основу та визначає потреби їх співробітництва, поєднує:

- правила наповнення місцевих бюджетів за рахунок оподаткування, міжбюджетних трансфертів та інших можливостей отримання доходів;
- правила залучення фінансової допомоги, у тому числі міжнародної, та з посередництвом різних громадських організацій (програми, гранти, конкурси та ін.);
- фінансування з Державного бюджету у визначених формах;
- фінансування з обласного бюджету у визначених формах;
- фінансування за бюджетною програмою Державного фонду регіонального розвитку.

Обсяги бюджетно-фінансової підтримки громад, що перерозподіляються через Державний фонд регіонального розвитку, залежать від критеріїв чисельності населення та відношення показника ВРП на 1 особу до середньо-українського значення (80:20). З прийняттям нової Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки та визначенням 10 функціональних типів територій планувалось також враховувати даний аспект, однак події 2022 року відтермінували зміни [132]. Очевидно, функціональні типи територій теж будуть переглянуті з врахуванням наслідків бойових дій російсько-української війни, що матиме прямий вплив на бюджетну підтримку територіальних громад у різних регіонах.

Основними інструментами державної фінансової підтримки громад є субвенції і дотації з Державного бюджету місцевим, а також реверсна дотація і субвенції з місцевих бюджетів до державного. Найбільшими є субвенції освітня, медична, на будівництво, ремонт доріг, базова і додаткова дотації (регіональна статистика щодо обсягів субвенцій і дотацій – на сайті «open budget» та ресурсах U-LEAD [86; 14]. Бюджетно-фінансова підтримка громад спрямовується на цілі розвитку охорони здоров'я, освіти, транспортної і дорожньої інфраструктури, культури, спорту, енергоефективності, екологічної безпеки і сталого розвитку, загальні цілі розвитку регіону і розвитку сільських територій [170]. У 2022 році була заплановано виділити 131,8 млрд грн на фінансову підтримку розвитку громад та розбудову їх інфраструктури проти 81,8 млрд у 2021 році, де найбільші обсяги фінансування мали спрямовуватись на розвиток дорожньої інфраструктури (50,1 % від загального обсягу фінансування), програми регіонального розвитку (20,9 %), розвиток інфраструктури соціального забезпечення (7,3 %), розвиток сільських територій (5,4 %), розвиток освіти (5,2 %) [90]. Російське вторгнення в Україну 2022 року суттєво змінює можливості та цілі фінансування, однак наведена структура вказує на ті цільові сфери державної підтримки, що стимулюють громади до співробітництва й пропозиції спільних проєктів або навпаки до поєднання зусиль для вирішення тих завдань, фінансування яких з боку держави є недостатнім.

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 усунення фінансових бар'єрів співробітництва шляхом створення механізмів міжбюджетних трансфертів [61, с. 69]. Разом з тим, у бюджетному фінансуванні співробітництва територіальних громад вирізняються певні інструменти-стимулятори. Мова йде про програми й гранти на проєкти

співробітництва територіальних громад. Такі стимули можуть застосовуватись як органами державної влади, так і громадськими і міжнародними структурами.

Ефективним бюджетно-фінансовим регулятором є обласні програми підтримки співробітництва територіальних громад. Реалізація програм передбачає конкурс на проєкти громад, які уклали договір про співробітництво (приклад Львівської області – Програма підтримки співробітництва територіальних громад на 2019-2020 роки, складова міжмуніципального співробітництва в Комплексній програмі регіонального розвитку Львівщини на 2021-2025 роки [204; 12]).

Міжнародне фінансування співробітництва територіальних громад може здійснюватися через посередництво Міністерства розвитку громад і територій та різні громадські організації з подальшим перерозподілом залучених коштів під конкретні проєкти.

Важливо, щоб конкурси й гранти виділяли окремо статтю фінансування під проєкти співробітництва територіальних громад. В Україні сформовані певні традиції конкурсної фінансової підтримки розвитку місцевого самоврядування (ще з 2000-х років до 2012 року проводився Всеукраїнський конкурс проєктів і програм розвитку місцевого самоврядування, з 2014 року – конкурс «Кращі практики місцевого самоврядування» та ін.). Однак до 2022 року конкурсів на гранти й інші форми фінансування щодо співробітництва громад реалізовувалось недостатньо. Позитивним прикладом є конкурс Асоціації міст України щодо налагодження співробітництва між громадами у рамках проєкту «Сприяння всебічному розвитку громад через аналітику, діалог та співпрацю» (Програма «U-LEAD з Європою»). Такі кейси слід розширювати та більше мотивувати громади до співробітництва, при можливості конкретизуючи сфери взаємодії і вирішення проблем (наприклад, інноваційні й сталого розвитку).

Економічні механізми регулювання співробітництва територіальних громад передбачають застосування податкових стимуляторів та процедурних питань щодо права власності (набуття, оренди, концесії).

Центральним економічним регулятором є система оподаткування та перелік місцевих податків. Для ОТГ України основним джерелом у цьому плані є податок на доходи фізичних осіб-підприємців (ПДФО), щоправда тут залишається проблемою поширене явище, коли місця юридичної реєстрації та господарювання не збігаються.

Податки фактично визначають фінансову спроможність громади, а ефективність місцевого самоврядування – вміння їх перерозподіляти [106]. Вплив податків на співробітництво територіальних громад може стосуватись їх кооперацій для виконання адміністративних функцій та оптимізації податкових надходжень через підвищення податкової культури бізнесу і населення.

Серед економічних механізмів вагому роль відіграє інструментарій права власності. Проблема комунальної власності та ефективності її використання для територіальних громад України є доволі гострою і тривалою. Співробітництво громад дозволяє визначити ті об'єкти комунальної власності, які є важливими для громад та поєднувати зусилля в їх утриманні, модернізації та ін. Співробітництво територіальних громад є ідеальним способом вирішення проблеми ефективності використання об'єктів комунальної власності.

Спільна оренда у співробітництві територіальних громад, як правило, стосується поєднання зусиль для утримання ЦНАП, інших об'єктів надання соціальних послуг. Таку практику слід розширювати на цілі розвитку, зокрема шляхом стимулювання співробітництва територіальних громад з розробкою спільних проєктів інфраструктурної розбудови та можливостей подальшої концесії. Таким чином, будуть виникати складніші форми державно-приватного партнерства. Завдяки концесійній договірній основі співробітництва територіальні громади можуть реалізувати дороговартісні

інфраструктурні проєкти у сферах охорони здоров'я, благоустрою (водопостачання, водовідведення, енергозбереження), будівництва соціального житла, транспорту, озеленення та ін. [119].

На етапі розвитку інформаційного суспільства зростає значення інформаційних механізмів державного регулювання співробітництва територіальних громад. З огляду на комплексність, інформаційні механізми слід розділяти за напрямками:

- інформаційно-рекомендаційні розробки щодо діяльності та співробітництва громад (методичні рекомендації, навчальні посібники, практичні роз'яснення (коментарі) законодавства та ін.);

- підтримка через поширення інформації щодо можливостей діяльності та співробітництва громад (інформаційні ресурси онлайн- і друкованих форматів, навчальні, промоційні заходи тощо);

- аналітика щодо діяльності громад загалом та співробітництва зокрема (договори, проєкти в кількісному, фінансовому, територіальному розрізах, інституційний супровід та ін.);

- інформаційне висвітлення співробітництва громад – офіційні сайти громад з окремою сторінкою «співробітництво», дописи у соціальних мережах, публічні звіти;

- інформаційні технології у місцевому врядуванні – smart-портали (необхідні для оптимізації управлінських рішень та обґрунтування переваг співробітництва).

У частині дії інформаційних механізмів вагомою є роль держави для розробки різних методичних рекомендацій на предмет визначення спроможності територіальних громад (як основи обґрунтування доцільності їх добровільного об'єднання [78]), а також конкретно щодо співробітництва.

Позитивним прикладом інформаційно-рекомендаційних розробок є Методичні рекомендації щодо практичного застосування положень Закону України «Про співробітництво територіальних громад» в частині організації та юридичного оформлення співробітництва [80]. По-перше, така розробка

підкреслює увагу влади до важливості активізації даного напрямку діяльності територіальних громад. По-друге, сформована рекомендація конкретизує важливі положення Закону щодо процедури укладення договорів про співробітництво, необхідність їх громадського обговорення і т. д.

Важливою особливістю методичних рекомендацій, чому вони не віднесені до нормативно-правових механізмів, – це їх виключно інформаційно-роз'яснювальний характер. Разом з тим, з огляду на брак досвіду громад в організації співробітництва, такі матеріали з авторитетним публікуванням профільних органів державної влади мають важливе значення для ініціативних управлінців на місцях.

Окрім методичних рекомендацій, влада пропонує управлінцям органів місцевого самоврядування різні практичні посібники. Для прикладу, за сприяння ЄС і Ради Європи розроблений практичний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування «Організація співробітництва територіальних громад в Україні». Він містить роз'яснення щодо переваг міжмуніципального співробітництва через призму позитивних наслідків для ефективності роботи органів місцевого самоврядування в наданні послуг як чинника якості життя місцевого населення, особливо сільських територій [100]. В Україні співробітництво територіальних громад більшою мірою розвинуто між громадами міського типу, що зумовлено, як правило, вищим рівнем професіоналізму апарату органів місцевого самоврядування. Акцент у даному посібнику на важливість співробітництва сільських громад є дуже важливим, адже такі громади мають нижчий рівень фінансової спроможності та ресурсні обмеження (демографічні, матеріально-технічні, інфраструктурні, фінансові, інформаційні). Разом з тим, потенціал нарощування використання ресурсів у невеликих громадах є значним, у чому значний поштовх може надати саме співробітництво з іншими (міськими) громадами.

До інформаційного функціоналу держави в стимулюванні співробітництва територіальних громад долучаються різні громадські інститути, які за підтримки міжнародних організацій проводять багато заходів

та ведуть активну видавничу діяльність. Прикладом такої діяльності є практичний коментар щодо змісту Закону України «Про співробітництво територіальних громад», підготовлений Інститутом громадянського суспільства в співпраці з Радою Європи та профільним міністерством України [116].

Інститут громадянського суспільства є розробником ще одного інформаційно-роз'яснювального продукту. Так як організаційно-адміністративною основою співробітництва територіальних громад є договори, порядок та зміст їх укладення держава регламентує профільним законом, а для пояснення особливостей його реалізації розроблено відповідні методичні рекомендації [79]. Така розробка, окрім аналізу законодавчих положень, враховує практику укладення договорів між громадами та результати опитування щодо організації процесу.

Проект USAID «ГОВЕРЛА» пропонує порадник з налагодження співробітництва територіальних громад для органів місцевого самоврядування, що містить посилання на актуальні джерела, пояснення щодо форм співробітництва, їх переваг та можливих помилок [117].

Швейцарсько-український проєкт DESPRO пропонує Рекомендації щодо визначення внесків громад при спільному фінансуванні комунального підприємства у рамках договору про співробітництво [182]. Одним з результатів програми «U-LEAD з Європою» є Посібник зі співробітництва територіальних громад у сфері адміністративних послуг [115].

Вирізняється видавничою розробка, орієнтована на дітей, що підготовлена за участі профільного міністерства у рамках проєктів DESPRO, SCAT (Швейцарський ресурсний центр і консультації з розвитку), Швейцарської Конфедерації. Видання для дітей якісно ілюстровано та в доступній формі роз'яснює про децентралізацію й утворення спроможних громад [43].

Таких прикладів навчально-методичних розробок є достатньо. Роль держави при цьому зводиться до запиту на проведення певних досліджень,

участі в реалізації проєктів, популяризації їх результатів та допустимості оприлюднення з огляду на відповідність регламентованим цілям і підходам.

З розвитком інформаційних технологій та цифровізацією управлінських процесів у публічній сфері велику роль серед інформаційних механізмів державної підтримки співробітництва громад відіграють web-ресурси у формі спеціальних сайтів, порталів, комунікаційних платформ, сторінок соціальних мереж і чат-ботів, що не лише поширюють інформацію, але й дозволяють організувати зворотній зв'язок між державою і громадами.

Основним інформаційним джерелом щодо практичних перетворень в управлінні громадами слугує платформа «Децентралізація», де міститься інформація за ключовими напрямками децентралізації – надання соціальних послуг, фінансів, медицини, освіти, культури, енергоефективності, молоді, гендерної рівності, діяльності ЦНАП, безпеки; напрямком співробітництва теж виділено окремо [185]. Платформа «Децентралізація» є потужним джерелом експертної інформації, оскільки в рубриці «Бібліотека» акумулює матеріали за різною тематикою, в тому числі співробітництва, що мають якісний зміст [8].

На сайті Міністерства розвитку громад та територій України за напрямком діяльності розвитку місцевого самоврядування в рубриці «Добровільне об'єднання територіальних громад» наведено різну інформацію, в тому числі щодо співробітництва та реєстру договорів про співробітництво [171].

Важливою темою інформації профільних органів державної влади є аналітика. У даному плані для України традиційно характерні проблеми. Зрозуміло, що більшість аналітичної інформації стала обмеженою після лютого 2022 року. Однак і до подій Російського вторгнення в Україну системність аналітики щодо діяльності територіальних громад та їх співробітництва була задовільною. Для прикладу, на сайті Міністерства розвитку громад та територій України представлено Аналітичний звіт щодо практики використання потенційними суб'єктами співробітництва примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад [3]. Дата його

публікації – 2017 рік. Необхідність такої розробки з публічним доступом для науковців й експертів є високою, адже в такого роду звіті міститься інформація щодо:

- якісних оцінок головами органів місцевого самоврядування практики укладення договорів про співробітництво;
- визначення типових помилок укладення та дії договорів про співробітництво;
- обґрунтування необхідності прийняття та визначення основних положень Методичних рекомендацій щодо практичного використання Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад.

Іншим джерелом інформації про співробітництво громад є дані Державного реєстру договорів про співробітництво з узагальненням результатів у моніторингу, який публікується на сайті Міністерства розвитку громад та територій України з постійними часовими пропусками.

Функціонує низка інформаційних платформ щодо різних можливостей діяльності громад, у тому числі їх співробітництва. Для прикладу, це інформаційно-довідковий портал органів місцевого самоврядування України «GROMADA.INFO» [226]. У рамках реалізації інформаційних механізмів важливими є заходи інформаційної підтримки громад через навчальні заходи, зокрема тренінги для голів територіальних громад. Для органів місцевого самоврядування України властива проблема недостатньої освіченості працівників, а стимулювання співробітництва громад напряму залежить від їх професіоналізму. Тому держава має посилювати навчальний напрямок, вкладаючи ресурс у людський капітал місцевого самоврядування. Насправді роль інформаційних механізмів державної підтримки співробітництва територіальних громад є визначальною. На перший погляд може видаватись, що витрати на різні інформаційно-роз'яснювальні заходи є формальними та надто частими, що краще ці кошти було б спрямувати на більш конкретні заходи. Однак інформаційні механізми є визначальними для розуміння громадами широких можливостей розвитку через доступ до різних владних і

міжнародних ініціатив. Глобалізація та євроінтеграція розширюють можливості розвитку ресурсного потенціалу громади через доступ до величезної кількості міжнародних програм, грантів, конкурсів. Наявність інформації про такі можливості є запорукою успішного розвитку громад України. Механізми стимулювання співробітництва територіальних громад в Україні відрізняються різною ефективністю та специфікою (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

**Механізми державної підтримки територіальних громад України
в контексті стимулювання їх співробітництва**

Інструменти державної підтримки загальної дії	Інструменти стимулювання співробітництва	Пріоритети покращення
1	2	3
<i>Нормативно-правові механізми</i>		
- Законодавство щодо регіонального розвитку, місцевого самоврядування, децентралізації - Нормативи профільних органів влади	- Законодавство щодо співробітництва територіальних громад - Нормативи профільних органів влади щодо співробітництва територіальних громад	- Внесення змін до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» щодо процедури спрощеного долучення, укладення змішаних договорів, правил дистанційних комунікацій та ухвалення рішень - Включення пріоритету співробітництва громад до комплексних програм регіонального розвитку
<i>Організаційно-адміністративні механізми</i>		
- Норми (рекомендації) щодо спроможності громад	- Перспективні плани формування громад – Форми примірних договорів концесуального характеру - Державний реєстр договорів про співробітництво	- Забезпечення прозорості розгляду позовів з боку громад до окружних адміністративних судів щодо перспективних планів - Залучення громадськості до рішень про об'єднання у протидії до рішень локальних олігархів
<i>Інституційні механізми</i>		
- Діяльність профільного міністерства (Міністерство розвитку громад та територій України) - Діяльність регіональних органів влади та профільних управлінь у структурі обласних державних адміністрацій - Діяльність органів місцевого самоврядування	- Діяльність Громадської ради при Міністерстві розвитку громад та територій України - Форми інституційної участі громади в органах державної і регіональної влади (представницькі органи, підрозділи, об'єднання, окремих посадових осіб чи місцевих мешканців) - Програми стимулювання співробітництва Державного фонду регіонального розвитку	- Оптимізація центральної виконавчої влади з поєднанням напрямків розвитку територіальних громад та інфраструктурної розбудови - Посилення діяльності Офісу реформ щодо оцінювання ефективності співробітництва територіальних громад
<i>Бюджетно-фінансові механізми</i>		

Продовж. табл. 2.3

1	2	3
- Субвенції - Дотації - Фінансування через Державний фонд регіонального розвитку - Програми, конкурси, гранти - Правила наповнення місцевих бюджетів та залучення іншої (у т.ч. міжнародної) допомоги	- Міжбюджетні трансферти в рамках реалізації договорів про співробітництво - Конкурси проєктів співробітництва територіальних громад обласних рад, громадських організацій	- Обов'язковість реалізації обласних програм стимулювання співробітництва територіальних громад - Популяризація конкурсів проєктів співробітництва територіальних громад вітчизняних та міжнародних організацій
<i>Економічні механізми</i>		
- Податки, збори - Право власності - Оренда, концесія	- Спільне управління і фінансування об'єктів комунальної власності як предмет договору про співробітництво - Форма примірного договору спільного фінансування (утримання) комунального підприємства	- Співробітництво громад з метою врегулювання юридичної реєстрації і фактичної господарської діяльності фізичних осіб-підприємців, що визначає сплату ПДФО до місцевих бюджетів - Співробітництво громад з метою формування культури сплати податку на нерухомість і земельного податку до місцевих бюджетів - Кооперації в адмініструванні сплати податків - Поширення практики співробітництва з метою спільного управління, модернізації і т. д. об'єктів комунальної власності - Поширення практики співробітництва з метою спільної оренди - Формування проєктної активності щодо розбудови інфраструктури та її подальшої концесії
<i>Інформаційні механізми</i>		
- Інформаційно-рекомендаційні розробки щодо діяльності громад - Інформаційна підтримка через поширення інформації щодо можливостей діяльності громад - Аналітика щодо діяльності громад - Офіційні сайти громад - Smart-платформи громад	- Інформаційно-рекомендаційні розробки щодо співробітництва громад (методичні рекомендації, посібники, практичні роз'яснення (коментарі) законодавства); - Інформаційна підтримка через поширення інформації щодо можливостей співробітництва громад (інформаційні ресурси онлайн- і друкованих форматів, навчальні, промоційні заходи тощо); - Аналітика щодо співробітництва громад (договори, проєкти в кількісному, фінансовому, територіальному розрізах, інституційний супровід та ін.)	- Публікування оперативних і систематичних інформаційно-аналітичних матеріалів щодо співробітництва громад, у тому числі з експертним опитуванням голів та інших представників органів місцевого самоврядування - Впровадження smart-порталів громад з виокремленням напрямку співробітництва - Активізація навчальних заходів для голів та інших представників органів місцевого самоврядування щодо можливостей співробітництва, особливо міжнародного

Джерело: узагальнено автором.

Отже, 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 ОТГ, що спроможні виступати ініціатором проєктів про співробітництво, залучаючи невеликі громади. Позитивні тенденції активізації співробітництва територіальних громад важливо продовжувати, доповнюючи їх більш ефективними механізмами державного 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 відбудови.

2.3. Специфіка співробітництва територіальних громад України в умовах війни

Російсько-українська війна 2022 року за перше півріччя стала серйозним викликом для українського суспільства, держави й економіки. Наслідки війни залежать від її тривалості, міжнародної військової й фінансової допомоги, внутрішньої політичної ефективності (під контролем суспільства) та можливих зовнішніх екстерналій з додатковим тиском на агресора.

Територіальні громади України в умовах війни зіткнулись з новими загрозами й викликами. Частина громад, наближена до фронту ООС

(колишньої АТО) була більш адаптованою до сприйняття небезпек, хоча все одно не очікувала повномасштабного вторгнення. Віддалені від фронту ООС громади розвивались з певним абстрагуванням від факту, що в Україні з 2014 року триває російсько-українська війна. Широкомасштабне вторгнення в Україну охопило понад 20 % території та населення України. За даними Міжнародної організації міграції станом на середину 2022 року кількість біженців з України сягнула 4,2 млн осіб, внутрішньо переміщених осіб – 7,1 млн, що складає 27,5 % населення України [212].

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, вагомий поштовх для розвитку якого надала реформа децентралізації. Саме реформа місцевого самоврядування стала найуспішнішою з усіх реформ у публічній сфері [32, с. 24].

Завдяки децентралізації:

- посилилась роль (ресурсні можливості) органів місцевого самоврядування та підвищився професіоналізм їх керівного апарату у виконанні функцій, делегованих у рамках секторальної децентралізації;
- сформувались навички громад у використанні внутрішнього ресурсного потенціалу;
- розвинулись різні форми самоорганізації громад;
- сформувались різні формальні і неформальні інститути з налагодженими комунікаціями;
- сформувалась пряма вертикаль мережі зв'язків громад, органів місцевого самоврядування, бізнесу, недержавних організацій з регіональними і державними органами влади;
- розвинулась мережева економіка з посиленням соціальної відповідальності місцевого бізнесу (який у подальшому одразу включився в процеси спротиву російській агресії);

– сформувались ціннісні та поведінкові активи громад – єдність, довіра, справедливість, демократія та ін.

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 довіри [44, с. 99]), 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'язання [63, с. 44]. Економічний бік доцільності реформи підсилюють також ціннісно-поведінкові аспекти, адже децентралізація слугувала засобом посилення демократії в Україні та підвищення її стабільності [23]. Політичні переваги децентралізації забезпечило створення нових можливостей боротьби з корупцією, розвитку міцного громадянського суспільства, коли місцева влада і територіальна громада стають основними відповідальними суб'єктами за результати та реакції на виклики, що власне підтвердилось після 24 лютого 2022 року в багатьох громадах [239, с. 316].

Таким чином, децентралізація відіграє значну роль для ефективного спротиву українського суспільства зовнішній агресії. Виникає питання щодо впливу війни та умов нестабільності на громади та як їх співробітництво допомагає у стратегії і тактиці дій.

Стратегія і тактика дій територіальних громад в умовах війни залежить від:

– місця розташування громади та перебігу бойових дій:

– громади, які знаходяться у зоні бойових дій – тимчасово окуповані території, території в оточенні (блокуванні), території з активними бойовими діями (зазначений поділ територій використовує влада для визначення переліку громад у зоні бойових дій);

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

– прифронтові громади;

– громади, які знаходяться в тилу;

– відстані громади до кордонів Російської Федерації та Білорусі – громади ризикованого проживання (10-15 км до кордону), громади відносно безпечного проживання (більш віддалені громади);

– статусу громади залежно від владної підпорядкованості – тимчасово окупована, частково деокупована, звільнена, з високим ризиком окупації, з низьким ризиком окупації;

– наслідків бойових дій – за мірою пошкодження інфраструктури (навіть віддалені громади можуть бути пошкоджені внаслідок ракетних обстрілів), кількості втрат населення (загиблого, травмованого, яке виїхало), розмірами «випаленої» землі (внаслідок вибухів, хімічного забруднення від пошкоджених промислових об'єктів, механічного пошкодження землі через окопи, переміщення військової техніки та ін. [19]), різними екологічними наслідками (забруднення води, повітря та ін.);

– наявності стратегічно важливих об'єктів – критичної інфраструктури, містоутворюючих підприємств, підприємств військово-оборонного комплексу, військових об'єктів, транспортної інфраструктури (залізничні вузли, аеродроми);

– наявності на території громад інфраструктури військової логістики;

– економічного функціоналу громад – громади деокупованих регіонів та громади опорних регіонів. Даний підхід використовує Міністерство розвитку громад та територій України для визначення територіальних пріоритетів

участі в конкурсі Програми з відновлення України, що фінансується Європейським інвестиційним банком [84];

– правового статусу громад, регламентованого законодавчо – території відновлення, регіональні полюси зростання, території з особливими умовами для розвитку, території сталого розвитку [126].

Наявність різних підходів до надання статусу громадам вимагає уніфікованого бачення для застосування в різних сферах державно-управлінських рішень.

Віднесення територіальної громади до певної категорії має вплив не лише на стратегію і тактику дій у період воєнного стану, але й надає право населенню використовувати можливості державної соціальної та різною міжнародної допомоги.

Для врегулювання процесу безпекового статусу територіальних громад в Україні Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій періодично оновлює перелік громад у районах бойових дій, на тимчасово окупованих та оточених територіях. Станом на липень 2022 року такими визначено 21,3 % громад [1]. Міністерство для територій, які перебувають у складних умовах, забезпечує реалізацію політики перехідного періоду, спрямованої на деокупацію й реінтеграцію окупованих територій з 2014 року [41].

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 проєктів.

На Рис. 2.8 наведено основні завдання громад залежно від їх безпекового статусу в умовах війни. Це важливо розуміти для вдосконалення державної політики розвитку регіонів і громад у період воєнного стану, який з високою ймовірністю буде затяжним навіть при тимчасовому припиненні фази активних бойових дій.

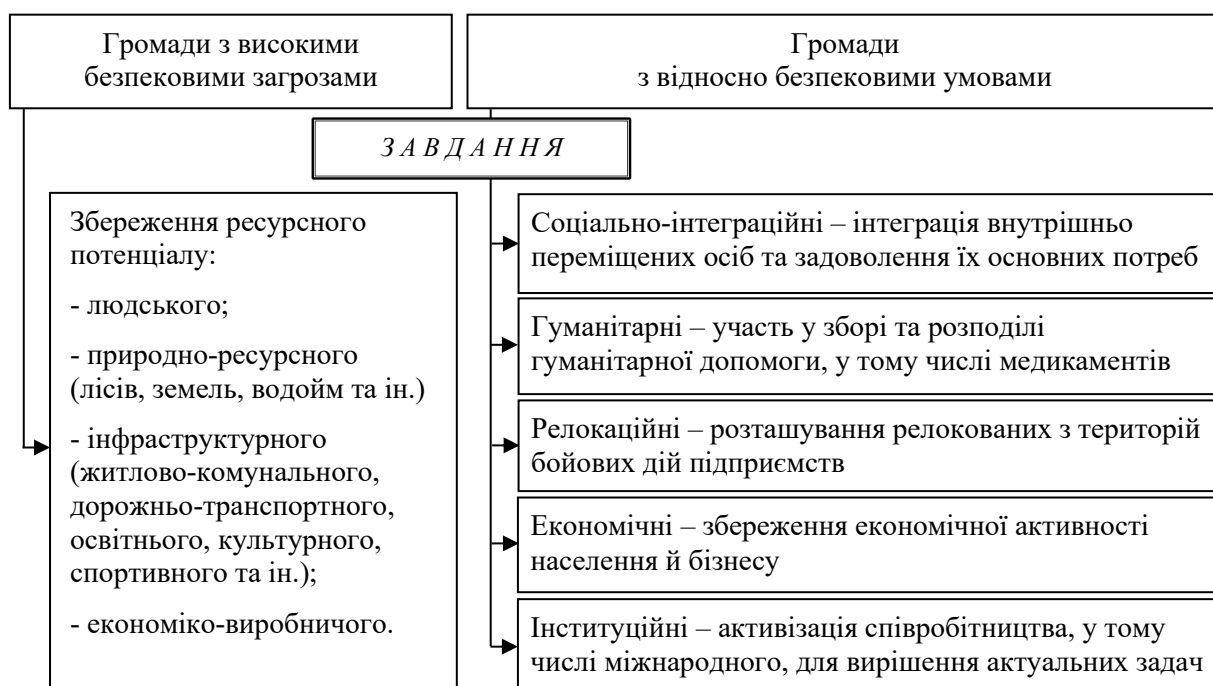


Рис. 2.8. Основні завдання територіальних громад України в умовах війни залежно від безпекового статусу (авторська розробка).

Діяльність громад України в умовах війни підвищує необхідність їх співробітництва. При цьому важливою є активізація не лише співробітництва між громадами, але й на інших інституційних рівнях.

Міжінституційні взаємодії в межах громади в умовах війни стали активніші завдяки:

- швидкій реакції населення та консолідації зусиль громад у боротьбі проти агресора;
- посилення повноважень голів органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

Консолідація зусиль громад проявляється у сферах діяльності місцевої територіальної оборони, перешкоджання просування колон ворожої військової техніки (особливо у перший місяць вторгнення), надання умов для тимчасового перебування внутрішньо переміщених осіб, збору гуманітарної допомоги та ін. Осередками взаємодій громад стали об'єкти соціальної інфраструктури (заклади освіти, культури, спорту та ін.), церкви, підприємства комунальної власності та органи місцевого самоврядування.

Важливими завданнями внутрішніх взаємодій громад також стало облаштування сховищ (як у приватних будинках, так і закладах соціальної інфраструктури), систем оповіщення цивільного захисту, налагодження роботи комунальних служб, різних об'єктів критичної інфраструктури, забезпечення продовольчих та інших необхідних матеріальних резервів.

Попри високі можливості місцевого самоврядування у період воєнного стану стратегічно важливою для територіальних громад стає взаємодія з органами влади державного і регіонального рівнів. При нестабільності й зовнішніх загрозах всі владні інститути закономірно переорієнтовуються на централізоване прийняття управлінських рішень. При цьому має бути сформований актуальний правовий простір реагування на виклики, тому громади й місцеве самоврядування керуються законодавчими нормами воєнного часу, регламентованими на державному рівні. Серед них – Закон України «Про правовий режим воєнного стану», Закон України «Про військово-цивільні адміністрації», Розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання запровадження та забезпечення здійснення заходів правового

режиму воєнного стану в Україні», Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» та ін. [147; 124; 107; 123].

Для врегулювання окремих аспектів місцевого самоврядування у травні 2022 року було ухвалено зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», що передбачає порядок створення окрім обласних, районних і столичної військових адміністрацій населеного пункту, а також підвищує повноваження голів громад, де ведуться активні бойові дії [158].

Для тих громад, які перебувають у тимчасовій окупації, державною владою, зокрема Офісом підтримки реформи з децентралізації Міністерства розвитку громад та територій України, надано інструкції щодо організації роботи органів місцевого самоврядування, у тому числі щодо можливостей «саморозпуститися», відставки посадових осіб, проведення референдумів, незаконних дій підтримки ворога та ін. [46].

Для реалізації державної політики в період воєнного стану та додаткових заходів щодо розвитку воєнної економіки й планування повоєнної розбудови на рівні держави створено нові інститути з конкретним функціоналом. Як консультативно-дорадчий орган Президента України утворено Національну раду з відновлення України від наслідків війни, до складу якої входить міністр розвитку громад та територій України [142]. Актуальними для розвитку громад результатами роботи ради, зокрема окремих її робочих груп, є:

- рекомендації щодо уніфікованого підходу до оцінки пошкодженого та зруйнованого внаслідок війни майна, що дозволить визначити втрати громад та слугувати основою для обґрунтування проєктів фінансування і розвитку [74];

- обґрунтування пріоритетів будівництва, благоустрою (у тому числі цивільного захисту), розвитку інфраструктури систем життєзабезпечення міст та регіонів України [75];

- обґрунтування пріоритетів розбудови інфраструктури основних видів транспорту і дорожнього господарства, надання послуг поштового зв'язку, туризму та курортів [76].

Міністерство розвитку громад та територій України є базовим органом державної влади у взаємодії з територіальними громадами, надаючи різну допомогу та можливості у період дії воєнного стану. Профільне міністерство виступає важливим інститутом залучення як державної, так і міжнародної допомоги для вирішення проблем громад. Для прикладу, міністерство ще з 2016 року підписало угоду про співробітництво з Європейським інвестиційним банком, який реалізує Надзвичайну кредитну програму для відновлення України та Програму з відновлення України. У 2022 році міністерство підписало Меморандум про співробітництво (взаєморозуміння) з Управлінням Верховного комісару ООН у справах біженців, Норвезькою і Данською радами у справах біженців, Товариством Червоного Хреста України з метою організації допомоги з поселення ВПО та надання різної гуманітарної допомоги. Відтак для використання коштів міжнародної допомоги міністерство оголошує конкурси проєктів і від активності громад залежать можливості їх залучення на вирішення локальних проблем.

Враховуючи досвід діяльності та анонсовані заходи, можна визначити наступні сфери співробітництва територіальних громад з Міністерством розвитку громад та територій України:

- інформаційно-роз'яснювальна робота щодо особливостей виконання повноважень органів місцевого самоврядування в умовах війни. Зокрема за підтримки міністерства створена консультативна робоча група з надання громадам роз'яснень щодо особливостей бюджетного процесу в період воєнного стану та створено технічні можливості надсилання запитань через гугл-форму [36];

- участь у проєктах міжнародного фінансування, зокрема в межах Програми з відновлення України відповідно до угоди з Європейським інвестиційним банком (пріоритетні сфери – будівництво, реконструкція критичної інфраструктури, житла для ВПО та які втратили житло внаслідок бойових дій) [84];

- участь у соціальних програмах уряду, ініційованих міністерством, зокрема щодо забезпечення житлом ВПО «Прихисток» [120];

- вказівки громадам щодо створення місцевого матеріального, у тому числі продовольчого резерву, необхідного для задоволення потреб місцевого населення та додаткових потреб ВПО, на випадок надзвичайних ситуацій та необхідності задоволення базових соціальних потреб населення, у тому числі в лікарських і медичних засобах;

- отримання матеріальної допомоги через діяльність Оперативного штабу із забезпечення будівельними матеріалами для громад, які потребують відбудови інфраструктури;

- збереження основних міжбюджетних відносин, зокрема через використання акумульованих фінансів у державних фондах відновлення України – гуманітарному, відновлення майна та зруйнованої інфраструктури, відновлення і трансформації економіки [197].

Умови війни підвищують значення взаємодій територіальних громад з регіональними органами влади. У 2022 році здійснено важливі вдосконалення профільного законодавства з введенням обов'язковості стратегування розвитку громад (впровадження стратегічної тріади «держава-регіон-громада») та необхідності створення агенцій регіонального розвитку [126]. Законодавчі вдосконалення підтверджують тенденцію посилення ролі громад та поступового послаблення субрегіонального (районного) рівня політичного впливу [96]. Тобто умови війни певним чином стали вимушеним стимулом для формування нової регіональної політики зі створення обласних військово-цивільних адміністрацій.

Співпраця з обласними адміністраціями для територіальних громад включає наступні пріоритети в період воєнного стану:

- створення та підтримка функціонування добровольчих формувань територіальних громад для організації їх оборони, взаємодій з військовими структурами, виконання інших оперативних завдань [145];

- визначення режимів комендантської години, продажу окремих груп товарів (алкогольних) та ін.;
- сприяння розміщенню ВПО, у тому числі через реновацію, викуп та будівництво нового житла, будівництво мобільних містечок;
- стимулювання розташування в межах громади підприємств у рамках реалізації обласних програм релокації підприємств (спільно з Міністерством економіки України та Фондом державного майна України);
- розбудова інфраструктури воєнного часу, в тому числі центрів надання соціальної допомоги, гуманітарних хабів, логістичних мереж, реабілітаційних центрів та ін.;
- впровадження нових норм містобудівної документації з додатковими вимогами захисту, будівництва бомбосховищ й укриттів;
- вирішення питань щодо бронювання військовозобов'язаних працівників, у тому числі органів місцевого самоврядування, в рамках діяльності обласних територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки.

Регіональна політика та співробітництво з громадами залежать від безпекового статусу територій. Для регіонів з відносно безпековими умовами надважливим напрямком реалізації політики є стимулювання релокації підприємств. Громади за відповідної регіональної приналежності повинні долучатись до співробітництва з регіональними органами влади, пропонуючи свої земельні, інфраструктурні, матеріально-технічні, людські та знаннєві можливості.

Регіони для релокації бізнесу в Україні визначено на державному рівні – це Вінницька, Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Хмельницька, Чернівецька області [156]. Завданням регіональних органів влади при цьому є створення механізмів надання складських, виробничих, офісних приміщень, забезпечення працівників житлом, сприяння створенню безпечних умов праці [181]. При цьому регіони можуть обмежувати види економічної діяльності для

релокованих підприємств (як це робить Закарпаття через екологічні імперативи) або стимулювати релокацію бізнесу окремих сфер.

Громади в даному аспекті повинні активно співпрацювати з органами регіональної влади, визначаючи свої можливості для релокації підприємств та виявляючи гнучкість у співпраці з бізнесом (табл. 2.4).

Виклики нестабільності змінюють пріоритети співробітництва територіальних громад з іншими громадами регіону та країни. Безпековий статус регіону визначає загальні можливості співробітництва. Бюджетна криза в Україні звужує фінансові можливості громад реалізовувати різні проєкти. Фактично самоврядування перейшло у стан очікування та виживання.

Таблиця 2.4

**Заходи громад та регіональних органів влади України
щодо релокації бізнесу**

Регіональні органи державної влади	Органи місцевого самоврядування громад
Реалізація обласної програми релокації бізнесу, в тому числі з поєднанням заходів:	Реалізація стратегій і програм розвитку громади в рамках розвитку бізнес-середовища, в тому числі з поєднанням заходів:
- визначення пріоритетних видів економічної діяльності для релокації; - визначення видів економічної діяльності, бізнес яких не може бути релокований; - стимулювання релокації бізнесу для подальшого створення інноваційних утворень (наприклад, екоіндустріальних парків, ІТ-кластерів – практика Закарпатської області); - встановлення критеріїв для бізнесу, що може бути релокований (наприклад, щодо впливу на довкілля – практика Закарпатської області); - надання фінансової допомоги релокованому бізнесу за певних умов (наприклад, створення певної кількості робочих місць – практика Львівської області); - надання пільгових умов оподаткування (в частині місцевих податків); - залучення громадських організацій до організаційної та іншої діяльності; - утворення спеціальних органів у владі (наприклад, Центру економічного розвитку та релокації бізнесу Рівненської області); - консультативна підтримка та ін.	- моніторинг наявності та стану об'єктів інфраструктури, яка може використовуватись під складські, виробничі й офісні приміщення; - моніторинг наявності та стану житла (його благоустрою) для проживання працівників; - пропозиція інфраструктурних можливостей громади – мережі доріг й транспорту для мобільності та логістики, торгівлі, охорони здоров'я та ін.; - пропозиція адміністративного супроводу й послуг органів місцевого самоврядування; - пропозиція кваліфікованих фахівців та робітничих кадрів місцевої і сусідніх громад; - пропозиція земельних ділянок, інших територій для потенційної розбудови; - досвід співробітництва з органами влади, інвесторами, участі у міжнародних проєктах; - наявність інвестиційного паспорта громади; - потенціал співробітництва з іншими суб'єктами місцевого бізнесу та ін.

Джерело: складено автором за [181].

Разом з тим, взаємодія з іншими громадами в умовах війни є дієвим способом вирішення гострих питань, а для громад з відносно безпековими умовами – способом залучення зовнішніх ресурсів у рамках пропозиції різних ідей проєктів міжмуніципального співробітництва. ~~Дуже слабо розвинутий.~~

Поєднання на Сторонянську

Аналіз реєстру договорів про співробітництво за період воєнного стану вказує, що в період лютого-липня 2022 року було укладено 45 нових договорів, а це 56 % показника 2021 року і 36 % показника 2019 року, коли була укладена найбільша кількість договорів (рис. 2.9).

Спад договірної активності після 2019 року вказує на те, що більшість громад включились у даний діяльнісний напрямок та накопичують досвід для подальшого співробітництва. Попри військові загрози і нестабільність після лютого 2022 року зберігається певна активність укладення договорів, однак громади-сторони договорів належать до відносно безпекових регіонів – Волинської, Івано-Франківської, Рівненської, Чернівецької областей. Також є громади регіонів з більш активними ракетними обстрілами – Кіровоградської, Полтавської, Одеської областей.

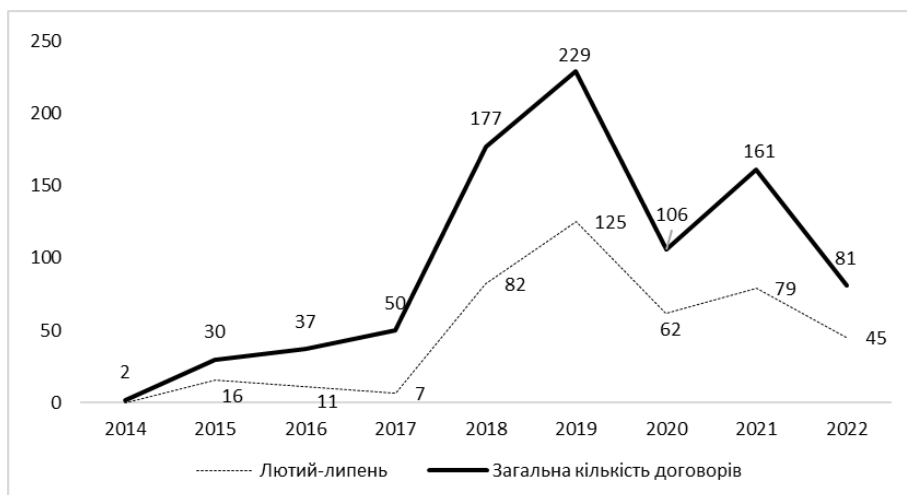


Рис. 2.9. Кількість укладених договорів про співробітництво територіальних громад України, 2014 – липень 2022 року, одиниць (складено автором за [167]).

Аналіз динаміки, форм та змісту укладених договорів за перше півріччя 2022 року вказує, що умови нестабільності призупинили активність громад, які поки не використовують переваги співробітництва для вирішення проблем воєнного періоду. У зв'язку з цим актуально визначити пріоритетні сфери договорів про співробітництво територіальних громад в умовах війни:

- орієнтовані на оборону;
- орієнтовані на захист об'єктів критичної інфраструктури, стратегічних підприємств та організацій;
- орієнтовані на надання соціальних послуг для населення (актуальне для громад у зоні активних бойових дій і прифронтових);
- орієнтовані на інтеграцію внутрішньо переміщених осіб (ВПО);
- орієнтовані на розвиток інфраструктури, в тому числі для стимулювання релокації бізнесу;
- орієнтовані на вирішення спільних екологічних проблем, убезпечення певних природних й інфраструктурних об'єктів.

Договори про співробітництво з метою інтеграції ВПО є особливо актуальними для тих громад, які є місцем перебування значної кількості осіб у даному правовому статусі. За інформацією Міжнародної організації міграції станом на липень 2022 року основними макрорегіонами перебування ВПО в Україні є Східний (Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Харківська області) та Західний (Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Хмельницька, Чернівецька області). Найбільшими реципієнтами ВПО в Україні є Дніпропетровська, Київська, Харківська, Полтавська області та м. Київ [51, с. 2].

Незважаючи на те, що в одних регіонах кількість ВПО є помітно вищою, завдання їх інтеграції буде різним для громад залежно від відстані переселення та приналежності ВПО до певної групи [13]:

- транзитні ВПО – перебувають у громаді від декількох днів до декількох місяців і планують подальші переміщення в межах України чи за кордон;

– ВПО тимчасового перебування – перебувають у громаді від декількох місяців до 1 року та очікують на можливості повернення залежно від перебігу бойових дій;

– ВПО, орієнтовані на постійну зміну проживання – перебувають у громаді і планують подальше перебування незалежно від перебігу бойових дій, оцінюючи поточні чи ймовірні втрати, ризики близькості до кордонів держав-агресорів.

Як правило ВПО, які перебувають у віддалених громадах, більш схильні до інтеграції, коли ближче до дому перебувають вразливі та немобільні категорії населення, не здатні до швидкої адаптації, які готові якнайшвидше повернутись до місця попереднього проживання. Тому громади мають враховувати ймовірність повернення ВПО та зважаючи на власні потреби й ресурси поєднувати зусилля співробітництва для вирішення спільних проблем (табл. 2.5).

Проекти співробітництва громад з метою інтеграції ВПО мають у першу чергу стосуватись інфраструктурної розбудови та задоволення базових потреб ВПО. Як правило, віддалені громади з високою концентрацією ВПО повинні посилювати зусилля щодо їх інтеграції в частині працевлаштування та створення інших можливостей діяльності – волонтерства, різних громадських робіт, соціального підприємництва. В умовах економічної кризи співробітництво громад для підтримки вказаних проєктів може бути частковим вирішенням проблем падіння економічної активності та залучення ВПО до суспільної діяльності, що певною мірою знизить їхню вразливість та залежність від державної фінансової допомоги.

Співробітництво віддалених громад з низькою концентрацією ВПО має інші пріоритети, адже зазвичай це мало-привабливі громади через їхню економічну відсталість, демографічний занепад та інші негативні процеси. Для них співробітництво з іншими громадами може бути ефективним навпаки для стимулювання переселення ВПО та їх часткової деконцентрації з більш розвинутих (зазвичай міських) громад. Таким способом громади через

залучення ВПО можуть вирішувати внутрішні проблеми, пов'язані з депопуляцією населення, браком людських ресурсів та низькою економічною активністю.

Таблиця 2.5

Пріоритети співробітництва територіальних громад щодо інтеграції ВПО з врахуванням відстані переселення та концентрації

Концентрація ВПО	Відстань переселення	
	Близька (сусідні регіони)	Далека (віддалені регіони з безпечнішими умовами)
Висока (понад 10 % від постійного населення)	Співробітництво з метою: - створення умов тимчасового перебування (будівництво мобільних містечок та ін.); - надання першої психологічної і медичної допомоги; - задоволення базових соціальних потреб.	Співробітництво з метою: - надання базового нічлігу та можливостей оренди житла за пільговими умовами; - нарощування інфраструктурних можливостей щодо надання послуг ВПО (медичних, освітніх, транспортних і т. д.); - реалізація комплексу заходів щодо інтеграції ВПО – трудової, соціальної (волонтерство і т. д.), культурної.
Низька (менше 10 % від постійного населення)	Співробітництво з метою: - надання необхідних послуг через комунікації з громадами високої концентрації ВПО; - стимулювання переселення ВПО з громад високої концентрації.	Співробітництво з метою: - надання необхідних послуг через комунікації з громадами високої концентрації ВПО; - стимулювання реінтеграції ВПО (трудова, соціальна, культурна) в умовах браку людського потенціалу.

Джерело: авторська розробка.

Рівень взаємодії й об'єднання територіальних громад України з громадами інших держав є актуальним для громад регіонів, що межують з країнами ЄС, щоправда відкритість європейського суспільства до різних форм співробітництва з Україною розширює можливості міжмуніципальних взаємодій.

Влада України активно використовує підхід до конкретизації сторін міжнародного міжмуніципального і міжрегіонального співробітництва, зокрема шляхом визначення міст, регіонів, держав, які можуть долучатись до відбудови конкретних поселень та регіонів України. Таким чином, влада стимулює формування горизонтальних міжнародних зв'язків «громада – громада» [98].

Актуалізувався досвід визначення міст-побратимів, що раніше набувало більш формально-іміджового характеру. Нині ж міста-побратими громад України активізують співробітництво, локалізуючи гуманітарну допомогу, залучаючи своїх експертів до стратегічного планування відновлення і розвитку громад, в окремих випадках – надання фінансової допомоги самим громадам та на військові цілі.

Взаємодія з міжнародними організаціями, у тому числі фінансовими, є активним рівнем співробітництва для громад України, що мають достатній досвід у даній сфері та професіоналізм працівників органів місцевого самоврядування. Як правило, даний рівень взаємодій активно використовують громади міського типу й переважно обласного значення.

Очевидно, що загальна роль міжнародної допомоги Україні в період війни є визначальною на шляху до перемоги. Що стосується взаємодій громад з міжнародними інститутами та їх доступу до різних форм міжнародної допомоги, то тут виникають певні нюанси. Міжнародна допомога може надаватись у рамках виконання договірних умов співробітництва, укладених на вищому державному рівні, а також бути персоніфікованою чи спрямовуватись через громадські організації. У міжнародній практиці поширеним є співробітництво саме з громадськими інститутами, у зв'язку з чим територіальні громади для того, щоб мати змогу залучати міжнародні кошти, активізують діючі та створюють нові громадські організації. Таким прикладом є Фонд відновлення Ірпеня.

Досвід участі міжнародних інститутів у різних способах підтримки громад вказує на пріоритетні напрямки фінансування і матеріального забезпечення гуманітарних проєктів, у тому числі будівництва модульних містечок для ВПО, будівництва та модернізації закладів охорони здоров'я (приклад м. Львів – будівництво реабілітаційного центру), захисту історико-архітектурних форм від ймовірних ракетних обстрілів та ін.

Потужними є програми ООН щодо виплат ВПО та надання іншої допомоги соціально вразливому населенню. Проєктна діяльність ООН в

Україні, зокрема її Програми розвитку (ПРООН), набуває особливого значення в умовах війни. Значну увагу ООН приділяє «широкому залученню місцевих громад» з врахуванням цілей проєкту Надзвичайної кредитної програми для відновлення України, зокрема Плану соціального менеджменту і Плану залучення зацікавлених сторін [164; 111]. Реалізація проєкту з 2016 року набула нової актуальності у 2022 році та дозволяє громадам вирішувати гострі соціальні, економічні й екологічні питання.

Територіальні громади, виходячи з безпекового статусу та ресурсних можливостей, зобов'язані активно включатись у різні форми співробітництва з міжнародними організаціями. Територіальні громади отримують широкі можливості залучення міжнародної допомоги для реалізації проєктів, які можна розділити за двома базовими напрямками:

- відновлення й модернізації інфраструктури для громад, які постраждали внаслідок бойових дій і ракетних обстрілів;

- розвитку громад у період повоєнного відновлення України.

Від самих громад та їх менеджменту залежить використання нових можливостей залучення коштів:

- міжнародних програм, як от Програма раннього відновлення України Європейського інвестиційного банку [155];

- екстрених програм у відповідь на війну [48];

- Програми ООН із відновлення та розбудови миру (конкурс грантів для надання підтримки громадам, вразливим групам населення та особам, що потребують допомоги в Україні у рамках Програми) [154];

- програм Товариства Червоного Хреста України, зокрема Ваучерної програми для громад, які постраждали внаслідок бойових дій з видачею ВПО ваучерів на суму 2200 грн упродовж 3-х місяців для закупівлі продуктів у певних торговельних мережах та ін.

Міжнародні організації окрім системного співробітництва з органами державної і регіональної влади володіють механізмами прямої взаємодії з громадами на договірних засадах. Для прикладу, громади України

практикують укладення меморандумів про співробітництво з Червоним Хрестом. Таке співробітництво необхідне для громад, які знаходяться (знаходились) у зоні бойових дій або для громад, що потребують підтримки організації в умовах функціонування гуманітарних хабів, евакуаційних маршрутів тощо.

Взаємодія з громадськими організаціями для територіальних громад є потрібною на шляху залучення самих мешканців до самоврядних процесів. Даний вимір взаємодій у воєнний період важливо виділити окремо, зважаючи на роль громадянського суспільства у спротиві агресору та високий рівень довіри населення до громадських інститутів.

Особливої актуальності набуває взаємодія громад з благодійними фондами. Яскравим прикладом такої взаємодії є проєкт «Гніздо» Благодійного фонду Сергія Притули щодо надання модульних будинків сім'ям, житло яких постраждало, але які продовжують перебувати у своїх громадах, займаються особистим селянським господарством та іншою діяльністю. Пілотна угода у рамках проєкту «Гніздо» укладена з громадою смт. Макарів Київської області, яка постраждала внаслідок бойових дій.

У завершення аналізу досвіду співробітництва громад в умовах війни є актуалізація важливості їх взаємодій між собою на горизонтальному рівні. Це дозволить вирішувати ті питання, які не входять до пріоритетів державної влади, де основні завдання полягають в обороні країни, стабілізації макроекономічної ситуації та міжнародному співробітництві. Громади, консолідуючи ресурси, повинні формувати низинне управлінське ядро підтримки громадянського суспільства. Відмінною формою цього є представництво громад у різних громадських, у тому числі міжнародних, організаціях. Саме громадам у наступні фази реформи децентралізації має відводитись основна роль у відновленні України. Ця теза підтверджена на засіданні президії Конгресу місцевих та регіональних влад, де був презентований план відновлення України. Роль співробітництва громад в умовах війни зростає. Модель закритості й стагнації активностей має

змінювати модель співробітництва з пріоритетом горизонтальних взаємодій. Це дозволить локалізувати специфіку проблем та пріоритети їх вирішення, визначити дієве інституційне коло взаємодій з органами влади та міжнародними організаціями.

Висновки до розділу 2

1. Проаналізовано практику співробітництва територіальних громад України в умовах децентралізації, опираючись на розуміння еволюції розвитку інституту громад з погляду їх функціонально-смыслового сприйняття. Це дало змогу обґрунтувати закономірний перехід на етапі посиленої ролі інституту територіальних громад в Україні (після 2014 року) домінування інтеграційного підходу до їх розуміння, що передбачає становлення громад як (відносно) самостійного інституту співробітництва в децентралізованій системі державного управління.

2. Апробовано логіку аналізу співробітництва територіальних громад України за основними рівнями їх взаємодій – міжінституційних у межах громади (з формуванням соціального капіталу), взаємодій з органами влади регіонального і державного рівнів, з іншими громадами регіону та країни, з громадами інших держав, з міжнародними організаціями та представництво в громадських організаціях. У рамках аналізу практики співробітництва між громадами проаналізовано показники щодо укладання договорів, їх форм та сфер. Рівневий підхід до аналізування дав змогу узагальнити основні недоліки та позитивний досвід взаємодії територіальних громад України на різних інституційних рівнях та підтвердити загальну тенденцію поступового формування міжгромадівської культури співробітництва.

3. Зважаючи на виявлений досвід співробітництва громад України, досліджено роль держави у регулюванні даних процесів. Вивчено застосування нормативно-правових, організаційно-адміністративних, інституційних, бюджетно-фінансових, економічних та інформаційних

механізмів державного регулювання сферою співробітництва, що в підсумку дозволило систематизувати інструменти стимулювання, які вже застосовуються, та обґрунтувати пріоритети їх покращення.

4. Досліджено інституційні механізми регулювання співробітництва територіальних громад України, керуючись розробленою схемою інституційного середовища у фокусі вертикалі та горизонталі взаємодій. Вивчення інституційних трансформацій на державному рівні щодо розвитку регіонів, територій і громад підтвердив, що політика розвитку територіальних громад, а нині стимулювання їх співробітництва, є внутрішнім закономірним процесом, притаманним історії державотворення України та становлення інституту місцевого самоврядування.

5. Враховуючи новітні виклики нестабільності для розвитку громад України, досліджено вплив воєнного часу на перспективи їх співробітництва. Підкреслено на значимості реформи децентралізації для формування громадянського суспільства, що стало більш спроможним чинити спротив агресору зі стримуванням захоплення територій. Оскільки система міжнародної і державної підтримки громад, можливості їх співробітництва залежать від безпекового статусу, запропоновано різні критерії класифікації громад у відповідності до перебігу та впливу бойових дій. Визначення єдиного підходу на державному рівні є необхідним для подальших управлінських рішень.

6. Вивчення досвіду діяльності територіальних громад України за перше півріччя 2022 року дало змогу виокремити основні сфери і способи взаємодій з органами державної і регіональної влади, на рівні міжмуніципальних і міжнародних взаємодій (державна політика формування міжнародної міжмуніципальної горизонталі співробітництва), взаємодій з громадськими організаціями. У рамках взаємодій з органами влади підкреслено на важливості участі громад (при можливості) у програмах релокації бізнесу, зокрема визначено основні заходи місцевого самоврядування та регіональної влади в даному питанні. У рамках співпраці з іншими громадами визначено

пріоритетні сфери співробітництва та вказано на потребу активізації даного діяльнісного напрямку, оскільки статистика укладання договорів про співробітництво є спадною. Проведений аналіз окреслив сучасні виклики розвитку громад та обґрунтував потребу збереження їх активностей щодо співробітництва на всіх інституційних рівнях. Модель закритості й стагнації має змінюватись моделлю співробітництва територіальних громад України з пріоритетом горизонтальних взаємодій.

Результати досліджень автора щодо практичних особливостей співробітництва територіальних громад України висвітлені у публікаціях [24; 28; 29; 30].

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

3.1. Пріоритети стимулювання співробітництва територіальних громад України на шляху повоєнного відновлення

Російсько-українська війна має різні прогностичні оцінки щодо подальшого перебігу і завершення. Станом на середину 2022 року українська влада керується стратегією обережного оптимізму з заявами завершення війни до кінця 2022 року (заяви Міністра оборони на Міжнародному безпековому форумі GLOBSEC-2022, виступи Президента України). З іншого боку, за прогнозами Центру стратегічних та міжнародних досліджень (США), перебіг бойових дій 2022 року можна поділити на три фази: «війна 1.0» – від лютого до березня; «війна 2.0» – від квітня до сьогодні; «війна 3.0» – на невизначений період зі стагнацією фронту. Таку позицію підтримує більшість міжнародних експертів, у зв'язку з чим влада України зазначає, що не зможе зберегти життєздатність держави при стабілізації лінії фронту й окупації понад 20 % території країни [206].

Невизначеність ситуації актуалізує необхідність залучення різних інститутів до мобілізації ресурсів. Вагома роль територіальних громад та їх діяльності у період воєнного стану полягає не лише у підтримці громадянського суспільства, але й вирішенні інших важливих завдань, які ставляться залежно від їх безпекового статусу:

- громади з високими безпековими загрозами, перед якими стоять стабілізаційні завдання збереження ресурсного потенціалу;

- громади з відносно безпековими умовами, які здатні виконувати комплекс соціально-інтеграційних, гуманітарних, релокаційних, економічних, інституційних завдань.

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 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 тилу.

Основою для визначення безпекового статусу громади та обґрунтування стратегії і плану (відновлення) є оцінювання потенціалу розвитку громади та його втрат в умовах війни.

Оцінювання потенціалу розвитку громади може здійснюватися через:

- апробацію затвердженої на державному рівні методики формування спроможних територіальних громад з удосконаленнями 2020 року [133; 127];

- апробацію інших авторських методик оцінювання ресурсного потенціалу громад, а саме:

- оцінювання активів громад (перетворення ресурсів у природні, інфраструктурні, підприємницькі, комунікаційні активи, активи людського капіталу, активи асоціативних груп за інтересами [188, с. 10-11]);

- оцінювання ефективності використання ендогенного потенціалу громад (складові людського, природно-ресурсного, бюджетного, інфраструктурного, інвестиційного потенціалу [53, с. 83]);

– оцінювання ефективності використання ресурсів громад за ієрархізованою структурою (земельні, трудові, грошові, матеріально-технічні ресурси базового рівня, земельні, трудові, грошові, інформаційні ресурси другого рівня, підприємницька здатність і матеріальні ресурси (інфраструктура) третього рівня [87, с. 101]), *капітал співробітництва* вищого рівня;

– оцінювання ефективності місцевого самоврядування: на основі аналізу динаміки показників розвитку громади та використання її ресурсів (одна з методик експертного опитування, запропонована М. Грицаєнко [35, с. 70-71]; на основі наближеності до певних стандартів (кращих громад, громад розвинутих держав та ін.); на основі суб'єктивних оцінок місцевого населення, бізнесу, громадських організацій, органів влади вищих рівнів; на основі аналізу витрат на апарат державних службовців та інших працівників органу місцевого самоврядування; на основі оцінки діяльності конкретних посадових осіб, зокрема голів (експериментальний проєкт в Україні проводився у 2020 році щодо оцінювання голів обласних та міських адміністрацій та планувалось з 2022 року внести зміни в Закон України «Про місцеві державні адміністрації» щодо впровадження обов'язковості такого щоквартального моніторингу [149; 99]); на основі оцінювання фінансової спроможності громади як базового індикатора ефективності врядування (одна з методик оцінювання запропонована Т. Васильцівим, І. Білецькою та О. Мульською [247, с. 278; 17, с. 86-87]); на основі оцінювання показників діяльності – розпорядчо-правових, організаційних, гуманітарної допомоги, економічних, проєктних (методика Н. Сидоренко [177]).

Проблема визначення ефективності місцевого самоврядування як складової оцінювання потенціалу розвитку територіальної громади полягає у відсутності в Україні уніфікованої методики оцінки ефективності діяльності органів влади різних рівнів у цілісній системі управління ефективністю [97].

Оцінювання втрат громад в умовах війни може включати прямі втрати – внаслідок бойових дій та ракетних обстрілів, і непрямі втрати – внаслідок

економічного спаду, виїзду й загибелі населення, додаткового навантаження внутрішньо переміщених осіб, зниження інвестиційної привабливості та ін. Для оцінювання втрат громад унаслідок бойових дій фіксується інформація, у тому з можливістю використання мобільного застосунку «Дія». З червня 2022 року доступна Мапа руйнувань, що представлена на сайті Плану відновлення України та містить інформацію щодо зруйнованих закладів освіти й охорони здоров'я (одиниць), житлової площі (кв. м), доріг (км). Також ведеться моніторинг руйнувань на веб-ресурсі ГО «Антикорупційний штаб», де більш детально відображено зруйновані об'єкти за громадами з вказанням типу об'єкта й фото, дати руйнування, загального опису й посилання на джерело [56]. Карта руйнувань дозволяє визначати пріоритети фінансування Фонду відновлення зруйнованого майна та інфраструктури, а також залучати пожертви на конкретні об'єкти через фандрейзингову платформу «UNITED24».

На рис. 3.1 узагальнено складові оцінки потенціалу розвитку громади та її втрат в умовах війни у фокусі застосування переваг співробітництва на всіх інституційних рівнях.

До переваг співробітництва громад в ієрархізованій структурі ресурсного потенціалу належить формування *капіталу співробітництва*, що є важливою складовою соціального капіталу громади. Соціальний капітал є інтегральним нематеріальним вимірником приналежності особи до спільноти, довіри та участі у житті громади, що забезпечує зростання ресурсів кожної особи та в той самий час сприяє розвитку громади [187]. Капітал співробітництва територіальних громад проявляється в складових нематеріальної поведінкової й ціннісної ефективності, яка базово формується через активність мешканців.

Визначення потенціалу розвитку громад має стати основою для подальшого затвердження методики оцінювання ефективності їх співробітництва. Особливу увагу при цьому слід звертати на оцінювання співробітництва з громадами-сусідами, адже формування «гарних сусідських

зв'язків» має помітний вплив на становлення єдності (солідарності) і довіри мешканців громади [50, с. 37].



Рис. 3.1. Співробітництво громад у системі оцінювання потенціалу їх розвитку та змін в умовах війни (авторська розробка).

Оцінювання ефективності співробітництва не слід обмежувати економічними результатами, тобто співвідношенням витрат та отриманих вигід. Ефективність співробітництва є індикатором економічної, інституційної, інфраструктурної та нематеріальної ефективності, детермінованої поведінковими й ціннісними індикаторами.

Оцінювання потенціалу розвитку громад в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення є основою для визначення можливостей покращення їх співробітництва, що, окрім того, має враховувати пріоритети, утверджені на загальнодержавному рівні. Основним документом на даному етапі є План відновлення України, затверджений декларацією Конференції з відновлення України в Лугано 4-5 липня 2022 року. План закладає принцип «Multi-stakeholder engagement», тобто залучення багатьох зацікавлених сторін, серед яких виокремлені суб'єкти громадянського суспільства та місцевого самоврядування [237].

Відповідно до принципу «Multi-stakeholder engagement» у Плані відновлення України, попри невизначеність ситуації, закладено розгорнутий перелік пріоритетів на період до 2032 року, в досягненні яких вагому роль мають відігравати територіальні громади. Врахування таких пріоритетів має бути основою для стратегування розвитку громад (обов'язковий компонент місцевого самоврядування, введений у 2022 року в період воєнного стану) та визначення тактики досягнення цілей у системній єдності збереження територіальної цілісності та укріплення державотворення України (табл. 3.1). Тактика дій громад має регламентуватись місцевою програмою розвитку, що є новим правотворчим елементом самоврядування згідно останньої редакції Закону України «Про засади державної регіональної політики» [126]. Якщо громада постраждала внаслідок бойових дій, то вона має розробити план відновлення та розвитку, що, своєю чергою, буде складовою відповідного плану для регіону та держави в цілому. Очікується, що стратегування і планування розвитку громад у найближчій перспективі (до кінця 2022 року) буде найменуватись «стійкість», надалі – «відновлення» (2023-2025 роки) з

відбудовою соціальної сфери, бізнес-середовища та реалізацією основних програмних цілей, на перспективу (до 2032 року) – «модернізація та євроінтеграція» [11].

Таблиця 3.1

Пріоритети Плану відновлення України та участь громад у їх реалізації

Напрямок	Основні пріоритети	Пріоритети участі громад
1	2	3
Зміцнення інституційної спроможності	Боротьба з корупцією Оптимізація структури центральних органів виконавчої влади Ефективне управління стратегічними активами держави Діджиталізація політики Система оцінки потреб ВПО	Оптимізація структури місцевих державних адміністрацій з врахуванням типу територій Створення системи оцінювання ефективності діяльності місцевих державних адміністрацій Впровадження інтегрованої системи управління людськими ресурсами органів місцевого самоврядування (у тому числі проєкт HRMIS) Підвищення кваліфікації держслужбовців, у тому числі через впровадження системи «управління талантами», безперервне навчання за пріоритетними напрямками, особливо оборони Запровадження спроможності територіальних громад за соціальними, економічними, культурними, гуманітарними, демографічними показниками
Цифрова держава	Всеукраїнський перепис населення Впровадження низки послуг в електронному форматі Ведення електронних реєстрів Цифрова доступність Моніторинг кіберзагроз	Моніторинг відновлення на основі відкритих даних Моніторинг якості надання адміністративних послуг в електронному форматі Формування порталу «Свідбудова» (першої черги) щодо відновлення об'єктів критичної інфраструктури Надання субвенції місцевим бюджетам на ЦНАП Розроблення рамкового документу з розбудови розумних міст
Чисте і захищене середовище	Нарощування мінерально-сировинної бази Дерегуляція використання надр Відновлення інфраструктури Система екологічного контролю Стратегування сталого просторового розвитку України Екологічна просвіта	Оцінка збитків довкіллю та потреб відновлення довкілля внаслідок агресії Екомодернізація підприємств Наукові дослідження щодо методів відновлення забруднених територій Планування та розвиток інфраструктури громад, адаптованої до змін клімату (на основі оцінки вразливості до зміни клімату) Ренатуралізація пошкоджених під час бойових дій територій Розширення екомереж
Енергетична незалежність	Запаси паливно-енергетичних матеріалів Будівництво нафтопереробного підприємства	Розбудова інфраструктури альтернативної енергетики Розвиток виробництва біопалива Розбудова розумних енергосистем
Розвиток освіти	Ефективізація систем освіти на всіх рівнях Альтернативні форми дошкільної освіти Підтримка реєміграції молоді	Розвиток інфраструктури цифрової школи Створення освітньо-культурних хабів, мультифункціональних освітніх центрів Підтримка шкіл з низькими показниками ефективності (школи вирівнювання) Моніторинг даних про дітей різного віку, педагогів на рівні громад

Продовж. табл. 3.1

1	2	3
Відновлення житла та інфраструктури, їх модернізація	Відновлення і модернізація пошкоджених об'єктів на засадах безбар'єрності й енергоефективності Будівництво будівель з мінімальним рівнем енергоспоживання Розвиток індустріальних парків Створення містобудівного кадастру	Програми регіонального розвитку (нове українське село, прикордонних територій та ін.) Просторове планування територій громад за єдиною методикою та геоданими Розроблення місцевих енергетичних планів громад Моніторинг стану житлово-комунального забезпечення населених пунктів Ведення Єдиного реєстру об'єктів державної і комунальної власності Будівництво житла за новими вимогами міського планування Термомодернізація, теплоізоляція громадських будівель Поширення автономного опалення Будівництво нових мереж водопостачання, водовідведення, очисних споруд та ін. Використання електричних автобусів Запровадження неприбуткового орендного житла Трансформація монофункціональних міст
Розвиток охорони здоров'я	Впровадження телемедицини Формування запасів критично важливих лікарських засобів та медичних виробів	Будівництво модульних лікарень Відновлення та модернізація закладів відповідно до спроможної мережі, особливо реабілітаційних центрів
Розвиток культури і спорту	Залучення молоді (у тому числі, яка перебуває за кордоном) до відновлення України Заходи пам'яті героїв Промоція фізичної активності	Розвиток інфраструктури національної ідентичності та культурного різноманіття – музеїв, меморіалів та ін. Посилення співпраці місцевої влади у сфері молодіжної політики Розвиток мереж молодіжного простору Розвиток креативних хабів Реалізація ініціативи «громада для молоді»
Інтеграція логістики з ЄС	Інфраструктурна розбудова	Розвиток мережі розумних доріг Формування конкурентоспроможних туристичних продуктів за участі місцевої влади, що поєднують інфраструктуру, контент і комунікації Створення місцевих цільових фондів туризму на основі туристичного збору
Розвиток бізнес-середовища	Стимулювання відкриття нового бізнесу, самозайнятості Стимулювання реєміграції Е-митниця (MASP-C)	Посилення адміністрування місцевих податків Урегулювання економічної діяльності домогосподарств (особистого селянського господарства та ін.) Удосконалення системи горизонтального вирівнювання (місцевих бюджетів)
Розвиток еко-номіки з дода-ною вартістю	Розвиток старт-ап екосистем Підвищення інноваційної активності машино-будування, металургії («зелена» сталь) та ін.	Планування просторового розвитку та використання земель на території громад Підтримка проєктів інвестиційного меню Створення технопарків Стимулювання переробки продукції рослинного походження Сервіси для е-резидентів як іноземних підприємців
Конкурентний доступ до капіталу	Створення Національного фонду структурної трансформації економіки для стимулювання високо-продуктивних виробництв Розвиток ринку альтернативного кредитування	Мікрогранти малим суб'єктам бізнесу (в тому числі релокованим), програма «5-7-9%» Державні гарантії на покриття кредиту на відновлення основних засобів
Ефективна соціальна політика	Надання таргетованої соціальної допомоги Підтримка доступу до житла	Доступність універсальних послуг для сімей у кожній громаді Нові підходи для інтеграції і мобільності населення

Джерело: складено автором за [110].

Пріоритети Плану відновлення України можуть коригуватись залежно від перебігу бойових дій, геополітичних і внутрішніх процесів та можливостей. Визначені пріоритети, попри їх деяку несистемність, окреслюють глобальний вектор розвитку України, відповідно до якого територіальні громади мають прискорювати досягнення цілей.

Також громади отримують додаткові можливості розвитку з залученням державної і міжнародної допомоги, керуючись визначеними у Плані відновлення України пріоритетами. Відповідність цілей розвитку громади та її співробітництва з іншими громадами пріоритетам розвитку держави, тим паче у складний воєнний час, є потужним аргументом на користь її підтримки на вищих інституційних рівнях, розширення інституційного кола взаємодій та набуття важливого досвіду зовнішніх кооперацій на базі використання внутрішнього соціального капіталу. Участь територіальних громад у реалізації пріоритетів Плану відновлення України залежить не лише від їх безпекового статусу, але й врахування інших концептуально-стратегічних аспектів.

В основі обґрунтування пріоритетів розвитку територіальних громад України в умовах повоєнного відновлення має бути концептуальне обґрунтування моделей розвитку громади та управління розвитком громади. Існують різні підходи до виділення таких моделей. У табл. 3.2 відображене авторське бачення з врахуванням важливості співробітництва у системі прогресивних детермінант для кожної територіальної громади, незалежно від її ресурсних можливостей та поточного стану розвитку.

Концептуальна модель розвитку громади має бути основою для формування її профілю в умовах війни, а саме профілю стійкості громади. За період 2014-2021 років більшість територіальних громад України, особливо які прийняли рішення про добровільне об'єднання, вели активну роботу з розробки профілю в рамках стратегічного планування свого розвитку. Такий профіль розміщується на сайті та, як правило, включає інформацію щодо загальної характеристики території (історія, розташування, природно-кліматичні особливості), населення, інфраструктури, економічної ситуації,

бюджетної спроможності, екології, результатів місцевого самоврядування. Окремі громади вдавались також до розробки інвестиційного профілю. Більшість інформації має відображатись у статуті територіальної громади. Профіль громади, на відміну від статуту, має постійно переглядатись та оновлюватись.

Для уніфікації даного процесу та переведення його на обов'язкові засади територіальним громадам необхідно оновити чи розробити за відсутності профіль стійкості в умовах війни та розвитку в умовах повоєнного відновлення. Структура такого документу має включати інформаційні блоки:

- потенціал стійкості;
- потенціал розвитку.

Таблиця 3.2

Основні моделі розвитку громад: концептуально-управлінські аспекти

Моделі розвитку громади	Моделі управління розвитком громади
- Автаркія – свідомо, не завжди обґрунтована закритість громади. - Самодостатність – обґрунтована здатність громади задовольняти свої потреби на основі використання власних ресурсів. - Спроможність – обґрунтована здатність громади задовольняти свої потреби на основі використання власних та залучення зовнішніх ресурсів. - Обмежена спроможність – здатність громади задовольняти свої потреби на основі використання власних та залучення зовнішніх ресурсів, однак з помітною чутливістю до впливів зовнішнього середовища. - Суб'єктивна неспроможність – нездатність громади задовольняти свої потреби у зв'язку з неефективним місцевим самоврядуванням. - Об'єктивна неспроможність – нездатність громади задовольняти свої потреби у зв'язку з браком наявних ресурсів.	- Традиційна – управління розвитком громади на основі загальнодержавних правил у рамках реформи децентралізації. - Патерналістська – очікування державної підтримки натомість самостійного пошуку ресурсів. - Проектна – залучення до різних конкурсів проєктів і програм. - Представницька – залучення представників від різних груп населення (підприємців, громадських організацій, діаспори) до вирішення питань громади. - Демократія участі – максимальне залучення громадян-мешканців громади до прийняття управлінських рішень. - Партисипативна – максимальне залучення постійних і тимчасових мешканців до прийняття управлінських рішень. - Партнерська – системні взаємодії на всіх інституційних рівнях (у межах громади, з регіональними й державними органами влади, з іншими громадами, в тому числі іноземними).

Джерело: узагальнено автором.

1. Потенціал стійкості:

1.1. Розташування – територія, сусідство, наближеність до зон бойових дій, ризики та проходження бойових дій;

1.2. Населення – загальна кількість, статеві-вікова структура, динаміка демографічного відтворення, міграційні втрати;

а) населення в умовах війни 2022 року – кількість осіб, які виїхали з громади, у тому числі за кордон, кількість внутрішньо переміщених осіб, кількість мобілізованих осіб, кількість осіб, які загинули або отримали пошкодження в умовах війни, кількість соціально вразливого населення;

1.3. Природно-ресурсні особливості – ресурси надр, водні, лісові, кліматичні ресурси;

а) природні ресурси в умовах війни – пошкодження, втрата;

1.4. Інфраструктура – об'єкти критичної, військово-оборонної, соціальної, транспортно-логістичної, комунальної інфраструктури;

а) об'єкти інфраструктури в умовах війни – захист, показники діяльності, пошкодження за фактом і ризиками;

1.5. Економіка – структура (галузева, технологічна), кількість суб'єктів економічної діяльності за видами, формами, розміром, результатами;

а) економіка в умовах війни – динаміка, релокований бізнес;

1.6. Екологія – стан, просторове планування (озеленення), екологічні компенсації;

а) екологія в умовах війни – зміни, техногенні та інші загрози, у тому числі з сусідніх територій;

1.7. Врядування – апарат, структура, функціональність, кількісні показники діяльності, участь громадянського суспільства й мешканців громади;

а) врядування в умовах війни – реагування, адаптація, зміни пріоритетів і практик діяльності;

1.8. Бюджет – структура, обсяг, динаміка, фінансова спроможність;

а) бюджет в умовах війни – зміна доходів і витрат, збереження дохідності в умовах бюджетної кризи, нові джерела надходжень;

1.9. Партнерство – договори про співробітництво, спільні проєкти, у тому числі міжнародні, діяльність громадських організацій;

а) партнерство в умовах війни – участь громади у волонтерському русі, територіальна оборона, нові партнери співробітництва, у тому числі міжнародного;

2. Потенціал розвитку:

2.1. Модель економічного розвитку, що орієнтована на ефективне використання конкурентних переваг громади (перелік можливих моделей наведено у виданні [85, с. 48-53]);

2.2. Інвестиційна діяльність:

а) інвестиційний профіль, що містить інформацію щодо пріоритетних сфер розвитку локальної економіки, переліку об'єктів, які можуть залучатись у проєкти, та ідей для фінансування;

б) інвестиційне меню (термін використовується в Плані відновлення України), що містить інформацію щодо заходів відновлення та розвитку локальної економіки;

2.3. Людський потенціал:

а) потенціал підприємництва місцевих мешканців;

б) потенціал інтеграції міграційного капіталу мешканців, які виїхали в інший регіон чи за кордон;

2.4. Співробітництво – активізація співробітництва з іншими громадами та міжнародного співробітництва через підписання меморандумів про співробітництво з іноземними громадами, підготовку та реалізацію спільних проєктів [88, с. 7].

Розробка профілів стійкості в умовах війни та в умовах повоєнного відновлення є необхідними для самої громади, а також для влади в контексті поділу громад залежно від потреби їх підтримки, стимулювання окремих напрямків діяльності відповідно до сильних сторін і необхідних потреб.

У профілі територіальних громад важливе місце зберігає співробітництво, яке хоч і виділене окремим блоком, однак пронизує своїми

перевагами всі напрямки розвитку та забезпечення стійкості. Громада повинна визначати пріоритетні сфери співробітництва на різних інституційних рівнях. Орієнтиром для визначення таких пріоритетів є План відновлення України. Якщо громада буде враховувати обрані пріоритети, то це надасть їй можливості:

- додаткової державної підтримки;
- міжнародного співробітництва з огляду на підвищений інтерес ЄС, інших держав до України, підтримки її відновлення за визначеними пріоритетами;
- локальної євроінтеграції, адже визначені пріоритети максимально враховують європейські практики територіального розвитку.

У табл. 3.1 наведено багато новітніх ідей щодо відновлення України, реалізація яких при ситуації продовження війни є складною. Для прикладу, складно говорити про розбудову інфраструктури з мінімальним енергоспоживанням, новітніми технологіями будівництва, розвиток економіки з доданою вартістю і т. д., якщо територія України перебуває у воєнному стані з постійними ракетними обстрілами навіть при частковій стабілізації лінії фронту. Тотальна макроекономічна нестабільність з політичними протистояннями та, як наслідок, нестабільною міжнародною підтримкою не сприяють реалізації витратних й амбітних проєктів, однак їх ідейність є вказівником для стратегування і планування розвитку територіальних громад, у тому числі за напрямком їх співробітництва.

Серед пріоритетів, визначених у Плані відновлення України та підтверджених владними рішеннями, слід визначити ті, які мають значний потенціал реалізації на рівні територіальних громад та їх співробітництва між собою. Зважаючи на набутий досвід, владні заяви та міжнародну підтримку, серед визначених пріоритетів розвитку громад та перспектив їх співробітництва важливими є заходи щодо підвищення кваліфікації держслужбовців, у тому числі органів місцевого самоврядування. Профільним нормативом у даному плані є Закон України «Про службу в

органах місцевого самоврядування» [150]. За новим баченням та внесенням змін до закону вдосконалюються організаційно-правові засади неупередженої діяльності в органах місцевого самоврядування, поділ статусу службовців та осіб виборних посад органів, забезпечення рівного доступу до служби з проведенням відкритих конкурсів та їх публікування в Єдиному порталі вакансій публічної служби [163]. Такі законодавчі зміни є потрібними для кадрового вдосконалення місцевого врядування, підвищення його професіоналізму, що матиме прямий вплив на підвищення ефективності планів, проєктів і програм розвитку громад, у тому числі співробітництва.

Враховуючи проблеми кваліфікації кадрів органів місцевого самоврядування, існування низки громад, створених під «місцевих феодалів», актуальними заходами в даному плані є:

- осучаснення програм професійного навчання Національного агентства України з питань державної служби з доповнення курсами міжмуніципального співробітництва та антикризового менеджменту (перелік програм – на сайті агентства [165]);

- відновлення діяльності профільного закладу вищої освіти з підготовки державних службовців (у Плані відновлення України передбачено створення профільного вищого закладу освіти, хоча це можна було зробити шляхом реформування Національної академії державного управління при Президентові України) з посиленням програм підготовки та підвищення кваліфікації кадрів органів місцевого самоврядування та впровадженням дисциплін щодо особливостей співробітництва;

- популяризація програм Української школи врядування як закладу післядипломної освіти (підпорядкована Національному агентству України з питань державної служби);

- впровадження Єдиного порталу вакансій публічної служби з прозорою системою працевлаштування в органах місцевого самоврядування;

- передбачення можливостей залучення іноземних фахівців на засадах патронатної служби, зокрема з прийняттям законопроекту «Про службу в органах місцевого самоврядування» [162];

- організація системного обміну кадрами між органами місцевого самоврядування для запозичення досвіду, вивчення діяльності та визначення можливостей співробітництва;

- організація на рівні сусідніх громад різних навчальних заходів (тренінгів, семінарів, конференцій та ін.) за участі експертів, у тому числі міжнародних, щодо ефективного місцевого самоврядування;

- реалізація спільних заходів щодо стимулювання реєміграції молоді, яка виїхала в період війни чи здобуває освіту за кордоном, з пропозицією зайнятості в органах місцевого самоврядування. Даний пріоритет є важливим, так як масова еміграція молоді є одним з ризиків песимістичного сценарію розвитку громад на найближчі 10 років (висновки дослідження в рамках проєкту громадської організації «Освітньо-аналітичний центр розвитку громад» [37]). Громади можуть реалізувати спільні проєкти стимулювання реєміграції молоді з розширення пропозицій зайнятості та обіймання керівних посад не лише в органах врядування, але й службах надання адміністративних і соціальних послуг, громадських організаціях, закладах соціальної інфраструктури;

- вдосконалення внутрішнього менеджменту на основі впровадження підходу «управління талантами». Цей підхід реалізує стратегію «від людини-особистості», яка є носієм певного таланту, що в обраний спосіб має максимально бути використаним у державній службі [57]. Управління талантами дозволяє підвищити рівень емоційного залучення державних службовців та інших працівників органів місцевого самоврядування до виконання професійних обов'язків [174, с. 30].

Актуальним пріоритетом з Плану відновлення України є оптимізація структури місцевих державних адміністрацій з врахуванням типу територій. Така оптимізація має базуватись на затвердженому розподілі територій

України в умовах впливу бойових дій, а саме територій відновлення, регіональних полюсів зростання, територій з особливими умовами для розвитку, територій сталого розвитку [126]. Окрім того, оптимізація структури має враховувати рекомендації щодо внутрішньої кадрово-функціональної будови органів місцевого самоврядування, зокрема за оновленими урядом рекомендаціями 2020 року щодо структурних підрозділів [168]. Актуально, щоб у новій структурі виділявся окремий підрозділ, якщо апарат органу місцевого самоврядування є чисельним, або окрема посадова особа, відповідальна за співробітництво громади. Якщо мова йде про окремий підрозділ, то функціональний розподіл зобов'язань між працівниками має враховувати всі інституційні рівні взаємодій громади – внутрішній, з органами державної і регіональної влади, з іншими громадами, з громадами інших держав, з громадськими і міжнародними організаціями. Повноваження держслужбовців за різними рівнями взаємодій дозволять активізувати співробітництво громади та використати ті переваги, яке воно надає для забезпечення стійкості і подальшого розвитку.

Значний потенціал співробітництво громад має у реалізації проєкту Плану відновлення України щодо створення індустріальних парків. Це важливий захід підвищення конкурентоспроможності економіки громад України через консолідацію і концентрацію ресурсів різних стейкхолдерів у транскордонному і міжнародному масштабах. Також індустріальні парки можуть бути потужними об'єктами іноземного інвестування в умовах підвищеної уваги до України та потенціалу її відновлення. Президентом України в липні 2022 року підписано закони, які стимулюють процес створення індустріальних парків з більш реальними результатами, на відміну від ініціатив з 2012 року [118]. Висока увага органів влади та міжнародних партнерів до даного процесу підвищує актуальність співробітництва територіальних громад для розробки проєктної документації щодо створення індустріальних парків. Прерогатива реалізації даного пріоритету безумовно належить громадам з відносно безпековими умовами, які:

- готові співпрацювати з іншими громадами у розробці спільного проєкту, залучення кадрів (фахівців, робітничих кадрів, у тому числі емігрантів), поєднання різних ресурсів, адже створення індустріального парку є надзвичайно вартісним і ресурсозатратним процесом;

- володіють відповідними територіями для розміщення парку, логістичним, інфраструктурним та іншим ресурсним потенціалом, використання якого матиме значні соціально-економічні ефекти;

- готові співпрацювати з органами регіональної і державної влади;

- є привабливими для релокованого бізнесу;

- представлені активними стейкхолдерами утворення парку зі сфер бізнесу, влади, науки, освіти, громадськості;

- мають певні напрацювання, досвід щодо створення індустріальних парків (з 2012 року в Україні створено понад 50 індустріальних парків, з яких реально працюють одиниці);

- готові розробляти проєктну документацію для участі у конкурсах Міністерства розвитку громад та територій України, Європейської Комісії та інших організацій.

Вищим рівнем співробітництва громад, що входить до пріоритетів територіального розвитку України, є створення *міських агломерацій*. Однак якщо пріоритет створення індустріальних парків є прийнятним для громад з відносно безпековими умовами, то створення міських агломерацій надає низку переваг громадам, що постраждали внаслідок бойових дій та потребують відбудови інфраструктури з нових засадах високої мобільності і технологічності. Для подальшої актуалізації практики розбудови міських агломерацій є необхідним прийняття Проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва територіальних громад [157].

На рис. 3.2 узагальнено пріоритети стимулювання співробітництва територіальних громад України в умовах війни та повоєнного відновлення.

Систему пріоритетів доцільно розглядати у вигляді певного алгоритму, що дозволяє обґрунтувати важливість та переваги співробітництва громад, первинно базуючись на утвердженні державою класифікації громад за безпековим статусом. Дотримання визначеного алгоритму надасть державні політиці розвитку громад системності та конкретизує їх роль у досягнення пріоритетів Плану відновлення України.



Рис. 3.2. Алгоритм обґрунтування пріоритетів розвитку та стимулювання співробітництва територіальних громад України в умовах воєнної економіки і повоєнного відновлення (авторська розробка).

Отже, співробітництво територіальних громад України в умовах війни стає ще більш актуальним. Його переваги проявляються у можливостях поєднання зусиль громад з різними інтересами і ресурсними можливостями.

Для залучення додаткових ресурсів пріоритети співробітництва громад слід визначати у фокусі загальнодержавного курсу повоєнного відновлення.

В умовах воєнного стану базовою метою розвитку громади та визначення пріоритетів її співробітництва є забезпечення стійкості, а надалі – пошук можливостей відновлення і розвитку.

Співробітництво громад з метою вирішення проблем кваліфікації кадрів служби органів місцевого самоврядування, оптимізації її структури, створення індустріальних парків та міських агломерацій є сприятливим фундаментом для набуття досвіду міжінституційних взаємодій та залучення міжнародної допомоги. Вагому роль у даних процесах відіграють громадські інститути. Тому включення їх у різні форми співробітництва територіальних громад є умовою забезпечення ефективності і прозорості реалізації проєктів.

3.2. Громадські інститути як рушії активізації співробітництва територіальних громад

Для того, щоб впливати на розвиток територіальної громади у її членів має бути сформованим відчуття приналежності до неї та причетності до подій, що змінюють життя. Схожа спрямованість притаманна діяльності інститутів громадянського суспільства, які створюються відповідно до спільних інтересів та володінням важелями впливу у певних сферах. До інститутів громадянського суспільства належать громадські об'єднання [128], асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання [122], органи самоорганізації населення (комітети будинкові, вуличні, квартальні, мікрорайонів, районів [144]), благодійні, волонтерські, екологічні, релігійні організації, творчі й професійні спілки, організації роботодавців, асоціації, міжнародні неурядові організації, які здійснюють свою діяльність в Україні відповідно до регламентованих правових норм [54].

Інститути громадянського суспільства відіграють виняткову роль в процесах організації співробітництва територіальних громад, адже вони

протистоять суб'єктивізму політичних рішень та «місцевого феодалізму». Інститути громадянського суспільства в Україні виступають суб'єктами формування довіри до влади, яка, залучаючи громадян до прийняття управлінських рішень, підвищує свою легітимність [236, с. 65]. Інститути громадянського суспільства виступають також суб'єктами стимулювання співробітництва територіальних громад з огляду на декілька обставин:

- інститути громадянського суспільства сприяють об'єднанню найбільш ініціативних осіб – громадських активістів, діячів, волонтерів, фандрейзерів, консультантів, благодійників, філантропів, експертів у визначених сферах (врядування, освіти, комунікацій, міжнародного права тощо);

- інститути громадянського суспільства мають вищий рівень довіри з боку інвесторів та міжнародних партнерів, завдяки чому мають кращий досвід участі у міжнародних програмах і конкурсах грантових проєктів [104]);

- інститути громадянського суспільства контролюють рішення влади щодо створення можливостей розвитку територіальних громад та використання переваг співробітництва;

- громадські організації володіють належними компетентностями щодо розв'язання проблем у неприбуткових сферах, на які, як правило, і поширюється співробітництво громад;

- громадські організації володіють розробленими фандрейзинговими стратегіями й платформами, що дозволяє їм залучати донорські кошти.

Для європейських країн є характерною активна участь громадських організацій в організації співробітництва з територіальними громадами. Різні за формами громадські організації України в умовах російсько-української війни 2022 року демонструють здатність до швидкого реагування на виклики та мобілізації ресурсів, необхідних для Збройних Сил України (ЗСУ), внутрішньо переміщених осіб чи людей, що опинилися на окупованих територіях. Правовий режим воєнного стану ускладнив можливості залучення громадських інститутів до співробітництва з громадами, оскільки частина з них переорієнтувалась на волонтерську діяльність та допомогу ЗСУ. Суттєво

обмеженими в умовах воєнного стану залишаються фінансові можливості громадських організацій. Проте громадські інститути залишаються чинником стабілізації ситуації в громадах, вони активно допомагають органам місцевого самоврядування у розробці стратегічних планів та комплексних планів розвитку, у тому числі завдяки залученню до міжнародних проєктів.

У контексті даного дослідження співробітництво інститутів громадянського суспільства з територіальними громадами слід розуміти в широкому сенсі, оскільки їх діяльність стосується стимулювання співробітництва громад між собою та з іншими суб'єктами, а також громадські організації самі можуть бути суб'єктами взаємодії – внутрішньої, виступаючи елементом місцевого самоврядування, або зовнішньої, виступаючи окремою структурою (рис. 3.3).

Якщо співробітництво з громадськими інститутами в структурі місцевого самоврядування забезпечується рішеннями про їх утворення (наказами, розпорядженнями і т. д. голови чи рішеннями сесії депутатів), то воно набуває формальних ознак, хоча на практиці поширеними є й неформальні домовленості.

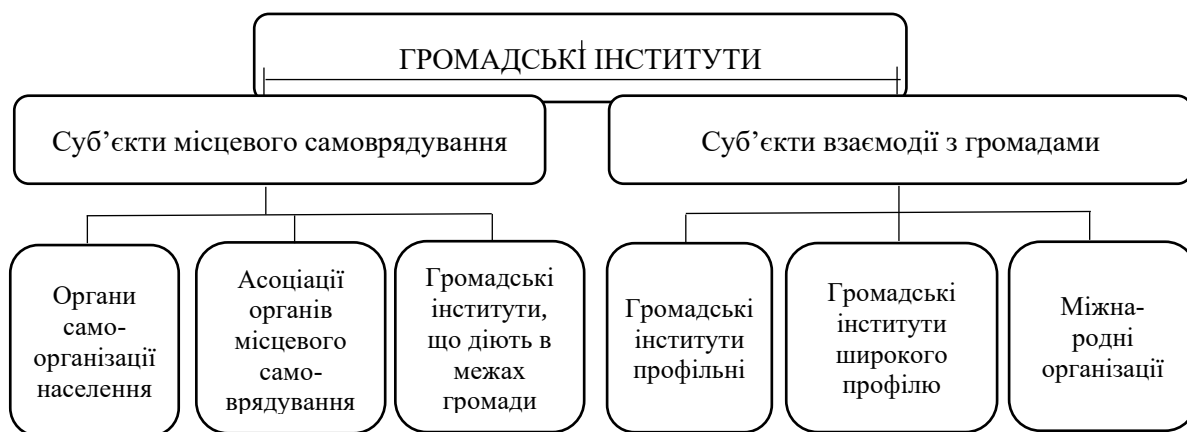


Рис. 3.3. Суб'єктність громадських інститутів у системі співробітництва територіальних громад (авторська розробка).

Започаткування співробітництва між територіальними громадами і громадськими організаціями, як правило, відбувається на підставі підписання

меморандумів, хоча в українському законодавстві чітко не визначено статус нормативного документу такого типу. У практиці адміністрування меморандуми широко використовуються для формалізації договірних засад співробітництва на різних рівнях управління, аж до дипломатичного, визначення зобов'язань сторін на принципах добровільності, уточнення дефініцій у сфері співробітництва. Дозволи на укладення договорів про співробітництво між окремими установами громади, підприємствами комунальної власності і громадськими організаціями надаються Рішеннями сесії депутатів відповідної ради на основі рекомендацій постійних депутатських комісій. Найчастіше такі дозволи надають закладам освіти, які можуть співпрацювати з громадськими організаціями у сферах спорту, культури, туризму тощо для покращення якості освітніх послуг. Функції інститутів громадянського суспільства щодо участі в співробітництві з територіальними громадами можна поділити на прямі взаємодії та стимулювання співробітництва (рис. 3.4).

Оскільки профільний закон не розглядає громадські організації як окрему категорію ініціаторів міжмуніципального співробітництва, вони можуть бути ініціаторами такого співробітництва лише як суб'єкти місцевого самоврядування [151]. Роль громадських інститутів в контексті широкого розуміння співробітництва громад може бути надзвичайно різною, в залежності від управлінського рівня. Значну увагу в своїй діяльності громадські інститути приділяють співробітництву в освітній, інформаційній сферах, а також посередництву при міжнародних взаємодіях, зважаючи на відсутність такого досвіду співробітництва у громадах. Аналіз виконання освітніх функцій громадськими інститутами підтверджує переважання фінансування низки проєктів громадських організацій міжнародними організаціями, метою яких є інформаційно-роз'яснювальна робота та проведення навчальних заходів щодо особливостей та переваг співробітництва. Громадські інститути, серед інших інституційних утворень,

мають найбільший досвід щодо стимулювання співробітництва територіальних громад в Україні.



Рис. 3.4. Організаційно-правові основи співробітництва територіальних громад та громадських інститутів в Україні (авторська розробка).

Але, разом із цим слід розуміти, що громадські організації мають обмежений ресурсний потенціал у налагодженні прямих взаємодій з громадами.

Посередництво громадських організацій у стимулюванні міжнародного співробітництва територіальних громад є значним прогресом у формуванні внутрішньої системи взаємодій. Завдячуючи співпраці з громадськими організаціями, територіальні громади значно зміцнили потенціал взаємодії з міжнародними донорами в умовах війни, що свідчить про готовність міжнародної спільноти брати участь у відновленні економіки України. В Україні використання місцевих запозичень для фінансування розвитку громад, зокрема і в рамках міжнародної допомоги регулюється Бюджетним кодексом (статті 16 і 74) [15], але реально до налагодження формальних чи неформальних міжнародних взаємодій звертається небагато територіальних громад. Проведені у 2019 році опитування свідчать, що з 66 об'єднаних територіальних громад України лише 17 налагодили будь-які офіційні партнерські контакти з громадами інших держав, при чому їх географія була досить обмежена – переважно це громади Польщі, Болгарії, Естонії, Молдови, Латвії, Німеччини, Румунії, Словаччини, Словенії, Угорщини, Чехії [45]. У сфері міжнародного співробітництва територіальних громад України найбільш відомою є міжнародна програма ««U-LEAD з Європою»».

На тлі популяризації можливостей співробітництва територіальних громад України все більше громадських інститутів долучається до даного процесу. З аналізу діяльності громадських інститутів, які функціонують в Україні та їх ролі у стимулюванні співробітництва громад, можна дійти висновку, що досвід поступово накопичується, однак обмеженням є відсутність громадської підтримки. Особливо це стосується діяльності громадських інститутів як суб'єктів місцевого самоврядування. У Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки зазначено, що проблемою є відсутність сталих практик партнерства інститутів громадянського суспільства з органами

місцевого самоврядування [143]. Для вирішення такого недоліку необхідно активізувати утворення громадських рад при органах виконавчої влади місцевого самоврядування. Такі ради створені в обов'язковому порядку при державних і регіональних органах влади, більшості міських радах. Однак у територіальних громадах з меншою чисельністю населення громадські ради створюються рідко. Незалежно від характеристик громади це потужний інструмент активізації мешканців та їх максимального залучення до управлінських рішень з посиленням суспільної єдності.

Разом з громадськими радами вертикаль взаємодій громадських інститутів формують регіональні центри розвитку місцевого самоврядування, більшість з яких в Україні створена після 2017 року. Важливо посилювати діяльність таких центрів, які в силу статусності мають викликати вищу довіру громад до співробітництва. Саме регіональні центри розвитку місцевого самоврядування мають ініціювати створення громадських інститутів в громадах, особливо громадських рад, з обґрунтованими квотами представництва різних сфер та вікових груп населення.

Окрім громадських інститутів як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні набула розвитку мережа незалежних громадських структур. Найбільш успішними громадськими інститутами, що повинні бути активними суб'єктами стимулювання співробітництва територіальних громад України та мають значний досвід діяльності (більшість з них існують понад 20 років), можна визначити:

- Фонд «Відродження» (з 1990 року), який має досвід надання допомоги громадам у рамках посилення спроможності локальних ініціатив (формування соціального капіталу громади), розвитку культури громадської участі, впровадження стратегічних планів охорони довкілля;

- Українська асоціація районних та обласних рад (з 1991 року під найменуванням «Асоціація поріднених міст України»), яка як всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування відіграє дорадчий і

посередницький функціонал взаємодії громад та органів державної влади, а також сприяє транскордонному співробітництву;

– Фонд Східна Європа (з 1992 року), який орієнтується на впровадження електронного врядування, підтримку освітніх проєктів, зокрема надання послуг онлайн-освіти для представників місцевої влади, убезпечення закладів освіти, допомогу громадським організаціям, що постраждали в умовах війни та ін.;

– Асоціація міст України (з 1992 року), яка як всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування, що включає понад 900 громад, має потужний дорадчий функціонал у відстоюванні інтересів громад у рішеннях органів державної влади, посередництві між державною і місцевою ланками управління;

– Інститут громадянського суспільства (з 1997 року), який реалізує проєкти діяльності галузевих кластерів у громадах (забезпечення співробітництва громади і бізнесу), а також значну увагу приділяє підтримці згуртованості громади, її самоорганізації та самореалізації; окремий напрямок – підтримка співробітництва (партнерства) між міськими й сільськими громадами, у тому числі щодо розвитку місцевого бізнесу (крафтингу, фермерства, туризму та ін.) [103];

– Ініціативний центр сприяння активності та розвитку громадського почину «Єднання» (з 1999 року), який підтримує розвиток молодіжного лідерства в громадах та локальної філантропії;

– Асоціація сприяння самоорганізації населення (з 2006 року), яка ставить за мету сприяння самоорганізації населення для посилення спроможності громад, займається навчанням громадських активістів;

– Всеукраїнська асоціація громад (з 2009 року), яка спеціалізується на підтримці громад сільського типу, в тому числі різних форм їх співробітництва;

– Асоціація об'єднаних територіальних громад (з 2016 року), яка як всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування спрямовує зусилля на консолідацію міжмуніципального співробітництва;

– Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентіві України (з 2021 року), який як консультативно-дорадчий орган сприяє налагодженню системних взаємодій державних, регіональних органів влади та органів місцевого самоврядування, взаємодій з громадами європейських держав; основна мета діяльності новоутвореного конгресу, очільником якого є президент, полягає в завершенні реформи децентралізації, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою України [134];

– асоціації органів місцевого самоврядування окремих областей, зокрема Харківської й Тернопільської («Ради Тернопільщини», з 2010 року), Асоціація органів місцевого самоврядування «Єврорегіон Карпати – Україна» (з 2007 року), яка сприяє співробітництву «карпатських громад» через підтримку місцевих ініціатив.

Як правило, асоціації громад, які утворені на початку 90-х років ХХ століття, мають широкий функціонал діяльності та дорадчо-консультативне навантаження, що в силу різних причин обмежує їхню діяльність у стимулюванні співробітництва територіальних громад. Такі інститути орієнтуються на традиційні напрямки підтримки місцевого самоврядування. Співробітництво громад є відносно новим напрямком, підтримка якого потребує застосування новітніх і креативних підходів. Тому в плані виявлення досвіду стимулювання співробітництва громадськими інститутами України більш цікавим є досвід незалежних організацій «нового зразка».

З наведених прикладів громадських організацій та кейсів їх заходів щодо стимулювання співробітництва територіальних громад додаткової уваги потребує проєктна діяльність Інституту громадського суспільства з підтримкою співробітництва громад міського і сільського типу. Міські та сільські громади мають принципові відмінності в просторовому плануванні та розселенні, розвитку економіки, способі життя населення, його щільності,

екологічній ситуації, транспортній та логістичній інфраструктурі, доступі до соціальних послуг та ін. [223, с. 96]. Отже, підтримка співробітництва громад міського і сільського типу є важливою, адже переваги утворення місцевих агломерацій обумовлюються більшими можливостями формування економічних хабів, оскільки вони відрізняються кращим кадровим, ресурсним, комунікаційним та іншим забезпеченням для підвищення ефективності місцевого врядування..

Також позитивним є досвід центру «Єднання» щодо підтримки локальної філантропії. В Україні створено Національну мережу розвитку локальної філантропії «Філантропи» за участі 18 неурядових організацій, які залучають ресурси для задоволення базових потреб громад своєї приналежності на основі принципу «community foundation», підтримуючи таким чином глобальний громадський філантропічний рух #ShiftThePower [94; 210]. Підтримка локальної філантропії також стимулює співробітництво територіальних громад з місцевим бізнесом, який закладає в стратегію розвитку концепцію благодійності та орієнтований на сталу довгострокову діяльність. Незважаючи на нестабільність підприємництва в Україні, особливо у військовий час, бізнес довів свою соціальну відповідальність у форс-мажорних обставинах. Стимулювання локальної філантропії на прозорих засадах може дати значні результати мобілізації ресурсів для розвитку громад та переорієнтування маркетингової стратегії бізнесу з витратної рекламної на соціально відповідальну промоцію.

Ключовою перевагою зазначених громадських організацій є їх налагоджені зв'язки з авторитетними міжнародними організаціями-донорами, якісне кадрове та інформаційне забезпечення участі в проєктах, чого бракує більшості територіальним громадам, налагоджена внутрішня партнерська мережа. Низка міжнародних програм доступні саме громадським інститутам, коли територіальні громади не можуть приймати в них пряму участь. Для прикладу, це гранти для недержавних організацій Європейської молодіжної фундації Ради Європи, де акценти зроблено на співробітництво громад,

стимулювання обміну молоддю як стратегічного соціально-демографічного капіталу територіального розвитку. Як приклад також можна навести гранти Фонду сприяння демократії (США), прерогативою якого є фінансування проєктів розвитку громадського суспільства, але фонд надає фінансування лише громадським інститутами. Існують міжнародні програми, учасниками яких можуть бути як громадські інститути, так і органи місцевого самоврядування. Для прикладу, це програми Міжнародного Вишеградського Фонду в частині підтримки транскордонного співробітництва, співробітництва в сфері культури, обміну молоддю та науковими кадрами. У таких випадках громадські інститути можуть здійснювати менторство та представництво органів місцевого самоврядування, яким бракує досвіду участі в міжнародних програмах.

Низка міжнародних програм доступні лише територіальним громадам. Яскравим прикладом цьому є програми U-LEAD з Європою, які окрему увагу приділяють фінансуванню співробітництву громад у сфері надання адміністративних послуг. У такому разі громадські інститути теж можуть виконувати виключно функціонал менторства й посередництва участі територіальних громад у такого роду програмах.

Безумовно, громадські інститути відіграють колосальну роль для розвитку сучасного українського суспільства – як в плані тиску на центральні органи державної влади, вимушеної зміни олігархічно-корупційної системи державного управління країною з переходом до ефективних практик місцевого врядування й використання міжнародної допомоги, так і в плані суб'єктності рушіїв прогресивних змін через можливості використання ресурсів під різні проєкти.

При наявному досвіді та зважаючи на потенціал активізації співробітництва територіальних громад України, діяльність громадських інститутів слід ефективізувати за даним напрямком. У зв'язку з цим можна сформулювати низку *рекомендацій*, перелік яких узагальнено в табл. 3.3.

Оскільки велика кількість громад України не має жодного досвіду співробітництва, особливо міжмуніципального та міжнародного, актуальним пріоритетом участі громадських інститутів є супровід територіальної громади у здобутті першого досвіду співробітництва. Такий супровід може здійснюватися через програмний підхід з визначенням рівнів (міжнародний, міжмуніципальний) і форм (форма договору про співробітництво громад, мета міжнародних взаємодій). Програма може передбачати пріоритет участі в конкурсах на «малі» гранти, набуття на їх основі грантової історії громади, що надалі дозволить орієнтуватись на конкурси з більшим фінансуванням та складністю участі.

Досвід реалізації програм підтримки громад у здобутті першого досвіду співробітництва в Україні виявлений, однак він не набув потрібних масштабів. Для прикладу, Асоціація об'єднаних територіальних громад реалізувала Програму підтримки створення першого партнерства з громадою за кордоном та участі в транснаціональній мережі муніципальних органів [45]. Більш детальна інформація про результати реалізації програми в публічному доступі відсутня. Ідея супроводу громади в здобутті першого досвіду співробітництва є затребуваною для практичної реалізації, особливо в умовах внутрішньої бюджетної кризи та необхідності мобілізації ресурсів місцевих бюджетів, громадських інститутів та міжнародних організацій.

Участь громадських інститутів, зокрема громадських організацій, у набутті першого досвіду співробітництва територіальної громади, може мати певні особливості у різних видах, формах, рівнях співробітництва. З огляду на актуальність набуття першого досвіду співробітництва через участь у конкурсах грантів, громадські інститути можуть надавати наступну допомогу територіальній громаді на різних етапах підготовки проєктної заявки:

1. На етапі формулювання проблеми, на вирішення якої може бути спрямоване залучення допомоги, громадські інститути можуть пропонувати аналітичні послуги щодо визначення стану розвитку громади, її позицій у регіоні і країні, ефективності використання ресурсів, наявності

інфраструктурного й матеріально-технічного забезпечення, яке може бути залученим у реалізацію проєкту та перетворено в більш ефективний актив;

2. На етапі формування бюджету проєкту громадські інститути можуть здійснювати професійну розробку бізнес- й аналітичної документації, визначати, якими ресурсами громада володіє та які їй необхідно залучити в рамках допомоги для вирішення поставленої проблеми – мова йде про ресурси фінансів, майна, приміщень, технологій, послуг, знань та ін.;

3. На етапі визначення суб'єктів допомоги, тобто конкретних організацій, їх об'єднань та програм, громадські інститути можуть пропонувати інформацію, володіючи базами даних щодо переліку таких структур, відповідності проблематики діючих програм сформульовані на першому етапі проблемі розвитку громади, досвіду фінансування проєктів територіальних громад в Україні, системності комунікацій з органами державної влади, надійності, ступеня бюрократизму, відкритості, прозорості та інших якісних характеристик; як правило, громадські інститути співпрацюють з стабільним колом донорів, з якими формалізовано договірні відносини на взаємовигідних засадах, адже самі донори через довіру до громадського інституту більше надають перевагу фінансуванню проєктів громад, які ним підтримуються, хоч ще не володіють досвідом співробітництва та починають набувати грантову історію;

4. На етапі обрання конкурсу громадські інститути можуть інформувати громади про їх основні вимоги, тип учасників, необхідність залучення інших громад та інститутів, географію, обсяг фінансування та потребу власного внеску, перелік заходів фінансування, різні технічні вимоги до оформлення й подання грантової заявки; у випадку відповідності вимог конкурсу проблемі громади та її ресурсним можливостями, громадські інститути можуть надавати супровідні послуги до початку підготовки самої заявки;

5. На етапі підготовки грантової заявки громадські інститути можуть як консультувати органи місцевого самоврядування, так і здійснювати відповідні роботи на основі укладеного договору про виконання робіт та надання послуг

громаді; за висновками експертів кращим варіантом є, коли громадські інститути консультують фахівців органів місцевого самоврядування у розробці заявки, адже ті краще розуміють потреби та особливості громади, а зовнішніх експертів доцільно залучати до розробки бюджету заявки, який відіграє ключову роль для її проходження;

6. На етапі реєстраційних заходів з подальшою можливістю надсилання грантової заявки громадські інститути, як правило, консультують працівників органу місцевого самоврядування щодо порядку реєстрації на різних платформах, прикріплення основних і супровідних документів;

7. На етапі надсилання грантової заявки громадські інститути можуть представляти працівників органу місцевого самоврядування організаторам конкурсу або здійснювати замість них посередницькі комунікації для збереження зворотного зв'язку та розуміння проходження заявки з можливістю подальшого фінансування, відповідей на запитання від грантодавця, що є ознакою його інтересу та шансів на перемогу;

8. На етапі виконання проєкту громадські інститути можуть надавати широкий спектр послуг, проте, як правило, вони залучаються до робіт, що потребують фахових знань щодо звітності, моніторингу досягнення закладених у заявці очікуваних результатів, промоції проєкту.

Громадські інститути при супроводі територіальної громади у здобутті першого досвіду співробітництва більшу роль відводять міжнародним програмам, забезпечуючи таким чином популяризацію можливостей міжнародного співробітництва громад. Міжнародне співробітництво територіальних громад поєднує допомогу міжнародних організацій у фінансовій, матеріально-технічній, інформаційній, інституційній (гарантії) та інших формах, а також двосторонні партнерські зв'язки та участь в мережах транснаціональних громад. Важливо, щоб громадські організації, окрім поширених форм міжнародної донорської допомоги, популяризували участь громад України в мережах транснаціональних громад. Прикладом такої мережі є Ініціатива «Мери за економічне зростання» (M4EG).

Громадські інститути можуть реалізувати програми конкретно щодо стимулювання співробітництва територіальних громад між собою. Основними заходами такого стимулювання можуть бути:

- допомога у формалізації відносин співробітництва територіальної громади на всіх інституційних рівнях через укладення меморандумів (на добровільних засадах) та договорів (з виникненням зобов'язань);
- допомога в укладенні договору про співробітництво між громадами;
- консультування в надсиланні договору та супровідних документів у Міністерство розвитку громад та територій України для внесення до реєстру;
- популяризація менш поширених форм договорів про співробітництво громад в Україні, а саме утримання об'єктів комунальної власності та утворення спільного органу управління.

У випадку набуття грантової історії територіальної громади, досвіду співробітництва з іншими громадами необхідною є реалізація проєктів для територіальних громад, що орієнтовані на їх розвиток. Першочергової актуальності набувають проєкти розвитку соціально-демографічного потенціалу громади:

- посилений пріоритет підтримки ініціатив молоді у розрізі різних типів громад, у тому числі які постраждали внаслідок бойових дій;
- освітньо-просвітницька робота серед дітей щодо переваг і можливостей децентралізації;
- підтримка різних проєктів для дітей, особлива увага до яких обумовлена стратегічною необхідністю забезпечення демографічної безпеки громади;
- підтримка проєктів молодіжного бізнесу в рамках виховання нового покоління підприємців [21, с. 53];
- підтримка проєктів для жінок, адже гендерний аспект є дуже популярним у країнах ЄС та може отримати додаткові інтерес та підтримку.

Серед проєктів розвитку громади обов'язковими є екологічно-орієнтовані. Такого роду проєкти є перспективною та надзвичайно ємною

сферою співробітництва громад – міжмуніципального, з бізнесом і міжнародними організаціями, оскільки екологічний імператив залишається на порядку денному глобального розвитку. Однією з актуальних ініціатив є кампанія «Гонка до нуля» (#RaceToZero), до якої починають долучатись окремі територіальні громади України з намірами поступового переходу до нульових викидів [240].

У цілому участь громадських інститутів у підтримці проєктів розвитку громад сприятиме їх переорієнтації на стратегію розвитку, дозволить підвищити фінансову спроможність, щоб у майбутніх проєктах залучати власні ресурси. Поєднання власних і донорських ресурсів є умовою більшості міжнародних грантових програм, відтак громади мають бути готовими їх мобілізувати, накопичувати та реінвестувати. У випадку відсутності в громади необхідних ресурсів вона може залучати треті сторони, в тому числі в особі бізнесу. У даному контексті перспективним є співробітництво територіальних громад з саморегульованими організаціями, які об'єднують суб'єктів бізнесу в певній сфері та дозволяють концентрувати фахівців та інші ресурси на вирішення конкретних проблем. Зважаючи на поширену монофункціональність локальних економік діяльність саморегульованих організацій у певних територіальних межах може бути ефективним способом стимулювання економічного розвитку громад України. Тому на рівні держави необхідно завершити процес прийняття профільного закону та визначити можливості співробітництва саморегульованих організацій з громадами в рамках завершення реформи децентралізації [161].

Стимулювання співробітництва територіальних громад України в значній мірі залежить від позиції держави та активностей громадських інститутів. Разом з тим, самі органи місцевого самоврядування мають ініціювати процеси розвитку громадянського суспільства й співробітництва на всіх рівнях. Тому в табл. 3.3 рекомендації щодо стимулювання співробітництва громад за участі громадських інститутів виділено для всіх сторін.

Таблиця 3.3

Рекомендації щодо стимулювання співробітництва територіальних громад України за участі громадських інститутів (авторська розробка)

На державному рівні	На рівні громадських інститутів	На рівні органів місцевого самоврядування
Визначення правових засад укладення меморандумів про співробітництво між територіальними громадами та громадськими інститутами, у тому числі міжнародними організаціями	Реалізація програм супроводу територіальної громади у здобутті першого досвіду співробітництва (участь у конкурсах на «малі» гранти, формування грантової історії громади)	Визначення в статуті територіальних громад можливостей співробітництва і партнерства з громадськими інститутами та їх утворення при органах місцевого самоврядування
Визначення регіональних пріоритетів налагодження двосторонніх партнерських зв'язків громад України з іноземними громадами (у рамках відповідальності іноземної країни за відбудову конкретної області України), особливо провідних держав ЄС та Великої Британії	Реалізація програм стимулювання співробітництва громад, посилення навчальної діяльності щодо поширення таких форм співробітництва, як спільне утримання об'єктів комунальної власності та утворення спільного органу управління, так як відповідний досвід в Україні поки відсутній	Створення громадських рад при органах місцевого самоврядування з квотами для різних вікових груп, особливо молоді, та представників різних сфер, а також акцентами щодо організації співробітництва громади на всіх інституційних рівнях (ініціатива регіональних центрів розвитку місцевого самоврядування)
Стимулювання утворення громадських інститутів при органах місцевого самоврядування, зокрема громадських рад, та їх активної участі в організації співробітництва громади	Реалізація проєктів для територіальних громад, орієнтованих на соціально-демографічний потенціал (виховання дітей, розвиток молодіжного лідерства, підтримка жіночих ініціатив), екологічно-орієнтованих проєктів (типу #RaceToZero), проєктів, орієнтованих на підвищення фінансової спроможності громад з подальшим залученням власних коштів у проєктній діяльності	Створення місцевих громадських організацій для розширення участі у конкурсах, грантах та ін., впровадження принципу «community foundation», локалізації грантової і гуманітарної допомоги
Регламентування участі громадських інститутів у стимулюванні співробітництва громад як однієї з сталих практик партнерства з органами місцевого самоврядування	Реалізація проєктів громадянської освіти в громадах для активізації громадської участі мешканців	Визначення громадських організацій-партнерів з високим рівнем довіри та гарантією надійності з боку влади
Підтримка розвитку регіональних партнерських мереж через популяризацію їх досвіду, державні гарантії при участі у вартісних міжнародних проєктах	Популяризація можливостей міжнародного співробітництва територіальних громад, а саме з міжнародними організаціями для отримання допомоги, участі в міжнародних програмах, налагодження двосторонніх партнерських зв'язків, участі в мережах транснаціональних громад	Визначення переваг співробітництва з громадами різного типу – залежно від міського чи сільського поселення, безпекового статусу, фінансової спроможності, соціально-демографічних характеристик, віддаленості (сусідні, транскордонні, більш віддалені та ін.)
Правове регламентування діяльності саморегулювальних організацій та можливостей їх співробітництва з територіальними громадами; формування мереж громадських інститутів у рамках розвитку локальної філантропії	Реалізація програм стимулювання співробітництва громад у частині розвитку місцевого бізнесу та специфічних видів діяльності – крафтингу, фермерства, туризму та ін.	Залучення суб'єктів бізнесу до локальної філантропії, які включають концепцію благодійності в стратегію розвитку

Що стосується заходів для громад, то актуальним є створення місцевих громадських організацій, що розширює можливості участі в різних конкурсах і грантах. Для прикладу, в конкурсі фонду «Відродження» «Інтеграція внутрішньо переміщених осіб до життя в нових громадах» переможцем стала Покровська міська благодійна організація «Вікторія» (Дніпропетровська область). Її локалізація та орієнтація на розв'язання проблем громади забезпечує максимальну синергію зусиль щодо забезпечення місцевого розвитку.

Доцільність підтримки створення місцевих громадських організацій підтверджується в умовах війни. 2022 рік показав, що переважні благодійні ресурси і гуманітарну допомогу концентрують великі громадські організації, що часто супроводжується зайвою бюрократією та необ'єктивністю їх перерозподілу. Тому цілком обґрунтованими є апеляції локальних громадських інститутів до потреби підтримки нарощування їх потенціалу та можливостей спрямування міжнародної допомоги на вирішення проблем конкретних громад [20]. Отже, рушієм децентралізації як ефективної форми розвитку суспільства в цивілізованих державах є громадські інститути. Вони можуть бути як прямими учасниками співробітництва з територіальними громадами, так і стимуляторами їх взаємодій на всіх інституційних рівнях.

В Україні стимулювання міжмуніципального і міжнародного співробітництва є важливим завданням, особливо в нестабільних умовах воєнного часу, дефіциту бюджетів усіх рівнів та необхідності мобілізації ресурсів, обсяги яких в окремих громадах є недостатніми для реалізації проєктів відбудови. Часто недостатньо розвинутим є внутрішнє середовище громадського суспільства громад, що потребує ініціатив органів місцевого самоврядування в утворенні місцевих громадських організацій, громадських рад як консультативно-дорадчих органів, органів самоорганізації населення. Значно більший досвід у процесах організації співробітництва набули громадські організації. Тому громадам важливо визначати напрямки співробітництва з досвідченими громадськими інститутами через укладення

меморандумів та при можливості договорів. Найбільш перспективною і затребуваною є допомога громадських інститутів територіальним громадам у налагодженні міжнародного співробітництва. Пріоритет євроінтеграції та завершення процесу вступу України до ЄС потребує активної участі самих територіальних громад. Досвід ЄС та співробітництво громад України з європейським суспільством дозволить швидше перейти на ефективні практики місцевого самоврядування й ефективного використання ресурсного потенціалу на благо громади, впровадження сталих практик партнерства інститутів громадянського суспільства з органами місцевого самоврядування.

3.3. Перспективи вдосконалення співробітництва територіальних громад України з країнами ЄС

Україна за весь час незалежності попри різні політичні суперечності йшла шляхом адаптації європейської моделі місцевого самоврядування. В основі цього процесу було розуміння, що розвинуті держави ЄС є взірцем для впровадження демократії, свобод вибору, високого рівня життя та суспільної відповідальності. Передумовами пріоритету євроінтеграції для України стали давні традиції самоврядування та негативне відношення до східного сусіда в силу історичних подій. У результаті євроінтеграція для населення України традиційно сприймається як незворотній процес, що дозволить відійти від застарілих централізованих бюрократично-корупційних практик та перейти до традицій виключного домінування інтересів населення.

За роки незалежності українське суспільство виборювало право на євроінтеграційний пріоритет, а радше на право розвитку разом з демократичними державами, на жаль, способом кривавих подій Революції Гідності та російсько-української війни. Роль громад у такій боротьбі є суттєвою. У значній мірі саме завдяки територіальним громадам та інтеграційним процесам на рівні місцевого самоврядування в Україні

утвердився європейський вектор розвитку як незаперечний для прогресивних змін.

Співробітництво територіальних громад України з європейськими, у тому числі в рамках транскордонних програм і програм Східного партнерства, мало велике значення для поглиблення євроінтеграції. Можна стверджувати, що євроінтеграція України відбувається «знизу-вверх», коли вибір населення підтвердився революційним та військовим шляхом як гостра реакція на хибні рішення державної влади під зовнішнім тиском.

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 переорієнтовуватись 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 радянського часу бюрократичну модель адміністративно-командної системи та ліберальну й демократичну модель ЄС [202, с. 23]. Таке поєднання веде до збереження «місцевого феодалізму» та значно ускладнює здійснення якісних реформ.

Держави ЄС мають давні традиції співробітництва територіальних громад, що дозволяє вивчати та адаптувати їхній досвід, а також налагоджувати й удосконалювати нові контакти, впроваджуючи кращі європейські практики. Європейська модель місцевого самоврядування базується на хартії 1985 року [220]. У ході удосконалень й адаптацій загальноприйнятих підходів на теренах держав ЄС сформувались національні муніципальні системи з певними особливостями, що підтверджує право України розвивати власну модель місцевого самоврядування з

дотриманням концептуальних підходів ЄС та з переходом до політики згуртованості і партнерства.

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 навпаки [207, с. 7]. Нинішні кризові обставини показали переваги децентралізації та підтверджують подальший вектор розвитку ЄС на посилення ролі місцевого самоврядування.

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 метою [194]:

- 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.

2022 рік активізував євроінтеграційні процеси в Україні, вагомість яких підтверджують наступні факти:

- Україні надано статус кандидата в ЄС під визначені умови [219];
- Україні надаються значні макрофінансові транші (станом на серпень 2022 року ЄС займав другу позицію після США у наданні військової, фінансової та гуманітарної допомоги – в загальній сумі 16,2 млрд євро, Великобританія займала третю позицію – в загальній сумі 6,48 млрд євро, однак ЄС займає перше місце за обсягами фінансової допомоги – в загальній сумі 12,3 млрд євро) [225];
- керівництво ЄС та різних європейських інститутів періодично приїжджає в Україну для прямих комунікацій та надає широку консультаційну допомогу.

На рівні громад 2022 рік позначився на наступних євроінтеграційних аспектах:

- активізувались комунікації та різні способи допомоги (гуманітарної, фінансової, грантової через спільну участь у міжнародних і транскордонних проєктах) між містами-побратимами України та ЄС, іншими ініціативними та небайдужими громадами ЄС;
- розширились можливості доступу територіальних громад України до грантових програм ЄС, відкрились і продовжують відкриватись нові програми.

Кандидатство та членство України в ЄС як кінцева ціль і тривалий процес призведе до низки змін, що матиме прямий вплив на територіальні громади та можливості їх міжнародного і транскордонного співробітництва. Серед таких змін необхідно виділити тріаду базових змін правового, інформаційно-аналітичного та інституційно-організаційного характеру (рис. 3.5).

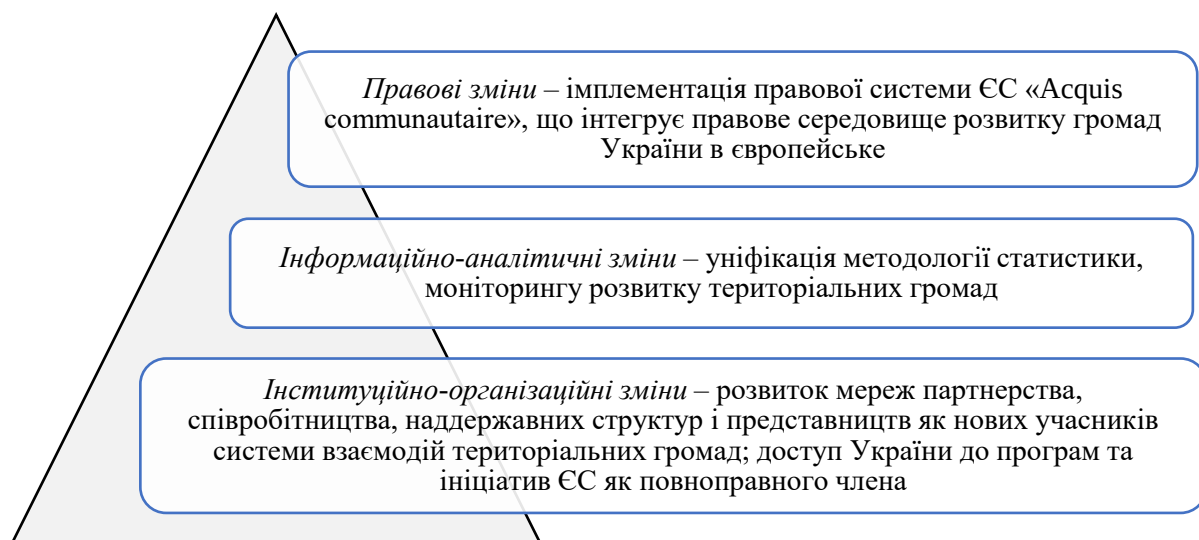


Рис. 3.5. Тріада базових змін розвитку і співробітництва територіальних громад в умовах кандидатства та членства України в ЄС (авторська розробка).

Вагомість впливу правових змін з імплементацією правової системи ЄС «Acquis communautaire» означає реальне впровадження принципу верховенства права ЄС над правом держав-членів. Ще з 2000-х років Україна утвердила концептуальні засади адаптації законодавства ЄС [138]. Однак кандидатство й членство в ЄС змінять рівень таких адаптацій, що матиме прямий вплив на правові основи співробітництва територіальних громад та розвиток місцевого самоврядування.

Значні зміни очікуються в сфері інформаційно-аналітичного забезпечення державно-управлінських рішень. Власне основою для організації ефективного співробітництва територіальних громад України з інститутами ЄС є якісна інформаційно-аналітична основа. У 2022 році вже в умовах війни прийнято Закон України «Про офіційну статистику», що враховує вимоги ЄС в сфері статистичного обліку й доступності до даних [146; 209].

Удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення місцевого самоврядування та аналізу співробітництва громад потребує кардинальних змін з уніфікацією до європейських практик. Взірцем для України може бути Польща, яка публікує веб-ресурси Банку Локальних Даних Головного управління статистики та Систему аналітики Самоврядування Спільки

польських міст, що містить розгорнуту систему показників низинного територіально-адміністративного рівня [205; 242].

Інституційно-організаційні зміни кандидатства та членства України в ЄС матимуть суттєвий вплив на територіальні громади завдяки:

- виникненню нового інституційного рівня в системі взаємодій громад, що включає наддержавні структури ЄС;
- активізації діяльності існуючих та виникнення нових громадських інститутів, що можуть бути як прямими учасниками взаємодій з громадами, так і стимуляторами їх співробітництва на інших рівнях;
- доступності європейських інститутів діяльності та їх фінансових ресурсів до середовища розвитку і співробітництва громад України.

Інституційно-організаційні зміни за прикладом ЄС вимагають впровадження мультирівневого врядування, що означає чіткий розподіл повноважень між органами влади всіх рівнів з орієнтацією на партнерство (натомість протистояння), з прозорим виборним процесом, високим рівнем професіоналізму й мотивації державної служби [193]. Також обов'язковим на шляху євроінтеграції України є європейський тип взаємодії влади й громадянських інститутів як рівноправних партнерів спільного вирішення проблем, що є принциповою відмінністю від практик авторитарних держав, де громадські інститути використовуються владою для досягнення електоральних та іміджевих цілей [77, с. 92].

В ЄС інституційне середовище розвитку територіальних громад є надзвичайно розвинутим. Мова йде як про органи управління самого ЄС, так і інші європейські організації.

Зокрема, в структурі Ради Європи вагомою є посада генерального секретаря з питань координації програм співробітництва. Реалізація Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні» має значний вплив на формування обізнаності населення щодо переваг децентралізації та можливостей розвитку спроможних територіальних громад [166]. Також за методологією Ради Європи в Україні профільним

міністерством щорічно проводиться конкурс «Кращі практики місцевого самоврядування», що мотивує громади до реалізації якісних проєктів та є прикладом для інших громад в адаптації кращого досвіду, набутого в українських реаліях.

Консультативним органом Ради Європи є Конгрес місцевих та регіональних влад. На рівні указу президента затверджується склад делегації до Конгресу від України. Окрім затвердженого представництва участь у заходах Конгресу можуть брати громадські організації, якщо вони включені до реєстру європейських асоціацій та об'єднань, як от Українська асоціація районних та обласних рад. Функціонал Конгресу поєднує представницьку, захисну, організаційну й просвітницьку діяльність щодо розвитку місцевого самоврядування. Для територіальних громад України пряма чи опосередкована участь у заходах Конгресу відіграє значну статусну роль, дозволяє отримувати актуальну інформацію та розуміти надсучасні тенденції децентралізації від «м'яких» форм до практик деволюції (делегування повноважень субнаціональним інститутам). Окрім традиційної діяльності Конгресу щодо моніторингу виконання положень Європейської хартії місцевого самоврядування, співробітництво з територіальними громадами України може поглиблюватись через популяризацію можливостей практичної допомоги громадам на основі платформи «Cities4Cities» [208]. Зважаючи на авторитет Конгресу, окрім декларацій і заяв засуджуючого характеру важливо розробити дорожню карту щодо лобювання пріоритетів підтримки територіальних громад України через рішення Ради Європи щодо розбудови інститутів місцевої демократії, боротьби з корупційними практиками на місцевому рівні та забезпечення контролю використання міжнародної і внутрішньої допомоги.

Зростає значення співробітництва регіональних і місцевих органів влади з Європейською асоціацією місцевої демократії (ALDA), що створена за ініціативи Ради Європи та має мережу агенцій місцевої демократії, у тому числі в українських містах Дніпро та Маріуполь. В Україні членом асоціації є

окремі регіональні органи влади, зокрема Херсонська й Одеська. Мережу агенцій місцевої демократії ALDA в Україні необхідно розвивати, особливо в тих регіонах, де рівень громадських активностей та розуміння їх переваг є нижчим, а зовнішні загрози й спекуляції думкою населення є високими. Необхідно роз'яснювати переваги членства в асоціації, яке є платним, однак створює можливість доступу до якісних адвокатських послуг захисту місцевої демократії та виховання правової культури населення.

Потужним інститутом є Рада європейських муніципалітетів та регіонів (CEMR), яка як асоціація об'єднує представників понад 40 європейських держав і членом якої є Асоціація міст України. CEMR, своєю чергою, є членом організації «Об'єднані міста та органи місцевого самоврядування» (UCLG), яка впроваджує прогресивні ідеї міжнародного муніципального руху – протистояння глобальним тенденціям і захист місцевої демократії, підтримка каталізуючої сили міст і регіонів, розширення можливостей місцевої влади у забезпеченні добробуту населення, рівності, справедливості, створення територій (міст) на основі партнерства з громадянським суспільством, бізнесом, академічним середовищем та ін. [243].

CEMR підтримує рух договірної врегулювання співробітництва міст-побратимів. При цьому можуть визначатись пріоритети співробітництва як на рівні органів місцевого самоврядування різних типів поселень (не лише міст), але й за ухвалення владними інститутами – окремих органів соціальної інфраструктури (зокрема, навчальних закладів). CEMR популяризує побратимство між громадами та різними інститутами, в тому числі через платформу «twinning.org», яка дозволяє шукати партнера та подавати заявку на партнерство [218].

Співробітництво територіальних громад України і CEMR потребує активізації. Наразі організація проводить певні заходи щодо підтримки біженців з України, інформування про регіональні і місцеві ініціативи європейських держав щодо допомоги Україні. Актуально надати співробітництву громад України в особі громадських інститутів з CEMR

системних ознак через узагальнення основних ініціатив субнаціональних лідерів у повоєнному відновленні України.

Що стосується співробітництва України з інститутами ЄС, то воно активізувалось з підписанням Угоди про асоціацію, обумовивши тісніші контакти з питань децентралізації та розвитку місцевого самоврядування. Одним з інститутів, який було утворено після підписання Угоди про асоціацію, є Платформа громадянського суспільства Україна-ЄС. Її метою є забезпечення участі громадськості у дотриманні положень угоди та контролю за виконанням плану дій з досягнення поставлених цілей [196]. Створення такого органу підтверджує вагомість участі громадських інститутів у процесах децентралізації та як активних учасників співробітництва з територіальними громадами. Новоутворена структура має посилити результати діяльності Національної платформи Форуму громадянського суспільства Східного партнерства, створеної 2011 року. За період діяльності відбулось 11 засідань Платформи, на останньому з яких прийнято декларацію з низкою рекомендацій; що стосуються конкретно співробітництва територіальних громад України з ЄС позитивним було апелювання щодо надання доступу Україні до грантової програми ЄС Interregional Innovation Investments [234].

Не применшуючи значення прийнятих декларацій Платформи, засідання якої відбувається в Брюсселі або містах України (Київ, Львів), на практиці результативність діяльності платформи є недостатньою в частині діяльності робочих груп (на сайті організації останні звіти датовані 2018 роком), загальної звітності діяльності (останній звіт 2016 року) та ін. Тобто, з однієї сторони, створено потрібну організацію, однак її діяльність потребує вдосконалення, особливо в частині залучення громадських інститутів до співробітництва з територіальними громадами та представництво їх інтересів у міжнародних проектах.

Реалізація програм Східного партнерства у рамках політики сусідства, а тепер і розширення ЄС, для України сформували позитивний досвід

інституційної консолідації та розуміння можливостей співробітництва органів влади різного рівня з європейськими інститутами.

Велике значення відіграють програми транснаціонального співробітництва, які за рішенням ЄС в умовах російсько-української війни та відсторонення білоруської й російської сторін будуть посилюватись для України. Мова йде про такі програми, як:

– Interreg Next BSB 2021-2027 ENI – Програма Чорноморського басейну, яка спрямована на поглиблення транскордонного співробітництва в регіоні Чорноморського басейну з метою захисту довкілля, розробки й впровадження інновацій [230];

– Danube Region Programme 2021-2027 – Дунайська транснаціональна програма, яка спрямована на розвиток інноваційного й соціально відповідального Дунайського регіону. Станом на вересень 2022 року фінансування реалізації програми перебувало на стадії очікування [211].

Окрім транснаціональних програм реальні результати для громад України має реалізація програм транскордонного співробітництва. Програми дозволили сформувати культуру співробітництва прикордонних до ЄС територіальних громад України, у тому числі з реалізацією угод про малий прикордонний рух (впровадження спеціальних режимів мобільності на відстані 30-50 км).

Значення транскордонного виміру міжнародного співробітництва для України підтверджує прийняття нової Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2021-2027 роки, яка підтверджує розвинуте інституційне середовище діяльності міжурядових комісій і рад – Українсько-Словацької, Українсько-Угорської, Українсько-Польської, Українсько-Румунської, а також впроваджує можливості державного фінансування проєктів транскордонного співробітництва на конкурсній основі [131]. ЄС володіє відмінно розробленими інструментами підтримки міжрегіонального співробітництва, у тому числі через програму «Interreg Europe», яка фінансує транскордонні проєкти та орієнтується на цілі зниження

відмінностей між різними територіями за показниками соціально-економічного розвитку [229]. Відтак програма спрямована на стимулювання транскордонних проєктів та залучення більшої кількості громад до даних процесів.

Наразі відбувається затвердження нових програм транскордонного співробітництва за участі України, що змінюють попередньо діючі на період 2016-2020 років. Проєкти програм допускають участь територіальних громад, що належать до групи NUTS III (згідно Номенклатури територіальних одиниць статистики ЄС). Мова йде про програми:

- Програма Транскордонного Співробітництва Interreg NEXT Польща-Україна 2021-2027, яка змінює попередньо діючу програму за участі Білорусі та переводить країни у формат двосторонніх відносин. Програма декларує пріоритети співробітництва в сферах захисту довкілля, охорони здоров'я, розвитку туризму, місцевої політики на засадах партнерства [215];

- Програма Транскордонного Співробітництва Interreg NEXT Румунія-Україна 2021-2027, специфікою реалізації якої є подвійне переважання українською стороною румунської за площею територій, які включені до програми. Програма декларує пріоритети захисту довкілля з акцентом на запобігання ризикам стихійних лих, підтримку соціальних інклюзивних проєктів, транскордонне партнерство для безпечної Європи [231];

- Програма Транскордонного Співробітництва Interreg NEXT Угорщина-Словаччина-Україна 2021-2027, яка закладає пріоритети розвитку регіону як стійкого, зеленого, здорового, привабливого, з партнерськими активностями [232].

Станом на вересень 2022 року очікується введення в дію нових програм транскордонного співробітництва. Їх недоліком є неможливість використання фінансування для бізнес-проєктів, а лише на створення середовища, яке б надалі позитивно впливало на економічну ситуацію.

Перспективною також є активізація транскордонного співробітництва з Молдовою, яка отримала статус кандидата на вступ до ЄС, а також двостороннього співробітництва з Грузією як потенційним кандидатом ЄС.

Окрім програм транскордонного співробітництва інституційно-організаційне середовище співробітництва територіальних громад України на міжнародному рівні з сусідніми державами формують єврорегіони. В Україні з 1993 року функціонує 9 єврорегіонів, щодо низької ефективності діяльності яких періодично піднімається питання. Також виявлений негативний досвід у прозорості використання коштів програм єврорегіонів. У зв'язку з такими фактами доречними є ініціативи щодо доповнення Кримінального кодексу України положеннями про відповідальність за нецільове використання коштів ЄС та іншої міжнародної допомоги.

Для єврорегіонів України, які включають громади з різним безпековим статусом, змінюються пріоритети та можливості діяльності в умовах війни. Для єврорегіону «Карпати-Україна», який має розвинуту інституційну основу (утворена асоціація, що включає більше 60 прикордонних громад областей Карпатського регіону), важливою є популяризація Програми підтримки ініціатив місцевих карпатських громад (з 2018 року) та реалізації проєктів, орієнтованих на розвиток. Це необхідно з метою посилення функціоналу регіону для стабілізації економічної ситуації в Україні, стимулювання зайнятості населення, зокрема внутрішньо переміщених осіб, та забезпечення гуманітарного тилу.

Єврорегіони «Дністер» і «Нижній Дунай» дозволяють активізувати співробітництво громад України та Молдови, а також Румунії як члена ЄС, що в умовах російсько-української війни набуває вищої актуальності. Єврорегіони мають винятковий функціонал у підтримці співробітництва в сфері сільського господарства, зважаючи на економічну спеціалізацію та ресурсні можливості територій. Відносно безпекові умови та євроінтеграційні прагнення держав повинні активізувати реалізацію проєктів, орієнтованих на

підвищення конкурентоспроможності територій у європейському економічному просторі.

Низка єврорегіонів України (Слобожанщина, Донбас, Ярославна) втратили своє значення внаслідок російської агресії.

Таким чином, головними перевагами розвитку територіальних громад України в умовах євроінтеграції є доступ до програм транснаціонального і транскордонного співробітництва ЄС, а також програм і заходів Ради Європи. Якщо дивитись більш широко, то територіальні громади залежно від своїх ініціатив й активностей можуть стати важливими суб'єктами поглиблення євроінтеграції та посилення проєвропейських настроїв громадянського суспільства, що унеможливить зміну інтеграційного вектору на вищому і міжнародному політичному рівні.

Враховуючи досвід держав Європи, особливо членів ЄС, а також досвід співробітництва з Україною, що перебуває на етапі складного трансформаційного переходу до розвинутої демократії і мультирівневого врядування, необхідно виділити низку *рекомендаційних положень* щодо вдосконалення міжнародного співробітництва громад та впровадження нових його форм.

Рекомендація 1 – диверсифікація форм допомоги територіальним громадам України в рамках міжнародного співробітництва.

Забезпечення диверсифікації потребує об'єднання зусиль інститутів ЄС, органів державної і регіональної влади та органів місцевого самоврядування України.

У п. 3.2. зазначалось, що міжнародне співробітництво територіальних громад поєднує допомогу міжнародних організацій у фінансовій, матеріально-технічній, інформаційній, інституційній (гарантії) та інших формах, а також двосторонні партнерські зв'язки та участь у мережах транснаціональних громад. Фінансова допомога в рамках міжнародного співробітництва може набуває форм: грантового фінансування; надання позик; надання стипендій для навчання; технологічного оснащення; інформаційно-роз'яснювальної

роботи. Важливо поширювати досвід серед територіальних громад України щодо залучення різних форм допомоги та їх поєднання, а також створення та долучення до вже існуючих мереж транснаціональних громад. Окремо такі мережі необхідно створювати з громадами ЄС, де сформовані осередки діаспори українців, а також біженців унаслідок російсько-української війни.

Рекомендація 2 – розширення можливостей участі громад України в програмах ЄС, орієнтованих на розвиток.

Україна має доступ до участі в грантах Інвестиційної платформи сусідства, яка в ЄС сформована з 2008 року. Разом з тим, поглиблення євроінтеграції потребує залучення України до ширшого кола програм ЄС. Актуальним є надання доступу Україні до грантової програми ЄС Interregional Innovation Investments (I3), в основі якої – підтримка «розумної спеціалізації» та фінансування «зрілих спільних інвестиційних проєктів» міжрегіонального співробітництва на основі партнерства влади, бізнесу та його асоціацій, академічної спільноти й громадянського суспільства. Участь України у програмі I3 може спричинити ефект інноваційного прориву, оскільки дозволить розділити громади, залежно від необхідної модернізації та спеціалізації (рис. 3.6):

– для сільських територіальних громад, що готові включатись у стійкі ланцюги постачання продовольства ЄС та брати участь у проєктах інноваційної агропродовольчої промисловості – програма агропродовольчої безпеки (S3P Agri-Food) [245];

– для територіальних громад з промисловою спеціалізацією економіки, часто монофункціональних з гострою потребою модернізації, інноватизації, убезпечення, покращення продуктивної зайнятості – програма модернізації промисловості (S3P Industry) [228];

– для територіальних громад з функціоналом енергозабезпечення, що готові переходити на енергетичну політику, засновану на знаннях, – програма енергетики (S3P Energy) [217].

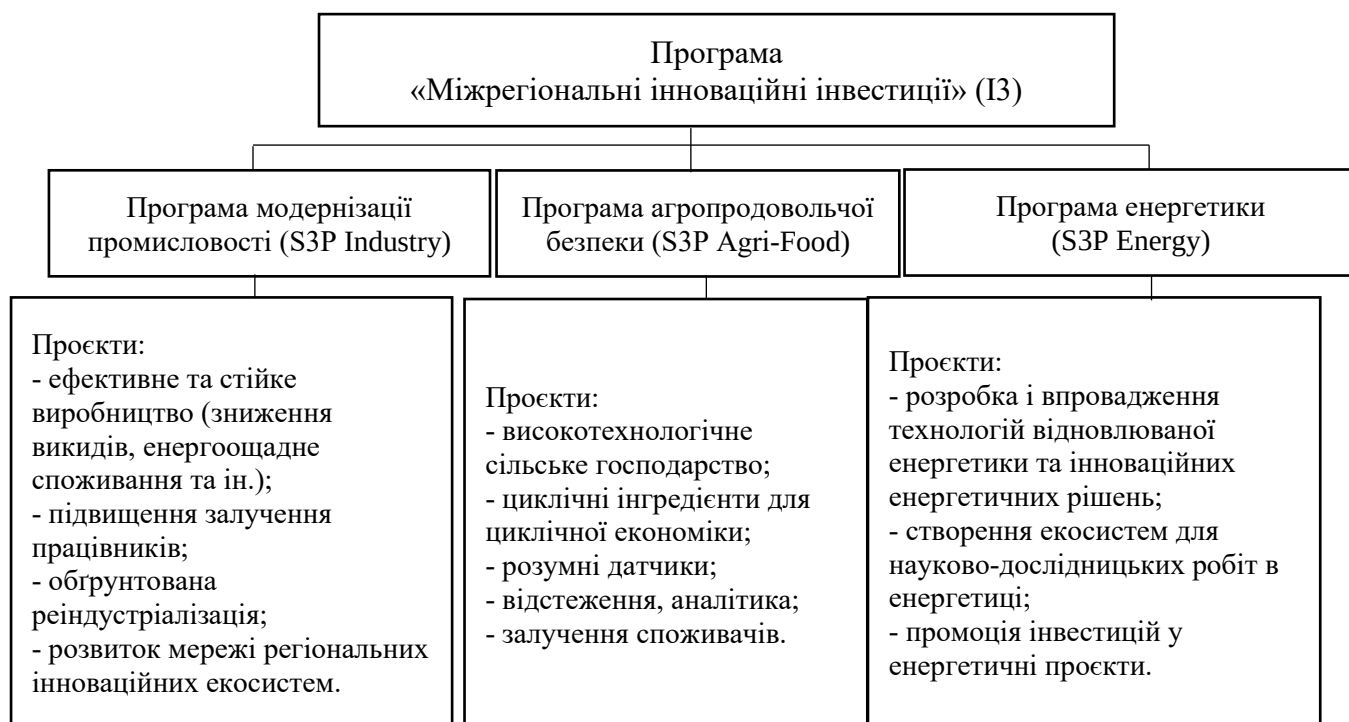


Рис. 3.6. Проектні пріоритети фінансування грантової програми ЄС «Міжрегіональні інноваційні інвестиції» (складено автором за [233]).

Серед проектних пріоритетів програми S3P Industry привертає увагу фокус на потребу максимального залучення працівників у діяльність промислових підприємств. Дана проблема є гострою для держав ЄС внаслідок технологізації виробничих процесів. Для України даний аспект набуває більш соціального значення – в плані залучення праці мігрантів з України на європейський ринок праці та в плані зростання зайнятості в Україні на етапі її повоєнного відновлення. Тому участь громад України у проектах міжрегіонального інвестиційного співробітництва з проблематикою підвищення залучення працівників може отримати додаткові переваги конкурсного відбору. Також для територіальних громад України з монофункціональною промисловою економікою є проблемою низька продуктивна зайнятість, обумовлена відсталими у технологічному плані виробництвами з високим ступенем зносу основних фондів та недоліками безпеки праці. Проекти, спрямовані на підвищення продуктивної зайнятості є

актуальними для громад України на шляху стимулювання якісних трансформацій праці в соціально-економічні результати.

Додаткові можливості надають проєкти реіндустріалізації, адже низка територій України була штучно індустріалізована в радянський період. Це унеможливило збалансований розвиток локальної економіки, що б поєднувала промисловість з сільським господарством (екологічно чистим), туризмом і рекреацією, іншими видами діяльності в сфері послуг.

За напрямком енергетики програми ЄС «Міжрегіональні інноваційні інвестиції» перспективи долучення територіальних громад України зростають, оскільки програма ставить пріоритетом «сприяння спільним інвестиціям у нові території зростання». Розгляд територіальних громад України як нових територій зростання може забезпечити активність самих громад у розробці профілів (профіль стійкості в умовах війни та розвитку в умовах повоєнного відновлення), інвестиційних паспортів, інших промоційних документів ресурсного потенціалу громади.

Рекомендація 3 – активізація транснаціонального і транскордонного співробітництва між Україною та державами ЄС, потенційними кандидатами ЄС.

Участь України у програмах транснаціонального співробітництва має набувати продуктивного характеру. Особливо це стосується співробітництва у Чорноморському і Дунайському басейнах.

Нагальним є прийняття нових програм транскордонного співробітництва (на 2021-2027 роки) між Україною та сусідніми державами ЄС, особливо з Польщею. Для громад має проводитись активна інформаційно-роз'яснювальна робота щодо пріоритетів співробітництва в рамках затверджених програм – захисту довкілля, охорони здоров'я, туризму, партнерства (політичного, адміністративного, фінансового), соціальної інклюзії.

На рівні держави в рамках даної рекомендації мають бути прийняті наступні рішення:

- визначення в Законі України «Про місцеве самоврядування» можливостей транскордонного співробітництва не лише між прикордонними, але й усіма громадами залежно від спільних інтересів;

- впровадження до програм транскордонного співробітництва окремого напрямку фінансування проєктів малого і середнього бізнесу в прикордонні;

- впровадження до Кримінального кодексу України відповідальності за нецільове використання коштів ЄС, інших форм міжнародної допомоги;

- відновлення практики створення територій з спеціальним режимом оподаткування, зокрема в прикордонні, з можливістю інвестицій з сусідніх держав (прикладом позитивного досвіду є функціонування спеціальної економічної зони «Яворів» Львівської області, завдяки чому бізнес Польщі відзначався високою інвестиційною активністю).

Рекомендація 4 – підвищення ефективності діяльності діючих інститутів співробітництва України та ЄС.

Мова йде про діяльність громадських інститутів, які є членами (учасниками) міжнародних організацій. Також потребує популяризації діяльність Платформи громадянського суспільства Україна-ЄС. Необхідним є перегляд діяльності єврорегіонів, на які має бути покладене нове функціональне навантаження з врахуванням безпекового статусу територій, які вони об'єднують.

Що стосується територіальних громад, то від їх активностей у значній мірі залежить використання можливостей міжнародного співробітництва, що в умовах поглиблення євроінтеграції України з реакцією на виклики російсько-української війни стрімко зростають. Тому наступні рекомендації стосуються саме територіальних громад та їх органів місцевого самоврядування.

Рекомендація 5 – стимулювання міжнародної проєктної активності територіальних громад.

Така активність має диверсифікувати різні напрямки діяльності для забезпечення розвитку всіх сфер життєдіяльності громади. При цьому головна

увага має відводитись вирішенню питань, які ставляться в пріоритет розвитку місцевого самоврядування у державах ЄС.

Міжнародна проєктна активність територіальних громад має поєднувати наступні види проєктів:

- соціальні проєкти – зайнятості (орієнтовані на створення більшої кількості робочих місць для максимального залучення працівників, що є актуальною ціллю фінансування ЄС), інклюзивні (особливо актуальні для України, де поширюються посттравматичний синдром серед цивільного населення і військових, каліцтва, негативні девіації, що потребуватиме розвитку інклюзивних громад), проєкти академічної і професійної мобільності (обмін учнями й студентами, педагогами, науковцями, а також фахівцями й робітниками різних сфер);

- прибуткові транскордонні проєкти – створення спільних підприємств, розбудова спільної інфраструктури логістики й мобільності (аеропорти, пункти пропуску через державний кордон та ін.), спільне стимулювання економічної діяльності, суміжних до військово-оборонної промисловості сфер, що в кінцевому підсумку забезпечить підвищення конкурентоспроможності територій, до яких належать громади, на вищому просторовому рівні;

- проєкти, орієнтовані на вирішення спільних проблем – екологічних, техногенно-безпекових (пожежна, цивільна безпека, благоустрій з протидією наслідкам надзвичайних ситуацій та негативному впливу на довкілля), поліетнічних (підтримка корінних народів, які проживають на різних територіях), інфраструктурних (мобільність населення, торгівельна, економічна мобільність), медичних (спільна діяльність закладів охорони здоров'я для надання послуг населенню прикордонних поселень, подекуди з умовами обмеженої мобільності, як у гірських територіях), комунікаційних (долання нетерпимості між громадами різних держав і регіонів у силу історичних та інших обставин), історико-культурних (збереження пам'яток природи й архітектури, їх спільна промоція в туризмі), етнокультурних

(проведення спільних заходів культурного обміну та збереження традицій окремих національностей та етнічних груп), спортивних (проведення спільних спортивних заходів, змагань);

– інноваційні проекти – інженерні (розробка проектів просторового планування, наприклад, «компактних міст»), науково-дослідні, освітні, налагодження прямих партнерських контактів між інноваційними формами організації бізнесу та ін.;

– проекти міст-побратимів – спільні заходи (економічні, культурні, спортивні та ін.), академічний і професійний обмін, форс-мажорна допомога (гуманітарна, медична, у випадку стихійних лих, інших форс-мажорних ситуацій), інформаційна допомога (лобізм, політична підтримка), обмін досвідом органів місцевого самоврядування;

– проекти територіальних громад, орієнтовані на їх промоцію як нових територій зростання ЄС – залучення міжнародних інститутів та їх ресурсів до розроблення профілю стійкості громади та її інвестиційного паспорту з виокремленням конкурентних переваг та унікальних особливостей.

Отже, подальша децентралізація й розвиток територіальних громад України однозначно мають відбуватись у руслі євроінтеграційних процесів. Поглиблення євроінтеграції України має продовжуватись «знизу-вверх», щоб укорінити європейський вибір українського суспільства та унеможливити політичні спекуляції на вищому рівні.

Територіальні громади України мають розуміти свою суб'єктність у міжнародних відносинах. ЄС пропонує численні можливості міжнародного співробітництва громад України, постійно розширює доступ до різних програмних інструментів фінансової допомоги.

Для активізації й удосконалення співробітництва територіальних громад України з європейськими організаціями (найвищий рівень), в рамках транскордонного співробітництва й формування мереж транскордонних громад (низинний рівень) необхідними є: мобілізація існуючого інституційного середовища співробітництва України та ЄС з первинною

орієнтацією на активну участь територіальних громад; підтримка міжнародної проєктної діяльності територіальних громад України з максимальною диверсифікацією різних напрямків і сфер співробітництва.

Територіальні громади України володіють потенціалом не лише для впровадження європейської моделі місцевого самоврядування, але й подальшого її вдосконалення через поєднання давнього історичного досвіду врядування та розуміння нових безпекових викликів розвитку громад у майбутньому.

Висновки до розділу 3

1. У рамках обґрунтування пріоритетів стимулювання співробітництва територіальних громад України на шляху повоєнного відновлення обґрунтовано необхідність стратегування й планування їх розвитку. В основі стратегування має бути вибір моделі розвитку громади, у зв'язку з чим узагальнено базові концепції розвитку та управління розвитком громад. Для громад України прийнятними є моделі самодостатності й спроможності, а вищий рівень управління розвитком громади засвідчує партнерська модель з переходом від демократії участі і партисипативності до вищої міри всестороннього співробітництва громади. Запропоновано систему оцінювання потенціалу розвитку громад та його змін в умовах війни з виокремленням оцінки співробітництва, зокрема його економічної, інституційної, інфраструктурної, нематеріальної поведінкової й ціннісної ефективності.

2. На основі аналіз Плану відновлення України виділено напрямки й пріоритети участі територіальних громад у реалізації національних проєктів та досягненні поставлених цілей. У відповідності до пріоритетів акцентовано увагу на необхідності розробки громадами профілю стійкості в умовах війни та розвитку в умовах повоєнного відновлення. Запропоновано структуру такого документу. Сформульовано рекомендації в частині підвищення кваліфікації держслужбовців органів місцевого самоврядування. Враховуючи

оперативні владні рішення, вказано на можливості участі територіальних громад в утворенні індустріальних парків, що в перспективі можуть стати ядром для становлення сучасних міських агломерацій.

Для системного узагальнення рекомендацій розроблено алгоритм обґрунтування пріоритетів розвитку й стимулювання співробітництва територіальних громад України в умовах воєнної економіки та повоєнного відновлення.

3. Визначено перспективи діяльності громадських інститутів України як рушіїв співробітництва територіальних громад. Громадські інститути розглянуто в широкому сенсі – як суб’єкти місцевого самоврядування (органи самоорганізації населення, асоціації органів місцевого самоврядування, місцеві громадські організації) та як окремі суб’єкти взаємодії з громадами. Системне представлення організаційно-правових основ співробітництва територіальних громад та громадських інститутів в Україні дозволило підтвердити їх обмежений функціонал, що, як правило, передбачає навчальну діяльність, посередництво й менторство участі громад у міжнародних програмах. Також підтверджено відсутність сталих практик партнерства інститутів громадянського суспільства з органами місцевого самоврядування в Україні.

4. Для вдосконалення співробітництва територіальних громад та громадських інститутів сформульовано рекомендації з розподілом для органів державної влади, органів місцевого самоврядування і самих громадських структур. Зважаючи на обмежений досвід територіальних громад у співробітництві, особливу увагу звернено на потребу реалізації проєктів громадських інститутів на предмет супроводу територіальної громади у здобутті першого досвіду співробітництва та набуття грантової історії. Серед інших рекомендацій – реалізація проєктів для громад, що орієнтовані на соціально-демографічний потенціал, екологічно-орієнтованих проєктів, проєктів, орієнтованих на підвищення фінансової спроможності громад з подальшим залученням власних коштів у проєктній діяльності. Завданням

органів державної влади є підтримка розвитку регіональних партнерських мереж через популяризацію їх досвіду, державні гарантії при участі у вартісних міжнародних проєктах. Самі громади мають стимулювати створення місцевих громадських організацій, громадських рад при органах місцевого самоврядування, впроваджувати принцип «community foundation» для підтримки глобального філантропічного руху.

5. Досліджено вплив євроінтеграції на територіальні громади України та можливості розширення їх співробітництва. Представлено тріаду базових змін розвитку і співробітництва територіальних громад в умовах кандидатства та членства України в ЄС. Вона поєднує: правові зміни – імплементація правової системи ЄС «*Acquis communautaire*», що інтегрує правове середовище розвитку громад України в європейське; інформаційно-аналітичні зміни – уніфікація методології статистики й моніторингу розвитку територіальних громад; інституційно-організаційні зміни – розвиток мереж партнерства, співробітництва, наддержавних структур і представництв як нових учасників системи взаємодій територіальних громад, доступ України до програм та ініціатив ЄС як повноправного члена.

6. Аналіз досвіду співробітництва з ЄС, Радою Європи, іншими європейськими інститутами дозволив обґрунтувати рекомендації щодо його покращення за участі територіальних громад як активних суб'єктів поглиблення євроінтеграції України. Рекомендаціями визначено: диверсифікацію форм допомоги територіальним громадам України в рамках міжнародного співробітництва; розширення можливостей участі громад України в програмах ЄС, орієнтованих на розвиток, у тому числі доступ України до програми ЄС «Міжрегіональні інноваційні інвестиції»; активізацію транснаціонального і транскордонного співробітництва між Україною та державами ЄС, потенційними кандидатами ЄС; підвищення ефективності діяльності діючих інститутів співробітництва України та ЄС; стимулювання міжнародної проєктної активності територіальних громад. Щодо останньої рекомендації наведено типи актуальних для громад України

міжнародних проєктів – соціальних, прибуткових транскордонних, орієнтованих на вирішення спільних з закордонними партнерами проблем, інноваційних, проєктів міст-побратимів, а також проєктів територіальних громад, що орієнтовані на їх промоцію як нових територій зростання ЄС.

Результати досліджень автора щодо рекомендацій з удосконалення співробітництва територіальних громад України висвітлені у публікаціях [31; 227].

ВИСНОВКИ

У дисертації вміщено результати дослідження, які стосуються аналізу існуючих та розроблення нових підходів до вирішення актуального науково-прикладного завдання удосконалення співробітництва територіальних громад із врахуванням можливостей державної підтримки та участі громадських інститутів, зокрема щодо стимулювання міжнародної проєктної активності громад.

Отримані теоретико-методичні та практичні результати дозволяють зробити ряд висновків:

1. Використання ретроспективного аналізу дозволило здійснити систематизацію управлінсько-історичних передумов еволюції теорій розвитку територіальних громад, а саме: наявність природних прав громади на самостійне вирішення проблем (теорія вільної громади); формування можливостей розпоряджатися власністю (громадсько-господарська теорія); трансформацію розподілу повноважень між державою і громадою (теорія муніципального дуалізму); роль громад у розвитку суспільства (громадівська теорія); функціональність громади щодо забезпечення добробуту мешканців (теорія сервісної держави). Історичний аналіз підтвердив відповідність наукових поглядів українських ідеологів місцевого самоврядування (Ю. Панейко, М. Грушевський, В. Липинський, М. Драгоманов, І. Франко) європейським уявленням стосовно становлення інституту територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування та окреслив перспективи співробітництва українських громад з громадами європейських країн.

2. Завдяки узагальненню наявного наукового доробку з питань співробітництва територіальних громад, аналізу норм міжнародного й українського права, сформульовано зміст співробітництва територіальних громад як системи відносин, що виникають усередині громади та при взаємодії з зовнішнім середовищем і обґрунтовано теоретико-методичні основи інституційної взаємодії громад у процесі їх співробітництва, які передбачають формування системи відносин при різнорівневих взаємодіях з суб'єктами

внутрішнього (орган місцевого самоврядування, бізнес, громадськість, соціальні спільноти) та зовнішнього (інші територіальні громади, державна влада, громадські організації та об'єднання, міжнародні партнери) середовища. Подібний підхід до розуміння співробітництва територіальних громад відображає перспективи формування системи взаємодій громади на всіх інституційних рівнях. Така інтерпретація змісту співробітництва територіальних громад є новим баченням у теорії і практиці публічного управління в Україні.

3. Аналіз співробітництва територіальних громад України на основі вивчення реальних практик, статистики кількості та сфер укладення договорів дозволив сформулювати науково-методичні положення щодо визначення сутності сучасної територіальної громади на основі використання багатокритеріального підходу (місце в адміністративно-територіальному устрої держави; рівень спроможності; рівень соціальної взаємодії; способи волевиявлення населення), що дозволяє розглядати громаду як суспільний, економічний, політичний, управлінський, соціальний інститути та ідентифікувати співробітництво як інтеграційну складову в діяльнісній парадигмі громади. Запропоноване бачення окреслює потенціал співробітництва територіальних громад через диверсифікацію форм не лише для розв'язання гострих соціальних проблем, але й для реалізації проєктів розвитку.

4. У межах дослідження систематизовано механізми та інструменти державної підтримки співробітництва територіальних громад, які доцільно розділити за групами: *нормативно-правові* (закони та інші нормативно-правові документи), *організаційно-адміністративні* (ліцензії, квоти, обмеження, заборони, регламенти, інструкції), *інституційні* (форми представництва громад в органах влади), *економічні* (міжбюджетні трансфери, бюджетні субвенції, розподіл податків, пільги), *інформаційні* (рекомендації, методичні розробки, інформаційна підтримка співробітництва, аналітика). Це дозволило окреслити можливості держави у стимулюванні даного процесу, а саме: удосконалення

нормативно-правового забезпечення, збільшення бюджетного фінансування, налагодження статистики співробітництва громад, розвиток публічно-приватного партнерства. Рекомендації стосуються: необхідності публікування на рівні профільного міністерства систематичних даних по співробітництву громад, а також впровадження smart-порталів громад з даного напрямку; впровадження заходів з врегулювання юридичної реєстрації і фактичної господарської діяльності фізичних осіб-підприємців; кооперації в адмініструванні сплати податків; спільного управління, модернізації об'єктів комунальної власності; спільної оренди; формування проєктної активності щодо розбудови інфраструктури та її подальшої концесії.

5. Зважаючи на нові виклики розвитку територіальних громад в умовах російсько-української війни, проаналізовано сучасні практики їх взаємодії та розроблено науково-прикладні основи визначення пріоритетів співробітництва територіальних громад України в умовах нестабільності та зовнішніх небезпек, що враховують функціональність громад залежно від стану їх безпеки: якщо для громад з високим потенціалом небезпек актуальною є взаємодія, спрямована на збереження їх ресурсного потенціалу, то інтеграційна діяльність громад, що перебувають у відносно безпечному середовищі спрямовується на виконання соціально-гуманітарних, економічних, інноваційних завдань. Виявлено, що в умовах війни підвищується необхідність співробітництва громад, хоча в реальності даний процес уповільнився (кількість укладення договорів про співробітництво за лютий-липень 2022 року склала 56 % показника 2021 і 36 % 2019 року), оскільки громади опинились у різних умовах впливу бойових дій.

6. На основі узагальнення практики співробітництва територіальних громад обґрунтовано науково-прикладні основи державного стимулювання співробітництва територіальних громад в умовах воєнної економіки і повоєнного відновлення України, що передбачає здійснення класифікації громад за безпековим критерієм. Необхідним є затвердження методики оцінювання його ефективності за економічною, інституційною,

інфраструктурною та нематеріальною (поведінковою і ціннісною) складовими. При визначенні пріоритетів державного стимулювання співробітництва громад ключову роль відведено врахуванню активності самих громад, що має відображатися у профілі їх стійкості. Профіль стійкості включає концептуальну модель розвитку громади, пріоритети співробітництва та участі в національних проєктах відновлення України. Це дозволяє визначити стратегічні пріоритети розвитку територіальних громад, які слугуватимуть критеріями державного стимулювання їх співробітництва

7. Виходячи з недостатності участі громадських організацій у стимулюванні проєктної активності громад, розроблено організаційно-правові основи їх співробітництва з територіальними громадами, що відображають широкі функціональні можливості громадських інститутів у процесах співробітництва, які реалізуються шляхом регрантингу, благодійної діяльності, менторства, організаційної, освітньої, інформаційної, виконавчої, рекомендаційної діяльності, а також через їх посередництво в міжнародних взаємодіях. В умовах відсутності сталих практик партнерства інститутів громадянського суспільства з органами місцевого самоврядування сформульовано рекомендації щодо їх налагодження за участі органів державної й місцевої влади. Вказано на необхідність посилення громадськими інститутами регрантингової діяльності, пріоритетом якої має стати супровід територіальної громади у здобутті першого досвіду співробітництва (участь у конкурсах на «малі» гранти, формування грантової історії громади), а також підтримка проєктів, орієнтованих на соціально-демографічний потенціал (виховання дітей, розвиток молодіжного лідерства, підтримка жіночих ініціатив), екологічно-орієнтованих проєктів (#RaceToZero), проєктів, орієнтованих на підвищення фінансової спроможності громад.

8. Узагальнено основні правові, інституційно-організаційні та інформаційно-аналітичні зміни щодо співробітництва громад з урахуванням перспективи членства України в ЄС та розроблено рекомендації щодо активізації міжнародної проєктної діяльності територіальних громад України

в умовах євроінтеграції, що відрізняються включенням громадських інститутів у формування грантової історії громад та стимулювання участі громад в різних видах грантових проєктів – соціальних, транскордонних, інноваційних, орієнтованих на вирішення спільних проблем, орієнтованих на промоцію територіальних громад України як нових територій зростання ЄС. Також обґрунтована необхідність диверсифікації форм допомоги територіальним громадам України в рамках міжнародного співробітництва; розширення участі громад України в програмах ЄС, зокрема надання доступу до програми «Міжрегіональні інноваційні інвестиції»; активізації діяльності діючих інститутів співробітництва України та ЄС, особливо єврорегіонів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Актуальний перелік громад у районах бойових дій, на тимчасово окупованих та оточених територіях: Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15285> (дата звернення 17.07.2022).
2. Аналітика дня: Співробітництво громад як інструмент демократичного процесу: Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parlament.org.ua/2021/12/07/analitika-dnya-spivrobitnitstvo-gromad-yak-instrument-demokratichnogo-protsesu/> (дата звернення 7.12.2021).
3. Аналітичний звіт щодо практики використання потенційними суб'єктами співробітництва примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад; Інститут громадянського суспільства. Київ, 2016. URL: https://www.minregion.gov.ua/wpcontent/uploads/2017/06/Analit_Zvit_Spivrobitn.pdf (дата звернення 7.12.2021).
4. Андрусяк Т. Юрій Панейко та його вклад у розвиток української правової думки. *Місцева влада й самоврядування в Україні та державах світу: історія та сучасність (аспекти права). На вшанування пам'яті проф. Юрія Панейка*: матеріали Шостої Всеукраїнської науково-теоретичної Інтернет-конференції. Вип. 6. ІНПП НУ «Львівська політехніка». Львів: Ліга-Прес, 2017. С. 5–12.
5. Балабаєва З., Пономарьов В. Теорії місцевого самоврядування як джерело пошуку його майбутніх моделей. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. Вип. 1. С. 9–14.
6. Балдич Н., Гринчук Н., Ходько Н. та ін. Місцевий економічний розвиток: моделі, ресурси та інструменти фінансування. Бюджетні інструменти фінансування МЕР: Практичний посібник (Частина 2). Федерація канадських муніципалітетів. Проєкт міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/602/PLEDDG_LED_Finance_Guide_Part_2.pdf (дата звернення 17.02.2021).

7. Бейко О. В. Механізми вдосконалення управління на місцевому рівні та наближення його до європейських стандартів. *Державне управління: теорія та практика*: електрон. наук. фах. вид. 2005. № 1. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej1/index.html> (дата звернення 08.09.2021).

8. Практичний poradnik для представників органів місцевого самоврядування по налагодженню співробітництва територіальних громад. USAID, Проєкт «Говерла». URL: https://decentralization.gov.ua/library?year=&library_category=&library_source=&library_theme=2&library_type=&library_name= (дата звернення 18.07.2022).

9. Біль М. М., Лещук І. В. Методичні підходи до аналізу людського потенціалу територіальної громади. *Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво*. 2019. № 3. С. 203–208.

10. Бобровська О. Ю. Ресурсна теорія в проєкції на розвиток територіальних громад. *Публічне адміністрування: теорія та практика*: електрон. зб. наук. пр. 2018. Вип. 1(19). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-01\(19\)/14.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-01(19)/14.pdf) (дата звернення 02.08.2020).

11. Богуславець М. Закон про відбудову регіонів: полюси зростання чи території відновлення. *Економічна правда*, 27 липня 2022 р. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/07/27/689679> (дата звернення 11.09.2022).

12. Борова Г. Звіт за результатами експертного аналітичного дослідження питань співпраці громад Львівської області. USAID. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/939/%D0%97%D0%B2%D1%96%D1%82.pdf> (дата звернення 11.09.2022).

13. Борщевський В., Матвєєв Є., Куропась І., Микита О. Територіальні громади в умовах воєнного стану: як забезпечити ефективне управління в контексті пріоритетів повоєнного розвитку. *Громадський простір*, 29 квітня 2022 р. URL: <https://www.prostir.ua/?news=terytorialni-hromady-v-umovah-vojennoho-stanu-yak-zabezpechyty-efektyvne-upravlinnya-v-konteksti-priorytetiv-povojennoho-rozvytku> (дата звернення 11.09.2022).

14. Бюджети територіальних громад України: U-LEAD з Європою. URL: https://public.tableau.com/app/profile/ulead/viz/_16360623127390/sheet0 (дата звернення 11.09.2022).

15. Бюджетний кодекс України: Закон від 8.07.2010 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2456-17> (дата звернення 21.06.2020).

16. Васильєва Н. В., Гринчук Н. М., Дерун Т. М., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади: навч. посіб. К., 2017. 119 с.

17. Васильців Т. Г., Мульська О. П., Шопська Ю. К. Засоби фінансового контролю розвитку об'єднаних територіальних громад. *Регіональна економіка*. 2021. №1 (99). С. 81-90.

18. Вдовичин І. Питання самоврядування в політико-правових поглядах В. Липинського. *Місцева влада й самоврядування в Україні та державах світу: історія та сучасність (аспекти права). На вшанування пам'яті проф. Юрія Панейка: матеріали Шостої Всеукраїнської науково-теоретичної Інтернет-конференції*. Вип. 6, ІНПП НУ «Львівська політехніка». Львів: Ліга-Прес, 2017. С. 21–25.

19. Випалена земля – не метафора: як війна вбиває ґрунти. URL: <http://www.mukachevo.net/ua/news/view/4005839> (дата звернення 20.02.2023).

20. Відкритий лист до міжнародних донорів та неурядових організацій, які хочуть щиро допомогти Україні: *Громадський простір*, 31 серпня 2022 р. URL: <https://www.prostir.ua/?news=vidkrytyj-lyst-do-mizhnarodnyh-donoriv-ta-neuryadovyh-orhanizatsij-yaki-hochut-schyro-dopomohty-ukrajini> (дата звернення 20.02.2023).

21. Галич О. А., Мороз С. Е., Калашник О. В. Регіональні аспекти розвитку малого бізнесу і роль закладів вищої освіти у формуванні підприємницьких компетенцій. *Вісник Черкаського університету. Серія «Педагогічні науки»*. 2018. Вип. 8. С. 49-55.

22. Гірняк М. В. Європейська хартія місцевого самоврядування – джерело конституційного права України. *Наукові записки*. Том 53. Юридичні науки. 2006. С. 181–185.

23. 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 24.08.2021).

24. Глазов О. М. Роль держави у стимулюванні та вдосконаленні співробітництва територіальних громад в Україні. *Вісник Хмельницького національного університету. Серія економічні науки*. 2022. № 2. Т. 2. С. 54–58. URL: <http://journals.khnu.km.ua/vestnik/?p=13825> (дата звернення 24.12.2022).

25. Глазов О. М. Ідентифікація управлінсько-історичних передумов становлення інституту територіальних громад. *Український журнал прикладної економіки та техніки*. 2022. Т. 7. № 1. С. 168–173.

26. Глазов О. М. Методико-прикладні засади співпраці територіальних громад. *Modeling The Development of the Economics Systems*. 2022. № 2. С. 161–166.

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

28. Глазов О. М. Практика співробітництва територіальних громад в Україні: висновки для вдосконалення механізмів управління економікою на місцевому рівні. *Матер. VIII міжнар. наук.-практ. конфер. «Економіко-правові аспекти господарювання: сучасний стан, ефективність та перспективи»*. (Одеса, 23-24 вересня 2022 р.). Одеса, 2022. С. 63-66. URL: http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/16380/1/%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%84_%D0%9E%D0%B4%D0%B5%D1%81%D1%81%D0%B0.pdf (дата звернення 24.12.2022).

29. Глазов О. М. Практика співробітництва територіальних громад в умовах децентралізації. *Бізнес інформ*. 2022. № 7. С. 74-78. URL:

https://www.business-inform.net/export_pdf/business-inform-2022-7_0-pages-74_78.pdf (дата звернення 24.12.2022).

30. Глазов О. М., Лозинська Т. М. Роль інститутів громадянського суспільства у забезпеченні співробітництва територіальних громад. *Електронне наукове видання «Публічне адміністрування та національна безпека»*. 2023. Випуск 1(31). URL: <https://www.inter-pauka.com/uploads/public/16776671341226.pdf> (дата звернення 20.03.2023).

31. Глазов О. М. Роль держави у стимулюванні та вдосконаленні співробітництва територіальних громад в Україні. *Зб. тез доп. міжнар. наук.-практ. конфер. «Актуальні питання економіки, обліку, фінансів та права: теорія та практика»*. Полтава: ЦФЕНД, 2022. С. 45–47.

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

33. Граб С. Політико-правові погляди В. Липинського та М. Драгоманова про місцеве самоврядування в Україні. *Місцева влада й самоврядування в Україні та державах світу: історія та сучасність (аспекти права)*. На вшанування пам'яті проф. Юрія Панейка: матеріали Шостої Всеукраїнської науково-теоретичної Інтернет-конференції. Вип., ІНПП НУ «Львівська політехніка». Львів: Ліга-Прес, 2017. С. 25–30.

34. Грицаєнко М. І. Місце соціального капіталу у формуванні та об'єднанні територіальних громад. *Бізнес Інформ*. 2017. № 8. С. 116–123.

35. Грицаєнко М. І. Соціальний капітал територіальних громад та їх об'єднань. *Modern Economics*. 2017. № 4. С. 63-74. URL: <https://modecon.mnau.edu.ua/issue/4-2017/UKR/grytsaenko.pdf> (дата звернення 11.03.2021).

36. Громади можуть швидко отримати роз'яснення експертів з питань місцевих фінансів: створена спеціальна консультативна група: Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14691> (дата звернення 01.08.2022).

37. Громади України у 2031 році – песимістичні сценарії розвитку: *Громадський простір*, 25 травня 2021р. URL: <https://www.prostir.ua/?news=hromady-ukrajiny-u-2031-rotsi-pesymistychni-stsenariji-rozvytku> (дата звернення 11.07.2021).

38. Грушевський М. С. Ілюстрована Історія України. Київ; Відень: Дніпр. Союз Спожив. Союзів України «Дніпросоюз», 1921. 575 с.

39. Губа М. І., Карташова О. Г. Розвиток сільських територій через публічно – приватне партнерство. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1414> (дата звернення 07.05.2022).

40. Дегтярьова І. Теорії регіонального розвитку та їх еволюція як основа сучасного регіонального управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. № 4. С. 141–148.

41. Державна політика перехідного періоду: Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України. URL: <https://minre.gov.ua/project/derzhavna-polityka-perehidnogo-periodu> (дата звернення 12.02.2023).

42. 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 11.07.2021).

43. Децентралізація в Україні. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/768/22-10-2021_book-ua.pdf (дата звернення 17.07.2022).

44. 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.

45. Децентралізація та міжнародне співробітництво ОТГ: виклики та шляхи покращення: Вокс Україна, 30 листопада 2020 р. URL:

<https://voxukraine.org/detsentralizatsiya-ta-mizhnarodne-spivrobitnitstvo-otg-vikliki-ta-shlyahi-pokrashheniya/> (дата звернення 17.07.2022).

46. Деякі питання організації роботи ОМС в умовах воєнного стану. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14666> (дата звернення 17.05.2023).

47. Томілін О. О., Галич О. А. Економічні аспекти розвитку міжгалузевих відносин в аграрній сфері: монографія. Полтава: ПДАА, 2016. 176 с.

48. Екстрені програми у відповідь на війну: House of Europe. URL: <https://www.houseofeurope.org.ua/programme/emergency-war-response> (дата звернення 11.04.2023).

49. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1508-18> (дата звернення 11.04.2021).

50. Захарченко О. Соціальний капітал як чинник взаємодії громадянського суспільства та місцевого самоврядування. *Наукові записки НаУКМА. Політичні науки*. 2005. Том 45. С. 32-38.

51. Звіт про внутрішнє переміщення в Україні. Опитування загального населення. Раунд 7. 23.07.2022. МОМ, ООН. URL: https://displacement.iom.int/sites/default/files/public/reports/IOM_Gen%20Pop%20Report_R7_final%20UKR.pdf (дата звернення 19.09.2022).

52. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз. К.: Основи, 1996. 420 с.

53. Зміцнення спроможності територіальних громад на основі ефективного використання ендегенного потенціалу: монографія; Ірина Гринчишин та ін. Львів: Ін-т регіон. дослідж. ім. М. І. Долишнього НАН України, 2019. 299 с.

54. Інститути громадянського суспільства та інститут громадських організацій в Україні: теоретико-методологічні та нормопроектні аспекти. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_20126 (дата звернення 19.01.2023).

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

56. Карта руйнувань: ГО «Антикорупційний штаб». URL: <https://reukraine.shtab.net/> (дата звернення 29.04.2023).

57. Кашлакова А. І. Система управління талантами на державній службі: сутність та необхідність впровадження в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 9. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/9_2020/55.pdf (дата звернення 26.06.2021).

58. Кириченко Ю. М. Територіальна громада як базовий елемент системи місцевого самоврядування України: теоретичне визначення. *Форум права*. 2012. № 4. С. 451–457.

59. Ковалик В. В., Стрільчук Л. В. Реформування органів виконавчої влади в контексті реалізації адміністративної реформи. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2015. № 11. С. 86–90.

60. Кожушко С. Взаємодія як філософське й психологічне поняття. *Освіта регіону*. 2013. Вип. 4. URL: <http://socialscience.com.ua/article/1221> (дата звернення 26.06.2021).

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

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

63. 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.

64. 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 26.06.2021).

65. Котковський В. Р. Інститут місцевого самоврядування: проблеми становлення та розвитку. *Державне будівництво*. 2016. № 1. URL: [DeBu_2016_1_16.pdf](#) (дата звернення 26.06.2021).

66. Лазор О., Михайлишин Л. Місцеве управління: понятійно-категорійний апарат. *Демократичне врядування*. 2009. Вип. 3. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik3/fail/+Lazor.pdf (дата звернення 26.06.2021).

67. Лайко О. І., Капітанець С. В., Чехович З. В. Реалізація цілей сталого розвитку міст і громад на засадах глокалізації. *Сталий розвиток економіки*. 2018. № 4(41). С. 81–90.

68. Левченко О., Величко Н., Ковшун Л. Партисипативний підхід та практики на рівні громади: посібник для громадських активістів та всіх зацікавлених. Херсон, 2018. 28 с.

69. 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.

70. 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 16.11.2021).

71. Лозинська Т. М. Оцінка вигід і втрачених можливостей розвитку міст обласного значення в процесі децентралізації управління. *Наукові розробки, передові технології, інновації*: наукові статті V Міжнародної науково-практичної конференції. Prague: Nemoros s.r.o. 2019. С. 140–149.

72. Ігнат О., Маматова Т. співробітництво територіальних громад задля забезпечення стійкості та сталого розвитку. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2022. С. 109-116. № 5 (49). URL: https://ir.nmu.org.ua/bitstream/handle/123456789/162937/Mamatova_03.pdf?sequence=1 (дата звернення 17.11.2022).

73. Матвійчук А. В. Самоврядні організації: еволюція становлення і теоретичного осмислення. *Вісник Донецького національного університету імені Василя Стуса*. Серія політичні науки. 2021. С. 8–24.

74. Матеріали робочої групи «Аудит збитків, понесених внаслідок війни»; Проект Плану відновлення України. Національна рада з відновлення України від наслідків війни, липень 2022. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/audit-of-war-damage.pdf> (дата звернення 12.01.2023).

75. Матеріали робочої групи «Будівництво, містобудування, модернізація міст та регіонів України»; Проект Плану відновлення України. Національна рада з відновлення України від наслідків війни, Ллпень 2022. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/construction-urban-planning-modernization-of-cities-and-regions.pdf> (дата звернення 12.01.2023).

76. Матеріали робочої групи «Відновлення та розбудова інфраструктури»; Проект Плану відновлення України. Національна рада з відновлення України від наслідків війни, липень 2022. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/restoration-and-development-of-infrastructure.pdf> (дата звернення 12.01.2023).

77. Месюк М. П. Взаємодія інститутів влади та громадянського суспільства в Україні у контексті євроінтеграційних процесів. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 8. С. 87-93.

78. Методичні рекомендації щодо оцінки рівня спроможності територіальних громад. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/478/%D0%A0%D0>

[%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%97.pdf](#) (дата звернення 12.01.2023).

79. Методичні рекомендації щодо практичного використання примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад. URL: https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/06/Metod_recomend_spivrobit.pdf (дата звернення 12.01.2023).

80. Методичні рекомендації щодо практичного застосування положень Закону України «Про співробітництво територіальних громад» в частині організації та юридичного оформлення співробітництва. Київ, 2017. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2015/12/Metodychka.pdf> (дата звернення 22.08.2022).

81. Михайлишин Л. М. Місцеве самоврядування в Україні: виникнення, розвиток та сучасні проблеми. *Ефективність державного управління*. 2005. Вип. 9. С. 391–396.

82. Міжнародна хартія про охорону історичних міст (Вашингтонська хартія). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_761#Text (дата звернення 22.08.2022).

83. Про засади адміністративно-територіального устрою: проєкт Закону України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=679 (дата звернення 22.08.2022).

84. Мінрегіон розпочав відбір проєктів, які фінансуватимуться в межах «Програми з відновлення України». URL: <https://www.minregion.gov.ua/anounces/minregion-rozpochav-vidbir-proyektiv-yaki-finansuvatymutsya-v-mezhah-programy-z-vidnovlennya-ukrayiny/> (дата звернення 21.02.2023).

85. Місцевий економічний розвиток: моделі, ресурси та інструменти фінансування: практичний посібник. Частина 1. Федерація канадських муніципалітетів, проєкт міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст». 2020. 104 с. URL:

https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/601/PLEDDG_LED_Finance_Guide_Part_1.pdf (дата звернення 14.07.2022).

86. Місцеві бюджети: open budget. URL: <https://openbudget.gov.ua/local-budget?id=260000000000> (дата звернення 14.07.2022).

87. Місюк М. В., Бец Б. Б. Методичний підхід до оцінки ефективності використання ресурсів об'єднаних територіальних громад. *Інноваційна економіка*. 2019. № 3-4. С. 100-107.

88. Моделі місцевого економічного розвитку: успішні практики /За ред. Слобожана О. В.; Асоціація міст України, USAID. Київ, 2019. 141 с. URL: <https://auc.org.ua/sites/default/files/library/dinaprintweb.pdf> (дата звернення 14.07.2022).

89. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. URL: https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring#main_info (дата звернення 14.07.2022).

90. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/800/10.01.2022.pdf> (дата звернення 14.07.2022).

91. Мороз О. Ю. Територіальна громада: сутність, становлення та сучасні українські реалії. *Демократичне врядування*. 2008. Вип. 2. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik2/fail/Moroz.pdf (дата звернення 14.07.2022).

92. Навіщо децентралізація? URL: <https://decentralization.gov.ua/about> (дата звернення 14.07.2022).

93. Наконечний В. В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 1. С. 283–289.

94. Національна мережа розвитку локальної філантропії. URL: <https://philanthropy.com.ua/> (дата звернення 16.07.2022).

95. Небрат В. В. Теоретичні основи дослідження інституційної трансформації економіки. *Економічна теорія*. 2017. № 2. С. 34–49.

96. Нова регіональна політика України: що зміниться в законодавстві. URL:

https://lb.ua/blog/observatory_democracy/522307_nova_regionalna_politika_ukraini.html (дата звернення 16.12.2022).

97. Носань Н. С., Кусяка М. О. Оцінка ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. *Економіка та суспільство*. 2021. № 26. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/372> (дата звернення 17.12.2022).

98. Огороднік О., Онищенко В. Єднання міст проти війни: що таке побратимство, і як його встановити. URL: <https://zn.ua/ukr/internal/jednannja-mist-proti-vijni-shcho-take-pobratimstvo-i-jak-joho-vstanoviti-.html> (дата звернення 17.01.2023).

99. Оновлено показники моніторингу та оцінки ефективності діяльності голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/onovleno-pokazniki-monitoringu-ta-ocinki-efektivnosti-diyalnosti-goliv-oblasnih-kiyivskoyi-ta-sevastopolskoyi-miskih-derzhavnih-administracij> (дата звернення 17.01.2023).

100. Організація співробітництва територіальних громад в Україні: практичний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/11/Organizatsiya-spivrobitnitstva-teritorialnih-gromad-v-Ukrayini.pdf> (дата звернення 17.11.2022).

101. Остапенко О. Децентралізація чи федералізація – оптимальний шлях реформування публічної влади в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 4. С. 26–29.

102. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Львів: Літопис, 2002. 196 с.

103. Партнерство між міськими та сільськими територіальними громадами як ефективний інструмент місцевого економічного розвитку:

Інститут громадянського суспільства. URL: <https://www.csi.org.ua/projects/partnerstvo-mizh-miskymy-ta-silskymy-terytorialnymy-gromadamy-yak-efektyvnyj-instrument-miscevogo-ekonomichnogo-rozvytku/> (дата звернення 18.11.2022).

104. Перелік програм, конкурсів та грантів із залученням міжнародної технічної допомоги. URL: <https://zakarpat-rada.gov.ua/wp-content/uploads/2021/05/Inozemni-dzherela-finans.-proiektiv-v-Ukraini.pdf> (дата звернення 28.01.2023).

105. Петришин О. В., Петришин О. О. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування в контексті євроінтеграційних процесів в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 1. С. 84–91.

106. Пилипів В., Венцель В. Чи можливо децентралізувати адміністрування місцевих податків та зборів. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15051> (дата звернення 05.10.2022).

107. Питання запровадження та забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.02.2022 № 181-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/181-2022-%D1%80#Text> (дата звернення 05.10.2022).

108. Пінчук І. В. Децентралізація публічної влади як головний фактор для забезпечення сталого розвитку України: пошук спільних векторів. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право: збірник наукових праць*. 2016. № 1/2(29/30). С. 123–13

109. Пісоцький В. Зміст та основні складові розвитку територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2014. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2014_1_22 (дата звернення 15.03.2021).

110. План відновлення України. URL: <https://recovery.gov.ua/> (дата звернення 28.01.2023).

111. План соціального менеджменту і План залучення зацікавлених сторін. Надзвичайна кредитна програма для відновлення України. URL: https://minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/03/SMP_SEP_2016_ukr_full-text.pdf (дата звернення 16.03.2021).

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

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

114. Попова К. Г. Теоретизація основ місцевого самоврядування в аспекті сучасних управлінських реформ. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 4. С. 290–297.

115. Посібник зі співробітництва територіальних громад у сфері адміністративних послуг. Збірник практик та рекомендацій для ЦНАП / U-LEAD з Європою. URL: <https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2020/07/MMS.pdf> (дата звернення 09.04.2022).

116. Практичний коментар Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 № 1508-VII; Інститут громадянського суспільства. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2015/12/komentar.pdf> (дата звернення 09.04.2022).

117. Практичний poradnik для представників органів місцевого самоврядування по налагодженню співробітництва територіальних громад; USAID «ГОВЕРЛА». URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14956> (дата звернення 19.10.2022).

118. Президент підписав закони, які стимулюють створення в Україні індустріальних парків. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15227> (дата звернення 02.10.2021).

119. Приліпко С. М. Міжнародний досвід публічного управління інфраструктурними проектами на державному і місцевому рівнях на основі

укладення концесійних договорів. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 12. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/12_2019/4.pdf (дата звернення 02.10.2021).

120. Прихисток. Прихисти своїх. URL: <https://prykhystok.gov.ua/> (дата звернення 02.02.2023).

121. Приходько Х. В. Міжмуніципальне співробітництво: процесуально-правовий аспект. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право*. 2011. Вип. 1. С. 149–158.

122. 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 12.12.2020).

123. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/64/2022> (дата звернення 12.12.2022).

124. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> (дата звернення 12.12.2022).

125. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 № 79-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19#Text> (дата звернення 04.02.2022).

126. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій: Закон України від 09.07.2022 № 2389-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-IX#Text> (дата звернення 14.12.2022).

127. Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.01.2020 № 34. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-metodiki-formuvannya-spromozhnih-teritorialnih-gromad-i240120-34> (дата звернення 14.12.2022).

128. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> (дата звернення 14.12.2022).

129. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення 14.12.2022).

130. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5.02.2015 № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/156-19> (дата звернення 14.12.2022).

131. Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2021-2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.2021 № 408. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/408-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення 15.12.2022).

132. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 5.08.2020 № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення 15.12.2022).

133. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення 15.12.2022).

134. Про затвердження Положення про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президенті України: Указ Президента України від 4.03.2021 №89/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/892021-37105> (дата звернення 15.12.2022).

135. 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 18.09.2021).

136. Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 15.08.2014 № 225. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1065-14#Text> (дата звернення 27.09.2021).

137. Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 27.08.2014 № 233. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0233858-14#Text> (дата звернення 17.10.2021).

138. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 21.11.2002 № 228-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-15#Text> (дата звернення 17.10.2021).

139. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 № 1906-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text> (дата звернення 27.10.2021).

140. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 04.11.2021).

141. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9.04.1999 № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення 04.11.2021).

142. Про Національну раду з відновлення України від наслідків війни. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/nacionalna-rada-z-vidnovlennya-ukrayini-vid-naslidkiv-vijni/pro-nacionalnu-radu-z-vidnovlennya-ukrayini-vid-naslidkiv-vijni> (дата звернення 04.02.2023).

143. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки: Указ Президента України від

27.09.2021 № 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text> (дата звернення 04.11.2022).

144. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 № 2625-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text> (дата звернення 14.10.2022).

145. Про основи національного спротиву: Закон України від 16.07.2021 № 702-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text> (дата звернення 14.10.2022).

146. Про офіційну статистику: Закон України від 16.08.2022 № 2524-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2524-20#Text> (дата звернення 14.10.2022).

147. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення 12.10.2021).

148. Місцевий розвиток орієнтований на громаду. URL: <http://cba.org.ua/ua/pro-nas/proekt-cba> (дата звернення 12.10.2021).

149. Про реалізацію експериментального проекту щодо проведення щокварталу моніторингу та оцінки ефективності діяльності голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.01.2020 № 35. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/35-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення 22.11.2021).

150. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення 22.11.2021).

151. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення 27.11.2021).

152. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження

Кабінету Міністрів України від 1.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення 27.11.2021).

153. Про Східне Партнерство: Національна платформа Форуму громадянського суспільства Східного Партнерства. URL: <http://eap-csf.org.ua/en/holovna-english/> (дата звернення 07.12.2022).

154. Переосмислення деокупаційної політики України в рамках гібридної війни Росії проти України; міжнародний фонд «Відродження». URL: [https://www.academia.edu/448669322%](https://www.academia.edu/448669322%22) (дата звернення 07.12.2022).

155. Програма раннього відновлення України: ПРООН Україна. URL: <http://surl.li/crqc> (дата звернення 07.12.2022).

156. Програма релокації підприємств: Фонд державного майна України. URL: <https://www.spfu.gov.ua/ua/news/8717.html> (дата звернення 09.11.2022).

157. Проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва територіальних громад. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67710 (дата звернення 09.11.2022).

158. Проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=7269&skl=10 (дата звернення 09.01.2023).

159. Проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72449 (дата звернення 09.01.2023).

160. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986 (дата звернення 09.01.2023).

161. Проект Закону про саморегулівні організації. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/38927> (дата звернення 09.01.2023).

162. Проект Закону про службу в органах місцевого самоврядування. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73563 (дата звернення 09.01.2023).

163. Проект Постанови про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо унормування діяльності та державної реєстрації громадських організацій. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=75438 (дата звернення 09.03.2023).

164. Проект технічної допомоги кінцевим бенефіціарам Надзвичайної кредитної програми для відновлення України та Програми з відновлення України: ПРООН в Україні. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/projects/technical-assistance-project-support-ukraine-early-recovery-and-ukraine-recovery-programmes> (дата звернення 09.03.2023).

165. Професійне навчання: Національне агентство України з питань державної служби. URL: <https://pdp.nacs.gov.ua/courses> (дата звернення 06.02.2023).

166. Рада Європи. Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні. URL: <https://www.slg-coe.org.ua/> (дата звернення 06.12.2022).

167. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад / Міністерство розвитку громад та територій України. URL: <https://data.gov.ua/dataset/912c1ea4-38ea-4648-8306-59fc1df8b51b> (дата звернення 06.02.2023).

168. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 18.04.2012 № 606: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2020 № 1336. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-postanovi-a1336> (дата звернення 02.02.2022).

169. Ременяк О. В. До питання децентралізації та федералізації в Україні. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету: серія: Право*. Т. 1. Вип. 47. 2017. С. 47–49.

170. Реформа децентралізації. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi> (дата звернення 02.02.2022).

171. Розвиток місцевого самоврядування. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/> (дата звернення 02.09.2022).

172. Роціна О. План «перезапуску України» може включати скорочення міністерств: *Українська правда*, 30 червня 2022 р. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2022/06/30/7355511/> (дата звернення 02.10.2022).

173. Седляр Ю. О., Кравченко Н. В. Міждержавне співробітництво: концептуальні засади дослідження та підходи до класифікації. *S.P.A.C.E. Society, Politics, Administration in Central Europe*: електронний науково-практичний журнал. Одеса, 2017. Вип. 3. С. 72–76.

174. Селіванов С. В., Кашлакова А. І., Обушна Н. І. Е-learning як інноваційний інструмент системи управління талантами на державній службі: теоретико-прикладний аспект. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2021. Вип. 22. С. 29-35.

175. Сергієнко А. Державна підтримка добровільного об'єднання територіальних громад. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 6. С. 178–182.

176. Сергієнко Є. В. Взаємодія територіальних громад в Україні: теоретико-методологічний аспект. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління*. 2011. Вип. 4. С. 464–473.

177. Сидоренко Н. Ефективність діяльності органів місцевого самоврядування у сфері міжнародного співробітництва. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2011. № 1(12). URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_01\(12\)/12snosms.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_01(12)/12snosms.pdf) (дата звернення 03.10.2022).

178. Сірик З. О. Ефективність використання механізмів співробітництва територіальних громад в умовах децентралізації влади. *Регіональна економіка*. 2020. № 2(96). С. 17–32.

179. Сірик З. О. Проблеми та можливості співробітництва територіальних громад України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 16. С. 102–107.

180. Сірик З. О. Шляхи використання зарубіжного досвіду міжмуніципального інвестиційного співробітництва. *Проблеми економіки*. 2018. № 1. С. 15–21.

181. Собкевич О. Огляд реалізації програми релокації підприємств в Україні. *Національний інститут стратегічних досліджень*. URL: <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/ohlyad-realizatsiyi-prohramy-relokatsiyi-pidpryyemstv-v-ukrayini> (дата звернення 13.10.2022).

182. Сороковський В., Лазненко Д. Рекомендації щодо визначення внесків громад-учасниць для цілей договору про співробітництво територіальних громад (у варіанті спільного фінансування комунального підприємства); DESPRO. К., 2016. URL: [http://despro.org.ua/upload/medialibrary/Recomendacii_vnesok%20u%20dogovir%20STG_DESPRO_2016%20\(3\).pdf](http://despro.org.ua/upload/medialibrary/Recomendacii_vnesok%20u%20dogovir%20STG_DESPRO_2016%20(3).pdf) (дата звернення 13.10.2022).

183. Співпраця з міжнародними фінансовими організаціями. URL: <https://bank.gov.ua/ua/about/international/financial-institutions> (дата звернення 15.10.2022).

184. Співробітництво: Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970-1980). URL: <http://sum.in.ua/s/spivrobitnyctvo> (дата звернення 25.10.2021).

185. Співробітництво громад. URL: <https://decentralization.gov.ua/cooperation> (дата звернення 25.10.2021).

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

187. Стан соціального капіталу в громадах України: умови формування та розвитку. URL: <https://samoorg.com.ua/blog/2017/12/27/stan-sotsialnogo-kapitalu-v-gromadah-ukrayini-umovi-formuvannya-ta-rozvitku/> (дата звернення 25.10.2021).

188. Сторонянська І. З., Беновська Л. Я. Орієнтація на управління активами територіальних громад: теоретичні підходи. *Регіональна економіка*. 2020. № 1(95). С. 5-13.

189. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія; за ред. Кравціва В. С., Сторонянської І. З. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України, 2020. 531 с.

190. Терлюк О. Державна теорія самоврядування Юрія Панейка: штрихи до проблеми. *Місцева влада й самоврядування в Україні та державах світу: історія та сучасність (аспекти права). На вшанування пам'яті проф. Юрія Панейка*: матеріали Шостої Всеукраїнської науково-теоретичної Інтернет-конференції. Вип. 6. ІНПП НУ «Львівська політехніка». Львів: Ліга-Прес, 2017. С. 18–20.

191. Тимечко І. Р. Територіальна громада у транскордонному просторі: чинники, закономірності, пріоритети розвитку: монографія. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України», 2019. 444 с.

192. Тищенко К. М. Поняття та основні теорії походження місцевого самоврядування. *Державне будівництво*. 2009. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_1_21 (дата звернення 15.11.2021).

193. Ткачук А. Що і як має змінюватися на регіональному та місцевому рівнях управління в зв'язку з набуттям Україною кандидатства до ЄС? Неформальні міркування: Інститут Громадянського Суспільства. URL: <https://www.csi.org.ua/news/shho-i-yak-maye-zminyuvatysya-na-regionalnomu-ta-miscevomu-rivnyah-upravlinnya-v-zvyazku-z-nabuttyam-ukrayinoyu-kandydatstva-do-yes-neformalni-mirkuvannya/> (дата звернення 15.11.2021).

194. 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 15.11.2021).

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

196. Українська сторона. Платформа громадянського суспільства Україна-ЄС. URL: <https://eu-ua-csp.org.ua/what-is-eu-ua-csp/> (дата звернення 16.10.2022).

197. Фонди відновлення України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/fondi-vidnovlennya-ukrayini> (дата звернення 16.02.2023).

198. Франко І. Я. Що таке громада і чим вона повинна бути? Збірник творів: у 50 т. К.: Наук. думка, 1985. Т. 44. Кн. 1. 518 с.

199. Хріпливець Д. Є. Теоретичні засади моделей місцевого самоврядування. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 9. С. 11–14.

200. 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 16.08.2022).

201. Черниш Я. Перспективи розвитку місцевого самоврядування. *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. К., 2010. Вип. 20. С. 265–272.

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

203. Шульга А. А., Краснянська О. В. Історичний аналіз виникнення та формування територіальних громад на теренах сучасної України. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. Серія: Державне управління. 2017. Т. 290. Вип. 278. С. 133–139.

204. Як співпрацюють громади Львівщини – експертний аналіз. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14939> (дата звернення 16.08.2022).

205. Bank Danych Lokalnych: Główny Urząd Statystyczny. URL: <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start> (дата звернення 17.08.2022).

206. Bokac-Lindell S. Is There Any End to the Ukraine War in Sight? / Spencer Bokac-Lindell: The New York Times, 10.08.2022. URL: <https://www.nytimes.com/2022/08/10/opinion/is-there-any-end-to-the-ukraine-war-in-sight.html> (дата звернення 17.08.2022).

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

208. From the patronage of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. URL: <https://www.cities4cities.eu/Identity/Account/Login?ReturnUrl=%2F> (дата звернення 18.09.2022).

209. Commission Regulation (EU) No 557/2013 of 17 June 2013 implementing Regulation (EC) No 223/2009 of the European Parliament and of the Council on European Statistics as regards access to confidential data for scientific purposes and repealing Commission Regulation (EC) No 831/2002 Text with EEA

relevance: EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0557> (дата звернення 18.09.2022).

210. Community philanthropy and #ShiftThePower. URL: <https://globalfundcommunityfoundations.org/what-we-stand-for/shiftthepower/> (дата звернення 19.09.2022).

211. Danube Region Programme 2021-2027. URL: <https://www.interreg-danube.eu/> (дата звернення 19.09.2022).

212. Data and resources: IOM in Ukraine. URL: <https://ukraine.iom.int/data-and-resources> (дата звернення 22.10.2022).

213. Decentralisation: European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/glossary/decentralisation_en (дата звернення 22.10.2022).

214. Długosz D. Obywatele współdecydują: Przewodnik po partycypacji społecznej. Warszawa: Stowarzyszenie Forum na Rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, 2005. S. 24–25.

215. Draft Programme PL-UA 2021-2027 English version: Report on the public consultations of the Interreg NEXT Programme Poland-Ukraine 2021-2027. URL: <https://www.pbu2020.eu/en/news/2633> (дата звернення 22.10.2022).

216. Eastern Partnership – Focusing on key priorities and deliverables: Joint staff working document. European Commission, Brussels. URL: http://eap-csf.org.ua/wp-content/uploads/2017/02/PDF2_Eng.pdf (дата звернення 22.10.2022).

217. Energy: S3 Thematic Platforms. URL: <https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/s3penergy> (дата звернення 20.10.2022).

218. Enter our universe of twinning! URL: <http://www.twinning.org/en/page/enter-our-universe-of-twinning#.Yyc1-XZBxPY> (дата звернення 20.10.2022).

219. EU Commission's Recommendations for Ukraine's EU candidate status: The European External Action Service (EEAS). URL: <https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu-commissions->

[recommendations-ukraines-eu-candidate-status_en?s=232](#) (дата звернення 24.07.2022).

220. European Charter of Local Self-Government. ETS No 122. Strasbourg, 15/10/198. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122> (дата звернення 24.07.2022).

221. European Regional Development Fund and Cohesion Fund 2021-2027. URL: https://esifa.eu/wp-content/uploads/2019/06/European-Regional-Development-Fund-and-Cohesion-Fund-2021_2027.pdf (дата звернення 25.07.2022).

222. Gorb O. Development of Complex Approach to Defining the Notion «Sustainable Development of Rural Territories». *Forum Scientiae Oeconomia*. 2017. Vol. 5(2). P. 87-99.

223. Gorb O., Rębilas R., Aranchiy V., Yasnolob I., Boiko S., Padalka V. Strengthening competitiveness of the national economy by enhancing energy efficiency and diversifying energy supply sources in rural areas. *Journal of Environmental Management & Tourism*. 2020. Vol. 11, Iss. 5. P. 1114-1123.

224. Government support to Ukraine: Type of assistance, € billion. URL: https://app.23degrees.io/view/tAuBi41LxvWwKZex-bar-stacked-horizontal-figure-2_csv_final (дата звернення 21.08.2022).

225. GROMADA.INFO. Інформаційно-довідковий портал ОМС України. URL: <https://gromada.info/> (дата звернення 21.08.2022).

226. Hlazov O., Kalashnikova K., Zolotarov V., Levchenko I., Britchenko I., Lošonczi P. Inter-Territorial Collaboration in the Context of Strengthening Its Economic Security. *IJCSNS International Journal of Computer Science and Network Security*. 2021. № 12. P. 675–683.

227. Industrial Modernisation. Industrial modernisation across the EU: S3 Thematic Platforms: European Commission. URL: <https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/industrial-modernisation> (дата звернення 21.01.2023).

228. Interreg Europe. URL: <https://www.interregeurope.eu/> (дата звернення 21.01.2023).

229. Black Sea Cross-Corder Cooperation. URL: <https://blacksea-cbc.net/interreg-next-bsb-2021-2027> (дата звернення 06.05.2022).

230. Interreg NEXT Romania-Ukraine Programme – Final draft submitted to the European Commission: Romania-Ukraine ENI-Cross-Border Cooperation. URL: <https://ro-ua.net/en/2021-2027-en/programming.html> (дата звернення 06.05.2022).

231. Interreg VI-A NEXT Hungary Slovakia Romania Ukraine 2021-2027. URL: <https://huskroua-cbc.eu/news/programme-news/successful-submission-of-the-next-interreg-programme-to-the-european-commission> (дата звернення 18.05.2022).

232. Interregional Innovation Investments (I3): European Commission. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/research-innovation/i3/ (дата звернення 06.05.2022).

233. Joint Declaration. EU-Ukraine Civil Society Platform. 11th meeting, Brussels, 20 April 2022. URL: <https://drive.google.com/file/d/1l9WCtXjgcPbzq6mIuctRzI5S5f8CTXof/view> (дата звернення 21.01.2023).

234. Lipset S. M. The Social Conditions of Democracy Revisited. *American Sociological Review*. 1994. № 59. P. 1–22.

235. Lozynska T., Ivanina O. Inhomogeneity of civil society and its influence on government. *Reality of Politics*. 2021. № 17(3). P. 61–73.

236. Outcome Document of the Ukraine Recovery Conference URC2022. Lugano Declaration. Lugano, 4-5 July, 2022. URL: https://reliefweb.int/attachments/67d33cee-ad0f-44ec-a780-81f09320ee72/urc2022_lugano-declaration.pdf (дата звернення 21.08.2022).

237. Patel F., Lynch H. Glocalization as an Alternative to Internationalization in Higher Education: Embedding Positive Glocal Learning

Perspectives. *International Journal of Teaching and Learning in Higher Education*. 2013. Volume 25. Number 2. P. 223–230.

238. Pavliuk M. Decentralization reform in Ukraine: from amalgamated self-sufficient communities to effective local self-governance. *Історико-політичні проблеми сучасного світу*. 2016. Т. 33–34. С. 316–320.

239. Race To Zero Campaign: United Nations Climate Change. URL: <https://unfccc.int/climate-action/race-to-zero-campaign> (дата звернення 21.08.2022).

240. Sharov Y., Mamatova T. International practice of the public services nongovernment monitoring. *Аспекти публічного управління*. 2013. № 2 (2). С. 69–76.

241. Sydorenko N., Mamatova T. The system of administrative services in Ukraine: features of legal regulation. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8. № 6. С. 164–177.

242. System Analiz Samorządowych: Związek Miast Polskich. URL: <https://www.systemanaliz.pl/co-to-jest-sas> (дата звернення 24.10.2022).

243. The Durban Political Declaration. UCLG, Durban, 11-15.2019. URL: https://www.uclg.org/sites/default/files/en_thedurbanpoliticaldeclaration_en.pdf (дата звернення 24.10.2022).

244. The European Declaration of Urban Rights. European Urban Charter. 18 March 1992, Strasbourg. URL: https://rm.coe.int/168071923d#P12_317 (дата звернення 14.12.2022).

245. The Smart Specialisation Platform for Agri-Food (S3P Agri-Food): S3 Thematic Platforms: European Commission. URL: <https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/agri-food> (дата звернення 14.12.2022).

246. Tolkovanov V. V. Territorial communities' cooperation (intermunicipal cooperation – IMC) as an innovative tool for ensuring local economic development and municipal consolidation. *Scientific bulletin of Polissia*. 2017. № 1(9), P. 2. P. 76–80.

247. Vasylytsiv T., Biletska I., Mulska O. Organizational and financial instruments of decentralization and development of united territorial communities in Ukraine: Poland's experience. *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Developmen*. 2021. № 43 (2). C. 276-287.

ДОДАТКИ

**ПОЛТАВСЬКА ОБЛАСНА РАДА**

вул. Соборності, 45, м. Полтава, 36014, тел. (0532) 56-19-57, факс (05322) 56-21-70
e-mail: info@oblrada-pl.gov.ua, web: oblrada-pl.gov.ua, код ЄДРПОУ 22530614

№ _____

На № _____

Від _____

Полтавська обласна рада

21.10.2022 № 01-53/2017/Г-53/940

**ДОВІДКА**

про впровадження науково-прикладних розробок з дослідження пріоритетів удосконалення співробітництва територіальних громад у регіоні, які виконані в рамках дисертаційної роботи аспіранта Полтавського державного аграрного університету Глазова Олександра Миколайовича на тему «Удосконалення співробітництва територіальних громад»

Цією довідкою посвідчуємо, що розроблені у дисертаційному дослідженні Глазова Олександра Миколайовича висновки та пропозиції щодо пріоритетів удосконалення співробітництва територіальних громад знайшли використання у діяльності Полтавської обласної ради. Зокрема, враховано рекомендації щодо посилення участі громадських організацій у стимулюванні співробітництва територіальних громад у регіоні.

Полтавською обласною радою використано розроблені рекомендації щодо міжнародної (євро-) інтеграції територіальних громад України, зокрема, в частині можливостей участі в програмах міжнародної технічної допомоги та співробітництва з такими організаціями, як USAID, GIZ, DESIDE, DESPRO та іншими.

Рекомендації щодо доцільності організації обласного конкурсу проєктів співробітництва територіальних громад можуть бути враховані при бюджетному плануванні та реалізації Програми розвитку місцевого самоврядування у Полтавській області на 2021 – 2023 роки.

З повагою

Голова обласної ради

**Олександр БІЛЕНЬКИЙ**

Юлія Гирман
+380506497650



**ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ
ВЕЛИКОРУБЛІВСЬКОЇ СІЛЬСЬКОЇ РАДИ
ПОЛТАВСЬКОГО РАЙОНУ ПОЛТАВСЬКОЇ ОБЛАСТІ**

вул. Центральна, 36, с. Велика Рублівка, Полтавського району Полтавської області,
38623, тел/факс 9 – 42 – 46, velikarublivkarada@ukr.net, Код ЄДРПОУ 43915886

13.10.2022 №02-24/1226

ДОВІДКА

про впровадження
науково-прикладних результатів з дослідження співробітництва територіальних
громад України,
які отримані в рамках дисертаційної роботи
Глазова Олександра Миколайовича

Підтверджуємо, що результати дисертаційного дослідження Глазова О.М. мають практичне значення для стратегічного планування та оперативних рішень розвитку громади.

Особливий інтерес викликають рекомендації щодо стимулювання співробітництва громади з громадськими інститутами, а саме: передбачення в статуті громади можливостей співробітництва й партнерства з громадськими інститутами та їх утворення при органах місцевого самоврядування (у тому числі з квотами для різних вікових груп, особливо молоді); створення місцевих громадських організацій для розширення участі у конкурсах, грантах та ін., впровадження принципу «community foundation», локалізації грантової і гуманітарної допомоги.

Також враховані рекомендації щодо співробітництва громади з інститутами ЄС, зокрема в рамках ініціативи «Мери за економічне зростання» (M4EG), що має значний потенціал при сучасній міжнародній підтримці України.

Сільський голова



Вячеслав ОЛІЙНИК



**ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ
ОПІШНЯНСЬКОЇ СЕЛИЩНОЇ РАДИ
ПОЛТАВСЬКОГО РАЙОНУ
ПОЛТАВСЬКОЇ ОБЛАСТІ**

вул. Перемоги, 3, смт Опішня, 38164, тел. (05353) 4 – 28 – 04, e-mail: opishnya_sr@ukr.net
р/р UA 048201720000324170000016654, МФО 820172, Код ЄДРПОУ 42748063, ДКСУ м. Київ

17.10.2022 № 523

На № _____ від _____

ДОВІДКА

про впровадження науково-прикладних результатів з дослідження
пріоритетів удосконалення співробітництва територіальних громад
України, які виконані в рамках дисертаційної роботи
Глазова Олександра Миколайовича

Підтверджуємо, що матеріали, отримані від О.Глазова в рамках виконання дисертаційного дослідження, мають практичне значення для розвитку нашої громади:

- цінними є рекомендації щодо розвитку середовища громадянського суспільства, створення консультативно-дорадчих інститутів при органах місцевого самоврядування та місцевих громадських організацій;
- висновки щодо пріоритетів співробітництва територіальних громад в умовах війни, особливо інтеграції ВПО та релокації бізнесу, будуть основою для планування проєктної діяльності громади на наступний рік;
- узагальнення участі громад у реалізації цілей Плану відновлення України є інформаційно-аналітичною основою для стратегічного планування розвитку громади на наступні роки.

Селищний голова



Микола РІЗНИК



**ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ
КОТЕЛЕВСЬКОЇ СЕЛИЩНОЇ РАДИ**

вул. Полтавський шлях, 221, смт Котельва, Полтавський район, Полтавська область, 38600

тел. (05350) 2-12-50, e-mail: 13955812@mail.gov.ua, <https://www.kotelevska-gromada.gov.ua>

Код ЄДРПОУ 04383802

№ *02-35/538* від 12.10.2022

на №

від

ДОВІДКА

про впровадження науково-практичних висновків і результатів
дослідження співробітництва територіальних громад України,
які отримані в рамках дисертації
ГЛАЗОВА Олександра Миколайовича

Результати дослідження ГЛАЗОВА Олександра Миколайовича є актуальними для розвитку громад, оскільки комплексно роз'яснюють можливості співробітництва різних видів на різних рівнях: як співробітництва між громадами, так і співробітництва громад з міжнародними інституціями.

Результати аналізу сфер застосування договорів про співробітництво між громадами України в розрізі регіонів можуть слугувати інформаційно-аналітичною основою для планування міжмуніципального співробітництва громад на 2023 рік.

Висновки щодо практики співробітництва територіальних громад України з міжнародними громадськими організаціями дозволяють формувати для громад коло потенційних партнерів, які є відкритими для України.

Напрацювання, які викладені в дисертації, особливо в питаннях міжнародного співробітництва щодо гуманітарної та благодійної допомоги територіям громад, які постраждали від російської агресії, під час війни та повоєнного відновлення громад є актуальними і досить важливими.

Селищний голова

Тетяна КОРОСТ

**АСОЦІАЦІЯ
«ПОЛТАВСЬКА ОБЛАСНА
АСОЦІАЦІЯ ОРГАНІВ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ»**

Україна, 36014, вул. Соборності, 45, м. Полтава
E-mail: mas.plreg@gmail.com.
тел. (0532) 56-00-56



**ASSOCIATION
«POLTAVA REGION
ASSOCIATION OF THE
LOCAL GOVERNMENTS»**

Ukraine, 36014, str. Sobornosti, 45, Poltava
E-mail: mas.plreg@gmail.com,
phone: (0532) 56-00-56

12.10.2022 р. № 969

Д О В І Д К А

**про впровадження науково-прикладних розробок з дослідження пріоритетів
удосконалення співробітництва територіальних громад України
Глазова Олександра Миколайовича**

Асоціація «Полтавська обласна асоціація органів місцевого самоврядування» ознайомила з матеріалами дослідження Глазова Олександра Миколайовича та високо оцінила його особливу увагу до пріоритетів співробітництва територіальних громад з громадськими організаціями. Практичне значення мають узагальнення щодо організаційно-правових засад співробітництва територіальних громад та громадських інститутів в Україні. Вони передбачають поділ способів участі громадських інститутів з метою стимулювання співробітництва територіальних громад на всіх інституційних рівнях та з метою прямих взаємодій з громадами. Визначення різних способів участі громадських інститутів (посередництво, організаційна, освітня, інформаційна, виконавча, рекомендаційна діяльність, менторство та ін.) є важливими для громадських організацій у контексті розширення їхнього розуміння свого функціоналу при співробітництві з територіальними громадами.

Для асоціації особливо цінними є висновки щодо посилення регрантингової діяльності громадських організацій, що буде враховано при плануванні нашої подальшої конкурсної діяльності та підтримці різних форм співробітництва територіальних громад у Полтавській області.

**Виконавчий директор
Асоціації «ПОАОМС»**



Володимир МИКІЙЧУК