

Міністерство освіти і науки України
Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»

Навчально-науковий інститут державного управління
Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
кваліфікаційної роботи ступеня магістра

Здобувача вищої освіти Ковальчука Данила Вадимовича

академічної групи 281М-23-1 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

за освітньо-професійною програмою 281 Публічне управління та адміністрування

на тему: «Співробітництво територіальних громад в Україні в умовах правового режиму воєнного стану»

Керівники	Прізвище, ініціали	Оцінка за шкалою		Підпис
		рейтинговою	інституційною	
кваліфікаційної роботи	Маматова Т.В.			
розділів:				

Рецензент:				
------------	--	--	--	--

Нормоконтролер:	Кравцов О.В.			
-----------------	--------------	--	--	--

Дніпро
2024

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи ступеня магістра на тему «Співробітництво територіальних громад в Україні в умовах правового режиму воєнного стану».

74 с., 3 табл., 16 рис., 58 джерел.

СПІВРОБІТНИЦТВО, ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ,
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ, РОЗВИТОК, МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ,
МІЖМУНІЦИПАЛЬНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО, ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ,
АДМІНІСТРАТИВНІ РЕСУРСИ, ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД.

Об'єкт дослідження – розвиток співробітництва територіальних громад в Україні.

Предмет дослідження – процеси співробітництва територіальних громад в Україні в умовах правового режиму воєнного стану.

Мета дослідження – наукове обґрунтування теоретичних та аналіз практичних рекомендацій щодо подальшого розвитку співробітництва територіальних громад в Україні.

У першому розділі досліджено теоретичні основи співробітництва територіальних громад в Україні. У другому розділі охарактеризовано нормативно-правові засади й загальний стан та виявлені проблеми розвитку міжмуніципального співробітництва в Україні. У третьому розділі окреслено міжнародний досвід, виклики та інноваційні механізми розвитку міжмуніципальної співпраці в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення України.

Рекомендації та пропозиції, надані в роботі, можуть застосовуватись органами державної влади під час розробки заходів щодо подальшого розвитку співробітництва територіальних громад в Україні.

ABSTRACT

Explanatory note of the master's degree qualification thesis on the topic «Territorial communities' cooperation in Ukraine under martial law».

74 pages, 16 figures, 3 tables, 58 sources.

COOPERATION, TERRITORIAL COMMUNITIES, DECENTRALIZATION, DEVELOPMENT, LOCAL SELF-GOVERNMENT, INTERMUNICIPAL COOPERATION, EUROPEAN INTEGRATION, ADMINISTRATIVE RESOURCES, INTERNATIONAL EXPERIENCE.

Object of research – the development of cooperation between territorial communities in Ukraine.

Subject of research – the processes of cooperation between territorial communities in Ukraine under the legal regime of martial law.

The purpose of research – scientific substantiation of theoretical and analysis of practical recommendations for further development of cooperation of territorial communities in Ukraine.

In the first section examines the theoretical foundations of cooperation between territorial communities. The second section describes the organizational principles and current state and identified problems of the development of the cooperation between territorial communities in Ukraine. The third section outlines international experience, challenges, and innovative mechanisms for the development of inter-municipal cooperation in the context of martial law and post-war reconstruction of Ukraine.

The recommendations and suggestions provided in the work can be applied by state authorities during the development of measures for the further development of the cooperation between territorial communities in Ukraine.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ	
ГРОМАД В УКРАЇНІ	
9	9
1.1. Поняття та особливості співробітництва територіальних громад.....	9
1.2. Співробітництво територіальних громад в Україні як об’єкт	
наукових досліджень	19
РОЗДІЛ 2	
ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ, СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ	
РОЗВИТКУ МІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА.....	
29	29
2.1. Нормативно-правові основи співробітництва територіальних громад	
в Україні.....	29
2.2. Загальний стан співробітництва територіальних громад в Україні у	
воєнний період.....	39
РОЗДІЛ 3	
ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ	
СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ У	
ВОЄННИЙ ПЕРІОД.....	
52	52
3.1. Зарубіжний досвід розвитку міжмуніципального співробітництва та	
можливості використання його в Україні	52
3.2. Співробітництво територіальних громад: виклики та інноваційні	
механізми в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення України...	62
ВИСНОВКИ	73
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	77

ВСТУП

Співробітництво територіальних громад набуло особливого значення в сучасній Україні на тлі проведення реформ децентралізації, що стали одним із найважливіших етапів адміністративно-територіального розвитку держави. Реформа децентралізації, яка розпочалася у 2014 році, спрямована на передання значних повноважень та ресурсів з центрального рівня на місцевий, що створило необхідність у налагодженні ефективної співпраці між територіальними громадами. Така співпраця сприяє не лише вирішенню локальних проблем, але й забезпеченню сталого розвитку регіонів, підвищенню якості надання публічних послуг та посиленню економічного потенціалу громад.

Актуальність теми співробітництва територіальних громад в Україні обумовлена кількома ключовими чинниками. По-перше, успішне виконання завдань місцевого самоврядування потребує концентрації не лише фінансових, але й людських та інфраструктурних ресурсів, що часто стає неможливим для окремих, невеликих громад. У таких випадках співробітництво між громадами дозволяє об'єднати зусилля та ресурси для досягнення спільних цілей. По-друге, в умовах сучасних викликів, таких як дія правового режиму воєнного стану, скорочення державної фінансової підтримки та вплив зовнішніх факторів, громадам необхідно знаходити нові форми взаємодії для оптимізації власної діяльності. Таким чином, співробітництво стає ключовим інструментом для підвищення ефективності управління територіями та забезпечення стабільності їх розвитку.

У міжнародному контексті співробітництво між територіальними громадами є поширеною практикою, що успішно застосовується в багатьох європейських країнах. Важливим прикладом є країни Європейського Союзу, де об'єднання зусиль громад сприяє реалізації інфраструктурних проєктів, залученню інвестицій та розвитку соціальної сфери.

В Україні цей процес лише набирає обертів, і досвід європейських країн є важливим орієнтиром для розбудови ефективних моделей співпраці громад. Національне законодавство, зокрема Закон України «Про співробітництво територіальних громад», від 17.06.2014 р. №1508-VII [1], стало важливим кроком на шляху впровадження інституційної основи для розвитку міжгромадської співпраці. Закон визначає правові, організаційні та фінансові механізми співробітництва, а також його можливі форми, такі як договори про спільну реалізацію проектів, делегування повноважень, створення спільних органів управління та інші. Цей документ забезпечив громадам нові можливості для вирішення спільних завдань через об'єднання ресурсів, що є особливо важливим для віддалених та малих громад, які не завжди мають достатні ресурси для самостійного розвитку.

Основними формами співробітництва територіальних громад є спільне планування розвитку, координація інфраструктурних проектів, зокрема у сферах охорони здоров'я, освіти, транспорту та житлово-комунального господарства. Одним із найяскравіших прикладів співпраці є створення об'єднаних територіальних громад, що дозволило консолідувати ресурси та створити ефективні системи управління на місцях.

Крім того, співробітництво сприяє більш ефективному використанню фінансових ресурсів, покращенню якості публічних послуг та зміцненню економічного потенціалу громад.

Теоретичною основою кваліфікаційної роботи стали навчальні та наукові праці таких відомих учених, як: В. Толкованов, О. Врублевський, Н. Костіна, Т. Журавель, П. Ворона, В. Удовиченко, Д. Белов, М. Громовчук, М. Сюсько, О. Сірик, В. Балдинюк, Н. Гончарук, Т. Маматова, М. Максимчук, С. Кльоба, Ю. Шарова та ін.

Не применшуючи вагомості внеску вище згаданих науковців, зазначимо, що проблема розвитку співробітництва територіальних громад в сучасних умовах реформи децентралізації, та викликів воєнного часу є актуальною та потребує подальшого комплексного дослідження.

Об'єктом дослідження є розвиток співробітництва територіальних громад в Україні.

Предметом дослідження є процеси співробітництва територіальних громад в Україні в умовах правового режиму воєнного стану.

Метою кваліфікаційної роботи є наукове обґрунтування теоретичних та аналіз практичних рекомендацій щодо подальшого розвитку співробітництва територіальних громад в Україні.

Для досягнення поставленої мети було визначено такі завдання:

- визначити сутність поняття «міжмуніципальне співробітництво» та виявити особливості співробітництва територіальних громад;
- дослідити стан наукової розробки проблематики міжмуніципального співробітництва;
- проаналізувати нормативно-правові основи співробітництва територіальних громад в Україні;
- окреслити загальний стан розвитку співробітництва в умовах воєнного стану.
- узагальнити позитивний зарубіжний досвід розвитку співробітництва територіальних громад та виявити можливості використання його в Україні;
- розглянути виклики та інноваційні механізми співробітництва громад в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення України.

Методологічну основу кваліфікаційної роботи становлять загальнонаукові та спеціальні методи, які ґрунтуються на сучасних засадах публічного управління та адміністрування і споріднених з ними наук.

Інформаційною базою кваліфікаційної роботи є: нормативно-правові документи, наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених, дослідницькі та аналітичні матеріали міжнародних організацій, інтернет-джерела, офіційні сайти органів державної влади та аналітичних центрів.

Рекомендації та пропозиції, надані в роботі, можуть застосовуватись органами державної влади під час розробки заходів щодо подальшого розвитку співробітництва територіальних громад в Україні.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

1.1. Поняття та особливості міжмуніципального співробітництва

Визначення поняття «співробітництво територіальних громад» було сформульовано в ст 1. Закону України «Про співробітництво територіальних громад» в 2014 р.: «співробітництво територіальних громад (далі - співробітництво) - 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» [1]. До ухвалення цього нормативно-правового акту співробітництво територіальних громад, з юридичної точки зору розглядалось не комплексно та деталізовано, а лише посилаючись на ч. 3 ст. 142 Конституції України [2], яка визначала, що територіальні громади мають можливість об'єднувати ресурси та інфраструктуру, що входить у структуру комунальної власності на договірних засадах.

У свою чергу, колектив науковців на чолі з В. Толковановим, пропонує розглядати співробітництво територіальних громад як абсолютно нову та інноваційну форму регіонального розвитку, головним завданням якої є покращення якості послуг для громадян, розвиток місцевої інфраструктури, вдосконалення муніципального управління та підвищення ефективності роботи органів місцевого самоврядування. [3, с. 6]. Зокрема, об'єднавши зусилля, органи місцевого самоврядування здатні досягти того, що було б неможливо зробити самотужки. Вони можуть як запровадити нові послуги, так і покращити якість тих, що вже надаються громадянам.

О. Врублевський пропонує визначити «співробітництво територіальних громад», як характерний чинник децентралізованої адміністративної системи, сутність якого визначено у наступному: «чим вищою є ступінь автономії громад, тим більші мають вони можливості до співпраці з іншими заінтересованими територіальними громадами» [4, с. 6]. Сутність співробітництва полягає в тому, що його слід розглядати як дієвий інструмент для підвищення якості наданих послуг, вдосконалення управління органами місцевого самоврядування, а також як «перехідну» форму в процесі реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації владних установ в Україні.

Колектив авторів навчально-наукового посібника «Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС)» окреслюють наступні визначення міжмуніципального співробітництва (рис. 1.1) [3, с. 7-8]:

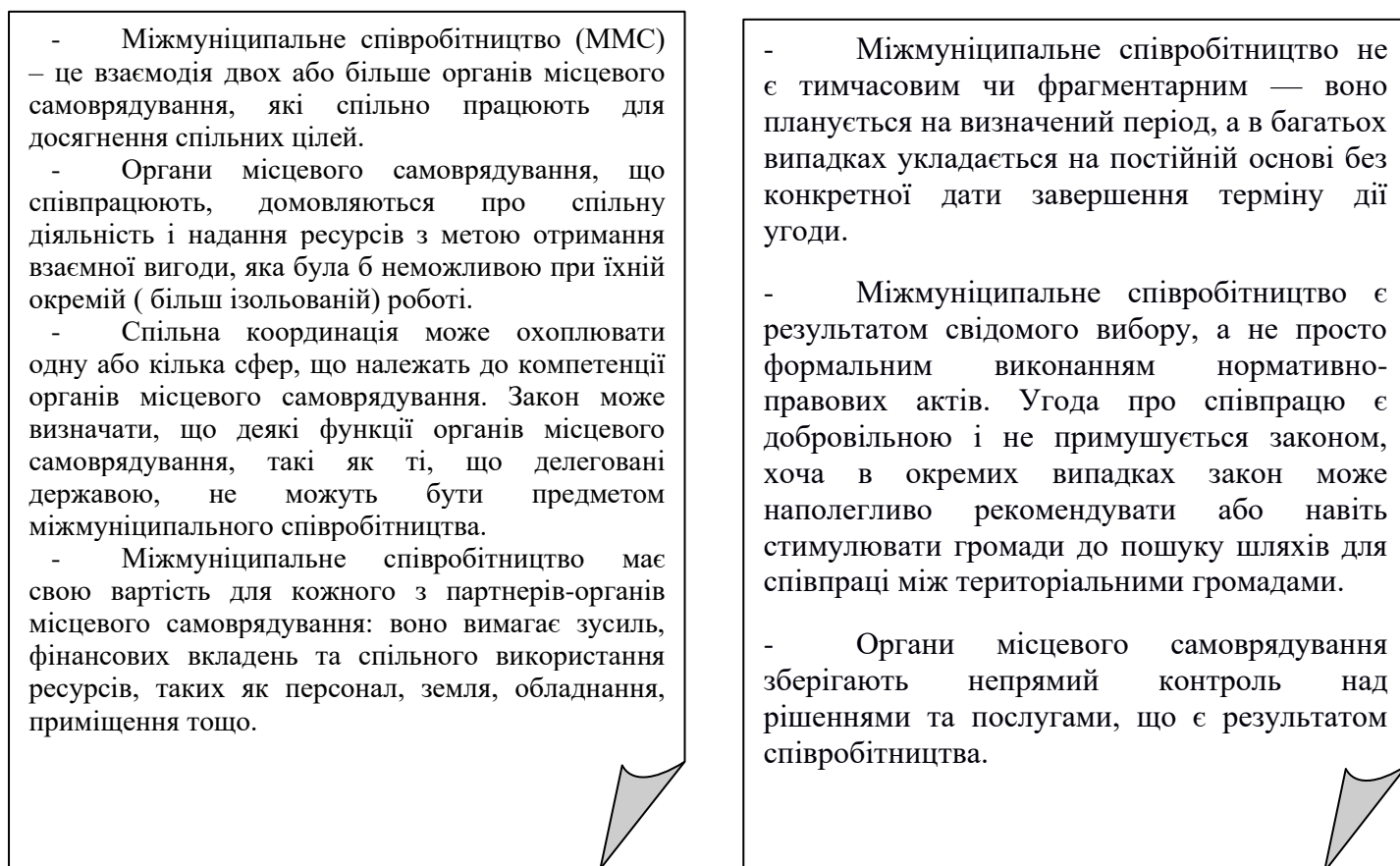


Рис. 1.1. Характеристика міжмуніципального співробітництва [3]

Н. Гончарук зазначає, що сьогодні, поряд із терміном «співробітництво територіальних громад», у науковій літературі часто використовується як його синонім термін «міжмуніципальне співробітництво» [16, с. 26]. Однак, зважаючи на те, що цей термін не закріплений у законодавстві, на думку науковиці, його використання в офіційних документах органів місцевого самоврядування є недоцільним.

На думку Е. Піліховські, міжмуніципальне співробітництво також слугувало інструментом координації політики та надання послуг для центральних урядів. З часом практики співпраці почали вирішувати різні завдання, такі як спільний економічний розвиток у глобалізованому конкурентному середовищі, покращення реалізації державних політик у конкретних територіях або політична єдність для протидії іншим акторам, спільне планування та координація для подолання нестачі інституційних можливостей, а також більш ефективного надання публічних послуг [12, с. 13]. Формати співпраці, таким чином, були різноманітними, і завдяки ним муніципалітети змогли вирішувати низку завдань, а також брати участь у нових проєктах.

Водночас, існує єдність щодо визначення проєктів співробітництва територіальних громад серед фахівців галузі науки «публічне управління та адміністрування». Так, за характеристикою Т. Журавель можна визначити більшість проєктів міжмуніципального співробітництва за наступними фазами їх реалізації [5, с. 32] :

- Ініціювання проєкту співробітництва, який передбачає позиціонування щодо міжмуніципального співробітництва і знаходження відповідей на такі ключові питання: визначення рамкових умов вибір форми співпраці, уточнення основних цілей співробітництва, ідентифікація майбутніх партнерів, формулювання вимог до них, визначення меж співробітництва, тобто визначення «червоної лінії» — умов, на які можна або не можна погоджуватися;

- Стратегія та планування передбачає конкретне визначення цілей,

процесу та структури співпраці, розробка проектного менеджменту, а також, як результат, аналіз і вибір можливих сфер співпраці та планування ефективного використання ресурсів.;

- Реалізація проекту міжмуніципального співробітництва обумовлює підготовку договорів і власне реалізацію заходів співпраці на практиці, кризовий та конфліктний менеджмент, розробка та реалізація поточного оцінювання результатів реалізації;

- Оцінка та моніторинг результатів охоплює порівняння поточних результатів співпраці територіальних громад з початковою ситуацією, враховуючи попередньо поставлені цілі та оцінки. Якщо це доцільно, співпраця продовжується і розвивається далі, а за необхідності — визначаються та плануються завершальні заходи [5].

Г. Шеп висловлює думку, що співпраця між територіальними громадами є найефективнішим способом організації діяльності органів місцевого самоврядування для вирішення певних завдань, існують ситуації, коли окреме муніципальне утворення може бути занадто малим для забезпечення певних товарів або послуг, або ж його ефективність значно підвищується при обслуговуванні більшої частини території країни [13, с. 9]. Дослідник слушно зазначає, що в таких випадках очевидною вигодою є координація та співробітництво з іншими громадами. Пошук оптимальних механізмів управління стає особливо важливим у часи обмежених ресурсів та економічних криз.

Важливо зауважити, що багато країн в світі вже визнали проблему надмірної фрагментації та необхідність її вирішення. Найбільш поширеними інструментами для цього є об'єднання територіальних громад або налагодження міжмуніципального співробітництва між ними.

Об'єднання територіальних громад суттєво відрізняється від міжмуніципального співробітництва, оскільки його метою є скорочення кількості органів місцевого самоврядування через примусове злиття сусідніх громад та створення нових адміністративних одиниць. Однак на практиці впровадження цього процесу іноді стикається з труднощами через опір

місцевих політиків, які можуть бути неготові втратити свої повноваження щодо ухвалення рішень [6, с. 1000]. Науковці зазначають, що варто сконцентруватися саме на розвитку співробітництва територіальних громад.

Для глибшого розуміння співробітництва територіальних громад доцільно детально розглянути поняття «територіальна громада», що допоможе краще оцінити його суть і механізми взаємодії. Однак, повне визначення змісту терміну «територіальна громада» можливе лише на основі комплексного та системного критерію.

У свою чергу, автори «Енциклопедії сучасної України» надають досить лаконічне визначення терміну «територіальна громада» – «територіальна громада — сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох населених пунктів, що мають єдиний адміністративний центр» [17].

На думку В. Кравченко, територіальна громада характеризується як сукупність громадян України, які спільно проживають у міських або сільських населених пунктах, мають спільні інтереси та визначений законом правовий статус. Водночас, громаду можна розглядати з трьох аспектів: як базову адміністративно-територіальну одиницю, як форму організації місцевої влади, а також як суб'єкта цивільно-правових відносин та господарюючого суб'єкта [7].

Територіальна громада – це складна форма суспільної організації, сукупність місцевих жителів, об'єднаних на публічних засадах у межах певної території. Вона наділена конкретною правосуб'єктністю, а саме правом формування через інститут виборів відповідних представницьких органів, проведення місцевих референдумів, управління місцевими справами, в тому числі бюджетами та комунальною власністю тощо, вважає Р. Натуркач [8, с. 158].

Територіальні громади здійснюють міжмуніципальне співробітництво через органи місцевого самоврядування. З. Сірик цілком слушно зазначає, що законодавець чітко не визначає, що співробітництво може здійснюватися лише

між територіальними громадами одного рівня, а також не висуває вимог щодо територіальної суміжності таких громад [9, с. 106].

Дослідниця О. Білак вважає, що «міжмуніципальне співробітництво – це така організація процесу взаємодії між територіальними громадами, у результаті якої встановлюються зв'язки, спрямовані на середньо- і довготривалий період, з метою пошуку шляхів вирішення спільних та ідентичних проблем та досягнення суспільно корисного ефекту поліпшення рівня життя населення цих громад» [10, с. 98].

Т. Татарчук висловлює думку, що міжмуніципальне співробітництво надає можливість для необ'єднаних громад більш раціонально використовувати місцеві бюджети [11]. Науковиця відзначає, що більшість таких громад, що ще не об'єдналися, стикаються з обмеженими ресурсами для свого розвитку. Прагнучи зміцнити свій спільний ресурсний потенціал, вони організовують співробітництво для вирішення актуальних питань місцевого значення.

Свою думку щодо співробітництва територіальних громад має С. Корнео, який вважає, що міжмуніципальне співробітництво може мати одну або кілька цілей. Визначені цілі співпраці формують сфери та зміст взаємодії, а також впливають на форму відносин [14, с. 112].

На думку науковця, співробітництво територіальних громад вимагає значних зусиль, тому важливо враховувати істотні транзакційні витрати, які виникають як у ході реалізації дій, так і в процесах управління, що потребують часу та ресурсів [14, с. 114].

Водночас лише питання, які знаходяться в компетенції органів місцевого самоврядування можуть бути предметом міжмуніципальної співпраці та, за необхідності, делеговані певним міжмуніципальним структурам.

Одним із ключових факторів успішності міжмуніципальної співпраці є наявність чітко визначених спільних цілей, які відповідають інтересам усіх учасників. Важливим аспектом є також ефективне управління та координація дій, що дозволяє уникнути дублювання зусиль і оптимізувати використання ресурсів. Відкритість і прозорість процесу прийняття рішень сприяють

підвищенню довіри як між громадами, так і з боку зовнішніх партнерів.

Крім того, наявність достатнього фінансового та кадрового потенціалу є необхідною умовою для реалізації спільних проектів і сталого розвитку співпраці. Колектив дослідників на чолі з В. Толковановим пропонують власні фактори визначення успішності співробітництва територіальних громад (рис. 1.2).

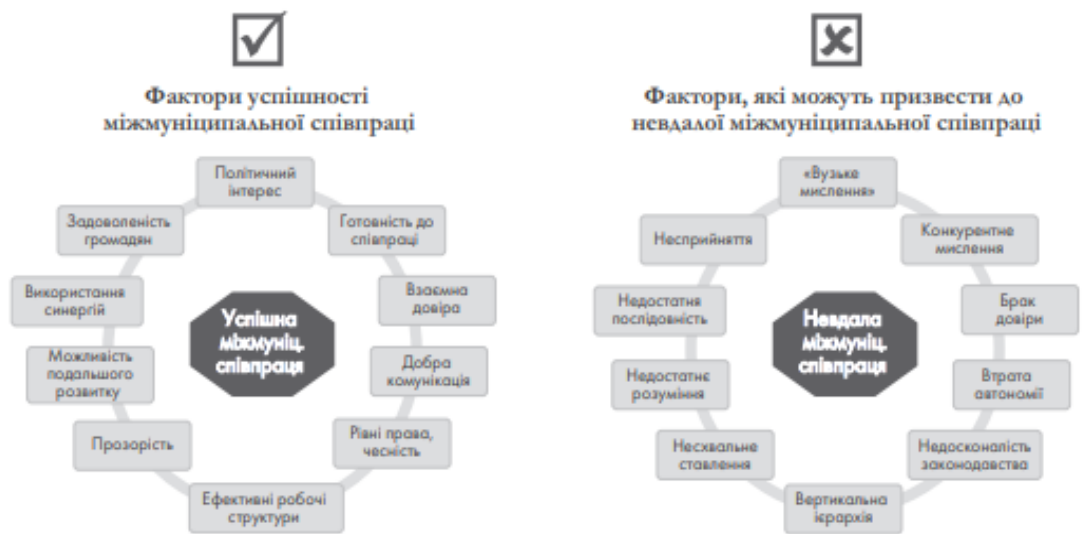


Рис. 1.2. Основні фактори успішної або невдалої форми реалізації міжмуніципального співробітництва [3]

Для досягнення успішних факторів реалізації співробітництва територіальних громад, Є. Вольфшутц зазначає, що з огляду на зростаючий розрив між містом і селом у багатьох європейських країнах, муніципалітети мають прагнути залучити бізнес та населення, а також ефективно надавати публічні послуги [15, с. 1]. Міжмуніципальне співробітництво у сфері місцевого бізнес-розвитку виступає інструментом для спільного використання місцевих можливостей та розподілу ризиків, пов'язаних із інвестиціями в розвиток. Мотивація для участі в такій співпраці зазвичай ґрунтується на очікуванні економії від масштабу чи діапазону, що також є вигодою, досяжною шляхом співробітництва територіальних громад.

Дослідниця доводить, що співпраця територіальних громад у виконанні критичних функцій, таких як послуги з утилізації відходів, часто зумовлюється тиском задля зниження витрат [15, с. 6]. Натомість співпраця у добровільних ініціативах має інший характер: якщо надання таких послуг матиме зависоку ціну для громади, то орган місцевого самоврядування може вирішити взагалі їх не надавати. Участь у міжмуніципальному співробітництві щодо добровільних ініціатив свідчить про прагнення зробити територіальну громаду привабливішою для мешканців, туристів і, особливо, для бізнесу.

В. Старчик пропонує виокремити перелік сфер спільних інтересів в контексті співробітництва територіальних громад, даний перелік включає:

- соціально-економічний та культурний розвиток;
- планування та облік;
- бюджет і фінанси;
- управління комунальною власністю;
- житлово-комунальне господарство, побутове і торговельне обслуговування;
- громадське харчування, транспорт і зв'язок;
- регулювання земельних відносин і охорону навколишнього природного середовища;
- охорони прав, свобод і законних інтересів громадян тощо [18].

Н. Костіна вважає, що серед економічних переваг міжмуніципального співробітництва варто відзначити покращення можливостей залучення інвестицій та зростання довіри з боку кредиторів, що сприяє швидшому отриманню позик та фінансуванню з фондів ЄС і інших зовнішніх джерел [3, с. 6]. Крім того, дослідниця стверджує, що співпраця дає можливість реорганізувати адміністративні (муніципальні) послуги, залучити висококваліфіковані кадри та оптимізувати використання наявних ресурсів. Спільна діяльність у напрямку економічного зростання і підвищення прозорості управління дозволяє більш ефективно створювати нові робочі місця та залучати

інвестиції, порівняно з розрізненими діями окремих органів місцевого самоврядування.

Співробітництво територіальних громад володіє значним потенціалом, який може бути ефективно використаний для забезпечення сталого розвитку територіальних громад, незалежно від їхнього розміру – як великих, так і малих, вважає, О. Врублевський [4, с. 6].

В той же час, Рада Європи розглядає співробітництво територіальних громад як очевидний спосіб підвищення спроможності муніципалітетів інвестувати, створювати нові об'єкти та розширювати надання послуг для населення [19, с. 13]. Міжмуніципальне співробітництво вважається особливо доцільним для малих та слабких громад. Важливим аспектом є можливість залучення зовнішніх інвестицій та грантових коштів, що підвищує спроможність громад до сталого розвитку. Крім того, міжмуніципальна співпраця сприяє посиленню соціальної згуртованості та підвищенню конкурентоспроможності громади на національному і міжнародному рівнях.

Однак, саме слабкі громади стикаються з найбільшими труднощами щодо впровадження структурних реформ та організації механізмів співпраці. Найбільш вирішальним є те, що вони не очікують майбутніх переваг, оскільки не мають додаткових ресурсів і не бачать, як можуть спільно покращити свої можливості для реалізації компетенцій. Це є головною причиною пасивності та інертності муніципальних лідерів, яка заважає подолати більш видимі, але менш фундаментальні перешкоди, такі як муніципальна ідентичність і політичні суперечки.

Д. Попеску зазначає, що культура співробітництва територіальних громад, яка все ще недостатньо розвинена в Україні, потребує стимулювання шляхом ідентифікації та поширення успішних прикладів як з регіону, так і з-за його меж [19, с. 14]. Це дозволить ознайомити представників органів прийняття рішень як на центральному, так і на місцевому рівнях з ефективними практиками.

Колектив науковців на чолі з В. Толковановим вважає, що необхідно виділити та окреслити основні цілі міжмуніципального співробітництва, що дозволять підвищити рівень ефективності роботи в органах місцевого самоврядування є такі (рис. 1.3) [20, с. 18-19].

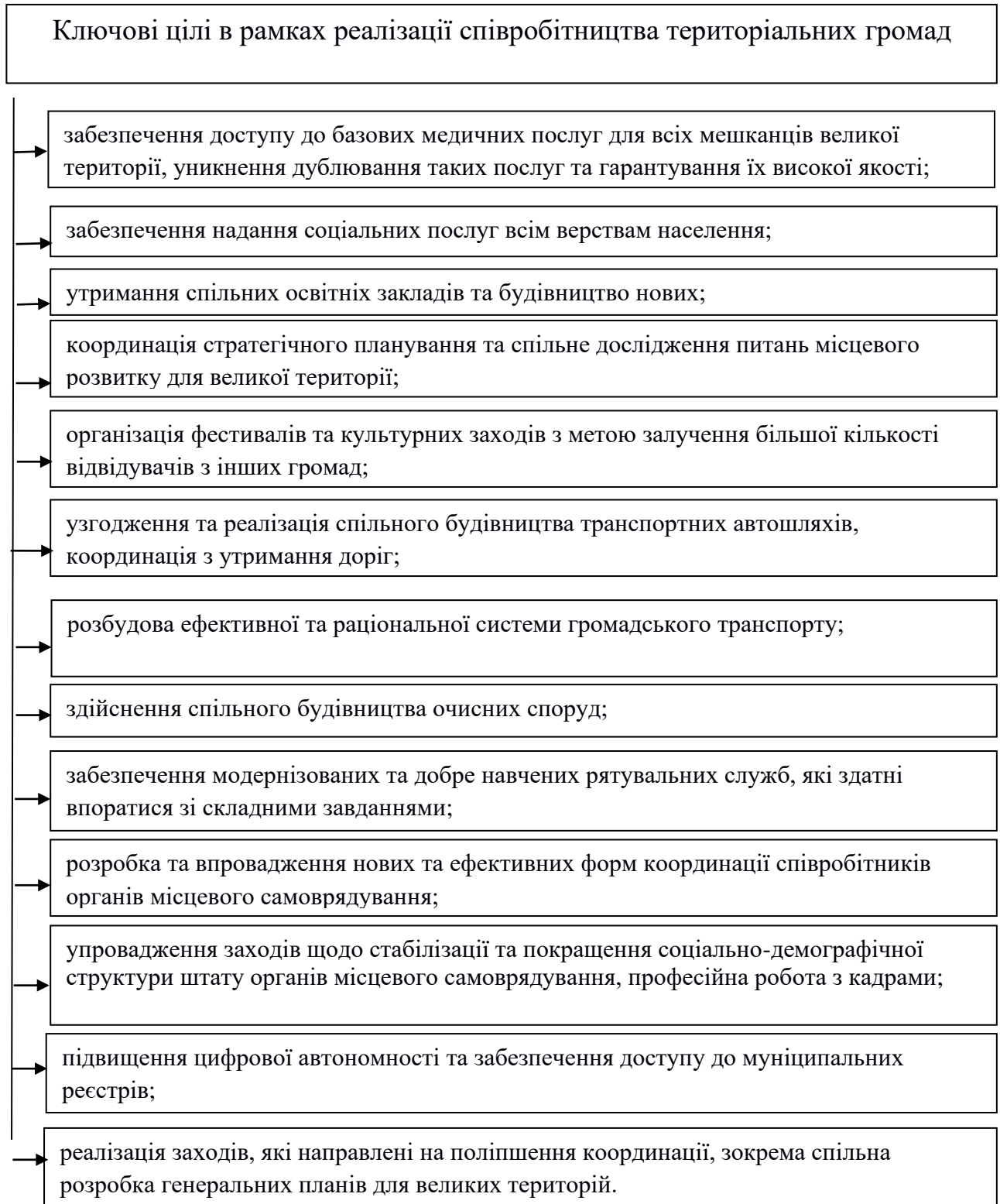


Рис. 1.3. Ключові цілі в рамках міжмуніципального співробітництва [20]

1.2 Співробітництво територіальних громад в Україні як об'єкт наукових досліджень

Вивчення та аналіз численних наукових джерел засвідчує, що проблематика співробітництва територіальних громад в Україні була й залишається об'єктом активного дослідження науковців різних галузей науки. Особливо активно науковий пошук означеної проблематики здійснюється в галузі публічного управління та адміністрування. Враховуючи обмеженість нашої роботи за обсягом, навіть побічно розглянути весь масив існуючих публікацій та досліджень не представляється можливим. Тому зупинимося на аналізі лише тих публікацій, що справили визначальний вплив на наше дослідження.

Теоретичну основу кваліфікаційної роботи складають цілий ряд підручників та навчальних посібників з питань розвитку співробітництва територіальних громад. Серед яких, на особливу увагу заслуговують підручники «Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС)» за редакцією В. Толкованова [3], «Організація співробітництва територіальних громад в Україні» О. Врублевського [4], «Управління проектами в міжмуніципальному співробітництві» за загальною редакцією Т. Журавля та В. Гришка [5], «Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспект» М. Савчина [8] в яких комплексно та ґрунтовно, зокрема, розглядаються теоретичні основи співробітництва територіальних громад в Україні, історичні аспекти становлення міжмуніципального співробітництва та визначаються перспективи його розвитку, аналізується зарубіжний досвід у сфері міжмуніципального співробітництва тощо.

Більш детально зупинимося на розгляді окремих наукових досліджень та посібників визначеної проблематики співробітництва територіальних громад. Результатом багатолітніх наукових досліджень В. Толкованова з питань розвитку міжмуніципального співробітництва, стала публікація одного з

перших навчально-практичних посібників «Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід» [20]. У посібнику на основі комплексного аналізу розглядається актуальність міжмуніципального співробітництва в Україні. Науковцем проведено глибокий аналіз правових основ співробітництва територіальних громад в Україні, зокрема європейських стандартів та положень Конституції України [2], Закону України «Про місцеве самоврядування» [21]. Автор окреслює різні форми співпраці, договірні відносини між громадами для спільного виконання завдань, створення спільних органів управління, спільне фінансування інфраструктурних проектів тощо.

В. Толкованов пропонує розглянути приклади успішних реалізацій співробітництва територіальних громад як в Україні, так і в інших європейських країнах. Серед українських прикладів — ініціативи співпраці між громадами для розвитку спільної інфраструктури та забезпечення якісних послуг у сфері водопостачання, утилізації відходів, транспортних послуг тощо. Європейські кейси демонструють, як громади з різних країн, таких як Франція, Іспанія та Угорщина, ефективно об'єднують зусилля для досягнення спільних цілей.

Науковець надає відповідні методичні рекомендації, які сприятимуть подальшій розбудові співробітництва територіальних громад в Україні. Зокрема, автор подає у посібнику навчальні матеріали сприяння впровадженню міжмуніципального співробітництва, які призначені для державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування та активістів. Ці матеріали включають детальні інструкції щодо розробки і реалізації майбутніх проектів співробітництва територіальних громад в Україні, юридичні та фінансові аспекти, а також приклади організації навчальних семінарів і тренінгів [20, с. 175].

Монографічне дослідження О. Врублевського присвячене аналізу основ та особливостей співробітництва територіальних громад в Україні, яке спрямоване на вдосконалення роботи органів місцевого самоврядування та розвиток міжмуніципального співробітництва [4].

Науковець деталізує визначення співробітництва територіальних громад, підкреслюючи його важливість як інструменту сталого розвитку місцевого самоврядування в умовах обмежених ресурсів. Зокрема, автор вказує, що територіальні громади можуть спільно вирішувати проблеми та реалізовувати проекти, які були б неможливими для окремих громад через брак фінансування чи технічних можливостей. О. Врублевський наводить переваги співробітництва територіальних громад, такі як зменшення витрат, підвищення якості надання послуг, залучення інвестицій та створення нових робочих місць.

Автор представляє правову основу співробітництва громад відповідно до українського законодавства, зокрема Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [1]. Дослідник висвітлює різні правові форми співробітництва, зокрема делегування повноважень, спільне фінансування та утворення спільних підприємств. Акцентується увага на той факт, що законодавчі рамки надають можливість громадам укладати договори про співпрацю з метою координації діяльності та спільного управління ресурсами.

О. Врублевський аналізує механізми фінансування проектів співробітництва територіальних громад. Автор пропонує рекомендації щодо залучення субвенцій місцевих бюджетів, державних програм фінансової підтримки та міжнародних грантів [4, с. 17]. Підкреслюється важливість спільного управління фінансовими ресурсами для забезпечення ефективності реалізації проектів. Зокрема, описуються моделі фінансування, які залучають кошти ЄС та інших міжнародних організацій, з метою розширення інфраструктури та підвищення рівня життя мешканців. У зв'язку з цим, на думку науковця, ініціаторами співробітництва можуть бути місцеві ради, представники громади чи місцеві голови. Важливим етапом є підготовка проекту договору про співробітництво, його громадське обговорення та ухвалення на засіданні ради. Автор обґрунтовує, що такий підхід забезпечує прозорість процесу та залучення громади до ухвалення рішень. З метою подальшої модернізації процесу міжмуніципального співробітництва в Україні

О. Врублевський пропонує розглянути вплив асоціацій органів місцевого самоврядування на розвиток співробітництва територіальних громад. Зокрема, підкреслюється роль Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад у просуванні ідей співробітництва територіальних громад та наданні юридичної, консультативної та організаційної підтримки таким громадам. На думку дослідника, такі асоціації сприяють розбудові спроможності місцевих органів влади та обміну досвідом між громадами, що є важливим для зміцнення інституційного потенціалу місцевого самоврядування [4, с. 20].

На основі сучасних методів пізнання та з урахуванням новітніх досягнень розвитку управлінню проектами в рамках співробітництва територіальних громад в Україні досліджує колектив науковців на чолі з В. Толковановим [5]. Автори стверджують, що в умовах децентралізації влади та реформування системи місцевого самоврядування в Україні, співробітництво територіальних громад набуває особливого значення. Науковці стверджують, що міжмуніципальне співробітництво є важливим елементом сталого розвитку громад, особливо малих, що не мають достатніх фінансових або технічних ресурсів.

Повністю підтримуємо твердження науковців, що варто розглядати основні етапи життєвого циклу проекту міжмуніципального співробітництва, починаючи з ініціації і закінчуючи завершенням проекту. Дослідники пропонують методологію підготовки проектів, яка включає аналіз стейкхолдерів, розробку техніко-економічного обґрунтування, а також оцінку ресурсів і планування бюджету [5, с. 53]. Автори підкреслюють важливість ефективного управління ризиками у проектному менеджменті для забезпечення стійкості проектів.

Колектив авторів посібника пропонують розглянути методичні матеріали для проведення навчальних програм з управління проектами для службовців органів місцевого самоврядування та студентів спеціальностей з публічного управління та адміністрування [5, с. 186]. Надані науковцями рекомендації в дослідженні охоплюють як підготовку фахівців, так і навчання громадських

активістів та експертів у сфері розвитку територіальних громад.

Серед наукових статей останніх років на особливу увагу заслуговує робота видатної науковиці Н. Гончарук «Співробітництво територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні» [16]. Актуальність питання співробітництва територіальних громад у контексті реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади дослідниця вважає життєво необхідною, особливо в контексті сучасних проблем.

Н. Гончарук вважає, що за допомогою об'єднання матеріальних, фінансових та кадрових ресурсів громади можуть більш ефективно виконувати функції базового рівня у різних сферах життєдіяльності. Зокрема, дослідниця стверджує, що співробітництво територіальних громад є ключовим механізмом для подолання проблем, пов'язаних із браком ресурсів, що відчувають органи місцевого самоврядування, особливо під час тривалої роботи в умовах правового режиму воєнного стану.

Науковиця акцентує увагу на тому, що в умовах воєнного стану проблеми співробітництва громад стають ще більш актуальними. Зокрема, обмеженість ресурсів, викликана військовою агресією російської федерації, потребує пошуку нових підходів до використання інструментів співробітництва. Громади стикаються зі зростанням навантаження на місцеві бюджети через необхідність надання допомоги внутрішньо переміщеним особам, відновлення зруйнованої інфраструктури та забезпечення життєво важливих послуг [16, с. 26]. Н. Гончарук розглядає можливі сценарії та шляхи розширення співробітництва громад в умовах війни та післявоєнного відновлення. Дослідницею підкреслюється важливість залучення міжнародних фондів та ресурсів для реалізації спільних проектів відновлення.

В цьому контексті, науковиця вважає, що фінансування є ключовим аспектом успішної реалізації проектів співробітництва громад під час дії правового режиму воєнного стану. Н. Гончарук підкреслює, що в умовах воєнного стану особливо важливо шукати додаткові джерела фінансування та залучати міжнародні гранти для забезпечення стабільності місцевих бюджетів.

Дослідницею проведено комплексний аналіз поточного стану співробітництва територіальних громад в Україні. Н. Гончарук зазначає, що попри існуючі можливості, більшість громад стикаються з проблемами, пов'язаними з браком фінансових і кадрових ресурсів, що ускладнює реалізацію проектів співробітництва. Науковицею наводяться дані про зростання кількості угод про співробітництво за останні роки, що свідчить про поступове збільшення інтересу громад до цієї форми взаємодії. пропонуються шляхи подальшого розвитку співробітництва територіальних громад [16, с. 27].

У підсумку, Н. Гончарук рекомендує створити умови для більш широкого впровадження кластерного підходу, який передбачає об'єднання громад на основі спільних інтересів у певних сферах, таких як освіта, охорона здоров'я, житлово-комунальне господарство тощо [16, с. 28]. Це дозволить оптимізувати використання ресурсів та забезпечити комплексний підхід до вирішення місцевих проблем. Також пропонується створення програм стимулювання співробітництва на регіональному рівні, які б включали фінансову підтримку з обласних бюджетів для пріоритетних проектів розвитку громад.

У своєму розділі колективної монографії «Інтегрування інструментарію підтримки співробітництва територіальних громад до кластерної моделі реалізації пріоритетів регіональної смарт-спеціалізації у воєнний і повоєнний період в Україні» [22], О. Ігнат розглядає аспекти впровадження кластерного підходу для посилення ефективності міжмуніципального співробітництва в умовах воєнного стану та подальшого відновлення України.

Дослідником розглядається інструментарій підтримки співробітництва територіальних громад, що включає використання стратегічного, проектного та кластерного підходів [22, с. 184]. Ці підходи були визнані найбільш ефективними в управлінні розвитку регіонів, оскільки дозволяють ефективніше координувати діяльність громад та залучати додаткові ресурси для реалізації стратегічних проектів. О. Ігнат підкреслює, що кластеризація дозволяє поєднувати зусилля місцевих органів влади, бізнесу, наукових установ і громадських організацій, створюючи умови для синергетичного розвитку.

Це особливо важливо в умовах війни, коли необхідно мобілізувати ресурси для відновлення зруйнованої інфраструктури та забезпечення стійкості громад. На думку автора, імплементація кластерного підходу дозволяє максимально ефективно використовувати наявні ресурси, забезпечуючи розвиток інноваційних секторів економіки та покращення якості життя населення [22, с. 187].

О. Ігнат аналізує роль смарт-спеціалізації як інструменту для оптимізації економічного розвитку територій. Дослідником визначено, що смарт-спеціалізація базується на використанні конкурентних переваг регіону, що дозволяє розвивати галузі з високим інноваційним потенціалом особливо в контексті міжмуніципального співробітництва. Це включає впровадження нових технологій та модернізацію існуючих секторів, зокрема шляхом створення інноваційних кластерів у сферах металургії, агропромислового комплексу, IT-сектору та інших пріоритетних галузей. Стратегія розвитку Дніпропетровської області [23], наприклад, вже передбачає створення науково-промислових кластерів, що мають на меті трансформацію економіки регіону на основі інноваційних рішень [22, с. 184].

Автор підкреслює ряд викликів, пов'язаних із впровадженням кластерного підходу в Україні. Одним з основних аспектів є необхідність нормативного забезпечення кластеризації процесів співробітництва громад. Зазначається, що існуючі правові рамки потребують удосконалення, щоб забезпечити належне функціонування кластерних ініціатив та розширити коло учасників співробітництва, вважає О. Ігнат. Це вимагає адаптації європейських практик до національних умов, що є важливим у контексті інтеграції України до ЄС. Здійснивши комплексний аналіз інструментарію підтримки співробітництва територіальних громад, з метою його вдосконалення, О. Ігнатом рекомендується розробити інтегровану процесну модель, яка б поєднувала стратегічне планування, управління проектами та інноваційні технології.

Також підкреслюється важливість залучення міжнародних партнерів та інвесторів для реалізації довгострокових проектів відновлення інфраструктури, зокрема у сфері будівництва, транспорту та енергетики [22, с. 187].

Дослідженню теоретичних основ міжмуніципального співробітництва в структурі транскордонного співробітництва присвячено наукову статтю підготовлену колективом авторів на чолі з Д. Беловим [24]. Автори розглядають співробітництво територіальних громад як важливий інструмент для підтримки місцевого самоврядування та підвищення ефективності вирішення місцевих проблем, особливо з огляду на можливості транскордонної співпраці.

Колективом науковців аналізуються законодавчі засади та правові механізми, що регулюють міжмуніципальне співробітництво в Україні. Автори зазначають, що, попри наявність законодавчих рамок, такі терміни, як «міжмуніципальне співробітництво» та його похідні, не мають однозначного визначення у Конституції та законодавстві України [24 с. 226]. Це ускладнює процеси імплементації співробітництва територіальних громад на практиці. Автори рекомендують уточнити правові поняття та адаптувати законодавчі акти до сучасних умов, щоб забезпечити більш гнучкі умови для співробітництва громад як на національному, так і на міжнародному рівні. Особливо важливою є необхідність включення міжмуніципального співробітництва до загальної стратегії розвитку місцевого самоврядування у контексті європейської інтеграції України.

Дослідниками визначено взаємозв'язок між міжмуніципальним та транскордонним співробітництвом як конституційними інститутами. Автори підкреслюють, що транскордонна співпраця є важливою складовою місцевого самоврядування, яка сприяє налагодженню співпраці між громадами, що знаходяться на прикордонних територіях. Науковці наводять приклади такої взаємодії між українськими громадами та муніципалітетами сусідніх країн, що сприяє розвитку економічних та соціальних зв'язків [24 с. 227]. Важливо зазначити, що на основі чинного законодавства про транскордонне співробітництво територіальні громади можуть укладати договори з

представниками органів влади сусідніх держав. Це дозволяє реалізовувати спільні проекти, що сприяють покращенню інфраструктури, обміну досвідом та зростанню інвестиційної привабливості прикордонних територій.

Науковцями визначено концепцію муніципалізму як ключовий елемент сучасного місцевого самоврядування. Автори стверджують, що муніципалізм охоплює чотири аспекти: аксіологічний, онтологічний, праксеологічний та локальний [24 с. 228]. Дослідники підкреслюють, що муніципалізм є не лише системою цінностей та ідей про демократичне управління, але й практикою організації та функціонування муніципальної влади. Це дозволяє забезпечити повагу до прав людини на локальному рівні, підтримуючи принципи соціальної справедливості та захисту інтересів громади. У контексті співробітництва територіальних громад муніципалізм виступає як інституційна база для розвитку співпраці між громадами на основі спільних інтересів та цілей.

Колективом авторів рекомендується створення єврорегіональних об'єднань, що забезпечують інтеграцію зусиль територіальних громад у різних сферах, таких як економіка, соціальний захист, інфраструктура та екологія [24 с. 227]. Також важливим є залучення міжнародних партнерів, таких як Європейський Союз, для реалізації довгострокових проектів, що сприяють зростанню інвестиційної привабливості прикордонних регіонів.

Дослідженню співробітництва територіальних громад задля забезпечення сталого розвитку присвячено наукову статтю Т. Маматової та О. Ігната [25]. У статті здійснено ґрунтовний процесів співробітництва територіальних громад у контексті забезпечення стійкості та сталого розвитку в умовах децентралізації в Україні. Науковці стверджують, що успішна гармонізація місцевих і регіональних потреб є ключовим викликом для учасників міжмуніципального співробітництва. Необхідно враховувати програмний, екологічний, соціокультурний, економічний та політико-інституційний виміри розвитку [25, с. 111]. Це забезпечує комплексний підхід до управління територіями, який базується на синергії зусиль усіх зацікавлених сторін.

Повністю підтримуємо твердження авторів, що довіра повинна виступати як ключовий елемент успішного міжмуніципального співробітництва. Дослідники стверджують, що для досягнення сталих результатів необхідно забезпечити високий рівень довіри між учасниками співробітництва, що включає як довіру до компетентності партнерів, так і довіру до процесів комунікації та взаємодії. Важливою є роль проектного менеджменту, що враховує можливі конфлікти та ризики, пов'язані із реалізацією проектів, що дозволяє ефективно координувати дії різних зацікавлених сторін та забезпечувати сталість результатів [25, с. 113].

Т. Маматова та О. Ігнат підкреслюють необхідність розвитку інституційної спроможності місцевих органів влади, що включає навчання кадрів, підвищення кваліфікації посадових осіб та використання інноваційних підходів до управління проектами. На думку науковців, важливим є також залучення мешканців громад до процесу прийняття рішень, що сприяє підвищенню рівня довіри та забезпечує ефективну реалізацію проектів [25, с. 113]. Впровадження сучасних технологій, таких як цифровізація управлінських процесів, також розглядається як спосіб підвищення ефективності співробітництва територіальних громад.

Визначенню сучасного стану та основних проблем розвитку співробітництва територіальних громад в Україні сприяла ціла низка публікацій науковців в періодичних виданнях та мережі Інтернет [7; 8; 9; 10; 17; 18; 23]. Водночас, обмеженість нашої роботи за обсягом не дає можливості їх розглянути. Водночас, окремі аспекти даних публікацій будуть аналізуватися в усіх підрозділах кваліфікаційної роботи.

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ, СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ МІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

2.1. Нормативно-правові основи співробітництва територіальних громад в Україні

Правове регулювання співробітництва територіальних громад здійснюється Конституцією України [2], Законом України «Про співробітництво територіальних громад» [1], наказом Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури «Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад та додаткових договорів про приєднання до співробітництва» [26], міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері розвитку співробітництва територіальних громад.

Конституція України [2] визначає основні засади організації та діяльності співробітництва територіальних громад як безпосередньо, так і через діяльність органів місцевого самоврядування. Зокрема, ст. 142 ґрунтується на тому що, територіальні громади сіл, селищ і міст мають право об'єднувати об'єкти комунальної структури власності та кошти муніципальних бюджетів на договірній основі. В головному нормативно-правовому документі держави зазначено, що це дає можливість місцевому самоврядуванню реалізовувати спільні проекти та спільно фінансувати або утримувати комунальні підприємства, установи або організації. Більш того, зазначено, що для ефективного управління такими об'єднаними ресурсами територіальні громади можуть створювати відповідні органи або служби, які здійснюватимуть кооперацію їх діяльності і забезпечуватимуть реалізацію проектів у межах укладених договорів.

Як уже зазначалося вище, інституалізація співробітництва територіальних громад відбулася 17 червня 2014 р. шляхом прийняття Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [1], який виступає основоположним документом, що покликаний регулювати правові, організаційні та фінансові аспекти взаємодії між територіальними громадами в Україні в контексті міжмуніципального співробітництва.

Норми закону заклали фундамент створенню юридичних передумов для співробітництва територіальних громад, спрямованого як на покращення соціально-економічного розвитку територій, підвищення якості надання публічних послуг та забезпечення ефективного виконання повноважень місцевих органів самоврядування. Варто зазначити, що закон визначає основні принципи, форми, механізми стимулювання, фінансування та контролю співробітництва громад, забезпечуючи юридичні умови для їхньої взаємодії у межах повноважень, визначених Конституцією та іншими нормативно-правовими актами України.

Пропонуємо розглянути весь спектр принципів міжмуніципального співробітництва, на якому повинна ґрунтуватись майбутня взаємодія територіальних громад :

- законність – всі дії та рішення, які приймаються у процесі міжмуніципального співробітництва, повинні відповідати вимогам чинного українського законодавства. Зокрема, це забезпечує правову основу для реалізації проектів, захисту прав та інтересів суб'єктів співробітництва та запобігає можливим зловживанням;

- добровільність – територіальні громади мають право вільно та самостійно приймати рішення про участь у співробітництві, без будь-якого примусу або тиску з боку інших суб'єктів чи органів державної влади;

- взаємовигода – територіальна громада, яка бере участь у спільних проектах або ініціативах, повинна отримувати конкретні переваги, які сприяють покращенню соціально-економічного розвитку та якості надання муніципальних послуг;

– публічність та відкритість – всі процеси міжмуніципального співробітництва мають бути відкритими та публічними для громадянського суспільства, зокрема, інформування мешканців про ініціативи органів місцевого самоврядування, громадські слухання, публічний доступ до документів та звітів, що сприяє довірі та участі мешканців територіальної громади;

– відповідальність – територіальні громади несуть повну відповідальність за результати реалізації спільних проектів міжмуніципального співробітництва, а також відповідають за виконання своїх часток зобов'язань згідно з укладеними раніше угодами [1].

Законом визначено п'ять ключових форм міжмуніципального співробітництва (табл 2.1).

Таблиця 2.1

Форми співробітництва територіальних громад в Україні

Форма співробітництва	Зміст міжмуніципального співробітництва
Делегування завдань	Одна з громад передає іншій виконання певних завдань, забезпечуючи при цьому необхідні ресурси.
Реалізація спільних проектів	Спільна координація діяльності суб'єктів міжмуніципального співробітництва задля реалізації заходів та об'єднання ресурсів на визначений період часу.
Співфінансування об'єктів та підприємств муніципальної власності	Територіальні громади можуть об'єднувати свої ресурси для спільного фінансування установ і підприємств комунальної форми власності.
Створення спільних підприємств та організацій	Утворення нових підприємств, установ та об'єктів комунальної інфраструктури на базі спільних ресурсів громад.
Створення спільних органів управління	Територіальні громади можуть створювати спільні органи управління для ефективного використання ресурсів і реалізації проектів міжмуніципального співробітництва.

Джерело: сформовано автором за матеріалами [1]

Ці формати дозволяють територіальним громадам варіювати підходи до міжмуніципальної співпраці, обираючи найбільш підходящі для них форми для конкретних потреб та умов. Закон також передбачає можливість комбінування цих форм у межах одного договору про співробітництво.

Варто зазначити, що згідно Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [1], процес ініціювання міжмуніципального співробітництва може бути розпочатий головою громади, депутатами ради або членами територіальної громади через місцеву ініціативу. Зокрема, ініціатор має підготувати пропозицію, яка буде містити обґрунтування раціональності співробітництва, сферу його реалізації, очікувані фінансові результати та інші умови. Рішення про надання згоди на організацію співробітництва ухвалюється відповідною радою громади на основі попередніх висновків виконавчих органів. У підсумку, це рішення надає голові громади повноваження для початку переговорів з іншими громадами.

Як цілком слушно зазначає колектив науковців на чолі з В. Толковановим, перелік можливих учасників міжмуніципального співробітництва є доволі вичерпним і більш детальне визначення є недоцільним [3, с. 19]. Відповідно, автори стверджують, що окрім зазначених в нормативно-правових документах можливих учасників співробітництва територіальних громад - ніхто інший не зможе приймати участь в проектах співробітництва.

Законом було визначено, що договір про міжмуніципальне співробітництво має бути укладено письмово, після його схвалення радами усіх суб'єктів даного співробітництва. Договір регулює основні умови, зокрема форму співробітництва, мету проекту, фінансові зобов'язання, терміни реалізації, а також порядок звітування та розв'язання можливих спорів. Законом також надано право громадам укладати додаткові договори про міжмуніципальне співробітництво для приєднання нових учасників до співробітництва або для внесення змін до вже існуючих договорів.

Окремо в ст. 15 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [1] зазначено, що держава надає субвенції місцевим бюджетам громад,

які здійснюють міжмуніципальне співробітництво у пріоритетних сферах державної політики. У свою чергу, визначено можливість передавання об'єктів державної власності у комунальну структуру власності суб'єктів міжмуніципального співробітництва. Додатково в законі зазначено те, що держава повинна забезпечувати методичну, організаційну та іншу підтримку діяльності територіальних громад. Закон передбачає, що фінансування співробітництва може здійснюватися за рахунок муніципальних бюджетів, міжнародної технічної та фінансової допомоги, а також інших джерел, які не заборонені українським законодавством. Фінансування проєктів міжмуніципального співробітництва розпочинається з наступного бюджетного періоду, але за згодою сторін співробітництва воно може бути реалізоване раніше.

Нам імponує твердження О. Врублевського про те, врахувавши той факт, що закон який визначає основні засади міжмуніципального співробітництва та регулює особливості його діяльності був прийнятий більш ніж 10 років тому, Кабінетом Міністрів, досі не визначено механізм та особливості державного стимулювання проєктів співробітництва [4, с. 17]. На думку автора, відповідні рішення уряду є на часі, та необхідні для того, щоб процес співробітництва територіальних громад отримав більш деталізоване нормативно-правове регулювання.

Згідно ст. 17 даного закону - центральний орган виконавчої влади, що відповідає за державну політику у сфері розвитку місцевого самоврядування, здійснює моніторинг міжмуніципального співробітництва, збираючи щорічні звіти від сторін співробітництва. Зокрема, аналіз цих звітів дозволяє вносити пропозиції щодо державного стимулювання співробітництва територіальних громад. Відповідний центральний орган має повноваження ініціювати внесення змін до чинного законодавства для покращення правового регулювання міжмуніципального співробітництва.

Законодавство передбачає різні підстави для припинення міжмуніципального співробітництва, включаючи закінчення строку дії

договору, досягнення цілей, невиконання зобов'язань, банкрутство утворених підприємств або прийняття відповідного рішення судом. Процедура припинення передбачає можливість проведення переговорів та укладення договору про припинення співробітництва між сторонами. При цьому, припинення міжмуніципального співробітництва не повинно погіршувати якість надання публічних послуг населенню територіальних громад.

Закон «Про співробітництво територіальних громад» [1] має важливе значення для розвитку місцевого самоврядування в Україні. Даний нормативний документ створює умови для ефективної взаємодії між громадами, забезпечуючи правову базу для реалізації спільних проектів. Хоча на думку, Це дозволяє громадам більш раціонально використовувати ресурси, реалізовувати масштабні інфраструктурні проекти та покращувати якість надання послуг громадянам. У контексті децентралізації Закон сприяє зміцненню самоврядних інституцій та підвищенню їх спроможності забезпечувати сталий розвиток територій.

На основі законодавчої бази діє наказ Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України № 217 від 05.04.2023 р. [26], який затверджує примірні форми договорів про міжмуніципальне співробітництво. Відповідний наказ спрямований на вдосконалення правового регулювання та спрощення процесу укладення договорів між територіальними громадами, забезпечуючи нормативно-правові умови для ефективного виконання спільних проектів в рамках міжмуніципального співробітництва. Наказом Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України затверджені форми охоплюють різні аспекти співробітництва територіальних громад, зокрема делегування завдань, реалізацію спільних проектів, спільне фінансування підприємств, створення спільних органів управління та комунальних підприємств [26]. Зокрема, передбачено додаткові договори про приєднання громад до співробітництва в різних формах.

Наказ надає стандартизовані формати для використання територіальними громадами, що сприяє забезпеченню прозорості та ефективності договірних

відносин. Наказ надає можливість громадам доволі гнучко адаптувати запропоновані форми до конкретних умов та потреб, що є важливим аспектом для забезпечення сталого розвитку територіальних громад, особливо у розрізі постійних загроз і викликів з яким стикається місцеве самоврядування в Україні. Зазначений наказ скасовує попередній аналогічний документ від 2014 року [27], що підкреслює актуалізацію та зміну підходів до міжмуніципального співробітництва відповідно до сучасних викликів місцевого самоврядування.

Окремої уваги заслуговують методичні рекомендації розроблені при посередництві Ради Європи щодо використання примірних форм угод про міжмуніципальне співробітництво [28]. Надані в посібнику методичні рекомендації мають за мету систематизацію підходів до формування проектів договорів про міжмуніципальне співробітництво, а також створення чітких правил для виконання спільних завдань та проектів.

Головним завданням відповідних методичних рекомендацій, автори визначають допомогу посадовим особам органів місцевого самоврядування, які можуть бути залучені в процес підготовки та укладення договорів про міжмуніципальне співробітництво з урахуванням локальних особливостей та специфіки їхньої діяльності [28, с. 3]. Автори посібника детально пояснюють, які саме форми співробітництва передбачені законом і які обов'язкові елементи мають бути включені до майбутнього тексту договору. Зокрема, наведено приклади формулювань і зазначено, які кроки мають бути здійснені при укладенні договорів у різних випадках.

Авторами визначено чіткі вимоги до структурних елементів договорів співробітництва територіальних громад [28, с. 12]:

- предмет договору;
- об'єм фінансування;
- терміни та умови реалізації проєктів;
- звітування про виконання завдань;
- механізм припинення дії договорів і розв'язання суперечностей.

Як нами вже було зазначено раніше, ще одним механізмом регулювання співробітництва громад виступають міжнародні угоди, які були ратифіковані

українськими парламентарями. Зокрема, таким документом виступає «Європейська хартія місцевого самоврядування» [29]. Хартія окреслює механізм місцевого самоврядування як право і спроможність органів місцевої влади регулювати та здійснювати управління значною частиною державних справ у рамках своїх повноважень на місцях.

Європейська хартія місцевого самоврядування визначає важливість закріплення цих прав у національних законах та, де це можливо, у конституціях країн-членів підписантів угоди. Це підкреслює значення правової основи для функціонування місцевих органів влади, які мають виконувати свої обов'язки самостійно і відповідно до інтересів своєї громади [29]. У документі наголошується на важливості адміністративної автономії органів місцевого самоврядування. Зокрема, вони мають право організовувати свої внутрішні адміністративні структури, адаптуючи їх до власних муніципальних потреб.

З моменту свого прийняття Хартія стала важливим інструментом для збереження та розвитку місцевого самоврядування в країнах-членах Ради Європи. Вона встановлює загальноєвропейські стандарти для вимірювання та захисту прав місцевих органів влади. Хартія підкреслює, що ступінь автономії місцевих органів можна розглядати як показник справжньої демократії.

В контексті історичного вибору України свого євроінтеграційного шляху, слід додати не менш важливий міжнародний документ, який наша держава підписала – Угода про Асоціацію України з Європейським Союзом [30]. У ст. 446 зроблено акцент на багаторівневому управлінні та партнерстві, зокрема, на розвитку депресивних територій та посиленні міжмуніципальної співпраці. В документі визначено, що для досягнення цих цілей необхідно створювати канали комунікацій та сприяти обміну інформацією між національними, регіональними, органами місцевого самоврядування, соціально-економічними суб'єктами та громадянським суспільством.

Необхідно звернути увагу на ст. 447, де визначено, що сторони, які підписали відповідну угоду зобов'язуються підтримувати і посилювати залучення місцевих і регіональних органів влади до транскордонного та

міжмуніципального співробітництва та потрібних для цього управлінських структур [30]. Зокрема, вони сприятимуть цьому шляхом створення сприятливих законодавчих механізмів, підтримки та розвитку заходів з нарощування потенціалу, а також сприятимуть зміцненню транскордонних і муніципальних економічних та бізнес-мереж.

Всі проаналізовані нами нормативно-правові основи співробітництва територіальних громад були прийняті доволі давно, ще до повномасштабного вторгнення російських агресорів. Саме тому, народними депутатами, Конгресом місцевих та регіональних влад при Президентові України, асоціаціями українського місцевого самоврядування було розроблено та презентовано Проєкт Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку співробітництва територіальних громад» [32].

У законопроєкті основний акцент робиться на адаптацію механізмів міжмуніципального співробітництва до сучасних загроз та викликів, зокрема співробітництво громад в умовах воєнного та надзвичайного стану. У документі пропонуються заходи для спрощення процедур ініціювання міжмуніципального співробітництва, які передбачають чіткі терміни та вимоги щодо надання згоди органами місцевого самоврядування на організацію співробітництва на підставі попередніх висновків виконавчих органів [32]. Зокрема, дана ініціатива дозволяє пришвидшити процес прийняття рішень і забезпечити його прозорість.

В законопроєкті пропонується вдосконалити форми договорів про міжмуніципальне співробітництво, зокрема через спрощення процедур погодження договорів у випадках, коли одна із сторін відмовляється від подібної співпраці. Більш того, визначено, що в умовах воєнного чи надзвичайного стану передбачаються спеціальні положення, що дозволяють укладати договори, які стосуються безпеки, оборони та ліквідації наслідків збройної агресії або надзвичайних ситуацій, з мінімальними адміністративними бар'єрами [31]. О. Бойко вважає, що такий підхід дозволяє швидко реагувати на виклики та мобілізувати ресурси громад для вирішення критичних питань [31].

Фінансування проєктів міжмуніципального співробітництва є ще одним важливим аспектом, який розглядається у відповідній законотворчій ініціативі. Зокрема, пропонується запровадження більш гнучких механізмів для забезпечення фінансової підтримки співробітництва громад. Наприклад, фінансування може розпочинатися до початку наступного бюджетного періоду, якщо це буде узгоджено між суб'єктами міжмуніципального співробітництва.

Відповідні нововведення дозволять реалізовувати проєкти без затримок, що особливо актуально в умовах кризових ситуацій. Крім того, законопроектом передбачено державне стимулювання міжмуніципального співробітництва, зокрема через надання субвенцій муніципальним бюджетам громад, які активно впроваджують співпрацю у пріоритетних сферах, визначених урядом.

Моніторинг і оцінка ефективності міжмуніципального співробітництва є ще одним важливим аспектом нової законодавчої бази. В документі запропоновано здійснювати щоквартальний моніторинг міжмуніципального співробітництва центральним органом виконавчої влади, відповідальним за формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування. Визначено, що відповідний орган має встановлювати форму звітності, аналізувати звіти та оприлюднювати кращі практики співробітництва громад на офіційному веб-сайті. На думку авторів законопроекту, це сприятиме підвищенню прозорості діяльності громад та обміну позитивним досвідом [31].

Варто відзначити, що в документі пропонується спрощення процедур для забезпечення гнучкості в управлінні спільними проєктами. Законопроект визначає нові підстави для припинення співпраці, зокрема у випадках, коли території суб'єктів міжмуніципального співробітництва включаються до зони активних бойових дій або стають тимчасово окупованими. Зокрема, передбачено можливість автоматичного припинення міжмуніципального співробітництва у разі досягнення цілей договору, закінчення строку його дії або невиконання зобов'язань сторонами. Відповідні нововведення дозволять оперативно реагувати на зміни обставин та забезпечать юридичну захищеність територіальних громад [32].

2.2. Загальний стан співробітництва територіальних громад в Україні

Українські органи місцевого самоврядування та територіальні громади вже більш ніж 2 роки знаходяться в умовах повномасштабного вторгнення, постійних загроз ракетних обстрілів муніципальної інфраструктури, або навіть окупації. Співробітництво громад до повномасштабного вторгнення розвивалось доволі стримано та поступово, в той час як з 2022 р. загрози та виклики поставили нові задачі та передумови роботи для місцевого самоврядування та розвитку міжмуніципального співробітництва.

Вивчення та аналіз численних соціологічних досліджень засвідчує, що проблематика співробітництва територіальних громад в Україні була й залишається об'єктом дослідження його розвитку з боку органів державної влади та різних фондів соціологічних досліджень. Враховуючи обмеженість нашої роботи за обсягом, навіть побічно розглянути весь масив існуючих досліджень не представляється можливим. Тому зупинимося на аналізі лише тих даних, що справили визначальний вплив на наше дослідження.

Методологічну основу кваліфікаційної роботи складають ряд соціологічних досліджень та даних моніторингу щодо загального стану міжмуніципального співробітництва. Серед яких, на особливу увагу заслуговують соціологічне дослідження «Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні» за посередництва Ради Європи [35], «Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади», проведене Міністерством розвитку громад та територій України [33], «Міжмуніципальне співробітництво територіальних громад» дослідження проведене за посередництва американського агентства федерального уряду США «USAID»[34], в яких комплексно та ґрунтовно, зокрема, розглядається загальний стан співробітництва територіальних громад в Україні, проблеми його подальшого становлення та розвитку під час дії воєнного стану, аналізується досвід різних територіальних громад у сфері міжмуніципального співробітництва тощо.

Більш детально зупинимося на розгляді окремих соціологічних досліджень та даних моніторингу процесів децентралізації визначеної проблематики загального стану співробітництва територіальних громад під час дії воєнного стану.

Останні дані моніторингу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування отримані за жовтень 2024 р. Міністерством розвитку громад та територій України свідчать про загальну кількість укладених договорів про міжмуніципальне співробітництво серед областей нашої держави. Варто зазначити, що визначена інфографіка (рис. 2.1), чітко показує відчутне лідерство Дніпропетровської області за кількістю укладених договорів про співробітництво – 80 угод від дня набуття повноважень органів місцевого самоврядування після останніх місцевих виборів, які відбулися у 2020 р. Друге місце займає Івано-Франківська область – 71 укладений договір. В той же час, останнє місце посідає Луганська область – всього 2 укладені угоди про міжмуніципальне співробітництво за більш ніж 4 роки.

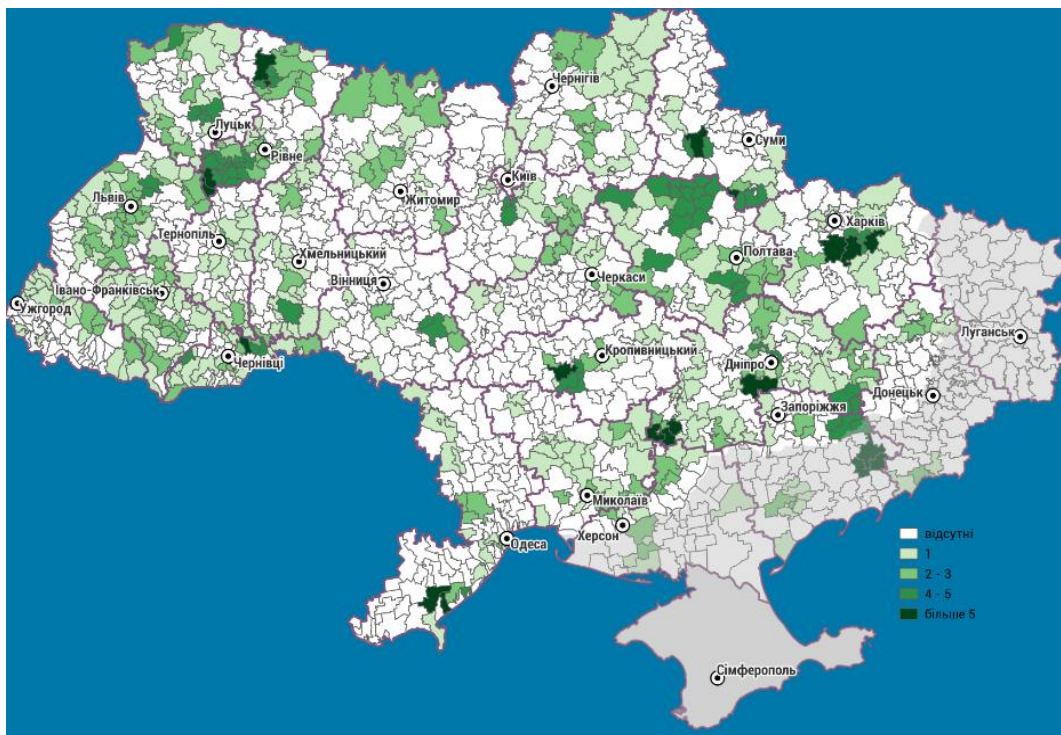


Рис. 2.1. Інфографіка кількості укладених договорів [33]

Серед соціологічних досліджень останніх років на особливу увагу

заслугує опитування проведене за посередництва видатного американського агентства федерального уряду США USAID «Міжмуніципальне співробітництво територіальних громад» [34]. Актуальність дослідження загального стану співробітництва територіальних громад у контексті реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади, викликів які були спричинені пандемією коронавірусу, а пізніше повномасштабним вторгненням російських агресорів, ми вважаємо необхідним розглянути динаміку укладання договорів про міжмуніципальну співпрацю за роками, особливо в контексті сучасних проблем.

Дані рис. 2.2. свідчать про загальну динаміку становлення процесу співробітництва починаючи від початку його впровадження в 2014 р., і до 2024 р. Зокрема, варто звернути увагу на те, що найбільша кількість договорів про міжмуніципальне співробітництво була укладена в 2018 – 177 угод, та 2019 – 225. Надані результати дослідження (рис. 2.2) чітко вказують на часткове зниження активності в 2020 р, яке було викликано всесвітньою пандемією коронавірусу і нової економічної кризи. Відповідно, наступний спад кількості укладених договорів відбувся у 2022 р., який був спровокований розгортанням активних бойових дій, та частковою окупацією територіальних громад в окремих регіонах України. У підсумку, можна зробити висновок, що на 3 році діяльності місцевого самоврядування під час дії воєнного стану відзначається поступовий зріст кількості угод про міжмуніципальну співпрацю, та подальший розвиток співробітництва громад згідно нових реалій.

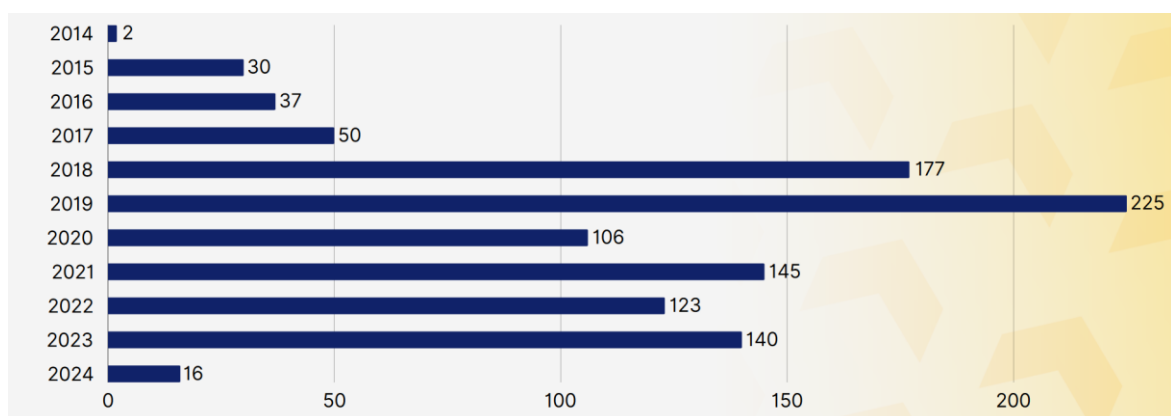


Рис. 2.2. Динаміка укладання договорів за роками [34]

Грунтовне дослідження сучасного стану розвитку міжмуніципального

співробітництва в умовах повномасштабного вторгнення було проведено за посередництва програми Ради Європи «Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні» [35]. Для більш ґрунтового розуміння загальних тенденцій розвитку співробітництва територіальних громад, ми пропонуємо детально проаналізувати відповідне соціологічне дослідження, яке було проведено протягом жовтня 2023 р.

У дослідженні взяло участь 42 територіальні громади з чотирьох областей України: Львівської, Полтавської, Херсонської та Харківської. Опитування показує рівномірний розподіл між типами досліджених громад: сільські, селищні та міські (рис 2.3).

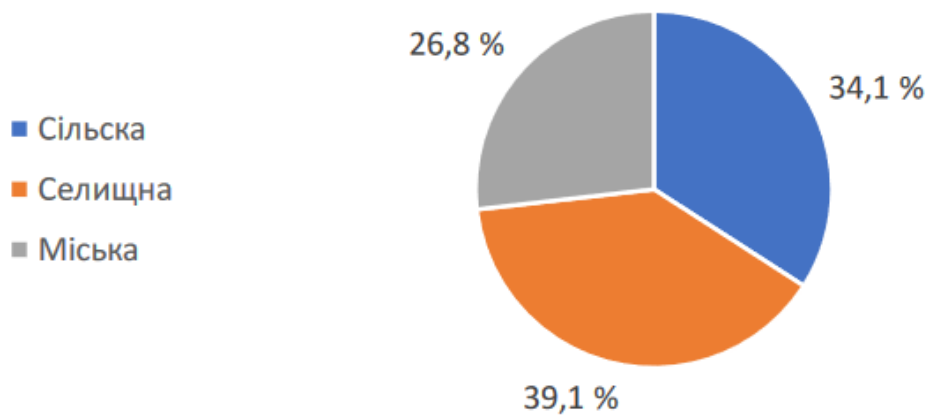


Рис. 2.3. Типи громад які взяли участь у соціологічному дослідженні [35]

Аналіз офіційної статистики свідчить, про достатньо рівномірне представлення різних типів громад, що дозволяє провести більш репрезентативний аналіз загального стану міжмуніципального співробітництва з урахуванням специфіки різних територіальних одиниць. Зокрема, необхідно зазначити, що кожен із зазначених типів громад має свої особливості та потреби. Наприклад, сільські територіальні громади, що складають третину вибірки, зазвичай стикаються з проблемами меншого бюджетного фінансування, менш розвинутої інфраструктури та обмеженого доступу до ресурсного забезпечення. Селищні громади, які представлені найбільшою часткою у 39,1%, як правило, є проміжними між сільськими та міськими територіальними громадами за рівнем розвитку, що робить їх важливими

учасниками міжмуніципальних проєктів [35]. Міські громади, представлені найменшою часткою, вони зазвичай мають більш розвинену муніципальну інфраструктуру та більше можливостей для власного розвитку, проте й значно більші обсяги відповідальності органів місцевого самоврядування та більш складні управлінські виклики.

Дані рис. 2.4 свідчать, що більшість опитаних територіальних громад мають невелику або середню чисельність населення. Значна частка громад з населенням до 10 тисяч вказує на те, що в Україні переважають дрібні громади, які часто мають обмежені ресурси для самостійного розвитку та потребують міжмуніципальної співпраці з іншими громадами для вирішення важливих соціально-економічних завдань [35]. Зокрема, згідно результатів досліджень територіальні громади з чисельністю до 50 тисяч мешканців мають більше можливостей для залучення ресурсів, але також потребують міжмуніципальної співпраці для реалізації більш масштабних проєктів. Необхідно зазначити, що представництво територіальних громад різного типу, та з різною чисельністю населення дозволяє зробити висновок про те, що міжмуніципальне співробітництво може бути важливим інструментом для всіх типів громад. Сільські та селищні громади, які мають менший рівень надходжень до муніципального бюджету і покращенню інфраструктурних можливостей, можуть брати участь у міжмуніципальній співпраці для вирішення спільних проблем, наприклад, управління ресурсами, забезпечення доступу до медичних та освітніх послуг, розвитку транспортної інфраструктури тощо.

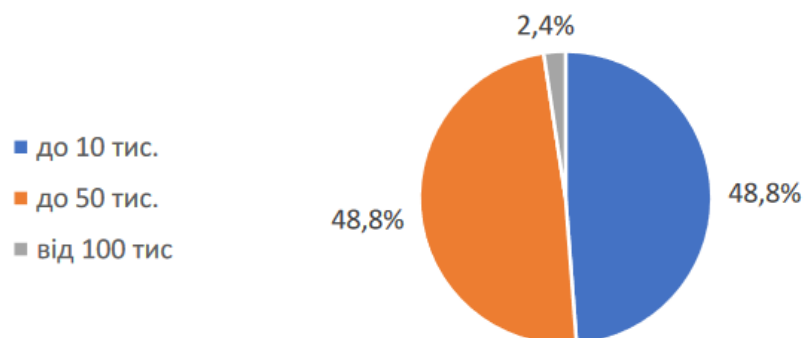


Рис. 2.4. Чисельність населення опитаних громад станом на 31 жовтня 2023 р. [35]

Міські територіальні громади можуть використовувати міжмуніципальне співробітництво для оптимізації управління великими проектами та забезпечення більш ефективного використання міських ресурсів. Участь великих громад з населенням понад 100 тисяч осіб - 2,4%, також вказує на те, що навіть великі громади можуть бути зацікавлені в міжмуніципальному співробітництві для вирішення певних завдань [35]. Зазвичай це може стосуватися реалізації інфраструктурних проектів, управління транспортними системами або спільної кооперації муніципальних підприємств.

Станом на жовтень 2023 р. 50% опитаних територіальних громад мають досвід роботи в рамках міжмуніципального співробітництва, тоді як інші 50% – не мають такого досвіду. Зокрема, такі дані свідчать про те, що співробітництво в Україні знаходиться на етапі активного впровадження та становлення, однак ще не всі територіальні громади беруть участь у співробітництві. Пропонуємо звернути увагу на те, що такий рівний розподіл також може вказувати на те, що для багатьох територіальних громад цей механізм залишається доволі новим або недостатньо розвиненим. О. Аліксійчук вважає, що такі дані можуть свідчити про недостатність знань та навичок про можливості співробітництва, особливо серед сільських громад [37].

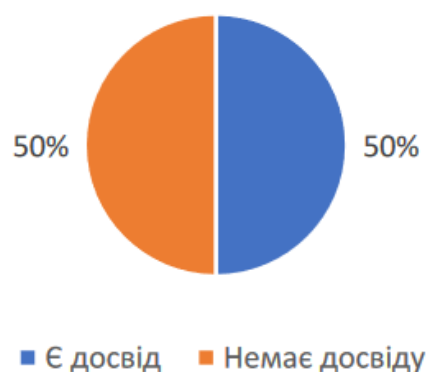


Рис. 2.5. Досвід реалізації практик міжмуніципального співробітництва станом на 31 жовтня 2023 р. [35]

На рис. 2.5 відображається інформація про наявність діючих договорів про міжмуніципальне співробітництво. За даними соціологічного дослідження, 58,5% територіальних громад мають чинні договори, в той час як 48,5% –

навіть не мають укладених договорів. Незважаючи на те, що більшість громад має досвід співпраці, не всі з них мають формалізовані договірні відносини, що свідчить про можливі труднощі або перешкоди в офіційній укладанні договорів [35]. Зокрема, це може бути пов'язано з правовими або адміністративними бар'єрами, недостатнім інформуванням про процедуру укладення договорів або відсутністю ресурсів для впровадження проєктів.



Рис. 2.6. Наявність договорів про співробітництво у опитаних громадах станом на 31 жовтня 2023 р. [35]

У соціологічному дослідженні визначено найбільш популярні форми співробітництва серед опитаних територіальних громад (рис. 2.6.). Зокрема, зазначається, що однією з найбільш поширеною формою міжмуніципального співробітництва є співфінансування об'єктів комунальної структури власності. Варто зазначити, що такий високий показник - 61,9%, свідчить про те, що територіальні громади активно використовують відповідний механізм для підтримки власної інфраструктури, особливо в умовах обмеження бюджетних ресурсів, яке викликано багаторічною роботою в умовах правового режиму воєнного стану. Спільне фінансування дозволяє ефективніше розподіляти витрати та забезпечувати стабільне функціонування підприємств.



Рис. 2.7. Форми реалізації співробітництва у громад, які мають попередній досвід станом на 31 жовтня 2023 р. [35]

У рис. 2.7. чітко визначено, що делегування функцій одній з територіальних громад також є відносно популярною формою міжмуніципальної співпраці - 38,1% [35]. Аналіз цих даних свідчить про те, що громади можуть покладатися на інші суб'єкти співробітництва для виконання певних завдань, якщо вважають це більш раціональним та ефективним. Відповідно, такий підхід дозволяє спеціалізуватися громадам на окремих функціях і уникати дублювання своїх зусиль.

Як зазначено у соціологічному дослідженні, яке було проведено за посередництва програми Ради Європи «Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні» у 2023 р. (рис. 2.7.) дані дають зрозуміти відносно однакові відсоткові показники в 2 формах реалізації міжмуніципальної співпраці – реалізація спільних проектів та створення спільних муніципальних підприємств [35]. Зокрема, реалізація спільних проектів може в себе включати доволі різні напрямки, починаючи від спільних інфраструктурних або соціальних проектів, що дозволить територіальним громадам об'єднувати свої ресурси для досягнення спільних цілей. Водночас, доволі значна частка громад обрали «утворення спільних комунальних установ та підприємств» як форму співробітництва, що може свідчити про потребу у спільному використанні ресурсів і об'єктів муніципальної власності.

Така форма реалізації міжмуніципального співробітництва особливо актуальна для територіальних громад із недостатньою кількістю власних ресурсів, що дозволяє їм кооперувати зусилля та ефективніше управляти інфраструктурою.

Окремо пропонуємо звернути увагу на те, що жодна територіальна громада не має досвіду утворення спільного органу управління – 0% серед усіх опитаних (рис. 2.7.). Дані можуть свідчити про те, що територіальні громади або не бачать нагальної необхідності в утворенні таких органів управління, або ж механізм їх створення є надто складним та юридично чи адміністративно обмеженим.

В той же час, нами було проаналізовано дані реєстру Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури «Про співробітництво територіальних громад» для розуміння загальної картини в сфері утворення спільних органів управління [38]. Дані, які відображені в реєстрі чітко показують, що дана форма міжмуніципального співробітництва не була широко застосована, навіть до початку повномасштабного вторгнення російських агресорів у 2022 р. Зокрема, останній внесений запис про укладання договору між суб'єктами міжмуніципального співробітництва щодо створення спільного органу управління датовано 18 січня 2018 р. [38].



Рис. 2.8. Сфери реалізації проєктів співробітництва у громад станом на 31 жовтня 2023 р. [35]

Дані дослідження (рис. 2.8) свідчать, що найбільш популярними сферами міжмуніципального співробітництва серед опитаних громад є соціальні послуги, охорона здоров'я та інклюзивна освіта – по 7 випадків кожна [35]. Варто зазначити, що такі показники вказує на те, що громади зосереджуються на забезпеченні умов життя мешканців та доступу до якісних медичних і освітніх послуг. Зокрема, питання захисту життя і здоров'я населення є доволі складним викликом для органів місцевого самоврядування особливо в контексті постійних ракетних обстрілів критичної та цивільної інфраструктури.

Вважаємо за необхідне звернути увагу на питання інклюзивної освіти, дані дослідження показують що відповідна сфера співробітництва виступає однією з найбільш затребуваних серед інших. Питання надання освітніх послуг дітям з особливими освітніми потребами є доволі гострим, особливо в умовах довгої та повномасштабної війни. Н. Байтемірова вважає, що окрім труднощів із електроенергією, роботою інтернету та забезпеченням гаджетів під час дистанційного навчання, діти з особливими освітніми потребами повинні мати доступ до асистивних технологій, які органи місцевого самоврядування наразі не можуть самостійно забезпечити [39]. Зокрема, розвиток міжмуніципального співробітництва громад в цій, доволі непопулярній сфері для суспільних обговорень, може стати справжнім порятунком для таких дітей.

Дані рис. 2.8 свідчать, що найбільша частка опитаних громад, яка складає 45%, зазначила, що термін міжмуніципального співробітництва залежить від форми та змісту конкретного проєкту. Варто зазначити, що це свідчить про гнучкий підхід до планування співробітництва громад, особливо коли громади готові самостійно адаптувати строки міжмуніципальної співпраці відповідно до специфіки завдань, які потрібно вирішити органам місцевого самоврядування. Зокрема, даний підхід може бути вигідним, оскільки різні проєкти можуть мати різні вимоги до тривалості їх реалізації. Нам імponує твердження Б. Філатова, про те, що необхідно розвивати міжмуніципальне співробітництво міст з громадами в країнах-партнерах, задля підвищення стійкості українського місцевого самоврядування перед постійними та новими викликами, які

з'являються перед територіальними громадами [36].



Рис. 2.9. Строк дії проєктів на який громади вважають необхідно проводити співробітництво станом на 31 жовтня 2023 р. [35]

Дані дослідження (рис. 2.9) показують значну кількість територіальних громад - 37,5%, яка вважає оптимальним терміном міжмуніципального співробітництва період від 3 до 5 років [35]. Водночас, це середньострокова перспектива, яка дозволяє планувати та реалізовувати більш масштабні проєкти, забезпечуючи водночас можливість перегляду умов співпраці громад у майбутньому. Можемо зробити припущення, що такий термін може бути зручним для проєктів, які вимагають поступового впровадження, але не є надто довготривалими.

У рис. 2.9 визначено, що кожна п'ята громада обирає підхід, коли термін міжмуніципальної співпраці визначається досягненням конкретної мети. Зокрема, такі результати опитування можуть свідчити про прагматичний підхід до співробітництва, де результат співпраці є основним критерієм для тривалості угоди. Відповідний підхід може бути зручним для територіальних громад, які зацікавлені в швидкому вирішенні конкретних завдань.

Серед опитаних територіальних громад 10% вважають доцільним організувати міжмуніципальне співробітництво на період одного бюджетного року. Відповідно, це можна визначити як короткостроковий підхід, який дозволяє оцінити ефективність співпраці громад в межах одного фінансового циклу. Ми вважаємо, що такий варіант може бути актуальним для проєктів, що потребують негайного фінансування або реалізуються в умовах обмеженого

бюджету, особливо це актуально для більшості територіальних громад, які потерпають від наслідків довготривалої війни.



Рис. 2.10. Підстави припинення міжмуніципальної співпраці серед опитаних громад станом на 31 жовтня 2023 р. [35]

У підсумку аналізу даного соціологічного опитування громад, розглянемо ключові підстави припинення міжмуніципального співробітництва, з якими стикалися громади (рис. 2.10). Зокрема, найпоширенішою підставою для припинення міжмуніципального співробітництва було об'єднання громад у рамках їх укрупнення [40]. Відповідно, цей процес можна розглядати як частину загальнодержавної адміністративно-територіальної реформи, яка передбачає укрупнення громад для підвищення ефективності управління. Необхідно зазначити, що у такому випадку всі сторони міжмуніципального співробітництва увійшли до складу однієї громади, що робить подальше співробітництво неактуальним.

У рис. 2.10 визначено, що ще однією підставою для припинення міжмуніципального співробітництва виступає тимчасова окупація територіальних громад після початку повномасштабного вторгнення росії в Україну [35]. Дана відповідь серед громад вказує на доволі сильний вплив війни на процеси співробітництва між громадами, коли через окупацію співпраця стає неможливою.

У підсумку, розглянувши такий широкий масив даних, та кількість досліджень, що показують загальний стан розвитку міжмуніципального співробітництва, можна зробити висновок, що українські органи місцевого самоврядування, та громади постійно шукають нові можливості співпраці задля

підвищення спроможності території та покращення життя мешканців. Для досягнення цих цілей громади не зупинила ні пандемія коронавірусу, ні навіть повномасштабне вторгнення російської федерації, що робить українське співробітництво громад особливим та готовим реагувати на дуже складні виклики.

Окремо, пропонуємо розглянути основні підходи співробітництва під час війни, якими активно користується українське місцеве самоврядування:

- громади спільно реалізують освітні проекти, щоб забезпечити дітей доступом до навчання навіть у кризових умовах;
- місцевим самоврядуванням розробляються партнерські проекти для підтримки малого бізнесу й економічного відновлення регіонів;
- через громади відбувається активна співпраця з міжнародними організаціями через об'єднані зусилля громад для отримання грантів і допомоги;
- міста й селища організовують спільні логістичні центри для транспортування вантажів із продуктами та медикаментами.

Підсумовуючи все вище означене, варто зазначити, що незважаючи на існування серйозних проблем і труднощів, міжмуніципальне співробітництво в Україні володіє потужним потенціалом, здатним реалізовувати в нашій країні масштабні проекти на рівні громад.

РОЗДІЛ 3

ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ У ВОЄННИЙ ПЕРІОД

3.1. Зарубіжний досвід розвитку міжмуніципального співробітництва та можливості використання його в Україні

Кожна країна прагне знайти найбільш ефективну систему організації й функціонування співробітництва територіальних громад, яка б загалом відповідала ключовим викликам та потребам мешканців громад. У кожній країні міжмуніципальне співробітництво має свої особливості, але спільним для всіх є намагання створити сильні, спроможні та здатні надавати якісні послуги мешканцям своєї територіальної громади.

Аналіз навчальної та наукової літератури за проблематикою дослідження засвідчив існування відмінних моделей міжмуніципального співробітництва у державах світу [6; 12-15; 19; 29; 41-50; 51; 56]. Ми пропонуємо розпочати наш аналіз з держав, які є членами Європейського Союзу. Відповідно, політика міжмуніципального співробітництва є пріоритетом для Європейського Союзу. Понад тридцять років вона спрямована не лише на забезпечення більшого соціального та економічного розвитку на всьому європейському просторі, але й на сприяння збалансуванню внутрішньої соціальної та економічної нерівності [41, с. 1].

В Німеччині співробітництво територіальних громад розглядається як спосіб, за допомогою якого невеликі, фінансово слабкі громади можуть впоратися з посиленням міжрегіональної конкуренції та викликаними демографічними змінами. Зокрема, тут Німеччина застосовує багатоцільову модель, яка характеризується такими позитивними ефектами, як інтеграція функцій органів місцевого самоврядування, об'єднання виконання та політичної підзвітності, а також горизонтальна координація. Коло суспільних завдань, що виконуються місцевою владою, не є сталим, вони змінюватимуться відповідно

до суспільних переконань, економічної та фінансової кон'юнктури з суспільними переконаннями, економічною та фінансовою кон'юнктурою [43, с. 191].

Окремої уваги заслуговує проведене дослідження громадської підтримки серед федеральних земель Німеччини щодо міжмуніципальної співпраці, як одного з ключових механізмів для розвитку невеликих муніципалітетів, особливо у регіонах, що стикаються з міграційними та економічними викликами.

Дослідження базувалось на опитуванні мешканців із 59 муніципалітетів у федеральній землі Гессен. Зокрема, вибірка включала близько 1400 респондентів, які представляли різні за розміром і економічним становищем громади. Ключова мета дослідження полягала у з'ясуванні того, чи існує більша підтримка міжмуніципального співробітництва з боку громадян у тих муніципалітетах, де очікувані вигоди від співробітництва є вищими. Опитані респонденти оцінювали якість надання різних адміністративних послуг, наприклад: догляд за дітьми, управління інфраструктурою або утримання автошляхів [42, с. 20]. Дослідження також включало питання щодо очікувань громадян стосовно міжмуніципального співробітництва та його впливу на демократичний контроль. Більш того, основні результати опитування показують, що підтримка співробітництва громад не залежить від економічних чи демографічних характеристик муніципалітетів, що не узгоджується з різними теоретичними прогнозами. В той же час, варто було б очікувати, що громадяни малих і фінансово слабких громад будуть більш зацікавлені у міжмуніципальному співробітництві для покращення економічної ситуації, але, дослідження не виявило значного впливу цих факторів на рівень підтримки співробітництва громад. Варто зазначити, що на підтримку громадянами міжмуніципального співробітництва більше впливають індивідуальні фактори, зокрема: емоційна прив'язаність до місцевої громади та довіра до місцевих політиків.

У підсумку, опитування також демонструє, що одним з найбільших викликів для співробітництва виступає побоювання мешканців щодо втрати контролю над місцевими рішеннями [42, с. 22].

Колектив науковців на чолі з Ф. Телесом вважають, що німецькі муніципалітети стикаються з такими проблемами як криза муніципальних бюджетів, зростанням боргів і збільшенням розриву між фінансово сильними і слабкими громадами. Зокрема, передача нових повноважень органам місцевого самоврядування федеральним урядом та урядами федеральних земель в останні роки без надання достатньої фінансової компенсації є ключовий фактор, який викликає таку тенденцію. Відповідно, кожна федеральна земля Німеччини автономно приймає рішення щодо правил створення інституцій міжмуніципального співробітництва. Автори наводять приклад Бранденбургу, у якому діяльність співробітництва регулюється спеціальним муніципальним законом про спільну діяльність органів місцевого самоврядування.

Більш того, цим нормативно-правовим документом визначено, що муніципалітети в рамках співробітництва можуть виконувати всі публічні завдання, які вони мають право або зобов'язані виконувати.

Муніципальним законом визначено чіткі правові форми міжмуніципального співробітництва [44]:

- публічно-правові форми співпраці, такі як муніципальні робочі групи;
- публічно-правові угоди;
- установи публічного права;
- цільові об'єднання;
- створення спільних акціонерних товариств.

Окремо пропонуємо розглянути приклад співробітництва громад в сусідній Словаччині. Зокрема, муніципалітети в Словаччині слід сприймати як органи місцевого самоврядування, які мають відносно широкі повноваження і чітко визначену територіальну сферу дії. Якщо глибше розглянути їхні повноваження, передбачені законом, у контексті їхньої місії - місії місцевого самоврядування, то можна стверджувати, що вони є важливими суб'єктами

місцевої економічної політики в Словаччині. Ю. Тедж вважає, що наразі найпоширенішою формою співпраці територіальних громад є створення спільних муніципальних управлінь, насамперед для виконання будівельних робіт, зокрема, у сфері спеціального будівництва доріг місцевого та спеціального призначення, спільного управління водними ресурсами, освіти та соціальних питань [45, с. 457]. Співпраця територіальних громад на засадах партнерства, яка також включає спільне муніципальне управління, в словацькій моделі розглядається як необхідна, але не обов'язкова і, вочевидь, добровільна. Зокрема, добровільне міжмуніципальне співробітництво є системним і синергетичним інструментом розвитку з метою підвищення ефективності, результативності та прозорості виконання повноважень органів місцевого самоврядування.

На думку авторів, міжмуніципальне співробітництво, головним чином завдяки ефекту масштабу, є однією з можливостей громад заощадити власні витрати та підвищити ефективність витрачання публічних коштів [45, с. 459]. В Словацькій Республіці у 2019 р., налічувалося 185 спільних муніципальних офісів, через які здійснювалося співробітництво (табл. 3.1).

Дослідники вважають, що хоча фонди INTERREG-A значно сприяли співпраці між іспанськими та французькими муніципалітетами, результати є доволі неоднозначні. Відповідно, деякі проекти успішно сприяли економічному розвитку та покращенню інфраструктури, тоді як інші не дали очікуваних результатів. Автори вказують на зростаючу нерівність між більш розвиненими міськими муніципалітетами та менш розвиненими сільськими громадами, що може свідчити про нерівномірний розподіл переваг від міжмуніципальної співпраці [41, с. 10].

Авторами проведено аналіз, який показує, що найбільш поширеними були проекти місцевого економічного розвитку, особливо у сферах туризму та підтримки малого бізнесу. Хоча, у більш пізній період програми спостерігається зміна пріоритетів у бік досліджень та розвитку інновацій.

Таблиця 3.1

**Кількість офісів міжмуніципального співробітництва станом
на 31.12.2019 в окремих регіонах Словаччини**

Регіон	Офіси та загальні видатки в рамках міжмуніципального співробітництва		
	Кількість офісів міжмуніципального співробітництва	Загальні видатки, тис. євро	Витрати на одне спільне підприємство утворене в міжмуніципальній співпраці, тис. євро
Братиславський регіон	10	455,60	45.56
Трнавський регіон	18	2,646.9	147.05
Тренчинський регіон	17	1,459.4	85.85
Нітрійський регіон	26	1,915.5	73.67
Жилінський регіон	32	2,367,9	73.99
регіон Банка Бистриця	31	1,771,7	57.15
Пряшівський край	28	1,664.8	58.74
Кошице	23	1,292.6	56.2
Загалом	185	13,554.4	-

Джерело: сформовано автором за матеріалами [45]

Автори підкреслюють складність досягнення територіальної згуртованості в Євросоюзі через регіональне різноманіття. Зокрема, прикордонні громади часто стикаються з такими проблемами: географічна ізоляція, периферійність і бар'єрний ефект кордонів [41, с. 8]. На думку дослідників, відповідні проблеми загострюються у регіонах з низькою демографічною динамікою і економічною стагнацією. Варто зазначити, що іспансько-французький кордон, особливо Піренейський регіон, є яскравим прикладом цих викликів. Незважаючи на значні інвестиції у транскордонні проекти, ці регіони залишаються економічно та демографічно невивідними.

Окремої уваги заслуговує міжмуніципальне співробітництво в Греції, яке бере свій початок у 1980-х рр. Варто зазначити, що спочатку співробітництво муніципалітетів виступало як спроба прогресивних мерів подолати фрагментацію та запровадити нові форми спільного управління в різних сферах місцевого самоврядування. Реформа адміністративного поділу муніципалітетів у 2010 р. змінила не лише територіальний вимір грецьких місцевих і регіональних органів місцевої влади, але й внесла значні зміни в їхню організацію роботи та повноваження [49, с. 6]. Зокрема, муніципалітети було об'єднано, а їх кількість було скорочено з 1034 до 325. На сьогоднішній день, Греція знаходиться серед тих країн Європейського Союзу, які мають найбільші муніципалітети з точки зору територіального розміру. В середньому кожен новий об'єднаний муніципалітет включає в себе 4-5 адміністративно-територіальні одиниці за старим поділом. Експертний огляд грецької системи, який був організований Радою Європи у 2017 р., підкреслив, що внутрішня співпраця та координація об'єднаних громад залишається складним завданням для багатьох новостворених муніципалітетів. Відповідно, міжмуніципальне співробітництво є інструментом для подолання таких викликів. Економічна криза та пошук ефекту масштабу є основними факторами, що сприяють створенню ініціатив міжмуніципального співробітництва «знизу вгору», особливо у сферах подолання бідності та надання соціальних послуг.

Якщо брати до уваги кейс Греції, то з 2017 по 2018 р. там було реалізовано програму міжмуніципального співробітництва, яка спрямована на посилення співпраці між муніципалітетами островів. Ключова мета полягала в об'єднанні ресурсів для спільного вирішення проблем, характерних для грецьких островів, наприклад, обмежений доступ до ресурсів і неефективне транспортне сполучення [49, с. 7]. Зокрема, відповідний проєкт співробітництва був розроблений за участю трьох пілотних муніципалітетів — Калімнос, Лерос та Тілос, а також додаткових муніципалітетів, які приєдналися пізніше — Агафонісі, Астіпалея, Ліпсі та Патмос (рис. 3.1). Необхідно зазначити, що протягом реалізації проєкту було розроблено рамкову угоду для створення

Мережі міжмуніципальної співпраці (IMCN), яка передбачала спільне використання ресурсів, обмін технічними фахівцями, транспорт та заходи з охорони навколишнього середовища островів. Більш того, програма сприяла розвитку лідерських навичок серед представників органів місцевого самоврядування і формуванню спільного бачення для досягнення сталого розвитку островів [49, с. 8].

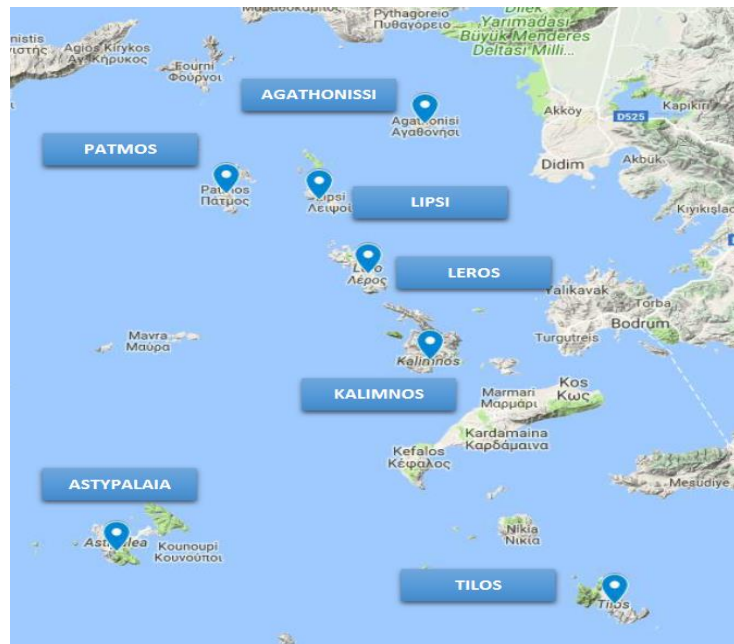


Рис. 3.1. Карта грецьких островів які взяли участь у мережі міжмуніципальної співпраці [46]

У підсумку, варто зазначити, що відповідна угода передбачає три типи договірних відносин: створення мережі співпраці, укладання контрактів на спільне виконання завдань та програмних контрактів для реалізації конкретних проектів. Мережа міжмуніципальної співпраці забезпечує інституційну базу для активізації співпраці між муніципалітетами, яка може здійснюватися через спільне управління та використання ресурсів, таких як персонал, фінанси та технічні можливості. Муніципалітети можуть спільно реалізовувати проекти у сферах місцевого розвитку, транспорту, туризму, енергетики, управління відходами тощо. Це сприяє досягненню економії від масштабу та підвищенню якості надання послуг.

Варто звернути увагу на окремий дослідницький матеріал, в якому проведено порівняльний аналіз інституту міжмуніципального співробітництва в Литві. Зокрема, Литовська республіка стикається зі значними демографічними змінами, такими як старіння населення, зниження народжуваності та постійна міграція, дані зміни створюють серйозні виклики для надання публічних послуг, особливо в сільській місцевості та периферійних районах громад [50, с. 9]. Територіальні громади, які є головними постачальниками цих адміністративних послуг, мають обмежені ресурси та доволі часто не можуть забезпечити ефективне обслуговування мешканців через брак фінансів і кадрів серед співробітників органів місцевого самоврядування. Відповідно, реагуючи на ці виклики Литовська республіка вивчає можливості міжмуніципального співробітництва як засіб підвищення якості й доступності муніципальних послуг.

Необхідно зазначити, що правова база для реалізації міжмуніципального співробітництва у Литовській республіці є доволі складною і розпорошеною. Варто звернути увагу, що нормативне регулювання співробітництва громад охоплює кілька різних законів, тобто регулювання міжмуніципального співробітництва не є структурованим в одному ґрунтовному законодавчому документі, що в свою чергу ускладнює процес ініціювання співпраці між громадами. Наприклад, законодавство Литовської республіки лише загально визначає три можливі форми міжмуніципальної співпраці, але не надає чітких рекомендацій щодо їх реалізації, що викликає труднощі для органів місцевого самоврядування на практиці.

Пропонуємо звернути увагу на те, що Литовська республіка має давню традицію місцевого самоврядування, в той же час центральна влада продовжує мати значний контроль над громадами, особливо в контексті фінансового регулювання та надання послуг [50, с. 20]. Відповідно, така залежність місцевого самоврядування обмежує можливості муніципалітетів для самостійного прийняття рішень про співпрацю і впровадження інноваційних підходів у наданні місцевих послуг. Як вже було зазначено раніше, фінансова

автономія муніципалітетів Литви є обмеженою. Зокрема, близько 90% структури місцевих бюджетів надходять від центрального уряду у вигляді субсидій, така політика зменшує мотивацію для ініціатив з міжмуніципальної співпраці [50, с. 11]. Відсутність або брак фінансових стимулів також стримує розвиток проєктів співробітництва громад, адже муніципалітети не мають можливості зберігати заощаджені кошти від спільних проєктів, що відповідно, знижує їхню зацікавленість у ініціативах співробітництва.

Аналізуючи італійський досвід реалізації міжмуніципального співробітництва, варто звернути увагу на його особливості, які значно відрізняються від інших зарубіжних та наших вітчизняних практик співробітництва громад. Зокрема, колектив італійських науковців на чолі з М. Феррарезі дають доволі чітке визначення співробітництва в Італії, яке більш прийнято називати «муніципальний союз» [51, с. 2]. Дослідники розрізняють міжмуніципальний союз і «муніципальну амальгамацію», ключова роль якої полягає у злитті кількох адміністративно-територіальних одиниць в один суб'єкт.

На відміну від згаданої раніше амальгамації, міжмуніципальний союз є гнучкішою формою співпраці, оскільки вона дозволяє кожній громаді зберігати власну політичну автономію та контроль над своїми фінансами.

В той же час, амальгамація доволі часто стикається з опором органів місцевого самоврядування, оскільки вимагає від них відмови від частини своїх повноважень. Автори вважають, що участь у муніципальному союзі дозволить зменшити поточні витрати на душу населення приблизно на 5% [51, с. 1]. Зокрема, відповідне зменшення витрат не супроводжується зниженням якості надання послуг. Більше того, економія витрат зростає з часом, досягаючи максимуму через шість років після вступу до союзу. Цей ефект є стійким та не залежить від розміру муніципалітету чи кількості муніципалітетів у союзі.

Однією з головних переваг міжмуніципальної співпраці, автори визначають можливість уникнення дублювання функцій та завдань, що виконуються кожною громадою окремо. Відповідно, спільне управління

дозволяє об'єднати адміністративні ресурси муніципалітетів, що в кінцевому підсумку призводить до зниження витрат учасників. Наприклад, у сфері муніципальної поліції співпраця дозволила скоротити кількість поліцейських на одного муніципалітету, водночас підвищуючи ефективність надання послуг через спільне управління. У своїй науковій статті колективом авторів було досліджено вплив міжмуніципальних союзів на рівень місцевих податкових надходжень [51, с. 5]. Дослідники вважають, що економія витрат, яка була отримана завдяки міжмуніципальній співпраці, зможе дозволити органам місцевого самоврядування незначно знижувати податки, однак цей крок є радикальним.

Колектив італійських авторів повністю підтримують точку зору своїх українських колег про те, що співробітництво територіальних громад є ефективним інструментом для підвищення ефективності місцевих послуг і зниження витрат на їхню реалізацію. Муніципальні союзи дозволяють досягти значної економії завдяки об'єднанню ресурсів, не знижуючи при цьому якості надання послуг. Дослідники підкреслюють важливість підтримки подібних ініціатив на рівні регіональних урядів через систему фінансових стимулів та нормативно-правову підтримку. Автори надають важливі емпіричні дані про вплив міжмуніципального співробітництва на місцеві бюджети, який демонструє, що відповідна співпраця громад може бути ефективним засобом для підвищення якості життя мешканців, особливо у малих та середніх муніципалітетах [51, с. 14].

Підсумовуючи все вище означене, варто зазначити, що ретельний аналіз кращих світових зразків розвитку співробітництва територіальних громад дозволить нашій країні уникнути низки прорахунків і недоліків. Але це має бути не сліпе копіювання зарубіжних зразків, а раціональне, науково обґрунтоване запозичення лише найбільш досконалих і придатних для вітчизняних умов елементів, зорієнтованих на розбудову спроможних, фінансово-незалежних, та ефективних територіальних громад. Особливо важливо при реалізації зарубіжного досвіду враховувати всі проблеми та

виклики, які стоять перед місцевим самоврядуванням в Україні, зокрема, розбудова міжмуніципальної співпраці в умовах правового режиму воєнного стану.

3.2. Співробітництво територіальних громад: виклики та інноваційні механізми в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення України

Україна вже більш ніж 2 роки знаходиться в стані повномасштабної війни, і більше 10 у форматі гібридної. Виклики які стоять перед нашою державою є не типовими і екзистенційними, більшість держав, які ми розглядали в контексті досвіду міжмуніципального співробітництва, раніше не стикалися з подібним. В умовах гострого дефіциту більшості ресурсів, особливо фінансових, у територіальних громадах виникає надважлива потреба в кооперації зусиль для реалізації свого завдань, які стоять перед органами місцевого самоврядування.

Окремим питанням стоїть можливість співробітництва територіальних громад в умовах воєнного стану, зокрема при обмеженні повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема через утворення в громадах Військово-цивільних адміністрацій. Більш того, відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [52], заради захисту прав мешканців, безпеки критичної муніципальної інфраструктури, та цивільного захисту на територіях, на які поширено дію воєнного стану можуть створюватися раніше згадані Військово-цивільні адміністрації. Новостворені адміністрації мають повноваження щодо управління місцевими органами влади, контролю за підприємствами і надання необхідних публічних послуг. Військові адміністрації можуть також приймати рішення про примусове відчуження майна для потреб оборони [54, с. 17]. Варто зазначити, що Військово-цивільними адміністраціями керує начальник, призначення якого відбувається через підписання Указу Президента держави за поданням Генштабу або окремої обласної адміністрації.

Після утворення Військово-цивільної адміністрації та призначення її

керівника відповідним нормативно-правовим документом, така адміністрація починає процес реєстрації як нова юридична особа. В той же час, Закон передбачає, що місцеві органи самоврядування можуть продовжувати виконувати свої функції в умовах воєнного стану [52]. Проте, у разі, якщо місцева влада не може виконувати свої повноваження, ці функції переходять до військових адміністрацій, що мають право видавати обов'язкові до виконання накази [54, с. 19]. Відповідно, у разі передачі повноважень керівнику Військово-цивільної адміністрації, він може виступати ініціатором міжмуніципального співробітництва, та представляти спільні інтереси всієї територіальної громади. Як результат, під час дії воєнного стану ініціаторами співпраці можуть бути відповідні суб'єкти (табл. 3.2).

Таблиця 3.2

**Можливі ініціатори міжмуніципального співробітництва
під час дії воєнного стану**

Керівник Військово-цивільної адміністрації	Начальник, який здійснює повноваження голови
Депутати місцевих рад	Їхні повноваження в частині міжмуніципального співробітництва в нормативних актах не обмежені
Члени громади у визначеному порядку місцевої ініціативи	

Джерело: сформовано автором за матеріалами [54]

Варто звернути увагу на те, що керівник Військово-цивільної адміністрації має можливість приймати рішення від імені ради територіальної громади. Зокрема, в таких випадках, відповідні обов'язки можуть бути покладені як на посадову особу військово-цивільної адміністрації, так і на посадову особу органів місцевого самоврядування. Тобто, у випадку якщо якась посадова особа виконує правові дії від імені органів місцевого самоврядування чи військової адміністрації на одноразовій основі або стосовно окремої групи правових дій в рамках міжмуніципального співробітництва, наприклад, укладає, пролонгує або змінює умови договорів співробітництва), внесення відповідної інформації про ці повноваження до Єдиного державного реєстру як відомостей про орган місцевого самоврядування чи військової адміністрації як

юридичної особи не є обов'язковим [54, с. 20]. Уповноважена особа може здійснювати такі дії на підставі разового розпорядження начальника Військово-цивільної адміністрації. Окремо звертаємо увагу на те що, при цьому правосуб'єктність громад залишається незмінною і визначається стандартно — стороною міжмуніципального співробітництва виступає відповідна територіальна громада.

Окремої уваги заслуговує практичний посібник «З логістики та співробітництва громад для забезпечення продовольчої безпеки та відновлення громад в умовах війни» [53]. Автори розглядають важливі аспекти організації міжмуніципального співробітництва між територіальними громадами України для вирішення нагальних проблем, зокрема і продовольчої безпеки під час повномасштабного вторгнення. Друк посібника є результатом роботи американського фонду підтримки «USAID» у рамках Програми з аграрного і сільського розвитку, автори цього посібника зосереджені на практичних рекомендаціях щодо організації логістичних процесів, взаємодії між територіальними громадами та забезпечення життєдіяльності територій, які постраждали від російського вторгнення. За підтримки фонду «USAID» вже більш ніж 2 роки в Україні діє програма «Згуртовані громади» (рис. 3.2.).

Проект об'єднує органи місцевого самоврядування, громадські організації, міжнародних донорів і приватні компанії для координації допомоги та відновлення регіонів [53, с. 2]. Основним завданням проекту є не тільки постачання товарів першої необхідності, але й створення партнерських відносин між громадами для тривалої міжмуніципальної співпраці у майбутньому.

Варто зазначити, що даний проєкт залучив доволі широке коло стейкхолдерів, зокрема: 80 територіальних громад-донорів, 20 організацій-донорів, 12 громадських організацій, які допомагали знайти донорів і організувати логістику, 23 організації та ФОП, які здійснювали безпосереднє перевезення, та 572 громади-отримувачі [53, с. 52]. Така кількість залучених сторін демонструє значну кількість учасників і важливість міжмуніципальної

співпраці в контексті відновлення постраждалих територіальних громад України під час повномасштабного вторгнення.

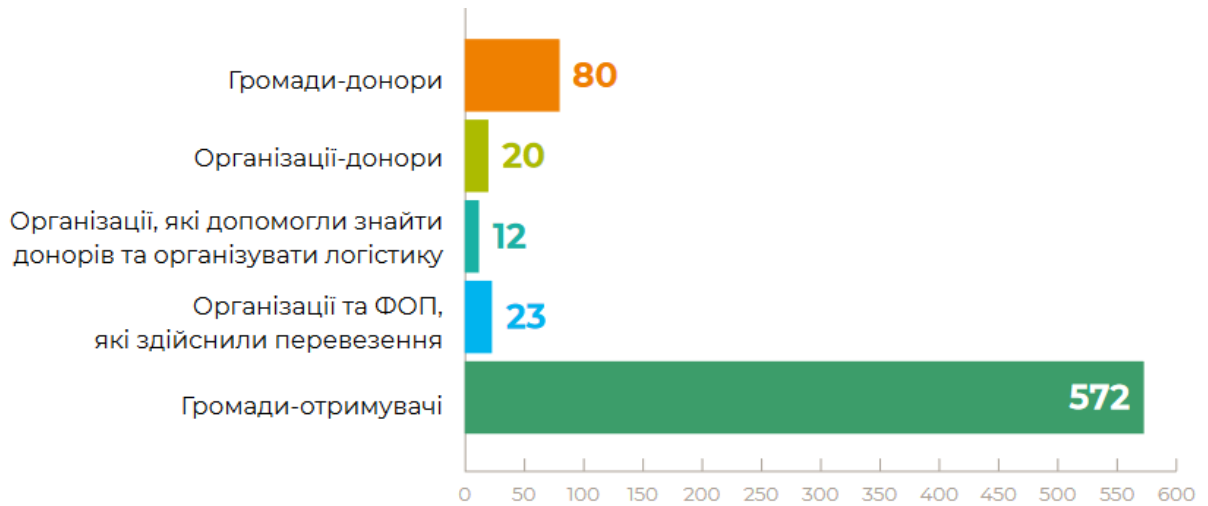


Рис. 3.2. Стейкхолдери, які взяли участь у проєкті «Згуртовані громади» [53]

Автори вважають, що актуалізація і висвітлення проблем міжмуніципального співробітництва викликані у відповідь на надзвичайні потреби, спричинені повномасштабним вторгненням РФ в Україну, зокрема гуманітарною кризою та руйнуванням економіки в багатьох територіальних громадах. На думку авторів, зараз ключове завдання, яке стоїть перед місцевим самоврядуванням, це допомогти громадам адаптуватися до нових умов та забезпечити стабільне постачання продуктів харчування та інших необхідних товарів у зону активних бойових дій, та на звільнені території.

Автори посібника детально описують, як територіальні громади можуть співпрацювати для вирішення проблем продовольчої безпеки. Зокрема, відповідна співпраця може здійснюватися через укладання договорів між громадами, а також через партнерство з благодійними фондами та міжнародними організаціями. У своїх методичних рекомендаціях, авторами також наведено приклади успішної взаємодії між громадами та міжнародними донорами, які допомагають вирішувати питання забезпечення продуктами

харчування та іншими життєво необхідними товарами [53, с. 53].

Якщо говорити про інноваційні механізми реалізації міжмуніципального співробітництва під час війни, то необхідно звернути увагу на ідею, яку пропонують автори, зокрема, реалізація кластерного підходу в транспортно-логістичній сфері. Переоцінити важливість даної галузі під час тривалої війни неможливо, адже саме транспортно-логістична галузь відповідає за:

- евакуацію мешканців громад з зони активних бойових дій;
- перевезення гуманітарної допомоги;
- доставка товарів першої необхідності;
- транспортний зв'язок територіальної громади з зовнішнім світом.

Відповідно, Всеукраїнською асоціацією громад було розроблено інноваційний транспортно-логістичний кластер (рис. 3.3.), який в процесі міжмуніципального співробітництва забезпечить сталу кооперацію між громадами та благодійними організаціями, які мають можливість надати допомогу, та територіальними громадами які потребують допомоги [53, с. 55]. Варто зазначити, що логістичні кластери є географічними об'єднаннями компаній, які здійснюють різноманітні логістичні операції, сприяючи ефективній доставці вантажів. Зокрема, хаби дозволяють приймати великі партії товарів, фасувати і пакувати їх для зручної доставки на території з ускладненим доступом. Завдяки цій системі громади-отримувачі можуть отримувати необхідні ресурси навіть в умовах зруйнованої інфраструктури або в разі знаходження в зоні активних бойових дій. Реалізація подібного інноваційного механізму в рамках співробітництва територіальних громад – значно підвищить спроможність тих громад, які потребують допомоги.

Необхідно звернути увагу на те, що в умовах війни роль логістики значно зростає, оскільки ефективне переміщення ресурсів, гуманітарної допомоги та людей стає вирішальним для виживання населення та функціонування економіки. Формування транспортно-логістичних кластерів у межах міжмуніципального співробітництва дозволяє громадам швидше адаптуватися до нових викликів.



Рис. 3.3. Інноваційний транспортно-логістичний кластер в рамках міжмуніципальної співпраці [53]

Під час аналізу потенційних можливостей для розбудови механізму співробітництва територіальних громад, варто звернути увагу на розроблену аналітичну записку проєкта «Партнерство між міськими та сільськими громадами як ефективний інструмент розвитку» [55], яка націлена на оцінку стану та можливостей розвитку співпраці між міськими і сільськими територіями в Україні в контексті децентралізації та нової регіональної політики. Зокрема, відповідний документ аналізує поточну систему розселення в Україні, розвиток сільських територій, вплив агломерацій та співробітництво громад на основі європейського досвіду.

Автори розглядають систему розселення в Україні, акцентуючи увагу на великій частці сільського населення, яке займає 31% від загальної кількості населення нашої держави [55, с. 4]. Незважаючи на високу ступінь урбанізації в окремих регіонах, велика частина території залишається малонаселеною, що впливає на розвиток інфраструктури та рівень доступу до державних послуг. Варто зазначити, що в аналітичній записці окремо розглядається децентралізація та її вплив на розвиток сільських громад. Зокрема, в рамках

нової регіональної політики дослідниками висвітлюються питання історичного розвитку села та зміни парадигми розвитку сільських територій. Нам імпонують твердження авторів про те, що під час післявоєнної відбудови треба розглянути абсолютно новий принцип співробітництва. Зокрема, замість орієнтації на аграрне виробництво, новий інноваційний підхід повинен акцентувати увагу на різні сектори, такі як туризм, ІТ, та невеликі промислові виробництва, що сприятиме диверсифікації економіки та створенню нових робочих місць в громадах.

Автори проводять детальний аналіз європейського досвіду організації міжмуніципального співробітництва, особливо за моделлю «місто-село». В своєму дослідженні автори окреслюють інституційні механізми, які будуть здатні забезпечувати ефективну співпрацю міських і сільських громад для стимулювання економічного розвитку та покращення якості життя [55, с. 28]. В аналітичній записці розглядається законодавча база, яка регулює співпрацю між територіальними громадами, і авторами наводиться огляд відповідних законодавчих актів.

Дослідники звертають увагу на недоліки правової бази, що уповільнює процес створення спроможних територіальних громад та подальшому розвитку міжмуніципального співробітництва. Варто зазначити, що можливі недоліки в нормативно-правовому забезпеченні співробітництва громад планується усунути під час ухвалення змін до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [32]. Зокрема, серед запропонованих змін народні депутати пропонують ввести новий суб'єкт міжмуніципальної співпраці – «агломерація», врахувавши позитивний зарубіжний досвід.

Агломерації слід розглядати як зростаючі урбанізовані території, які охоплюють як міські, так і прилеглі сільські території, де встановлюється тісний взаємозв'язок у сферах економіки, транспорту, комунікацій і соціальної інфраструктури. [57, с. 3] Відповідно, міжмуніципальне співробітництво виступає як один з інструментів для ефективного врядування таких утворень, яке надає територіальним громадам можливість об'єднувати власні ресурси та

зусилля для досягнення спільних цілей. Слід додати, що у сучасних умовах агломерації стають ключовими суб'єктами регіонального розвитку та політичної координації між місцевими громадами, що ставить перед співробітництвом нові виклики і відкриває перспективи.

Необхідно зазначити, що в сучасному світі агломерації виступають як ключові вузли регіонального розвитку, а їх успішне управління безпосередньо пов'язане з економічною та соціальною стійкістю, а також з ефективною взаємодією між територіальними громадами та центральною владою. Якщо розглядати агломерацію як усталений елемент світової практики, то особлива увага приділяється інтеграції між різними рівнями місцевого самоврядування, ролі лідерства, а також використанню інновацій для вирішення спільних проблем, таких як зміни клімату, транспортна муніципальна інфраструктура, соціальні послуги та міське планування. Наприклад, агломерація Амстердама є яскравим прикладом неформального управління, яка спирається на кооперацію між 30 муніципалітетами без наявності офіційного правового акту, що регулює дані відносини [57, с. 4]. Незважаючи на це, в даному кейсі налагоджена тісна співпраця у сферах транспорту, економіки та енергетики.

Ще одним доцільним прикладом відповідного механізму виступає Барселонська агломерація, яка є більш формалізованою, демонструє високу ефективність у транспортній сфері та містобудуванні завдяки своїй Раді агломерації, яка координує розвиток більш ніж 36 муніципалітетами [57, с. 6]. Варто зазначити, що економіка цієї агломерації значною мірою залежить від туризму та інноваційних секторів. Останній наведений авторами приклад — агломерація Великого Парижу, яка займає провідну роль у системі національної економіки Франції. Бюджет відповідної агломерації складається з податків на підприємства та державних субсидій.

Агломерація працює у напрямку підвищення економічної стійкості та соціальної рівності через проекти з розбудови інфраструктури, охорони довкілля та підтримки малого бізнесу. Підкреслює важливість створення інституціональних рамок для забезпечення ефективної роботи агломерацій, а

також залучення широкого спектру зацікавлених сторін для досягнення узгоджених рішень. Зокрема, акцентується на тому, що для успішного впровадження таких підходів необхідно забезпечити політичну волю та співпрацю між всіма рівнями управління — від місцевого до центрального.

На думку О. Шевчук, інструмент агломерацій буде доцільно впроваджувати навіть під час дії воєнного стану, адже це дозволить територіальним громадам більш координовано та раціонально реагувати на ті виклики, які сьогодні стоять перед місцевим самоврядуванням під час повномасштабного вторгнення рф [31]. Необхідно зазначити, що впровадження успішних практик співробітництва громад, та введення інструменту агломерацій на основі європейського досвіду дозволить українським громадам ефективніше використовувати власні ресурси, залучати інвестиції та підвищувати якість життя населення в агломераціях. Важливо також продовжувати реформування правової бази та стимулювати розвиток інститутів місцевого самоврядування.

Окремо необхідно зазначити, що в змінах до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [32], пропонується введення спрощеної системи укладення договорів про міжмуніципальну співпрацю, зокрема, депутати планують спросити процедури для відповідних проєктів міжмуніципального співробітництва:

- забезпечення та допомога Силам оборони України;
- ліквідація наслідків російських атак;
- допомога та облаштування внутрішньо переміщених осіб;
- проєкти з реабілітації ветеранів, та членів їхніх родин.

Серед наукових статей останніх років на особливу увагу заслуговує робота Я. Павловича-Сенета та Н. Лепіша «Територіальні громади в умовах воєнного стану в Україні: адміністративно-правове забезпечення та особливості функціонування» [56]. Дослідження присвячене аналізу функціонуванню територіальних громад в Україні в умовах воєнного стану. Зокрема, дослідники проводять ґрунтовний огляд адміністративно-правового забезпечення

територіальних громад та окреслюють особливості їх роботи та співробітництва в кризовий період. Автори також охоплюють ключові правові, інституційні та організаційні зміни, що впливають на функціонування міжмуніципального співробітництва. Як слушно зазначають науковці, запровадження воєнного стану 24 лютого 2022 року, згідно з указом Президента України [58], кардинально змінило функціонування українських територіальних громад. Зокрема, багато громад опинилися в зоні бойових дій або під тимчасовою окупацією. Як вже було зазначено раніше, у цьому контексті роль військових адміністрацій стала ключовою, бо саме вони можуть брати на себе повноваження органів місцевого самоврядування в питаннях міжмуніципального співробітництва. Відповідно, це дозволило забезпечити основні соціальні послуги, а також координацію зусиль з оборони та цивільного захисту між громадами [56, с. 209].

Я. Павлович-Сенета та Н. Лепіш також аналізують особливості правового статусу територіальних громад в умовах воєнного стану. Дослідники приділяють увагу механізмам надання екстрених соціальних та адміністративних послуг. Варто зазначити, що це включає освітню сферу, охорону здоров'я, забезпечення житлово-комунальних послуг та інші ключові сфери життєзабезпечення мешканців, що проживають у громадах.

У статті, авторами пропонується надавати ці послуги в екстреному порядку, особливо, якщо загальна система надання послуг не може функціонувати в нормальному режимі. Науковці досліджують питання фінансової стійкості та економічного забезпечення громад. Зокрема, авторами зазначається, що ефективне функціонування громад залежить від їх здатності самостійно забезпечувати свої фінансові потреби за рахунок місцевих податків, зборів та інших джерел доходу [56, с. 212]. В умовах великої війни багато громад втратили доступ до цих ресурсів, що створює значні виклики для їх фінансової незалежності. У підсумку, територіальні громади повинні розглядати варіанти співробітництва при посередництві міжнародних фондів, що особливо актуально під час обмеженості та дефіциту бюджетного ресурсу.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі ступеня магістра комплексно досліджено загальний стан та визначено перспективи розвитку співробітництва громад в Україні. Результати, отримані в процесі дослідження, дають підстави для формулювання наступних висновків і пропозицій.

1. Визначено, що співробітництво територіальних громад необхідно розглядати як абсолютно нову та інноваційну форму регіонального розвитку, головним завданням якої є покращення якості послуг для громадян, розвиток місцевої інфраструктури, вдосконалення муніципального управління та підвищення ефективності роботи органів місцевого самоврядування.

Законодавче визначення міжмуніципального співробітництва надається у ст. 1 Закону України «Про співробітництво територіальних громад», згідно якого, міжмуніципальне співробітництво – це відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених відповідним нормативно правовим документом у 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. Зокрема, об'єднавши зусилля, органи місцевого самоврядування здатні досягти того, що було б неможливо зробити самотужки. Вони можуть як запровадити нові послуги, так і покращити якість тих, що вже надаються громадянам. Окремо слід наголосити, що міжмуніципальне співробітництво вважається особливо доцільним для малих та слабких громад. Відповідно, важливим аспектом є можливість залучення зовнішніх інвестицій та грантових коштів, що здатне підвищити спроможність громад до сталого розвитку. Крім того, міжмуніципальна співпраця сприяє посиленню соціальної згуртованості та підвищенню конкурентоспроможності громади на національному і міжнародному рівнях.

Особливості співробітництва громад найбільш доцільно розглядати як результат свідомого вибору, а не просто формальне виконання нормативно-правових актів. Угода про співпрацю є добровільною і не примушується законом, хоча в окремих випадках закон може наполегливо рекомендувати або навіть стимулювати громади до пошуку шляхів для співпраці між територіальними громадами. Зокрема, пропонуємо розуміти наявність чітко визначених спільних цілей, які відповідають інтересам усіх учасників як один із ключових факторів успішності міжмуніципальної співпраці. В той же час, ще одним важливим аспектом є також ефективне управління та координація дій, що дозволяє уникнути дублювання зусиль і оптимізувати використання ресурсів. Відкритість і прозорість процесу прийняття рішень сприяють підвищенню довіри як між громадами, так і з боку зовнішніх партнерів.

2. Дослідження стану наукової розробки проблематики співробітництва територіальних громад засвідчило, що різноманітні аспекти міжмуніципального співробітництва були й залишаються об'єктом активного наукового пошуку. У вітчизняній науці існують різні моделі бачення подальшого розвитку співробітництва, відмінні методологічні підходи до визначення його сутності та змісту, проблем та подальших перспектив, особливо під час довготривалої війни.

Науковці деталізують визначення співробітництва територіальних громад, підкреслюючи його важливість як інструменту сталого розвитку місцевого самоврядування в умовах обмежених ресурсів. Зокрема, дослідники вказують, що територіальні громади можуть спільно вирішувати проблеми та реалізовувати проекти, які були б неможливими для окремих громад через брак фінансування чи технічних можливостей. Більш того, видатні науковці наводять переваги співробітництва територіальних громад, такі як зменшення витрат, підвищення якості надання послуг, залучення інвестицій та створення нових робочих місць.

3. Аналіз нормативно-правових основ міжмуніципального співробітництва в Україні засвідчив, що від початку впровадження реформи децентралізації - наша держава розвиває механізм співробітництва місцевого самоврядування, поступово здійснює трансформацію чинного законодавства, імплементує нові правові положення та адаптує вже існуючу нормативно-правову базу до європейських стандартів. Слід наголосити, що інституалізація міжмуніципального співробітництва відбулася 17 червня 2014 р. шляхом прийняття Закону України «Про співробітництво територіальних громад», який виступає основоположним документом, що покликаний регулювати правові, організаційні та фінансові аспекти взаємодії між територіальними громадами в Україні в контексті міжмуніципального співробітництва. Зокрема, норми відповідного фундаментального закону заклали фундамент створенню юридичних передумов для співробітництва територіальних громад, спрямованого як на покращення соціально-економічного розвитку територій, підвищення якості надання публічних послуг та забезпечення ефективного виконання повноважень місцевих органів самоврядування.

4. Проведений аналіз загального стану міжмуніципального співробітництва в Україні засвідчив про загальну динаміку становлення процесу співробітництва громад починаючи від початку його впровадження в 2014 р., і до 2024 р.

Відповідно, варто звернути увагу на те, що найбільша кількість договорів про міжмуніципальне співробітництво була укладена в 2018 р. – 177 угод, та 2019 р. – 225. Проаналізовані результати багатьох досліджень чітко вказують на часткове зниження активності в 2020 р, яке було викликано всесвітньою пандемією коронавірусу і нової економічної кризи. Зокрема, наступний спад кількості укладених договорів відбувся у 2022 р., який був спровокований розгортанням активних бойових дій, та частковою окупацією територіальних громад в окремих регіонах України. До більш наближених довоєнних показників система співробітництва територіальних громад почала наближуватись на 2 році повномасштабного вторгнення рф – 140 договорів про

міжмуніципальну співпрацю.

5. Узагальнення позитивного зарубіжного досвіду розвитку міжмуніципального співробітництва засвідчило, що у світі не існує універсальної моделі розвитку співробітництва. Кожна держава прагне знайти найбільш прийнятну систему організації й функціонування міжмуніципального співробітництва, яка б загалом відповідала національним та муніципальним традиціям і управлінській культурі місцевого самоврядування.

Ретельний аналіз кращих світових зразків розвитку міжмуніципального співробітництва дозволить нашій країні уникнути низки прорахунків і недоліків. Але це має бути не сліпе копіювання зарубіжних зразків, а раціональне, науково обґрунтоване запозичення найбільш досконалих і придатних для вітчизняних умов елементів, зорієнтованих на розбудову спроможних та готових реагувати на будь-які виклики територіальні громади.

6. Розглянуті виклики та інноваційні механізми співробітництва громад в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення України засвідчили, що вторгнення російських агресорів створило безпрецедентні виклики для українських громад, які змушені не лише протистояти гуманітарним і економічним кризам, а й шукати шляхи співпраці задля ефективного управління ресурсами та відновлення інфраструктури. Співробітництво між громадами набуває стратегічного значення як у короткостроковій перспективі, так і в процесі довгострокового відновлення. Зокрема, висвітлено роботу проекту «Згуртовані громади» та деталізовано інноваційний транспортно-логістичний кластер в рамках співробітництва громад.

Практична реалізація розглянутих рекомендацій та зарубіжних прикладів в цілому сприятиме співробітництва територіальних громад в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1508-18#Text>.
2. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 142 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
3. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС) : навч.-практ. посіб. / за заг. ред. В. В. Толкованова. Київ, 2016. 159 с.
4. Врублевський О. Організація співробітництва територіальних громад в Україні : практич. посібн. для посадових осіб місцевого самоврядування. Київ, 2017. 105 с.
5. Управління проектами в міжмуніципальному співробітництві навч.-практич. посіб. / за заг. ред. В. В. Толкованова. Т.В. Журавля, В.В. Гришка, М.І. Васильченко. Київ, 2019. 247 с.
6. Ferraresi, M., Migali, G., & Rizzo, L. (2018). Does inter-municipal cooperation promote efficiency gains? Evidence from Italian Municipal Unions. *Journal of Regional Science*, 58, 1017–1044.
7. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. / В.І. Кравченко. Київ: Т-во «Знання» України, 1999. 487 с.
8. Савчин М. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспект : монографія. Ужгород : ТИМРАНИ, 2015. 216 с.
9. Сірик З. О. Проблеми та можливості співробітництва територіальних громад України. Інвестиції: практика та досвід. 2017. № 16. С. 102–107.
10. Білак О.П. Конституційно-правові основи транскордонного співробітництва у сфері діяльності органів місцевого самоврядування: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2020, 253 с.

11. Татарчук Т. Співробітництво територіальних громад: нові можливості для розвитку. URL: <http://buk-visnyk.cv.ua/miscve-samovryaduvannya/1362/> (дата звернення: 05.10.2024).
12. Pilichowski E. Inter-municipal co-operation in the Western Balkans : підручник. Paris : SIGMA Papers, 2024. 106 p. DOI: <https://doi.org/10.1787/20786581> (date of access: 05.10.2024).
13. Schep G. J. Inter-municipal cooperation Introduction Guide to the VNG International Approach to a Successful IMC. The Hague : *VNG International*, 2010. 50 p.
14. Cornea S. Inter-Municipal Cooperation: An Alternative Solution for The Amalgamation Projects?. *Journal of Danubian Studies and Research*. 2017. P. 109–121.
15. Wolfschütz E. The Effect of Inter-municipal Cooperation on Local Business Development in German Municipalities. 5th ed. Marburg : *MAGKS Joint Discussion Paper Series in Economics*, 2020. 33 p.
16. Гончарук Н. Співробітництво територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні. *Public administration aspects*. 2023. Т. 11, № 2. С. 24–30. DOI: <https://doi.org/10.15421/152315> (дата звернення: 06.10.2024).
17. Батанов О. В. Територіальна громада. *Енциклопедія Сучасної України*. 2023. URL: <https://esu.com.ua/article-879248> (дата звернення: 06.10.2024).
18. Співробітництво територіальних громад як інструмент вдосконалення послуг. Організаційно-правові основи успішного використання механізмів співробітництва в громадах, практичні аспекти налагодження співпраці в сфері цивільного захисту населення : презентація. Проєкт USAID «Говерла», 2023. <https://hromady.org/wpcontent/uploads/2023/08/Презентація-Старчик.pptx.pdf>.
19. Popescu D. Mapping the obstacles to inter-municipal cooperation in Eastern Partnership countries. Strasbourg : *Council of Europe*, 2015. 132 p.
20. Толкованов В. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід. Київ : Крамар, 2011. 261 с.

21. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР : станом на 21 верес. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 07.10.2024).

22. Ihnat O. Integration of the Territorial Communities' Cooperation Supporting Toolkit into the Cluster Model of the Regional Smart Specialization Priorities' Implementation in the War and Post-War Period in Ukraine. *Стратегія сучасного розвитку України: синтез правових, освітніх та економічних механізмів : колективна монографія / за загальною редакцією професора Старченка Г. В.* 2022. С. 178–191. URL: <https://doi.org/10.54929/monograph-12-2022-04-02> (дата звернення: 07.10.2024).

23. Чикаренко І., Маматова Т., Чикаренко О. Стратегія регіонального розвитку на основі Смарт-спеціалізації: методологічні засади. *Аспекти публічного управління.* 2020. Т. 8. № 1. С. 30–42. doi: 10.15421/152003. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/717>

24. Vyelov D., Gromovchuk M., Bilak O. Intermunicipal cooperation in the structure of cross-border cooperation. *Uzhhorod National University Herald. Series: Law.* 2022. Т. 2, № 72. С. 226–230. URL: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.72.72> (дата звернення: 07.10.2024).

25. Ігнат О., Маматова Т. Співробітництво територіальних громад задля забезпечення стійкості та сталого розвитку. *KELM (Knowledge Education Law Management).* 2022. № 5. С. 109–115. URL: <https://doi.org/10.51647/kelm.2022.5.18> (дата звернення: 07.10.2024).

26. Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад та додаткових договорів про приєднання до співробітництва : Наказ від 05.04.2023 р. № 217. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0217938-23#Text> (дата звернення: 10.10.2024).

27. Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад : Наказ від 27.08.2014 р. № 233. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0233858-14#Text> (дата звернення: 11.10.2024).

28. Методичні рекомендації щодо практичного використання примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад. Київ : Council of Europe, Ін-т громад. сусп-ва, 2016.

29. European Charter of Local Self-Government: The European Charter of Local Self-Government. *Edinburgh University Press*, 2015. 176 p.

30. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Угода Україна від 27.06.2014 р. : станом на 30 листоп. 2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 11.10.2024).

31. Council of Europe. Законопроект щодо розвитку співробітництва громад представлено на Конгресових слуханнях. *Офіс Ради Європи в Україні*. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/amendments-to-the-law-on-the-inter-municipalcooperation-presented-in-ukraine> (дата звернення: 11.10.2024).

32. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку співробітництва територіальних громад. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44564> (дата звернення: 11.10.2024).

33. Моніторинг процесу децентралізації. *Децентралізація в Україні*. URL: <https://decentralization.ua/mainmonitoring> (дата звернення: 10.11.2024).

34. USAID «Міжмуніципальне співробітництво територіальних громад». Портал "Децентралізація". URL: https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/1442/Презентація_дослідження.pdf.

35. Опитування про застосування інструментів співробітництва територіальними громадами. URL: <https://rm.coe.int/zvit-rezultzy-opytuvanimc/1680af1463>.

36. Результати роботи у 2024 та плани на 2025: на Дніпропетровщині провели засідання Конгресу - *Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України*. URL: <https://www.congress.gov.ua/rezultaty-roboty-u79>

2024-ta-plany-na-2025-na-dnipropetrovshchyni-provely-zasidannia-konhresu/
(дата звернення: 10.11.2024).

37. 10 років співробітництву громад: результати дослідження ефективності та концепція змін до законодавства. *Децентралізація в Україні*. URL: <https://decentralization.ua/news/18230> (дата звернення: 12.10.2024).

38. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад. *Міністерство інфраструктури України*. URL: <https://mtu.gov.ua/content/reestr-dogovoriv-pro-spivrobitnictvo-teritorialnihgromad.html> (дата звернення: 13.10.2024).

39. Що з інклюзивною освітою в Україні під час війни. Нова українська школа | *Веб-ресурс НУШ*. URL: <https://nus.org.ua/articles/shho-z-inklyuzyvnoyosvitoyu-v-ukrayini-pid-chas-vijny/> (дата звернення: 13.10.2024).

40. Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верхов. Ради України від 17.07.2020 р. № 807-IX : станом на 7 верес. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text> (дата звернення: 13.10.2024).

41. Martín-Uceda J., Vicente Rufi J. Territorial Development and Cross-Border Cooperation: A Review of the Consequences of European INTERREG Policies on the Spanish–French Border (2007–2020). *Sustainability*. 2021. Vol. 13, no. 21. P. 12017. URL: <https://doi.org/10.3390/su132112017> (date of access: 20.10.2024).

42. Bergholz, Christian; Bischoff, Ivo (2016) : Citizens' support for intermunicipal cooperation: Evidence from a survey in the German state of Hesse, *MAGKS Joint Discussion Paper Series in Economics*, No. 43-2016, Philipps-University Marburg, School of Business and Economics, Marburg 43. *Inter-Municipal Cooperation in Europe* / ed. by F. Teles, P. Swianiewicz. Cham : *Springer International Publishing*, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-62819-6> (date of access: 20.10.2024).

44. See Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg (GKG) in *der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Mai 1999 (GVBl.I/99, S.194)*, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 16. Mai 2013 (GVBl.I/13,S.194).

45. Tej J., Vavrek R., Papcunová V. Innovations in the field of inter-municipal cooperation. *XXIV. mezinárodního kolokvia o regionálních vědách*, Brno, 1 September 2021. Brno, 2021. URL: <https://doi.org/10.5817/cz.muni.p210-9896-2021-56> (date of access: 20.10.2024).
46. Bergholz C., Bischoff I. Citizens' support for inter-municipal cooperation: evidence from a survey in the German state of Hesse. *Applied Economics*. 2018.
47. Inforegio - Territorial cohesion. *Language selection | European Commission*. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/what/territorial-cohesion_en (date of access: 20.10.2024).
48. Inforegio - Interreg A - Cross-border cooperation. *Language selection. European Commission*. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/cooperation/european-territorial/cross-border_en (date of access: 20.10.2024).
49. Inter-Municipal Cooperation in Greece. *European Union – Council of Europe Joint Project*. URL: <https://rm.coe.int/inter-municipal-cooperation-imc-in-greecefinal-report/168086d616> (date of access: 21.10.2024).
50. Enabling Inter-Municipal Shared Service Provision in Lithuania. *Home Page*. URL: <https://doi.org/10.1787/f8ad6859-en> (date of access: 21.10.2024).
51. Ferraresi M., Migali G., Rizzo L. Does intermunicipal cooperation promote efficiency gains? Evidence from Italian municipal unions. *Journal of Regional Science*. 2018. P. 1017–1044. URL: <https://doi.org/10.1111/jors.12388> (date of access: 21.10.2024).
52. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII : станом на 27 лип. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 22.10.2024).
53. "З логістики та співробітництва громад для забезпечення продовольчої безпеки та відновлення громад в умовах війни" : Посібник. USAID, "Всеукр. асоц. громад", 2023. 66 с.
54. Окремі питання співробітництва територіальних громад в умовах воєнного стану. Методичні рекомендації : Посібник. Рада Європи, 2024. 69 с. URL: <https://decentralization.ua/uploads/library/file/925/44098.pdf>.

55. Проект «Партнерство між міською та сільськими громадами як ефективний інструмент економічного розвитку». Огляд ситуації щодо впровадження партнерств міських та сільських територіальних громад в умовах децентралізації та змін у державній регіональній політиці в Україні. «U-LEAD з Європою». 82 с.

56. Lepish N. Y., Pavlovich-Seneta J. P. Territorial communities in the conditions of martial law in Ukraine: administrative and legal support and peculiarities of functioning. *Analytical and Comparative Jurisprudence*. 2022. № 4. С. 209–214. URL: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.04.38> (дата звернення: 23.10.2024).

57. Врядування у європейських агломераціях/метрополіях: навч. посіб., *Центр експертизи доброго врядування Департаменту демократії та врядування Генерального директорату II – з питань демократії Ради Європи*. Страсбург, 2022. 33 с.

58. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України вид 24.02.2022 р. №64/2022. *Офіційне інтернет-представництво Президента України*. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (дата звернення: 23.10.2024).