

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
КАФЕДРА РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему


«СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ДРАЙВЕР ЇХ
РОЗВИТКУ»

Студент 2 курсу магістратури заочної форми
навчання спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування» освітньо-
професійної програми «Публічне управління та
адміністрування»
Євтушенко Василь Геннадійович

Науковий керівник,
Науковий керівник к.е.н., доцент
Берданова Ольга Володимирівна

Засвідчую, що в цій кваліфікаційній роботі
немає запозичень із праць інших авторів без
відповідних посилань.
Студент Євтушенко (підпис)

Робота допущена до захисту в екзаменаційній комісії рішенням кафедри
регіональної політики від « 17 » листопада 2022 р., протокол № 10.

Завідувач кафедри регіональної політики, доктор наук з державного управління,
професор
Колтун Вікторія Семенівна  (підпис)

Київ – 2023

АНОТАЦІЯ

Василь Євтушенко. Кваліфікаційна магістерська робота на здобуття ступеня вищої освіти другого (магістерського) рівня галузі знань 28 «Співробітництво територіальних громад як драйвер їх розвитку», спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» – Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ, 2023.

Дипломна робота присвячена дослідженню співробітництва територіальних громад.

У першому розділі роботи розглядаються питання сутності співробітництва територіальних громад та його основні форми та нормативно-правові засади співробітництва територіальних громад.

Другий розділ присвячений таким питанням: динаміка та структура міжмуніципального співробітництва в Україні, а також роль громадських інститутів у розвитку співробітництва територіальних громад.

Третій розділ детально розглядає зміцнення громадської участі у прийнятті рішень щодо співробітництва громад, розвиток ініціатив та проєктів громадських інститутів та перспективи розвитку громадських інститутів як інструменту співробітництва територіальних громад.

Ключові слова: територіальна громада, співробітництво, міжмуніципальне співробітництво, проєкти громадських інститутів.

ANNOTATION

Vasyl Yevtushenko. Qualifying master's thesis for obtaining a degree of higher education of the second (master's) level in the field of knowledge 28 "Cooperation of territorial communities as a driver of their development", specialty 281 "Public management and administration" - Educational and Scientific Institute of Public Management and Civil Service of Taras Shevchenko Kyiv National University, Kyiv, 2023.

The thesis is devoted to the study of cooperation between territorial communities.

The first chapter of the work examines the issue of the essence of cooperation between territorial communities and its main forms, as well as the regulatory and legal foundations of cooperation between territorial communities.

The second chapter is devoted to the following issues: the dynamics and structure of inter-municipal cooperation in Ukraine, as well as the role of public institutions in the development of cooperation between territorial communities.

The third section examines in detail the strengthening of public participation in decision-making regarding community cooperation, the development of initiatives and projects of public institutions, and the prospects for the development of public institutions as a tool for territorial community cooperation.

This work is an important contribution to the study of cooperation between territorial communities in Ukraine.

Keywords: local community, cooperation, inter-municipal cooperation, projects of public institutions.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	8
1.1 Сутність співробітництва територіальних громад та його основні форми.....	8
1.2 Нормативно-правові засади співробітництва територіальних громад.....	13
Висновки до розділу 1.....	23
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ МІЖМУНІЦПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В УКРАЇНІ.....	25
2.1 Динаміка та структура міжмуніципального співробітництва в Україні.....	25
2.2 Роль громадських інститутів у розвитку співробітництва територіальних громад.....	37
Висновки до розділу 2.....	41
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МІЖМУНІЦПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА.....	42
3.1 Зміцнення громадської участі у прийнятті рішень щодо співробітництва громад.....	42
3.2 Розвиток ініціатив та проєктів громадських інститутів.....	48
3.3 Перспективи розвитку громадських інститутів як інструменту співробітництва територіальних громад.....	53
Висновки до розділу 3.....	58
ВИСНОВКИ.....	60
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	64

ВСТУП

Актуальність теми. Реформування адміністративно-територіального устрою України та системи місцевого самоврядування має на меті створення спроможних територіальних утворень на базовому рівні адміністративного поділу. Спроможність слід розуміти комплексно і перш за все у контексті можливостей суб'єктів місцевого самоврядування ефективно вирішувати проблеми свого територіального розвитку насамперед за рахунок власних ресурсів з мінімізацією залучення додаткового фінансування з Державного бюджету України.

Реформа триває, але вже на сьогодні існують приклади як ефективного, так і невиправданого об'єднання громад. І хоча підсумки підводити зарано, вже сьогодні можна говорити про помилки, проблеми, потреби та можливості функціонування громад. Однією із таких можливостей є консолідація зусиль територіальних громад для спільного вирішення проблем соціально-економічного характеру, розв'язання яких окремою громадою (навіть об'єднаною) в звичайний спосіб неможливе чи неефективне. Така консолідація не створює нового адміністративного суб'єкта, а дає можливість за рахунок використання нових технологій управління: мережеве планування, проектний підхід тощо суттєво підвищити рівень ефективності використання ресурсної бази суміжних суб'єктів місцевого самоврядування для спільного вирішення проблем територіального розвитку.

Проблематика співробітництва територіальних громад отримала висвітлення в працях низки вітчизняних вчених, серед яких, зокрема, Т. Барабаш, У. Ватаманюк-Зелінська, О. Дацко, П. Жук, В. Кравців, Д. Олійник, А. Павлюк та ін.

Мета і завдання дослідження. Основна мета роботи полягає у теоретичному обґрунтуванні та виробленні практичних рекомендацій щодо співробітництва територіальних громад як драйвера їх розвитку.

Для досягнення зазначеної мети були поставлені такі головні **завдання**:

- 1) розглянути сутність співробітництва територіальних громад та його основні форми
- 2) проаналізувати нормативно-правові засади співробітництва територіальних громад
- 3) визначити динаміку та структуру міжмуніципального співробітництва в Україні
- 4) дослідити роль громадських інститутів у розвитку співробітництва територіальних громад
- 5) охарактеризувати зміцнення громадської участі у прийнятті рішень щодо співробітництва громад
- 6) проаналізувати розвиток ініціатив та проектів громадських інститутів
- 7) дослідити перспективи розвитку громадських інститутів як інструменту співробітництва територіальних громад

Об'єктом дослідження є процеси розвитку територіальної громади.

Предметом дослідження є співробітництво територіальних громад як драйвер їх розвитку.

Методи дослідження. Історичний метод: Цей метод зосереджується на розгляді розвитку співробітництва територіальних громад.

Компаративний метод: Цей метод дослідження включає визначення та порівняння основних форм співробітництва територіальних громад.

Аналіз документів: Цей метод зосереджений на аналізі відповідного законодавства, політичних рішень, документів та інших джерел, що містять інформацію про співробітництво територіальних громад.

Методи кількісного дослідження: Ці методи, які можуть включати статистичний аналіз, опитування та інші форми кількісного збору даних, можуть допомогти оцінити рівень співробітництва територіальних громад.

Також включено в роботу критичний огляд наукової літератури з цієї області.

Практичне значення одержаних результатів досить важливе, оскільки в роботі розглядається співробітництво територіальних громад. Результати надають рекомендації для політичних реформ та вдосконалення механізмів співробітництва територіальних громад.

Робота висвітлює питання сутності співробітництва територіальних громад та його основні форми та нормативно-правові засади співробітництва територіальних громад.

Досліджується динаміка та структура міжмуніципального співробітництва в Україні, а також роль громадських інститутів у розвитку співробітництва територіальних громад.

Детально розглядаються зміцнення громадської участі у прийнятті рішень щодо співробітництва громад, розвиток ініціатив та проектів громадських інститутів та перспективи розвитку громадських інститутів як інструменту співробітництва територіальних громад.

Структура і обсяг роботи. Робота викладена на 71 сторінках і складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, який включає 64 найменування.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

1.1 Сутність співробітництва територіальних громад та його основні форми

Міжмуніципальне співробітництво поширене в більшості європейських країн; зокрема, у Франції налічується понад 36 тис. комун, і всі спроби держави об'єднати їх закінчувалися провалом. Після прийняття відповідних законів на добровільних засадах було утворено 2573 асоціації комун, до яких увійшли 90 % їх загальної кількості. У цих комунах проживає 85% населення Франції. В Угорщині законодавство також передбачає створення асоціацій муніципалітетів. Міжмуніципальне співробітництво налагоджено у Вірменії, Польщі, Португалії, Македонії, Узбекистані. В Іспанії в об'єднання (синдикати) комун входить половина їх загальної кількості. Для цих синдикатів держава гарантує більш сприятливий інвестиційний режим, ніж для окремих комун. Добровільні об'єднання нижчих рівнів адміністративно-територіального устрою поширені в приміських зонах столиць та інших мегаполісів (Німеччина, Іспанія та ін.). Договірні відносини тут обмежують диктат центру і забезпечують баланс інтересів усіх спільнот.

У 1990-х роках. в Угорщині (а згодом у Чехії та Словаччині) деякі невеликі муніципалітети створили «загальні офіси» для надання адміністративних послуг. Спільні адміністративні послуги можуть бути хорошим прикладом економії коштів завдяки масштабу. У малих муніципалітетах витрати на надання адміністративних послуг дуже високі. Велика частка бюджету витрачається на адміністративні цілі. Це має серйозні

наслідки для країн, у яких існує значна кількість невеликих за розміром громад (муніципалітетів) [1].

З практики європейських держав, де свого часу відбувалися процеси децентралізації, відомо, що для забезпечення ефективної реалізації повноважень місцевого самоврядування використовувалися два підходи, зокрема розвиток міжмуніципального співробітництва (напр. , Франція) та об'єднання малих територіальних громад [2].

В Україні нині активно відбувається об'єднання територіальних громад лише на добровільних засадах, однак, як свідчить наявний вітчизняний досвід, це призводить до ситуації, коли поряд із новоствореними заможними територіальними громадами залишається значна кількість малі територіальні громади, які не мають належного ресурсного забезпечення. , тобто безперспективність соціально-економічного та культурного розвитку. Територія району, де формування спроможних територіальних громад на добровільних засадах відбувалося лише частково, виявляється фактично розірваною через конкуренцію повноважень органів району та органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. що в свою чергу загрожує керованості процесу соціально-економічного та культурного розвитку регіону [3].

Тому поки триває добровільне об'єднання громад та у зв'язку з необхідністю підтримки розвитку громад, які не об'єдналися та не мають достатніх ресурсів для самостійної реалізації дорогих проектів, співпраця територіальних громад є надзвичайно актуальною.

Можливість залучення ресурсів інших територіальних утворень до територіальних утворень передбачена ст. 10 Європейської хартії місцевого самоврядування, в якій зазначено, що «органи місцевого самоврядування мають право під час здійснення своїх повноважень співпрацювати та в рамках закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять з спільний інтерес. Також зазначається, що

право органів місцевого самоврядування бути членом асоціації з метою захисту та просування спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування визнається кожною державою» [4].

Конституцією України закріплено положення, згідно з яким територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також бюджетні кошти для реалізації спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створюють для цього відповідні органи та служби (ч. 3 ст. 142).

Зазначене право також закріплено в Законі України «Про співробітництво територіальних громад» (далі – ЗПТГ), яким визначено, що співробітництво територіальних громад – це 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 послуг, що надаються населенню, на основі спільності інтересів і цілей, ефективного здійснення органами місцевого самоврядування повноважень, визначених законом [5].

Визначення співробітництва територіальних громад – це система відносин, що виникають всередині громади та у взаємодії із зовнішнім середовищем (іншими громадами, регіонами, державою, міждержавними інституціями в особі державних, громадських, комерційних організацій чи осіб) з безпосередніми або опосередкована участь органів місцевого самоврядування, що має конкретні форми, спрямовані на ефективне використання ендогенного потенціалу залучених громад при забезпеченні якості життя населення та на найвищому етапі у випадку мікрорайонів дозволяють процесам інтеграційного характеру (об'єднання) [6].

Визначення співпраці містить важливі цілі. Мова йде про: ефективне використання ендогенного потенціалу; забезпечення якості життя населення

Напрями співпраці територіальних громад:

- внутрішня співпраця – за участю установ територіальної громади (постійна, тимчасова);

- зовнішнє співробітництво - із залученням установ інших територіальних громад, регіонів, країн, інших країн та їх регіонів, у тому числі з різних сфер діяльності; зовнішнє співробітництво входить до змісту співробітництва територіальних громад відповідно до законодавства України[7].

Внутрішнє співробітництво визначає внутрішню діяльність територіального суспільства. Це потужний показник соціальної взаємодії, самоорганізації та єдності суспільства як ключових ознак його становлення та розвитку. Висока внутрішня активність компанії визначає сприятливі передумови для розширення зовнішнього співробітництва та розвитку кадрового потенціалу. Тому громада, яка не вирізняється внутрішньою єдністю та активністю, апріорі не буде ефективною в різних формах співпраці на зовнішньому напрямку.

Виняткового значення набуває внутрішній напрямок взаємодії між органами самоврядування та населенням. Розглядаючи взаємодію з громадськістю як процес, що відбувається з ініціативи органів місцевого самоврядування, до її основних функцій можна віднести: участь громадян у визначенні напрямів самоврядної політики; досягнення взаєморозуміння між органами місцевого самоврядування та всіма асоційованими громадськими групами; забезпечення реалізації прав та інтересів членів територіального товариства; формування іміджу органів місцевого самоврядування; системні комунікації[8].

Показовим результатом співпраці органів місцевого самоврядування з населенням є створення та діяльність громадських організацій. Соціальна робота в територіальній громаді є одним із важливих напрямків соціальної діяльності та передбачає створення громадських організацій, планування

діяльності соціальних служб, які своєю діяльністю залучаються до вирішення конкретних соціальних проблем громади, реалізації численних громадських ініціатив та соціальних проектів на місцевому рівні.

ZpSTG передбачає п'ять форм співпраці. Це делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва для виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів; реалізація спільних проектів; спільне фінансування (утримання) об'єктів інфраструктури - підприємств, установ та організацій комунальної форми власності; формування об'єктів спільної інфраструктури - комунальних підприємств, установ та організацій; утворення спільного органу управління для спільного виконання повноважень, визначених законом.

Суб'єктами співпраці є територіальні громади сіл, селищ, міст. Територіальні громади співпрацюють через сільські, селищні та міські ради. Ініціаторами співпраці можуть бути сільський, селищний, міський голова, депутати сільської, селищної, міської ради, члени територіального товариства як місцевої ініціативи. Співробітництво здійснюється відповідно до договорів про співпрацю, які укладаються відповідно до цього та інших законів сільськими, селищними, міськими головами від імені сільської, селищної, міської ради після погодження їх проектів сільськими, селищними, міськими радами [5].

Отже, співробітництво територіальних громад є окремою специфічною формою реалізації права на місцеве самоврядування. Така модель діяльності територіального товариства, а точніше місцевого самоврядування територіального товариства, гарантує розширені можливості для задоволення потреб територіального розвитку. І хоча законодавець чітко не визначає сутність та характер співпраці територіальних громад, існуюча законодавча база все ж створює умови для спільного подолання проблем розвитку та підвищення

якості життя населення одразу кількох громад за рахунок поєднання ресурсів, інфраструктура та організаційні зусилля.

1.2 Нормативно-правові засади співробітництва територіальних громад

Щодо законодавчого закріплення механізму співробітництва об'єднаних територіальних громад в Україні, то насамперед привертає увагу Закон України «Про співробітництво територіальних громад», який визначає організаційно-правові основи їх співробітництва, принципи, форми. Механізми такої співпраці, її стимулювання, фінансування та контроль. Відповідно до ст. 1 цього Закону співробітництво територіальних громад - це «взаємовідносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених Законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості обслуговування населення на основі спільних інтересів і цілей, ефективне виконання органами місцевого самоврядування повноважень, визначених законом» [5].

Важливо звернути увагу на договірний характер відносин між громадами, що визначає наявність певного суб'єкта та цілей, досягнення яких завершує дію договору. Договірна форма передбачає консенсусний характер відносин між громадами, а тому предмет, щодо якого здійснюється співпраця, не визначений. Іншими словами, договірна форма відносин передбачає наявність різних варіантів і варіацій розвитку подій і кінцевого стану об'єкта управління по відношенню до суб'єктів управління, персоніфікованих у територіальних громадах.

Надзвичайно важливим у контексті співпраці територіальних громад є питання форми реалізації такої співпраці. Відповідно до ст. 4 ЗУ «Про

співробітництво територіальних громад» може здійснюватися в різних формах, про які ми йшлося в попередньому розділі.

Зауважимо, що питання співробітництва територіальних громад також регулюються Бюджетним кодексом України. Частиною сьомою статті 75 Кодексу передбачено, що «територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати бюджетні кошти на договірних засадах для реалізації спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, враховуючи: рахунок статті 93 Кодексу (перерахування коштів) між місцевими бюджетами для здійснення видатків місцевих бюджетів). Також органи місцевого самоврядування є органами, які мають право приймати нормативні акти. Нормативно-правовий акт — прийнятий уповноваженим органом регулювання нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між контролюючими органами чи іншими державними органами та суб'єктами господарювання. Тому договір про співробітництво між територіальними громадами підпадає під дію Закону України «Про основи державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [9].

Отже, можна зробити висновок, що на сьогодні в Україні сформована достатня нормативна база для запровадження інституту співробітництва територіальних громад. Проте йому бракує конкретності та узгодженості з нормативно-правовими актами у сфері регулювання місцевого самоврядування з низки питань, зокрема:

- визначення сутності співробітництва територіального товариства як форми реалізації права на місцеве самоврядування;
- визначення та розмежування добровільного об'єднання територіальних громад та співробітництва територіальних громад;

— розробка механізмів трансформації співробітництва територіальних громад в іншу більш інтегровану форму взаємодії між ними.

Заяви органів державної влади про необхідність розробки нових моделей реалізації територіального права на місцеве самоврядування, а згодом і закріплення таких моделей у законодавстві України, відкриває новий етап реформування системи адміністративно-територіального устрою держави. Фактично кооперація як нова форма організації територіального розвитку передбачає не лише об'єднання зусиль та ресурсів, а насамперед пошук спільних для кількох громад стратегічних напрямків розвитку. Тобто за простотою формулювання «співпраця територіальних громад» дійсно ховається досить складний аналіз, визначення потреб, розробка програм співпраці та їх практична реалізація. Відсутність знань та досвіду в цій сфері є однією з причин того, що на сьогоднішній день механізм співробітництва не є достатньо поширеним у практиці місцевого самоврядування [10].

Згідно з Реєстром договорів про співробітництво територіальних громад, розміщеним на сайті Мінрегіону, станом на 1 травня 2017 року в Україні зареєстровано 83 договори.

Показово, що в Івано-Франківській області в межах лише одного Надворнянського району укладено 7 угод про співпрацю територіальних громад. Предмети цих договорів стосуються створення басейну при школі, ремонту доріг, будівництва та відновлення пошкоджених водозахисних дамб і берегоукріплень на річці, завершення другої черги підводного газопроводу високого тиску, будівництва полігону ТПВ та лінії сортування. Майже всі ці угоди були укладені на початку 2015 року. Аналіз укладених угод показав, що кількість суб'єктів співпраці за однією угодою на практиці коливається від 2 до 27 територіальних громад [11].

Водночас існує думка, що прийняття таких важливих нормативно-правових актів, як Закони України «Про добровільне об'єднання територіальних

громад» та «Про співробітництво територіальних громад» все ж сприятиме розвитку співробітництва громад та може стати потужним інструментом реформування місцевого самоврядування в Україні[12].

Що стосується основних проблем та перешкод для співпраці громад, то слід звернути увагу на наступне:

— недостатнє нормативно-правове та організаційне забезпечення процесу взаємодії територіальних громад з боку держави. Задекларувавши таку можливість, законодавець не забезпечив її відповідним механізмом її практичної реалізації. Потреба в такому механізмі викликана необхідністю уніфікації моделей співпраці на всій території держави, а також упорядкування процесу спільного розпорядження та управління фінансовими і матеріально-технічними ресурсами;

— недостатній рівень компетентності лідерів територіальних громад та посадових осіб місцевого самоврядування, що негативно впливає не лише на ініціативу об'єднання, але через брак досвіду та знань значно знижує очікувану ефективність співпраці навіть у випадках її реалізації. Останнє стає негативним наочним прикладом для інших територіальних громад, створюючи хибне враження низької ефективності та надмірної складності співпраці;

— наявність великої диспропорції бюджетів територіальних громад, що створює ризики для заможніших громад при об'єднанні зусиль із менш заможними чи загалом депресивними;

— ризики керівництва територіальної громади (місцевої еліти) щодо втрати значного впливу на процеси прийняття рішень у взаємодії кількох територіальних громад і, як наслідок, побоювання втрати впливу на процеси управління комунальною власністю та розподіл доходів місцевих бюджетів [10];

- низька залученість органів державної влади та місцевого самоврядування районного та обласного рівнів до процесів організації співпраці територіальних громад;

— недостатній рівень розвитку місцевих ініціатив, що виходять від інститутів громадянського суспільства, створених у територіальних громадах. Така ініціатива може значно прискорити процес укладання угод про співпрацю;

— низька правова та управлінська культура місцевих посадовців, що перешкоджає розвитку ефективних напрямів і форм співпраці та їх договірному оформленню [13].

Особливу увагу слід звернути на наступне. Аналіз положень Закону України «Про співробітництво територіальних громад», на нашу думку, дозволяє зробити ключовий висновок. Враховуючи сентенцію «територіальна громада», можна з повною мірою стверджувати, що співпраця територіальних громад, знову ж таки як форма реалізації права на місцеве самоврядування, є альтернативою їх добровільному об'єднанню для вирішення питань розвитку територій. Доводячи це твердження, звернемо увагу на кілька аспектів.

По-перше, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає місцеве самоврядування в Україні як «гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання жителів у сільську громаду, кількох сіл, селищ, міст - самостійно або під керівництвом органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України» [14]. Водночас Закон не визначає зв'язку між способами, формами та механізмами реалізації права на місцеве самоврядування. А також не визначено сутність об'єднаної територіальної громади чи співробітництва територіальних громад [14].

По-друге, відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» під час прийняття рішень про їх добровільне

об'єднання враховуються історичні, природні, етнічні, культурні та інші фактори, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади. в обліковому записі. У деяких випадках цей принцип важко реалізувати. При взаємодії між територіальними громадами такі чинники можуть не враховуватися, оскільки відносини базуються на критерії економічної ефективності використання ресурсів та досягнення кращого рівня життя та розвитку територій [15].

По-третє, об'єднання територіальних громад передбачає можливість виходу однієї територіальної громади зі складу об'єднаної громади, а також учасника договору про співробітництво між територіальними громадами, незважаючи на консолідацію зусиль, які мають право на їх роз'єднання.

Отже, як об'єднання, так і співробітництво передбачають консолідацію ресурсного, організаційного, правового та інституційного забезпечення процесу реалізації права територіальних громад на місцеве самоврядування.

Ще один механізм співпраці закріплено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», де у ст. 15 зазначено, що органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації органів місцевого самоврядування та добровільні об'єднання за умови реєстрації відповідно до законодавства у центральному органі виконавчої влади з питань місцевого самоврядування. , що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян та інших громадських формувань [14]. Відповідно до Закону «Про асоціації органів місцевого самоврядування» (далі – ЗпАОМС) створюються асоціації із всеукраїнським та місцевим статусом. Всеукраїнськими є асоціації, які об'єднують більше половини органів місцевого самоврядування відповідних територіальних рівнів.

ЗпАОМС [16] закріплює можливості асоціацій. Наприклад, з аналізу ЗпАОМС випливає, що об'єднання дуже часто виконує координаційну функцію

та об'єднує зусилля ОМС з метою більш ефективного виконання повноважень, захисту прав і законних інтересів відповідних територіальних громад. , вирішувати спільні для територіальних громад проблеми, обмінюватися досвідом, створювати умови для більш ефективної реалізації можливостей місцевого самоврядування. Крім того, важливою є функція розробки та внесення до органів влади пропозицій щодо розвитку місцевого самоврядування, що підлягають обов'язковому розгляду. Це важлива функція, яка дозволяє впливати на державну політику, що зачіпає інтереси обов'язкового медичного страхування; Останні приклади свідчать про те, що завдяки такому поєднанню зусиль асоціації здатні ефективно лобювати зміни до законодавства.

В умовах активної фази реформи децентралізації важливою є також методична, правова та інформаційна допомога органам місцевого самоврядування у здійсненні ними повноважень.

Важливим механізмом у контексті євроатлантичної інтеграції України є транскордонне співробітництво. Відповідно до Закону «Про транскордонне співробітництво» (далі – ЗПМСД) транскордонне співробітництво – це «спільні дії, спрямовані на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, наукових, технологічних, екологічних, культурних і інших відносин між суб'єктами і учасниками таких відносин в Україні і відповідними суб'єктами і учасниками таких відносин із сусідніх держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством» [17]. Суб'єктами транскордонного співробітництва відповідно до ЗПМС є територіальні громади, їх представницькі органи, місцеві органи виконавчої влади України, які взаємодіють з територіальними громадами та відповідними органами інших держав у межах їх компетенції, визначеної чинним законодавством та угодами про транскордонне співробітництво. [17].

Питання транскордонного співробітництва є надзвичайно актуальним для прикордонних регіонів, і цей механізм дозволяє їм залучати значні ресурси для

реалізації спільних проєктів. Однією з найбільших проблем є відсутність закріпленого в УПД механізму державного фінансування спільних проєктів, а положення Закону про державне фінансування мають досить декларативний характер. Цю та ряд інших проблем покликаний вирішити законопроект «Про внесення змін до деяких законів України з питань транскордонного співробітництва» № 6085, проголосований Верховною Радою України у другому читанні та направлений на розгляд. Президент на підпис.

Наразі серед експертів та народних депутатів точаться активні дискусії щодо необхідності прийняття Закону про міські агломерації.

Поняття «агломерація» та «міська агломерація» досить глибоко досліджені як українськими, так і зарубіжними вченими. Перші праці українських вчених щодо аналізу процесів урбанізації, концентрації населення і продуктивних сил у містах і прилеглих до них зонах відносяться до першої третини ХХ століття (В. Кубієвич, 1927) [18].

Проте зараз в Україні поняття «агломерація» та «міська агломерація» залишаються майже суто теоретичними. Агломерація в Україні не є ні адміністративною одиницею, ні суб'єктом управління, тобто з точки зору майже віртуальної.

Цим Законом асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання визнаються добровільними неприбутковими об'єднаннями, створеними органами місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення ними своїх повноважень, координації дій органів місцевого самоврядування щодо захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку. Це терміни, категорії в галузі економічної географії, державного управління, урбаністики та теорії містобудування, а також реалії повсякденного, не завжди комфортного життя жителів великих міст і малих поселень, що їх оточують. Ці поняття

відображені в Державних будівельних нормах і практично використовуються лише при розробці генеральних планів міст [19].

Проект Закону «Про міські агломерації» зареєстровано за номером 6743 від 17 липня 2017 року. Цей законопроект визначає організаційно-правові основи утворення міських агломерацій територіальними громадами сіл, селищ, міст, зокрема об'єднаних територіальних громад, принципи та механізми взаємодії територіальних громад у межах міських агломерацій, гарантії та відповідальність учасників міських агломерацій, а також форми державної підтримки міських агломерацій. .

Міська агломерація (згідно з цим проектом) – це форма багатоцільового співробітництва між територіальною громадою міста-центру агломерації та територіальними громадами сіл, селищ, міст, розташованих у зоні впливу міста-центру. агломерації та мають інтенсивні економічні, трудові, культурно-побутові зв'язки з містом-центром агломерації з метою спільного виконання окремих функцій місцевого самоврядування[20].

Незважаючи на те, що поняття «агломерація» широко використовуються в галузі економічної географії, державного управління, містобудування та теорії містобудування, агломерація не є ні адміністративною одиницею, ні суб'єктом державного управління, тобто практично віртуальною. точки зору практики. Вважаємо за доцільне прийняти спеціальний Закон, який врегулює цю сферу суспільних відносин і дасть новий поштовх розвитку міст та прилеглих населених пунктів.

Таким чином, законодавець чітко не визначає, що співробітництво може здійснюватися лише між територіальними громадами одного рівня чи правового статусу, а також не висуває вимог щодо територіальної суміжності таких громад. Це дозволяє зробити висновок, що співробітництво між територіальними громадами України можна розглядати як альтернативу

добровільному об'єднанню громад у контексті вирішення окремих проблем адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Існує низка об'єктивних проблем для повноцінної реалізації співпраці між територіальними громадами, серед яких не лише чинники консервативності сприйняття владою ініціатив територіального суспільства щодо зусиль співпраці, а й відсутність чітких та ефективних інструментів для здійснення співпраці через низький рівень культури управління, правової освіти, громадянського суспільства тощо.

Подолання основних проблем на шляху реалізації співпраці між територіальними громадами, на нашу думку, полягає в наступному:

- по-перше, вимагає приведення законодавства про місцеве самоврядування у відповідність з іншими нормативно-правовими актами, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування;

- по-друге, необхідно розробити та активно впроваджувати механізм державного стимулювання процесу співробітництва, у тому числі шляхом страхування ризиків чи державних гарантій виконання зобов'язань сторін угоди про співробітництво;

- по-третє, проводити активну роз'яснювальну політику серед ОМС з метою підвищення рівня правової освіти та правової свідомості, що дасть змогу на практиці реалізувати потенційні можливості громади;

- по-четверте, інститути громадянського суспільства мають активно залучатися до процесів підвищення ефективності місцевого самоврядування, зокрема щодо використання механізмів співпраці громад.

Висновки до розділу 1

У результаті дослідження, по-перше, доведено, що співробітництво територіальних громад є окремою специфічною формою реалізації права на місцеве самоврядування. Така модель діяльності територіального товариства, а

точніше місцевого самоврядування територіального товариства, гарантує розширені можливості для задоволення потреб територіального розвитку. І хоча законодавець чітко не визначає сутність та характер співпраці територіальних громад, існуюча законодавча база все ж створює умови для спільного подолання проблем розвитку та підвищення якості життя населення одразу кількох громад за рахунок поєднання ресурсів, інфраструктура та організаційні зусилля.

По-друге, законодавець чітко не визначає, що співробітництво може здійснюватися лише між територіальними громадами одного рівня чи правового статусу, а також не висуває вимог щодо територіальної суміжності таких громад. Це дозволяє зробити висновок, що співробітництво між територіальними громадами України можна розглядати як альтернативу добровільному об'єднанню громад у контексті вирішення окремих проблем адміністративно-територіальної реформи в Україні.

По-третє, встановлено низку об'єктивних проблем для повноцінної реалізації співпраці між територіальними громадами, серед яких не лише чинники консерватизму сприйняття владою ініціатив територіального суспільства щодо об'єднання зусиль, а й відсутність чітких та дієвих інструментів реалізації співпраці через низький рівень управлінської культури, правове виховання, громадянська свідомість та ін.

По-четверте, подолання основних проблем на шляху реалізації співпраці між територіальними громадами, на нашу думку, полягає в наступному:

- по-перше, вимагає приведення законодавства про місцеве самоврядування у відповідність з іншими нормативно-правовими актами, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування;

- по-друге, необхідно розробити та активно впроваджувати механізм державного стимулювання процесу співробітництва, у тому числі шляхом страхування ризиків чи державних гарантій виконання зобов'язань сторін угоди про співробітництво;

— по-третє, проводити активну роз'яснювальну політику серед ОМС з метою підвищення рівня правової освіти та правової свідомості, що дасть змогу на практиці реалізувати потенційні можливості громади;

— по-четверте, інститути громадянського суспільства мають активно залучатися до процесів підвищення ефективності місцевого самоврядування, зокрема щодо використання механізмів співпраці громад.

Співпраця територіальних громад, об'єднання ресурсної бази, консолідація управлінських та організаційних можливостей є важливою формою реалізації права на місцеве самоврядування, здатною спільними зусиллями не лише вирішувати найактуальніші проблеми розвитку територій, а й забезпечувати нова якість життя та розвитку громад.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ МІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В УКРАЇНІ

2.1 Динаміка та структура міжмуніципального співробітництва в Україні

Кількість громад, які використовують механізм міжмуніципального співробітництва в Україні, поступово зростає. За даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, станом на 10 вересня 2020 року таких громад було вже 1380 [21].

З моменту набуття повноважень територіальними громадами після виборів у 2020 році, у зв'язку з об'єднанням громад, тривають процеси щодо укладення нових договорів. Тому значно зменшилась кількість договорів про співпрацю та кількість територіальних громад, які скористалися перевагами міжмуніципального співробітництва.

На думку Т. Лозінської та Г. Аранчіа, на даному етапі децентралізації державного управління та завершення процесу об'єднання територіальних громад постають нові виклики у сфері міжмуніципального співробітництва, пов'язані зі створенням комплексних міських громад, до яких належать: суміжні сільські громади. Це, безумовно, вимагатиме вдосконалення механізму взаємодії територіальних громад з урахуванням необхідності розвитку їх економічної основи. У цьому контексті може бути корисним наступне:

– виявлення на державному рівні об'єктів, створення чи реконструкція яких можлива лише на умовах співробітництва. Такий підхід сприятиме зменшенню розпорошення коштів місцевих бюджетів та більш ефективному їх використанню;

- створення об'єднань територіальних громад чи інших суб'єктів, які виконують координаційну функцію та управляють спільним майном, що сприятиме зменшенню коштів управління;

- законодавчо надати більшої гнучкості органу, що регулює міжмуниципальне співробітництво;

- органам загального управління доцільно передати кошти для фінансування утримання спільного майна, які зараз за домовленістю передані до бюджету однієї з громад;

- запорукою подальшого розвитку співпраці між територіальними громадами може стати територіальне планування, яке не може обмежуватися лише територією однієї громади;

- розвиток співробітництва між територіальними громадами має йти шляхом забезпечення рівного впливу на управління з боку окремих громад – суб'єктів договірних відносин [22].

Це дозволяє зробити висновок про важливість подальшого розвитку інструментів підтримки співпраці між територіальними громадами та забезпечення ефективності відповідних процесів. На нашу думку, особливого значення ці процеси набули в умовах війни з російськими агресорами, які вторглися в Україну 24 лютого 2022 року, а також під час відновлення інфраструктури після її завершення.

За словами Ю.Жаліла, перші тижні війни довели, що децентралізація є найважливішою з проведених в Україні реформ, оскільки «поки центральна влада переформатується на військову основу, а збройні сили дають відсіч російському загарбнику». життєдіяльність країни значною мірою підтримується саме завдяки самоорганізації громад» [23]. Зокрема, саме територіальні громади виконують значну частину завдань у гуманітарній сфері, а також забезпечують життєздатність системи територіальної оборони.

Слід погодитися з експертом, що зазначена успішна самоорганізація відбувається за рахунок власних обмежених ресурсів. Тому разом із залученням додаткових ресурсів з боку державних, національних та регіональних фондів, волонтерських рухів, міжнародних організацій, програм і проектів розвиток міжмуніципального співробітництва має отримати новий імпульс.

Під час війни найбільш актуальними напрямками співпраці територіальних громад є: комунікаційна співпраця між громадами; спільні зусилля оборонного характеру; забезпечення безперервного надання найважливіших медичних послуг; зміцнення місцевих продовольчих систем; забезпечення можливості оперативного усунення пошкоджень мереж і обладнання; сприяння відновленню або створенню переробних підприємств; розвиток працевлаштування тимчасових мігрантів відповідно до їх професійної та професійної кваліфікації. Наступним етапом співпраці мають стати спільні програми забезпечення сталості територій, а в перспективі – формування стратегій, програм та проектів відновлення, а для громад, на території яких зараз ведуться активні бойові дії – відродження.

До розвитку співпраці з іншою громадою має спонукати ініціатива мешканців громади, яка актуалізує порядок проведення громадських слухань та зборів як актів прямої демократії, а також включення до статуту таких сфер діяльності ОТГ, які, як акт тієї ж місцевої демократії, також приймається населенням. Ця точка зору може здатися дещо нав'язливою – недостатньо мотивує спільноти до спільної взаємодії. Власне, у своєму баченні ми артикулюємо, по-перше, брак досвіду громад у визначенні пріоритетів своєї діяльності, по-друге, ризики ігнорування тих проблем, які є спільними для територій без прив'язки до меж ОТГ.

Станом на початок листопада 2022 року практика укладання договорів про співпрацю між територіальними громадами вимірюється 879 такими

документами, серед яких фігурують усі запропоновані Законом форми [24]. За предметом договорів їх можна поділити на наступні напрямки:

– сервіс: для функціонування ЦМП та мобільних медичних пунктів, пунктів первинної медико-санітарної допомоги, реєстрації транспортних засобів, видачі номерних знаків та посвідчень водія, надання послуг у сфері житлово-комунального господарства, формування місцевих пожежних команд, тощо;

– комунальні: утримання спільних комунальних підприємств та установ (шкіл, дитячих садків, спортивних споруд), об'єктів інфраструктури, водопроводів тощо;

– інфраструктура: ремонт доріг, реконструкція об'єктів спільної комунальної власності, відновлення берегоукріплень, водозахисних дамб, будівництво полігонів ТПВ та створення інтегрованої системи поводження з ТПВ, запуск мережі високошвидкісного Інтернету, формування спіль. мережа газопостачання тощо;

– енергоефективні: введення посад енергоменеджерів, відкриття шкіл енергоефективності, реконструкція котелень з дотриманням стандартів енергоефективності, встановлення пластикових вікон, впровадження інших енергоефективних технологій.

Зауважимо, що кількість угод про співпрацю між громадами не співвідноситься з ОТК в області. Отже, робимо висновок, що у формуванні таких стосунків переважають не кількісні, а якісні показники – мотивація, ініціатива, спільні інтереси тощо.

Можливості гармонізації відносин між громадами та задоволення спільних потреб через налагодження договірних відносин, з одного боку, досить широкі та інституційно забезпечені. Проте цей факт не унеможливорює виникнення конфліктних ситуацій між ОТГ, які, насамперед, стосуються встановлення територіальних меж, фінансових питань та сфери соціального

захисту. Сам процес створення об'єднаних територіальних громад був конфліктним: суспільства об'єднувалися штучно, ресурси розподілялися не завжди прозоро. Часто предметом конфлікту ставали відносини між районним рівнем і ОТГ, оскільки повноваження райрад і адміністрацій продовжують залишатися абсолютно невизначеними. Ми вважаємо, що спірні ситуації можна вирішити не лише законодавчим втручанням, адже це досить тривалий процес, а й об'єктивними судовими рішеннями, своєчасним кваліфікованим посередництвом конфліктів та договірним вирішенням проблемних питань.

Контекст глобалізації та запровадження євроінтеграційних практик зумовили звернення уваги на можливості співпраці між подібними інституційними формами різних держав світу – власне, громадами в Україні та за кордоном. Відповідно до положень Закону України «Про місцеве самоврядування» його органи наділені повноваженнями щодо здійснення міжнародної діяльності. Але звернемо увагу на більш давні документи – з 1990 року Україна уклала понад 800 угод про торговельно-економічне, науково-технічне та культурне співробітництво, що охоплює всі регіони та їх громади, відтоді пов'язані договірними партнерськими відносинами з громадами Польщі, Литва, Естонія, Грузія, Чехія, Болгарія, Ізраїль, Латвія, Німеччина, Греція, Хорватія, США, Канада, Словаччина, Молдова та інші країни [24]. Окрім угод, які встановлювали партнерство, дружбу та співпрацю, існували також конкретні повноваження щодо здійснення спільної діяльності у сферах: комунального господарства, прикордонної торгівлі, охорони навколишнього середовища, науково-технічних та гуманітарних питань, охорони культурної спадщини тощо. Особливого значення сторони надали перспективам оптимізації транскордонного співробітництва.

Щодо інституціоналізації транскордонного співробітництва доцільно звернутися до Протоколу № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами чи органами

влади, який ратифіковано Верховною Радою України у 2012 році [25]. Документ передбачає участь в асоціаціях країн, які не є членами Європейського Союзу, але є членами Ради Європи та ратифікували Рамкову конвенцію та додаткові протоколи до неї. Таким чином, територіальні громади можуть створити на території держав-членів Ради Європи орган транскордонного співробітництва у формі «Об'єднання єврорегіонального співробітництва». Національне законодавство регулюється положеннями Закону «Про транскордонне співробітництво» від 24 червня 2004 року, метою якого є формування добросусідських відносин та поглиблення взаємодії суб'єктів та учасників транскордонного співробітництва, сприяння спільному вирішенню питань. проблем місцевого та регіонального розвитку на основі таких принципів, як повага до внутрішніх справ держав, прав людини та її основних свобод, до державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів, взаємовигідного співробітництва, враховуючи під час укладення угод про -прикордонне співробітництво повноваження суб'єктів і права учасників транскордонного співробітництва, узгоджене усунення політичних, економічних, правових, адміністративних та інших перешкод для взаємного співробітництва[26]. Важливо, що в цьому Законі серед органів транскордонного співробітництва названі виконавчі органи місцевого самоврядування та структурні підрозділи місцевих органів виконавчої влади. Тобто це інший напрямок функціональних взаємодій органів МСВ.

Структурами, які здійснюють загальну координацію транскордонного співробітництва в різних сферах, є єврорегіони, асоціації європейського територіального співробітництва (ЄТС), асоціації єврорегіонального співробітництва. Прикладами участі України в таких установах є функціонування товариства з обмеженою відповідальністю EOTS TISA, якому вже шість років. З моменту заснування EOTS компанія TISA реалізувала 10 малих проектів і два великих – REVITAL I з дослідження інтегрованої системи

моніторингу басейну Тиси в м. Солотвино з бюджетом 1,2 млн євро та «ZeroWaste: Нуль відходів: теорія для кожен, практика для кожного в транскордонному регіоні» з бюджетом 5,5 млн. євро[27]. На прикладі взаємодії регіону Саболч-Сатмар-Берег (Угорщина) та Закарпатської області (Україна) Стратегія управління відходами до 2030 р. запроваджено. У 2022 році EOTS TISA спільно з Генеральним консульством Угорщини в Ужгороді організували літній відпочинок для дітей захисників. Що стосується єврорегіонів, то з 1993 року на території України їх уже створено дев'ять («Буг», «Нижній Дунай», «Карпати», «Верхній Прут», «Дніпро», «Слобожанщина», «Ярославна», «Чорноморський», «Донбас»), і всі вони пов'язані з організацією спільних проектів у рамках прикордонних громад. Щоправда, на нашу думку, чотири з цих регіонів втратили будь-яку перспективу співпраці з українською стороною, оскільки пов'язані з територіями країни-агресора.

З моменту підписання політичної, особливо економічної частини Угоди про асоціацію між Україною та країнами Європейського Союзу, увага регіонів була зосереджена на питаннях зовнішніх інвестицій, донорської допомоги, грантів інституцій ЄС тощо. Інвестиційна привабливість громад стала частиною їхніх стратегій розвитку, а її рівень часто пов'язують із просуванням євроінтеграційного курсу України. Інвестиційний потенціал територіального суспільства вчені зазвичай визначають як сукупність ресурсів і можливостей (природно-ресурсних, соціальних, фінансово-економічних, інституційно-управлінських тощо), які є об'єктом управління з боку органів влади територіального суспільства, спрямованого на залучення інвестиційних ресурсів для вирішення проблем територіального розвитку[28]. Переконливим аргументом на користь розвитку двосторонньої взаємодії між громадами та іноземними партнерами, зокрема в рамках партнерства, є показники залучення прямих інвестицій у регіонах у 2021 році. За даними Національного банку України, на кінець 2021 року прямі інвестиції в Україну перевищили 62

мільярди доларів США. Порівняно з 2015 роком обсяги прямих інвестицій зросли в усіх регіонах, крім Одеської, Черкаської та Харківської, причому близько 70% такого фінансування надійшло з країн Європейського Союзу [29].

Сьогодні в Україні є успішні кейси реалізації інвестиційних проектів громадами, зокрема досвід Вінницької області та м. Вінниці (залучено близько 4,5 млрд грн, реалізовано 34 інвестиційних проекти, створено понад 3 тис. нових робочих місць), Полтавської області та м. Кременчуці (зосереджено 244 інвестиційних підприємства, що акумулюють інвестиції з 43 країн світу), Запорізькій області та м. Мелітополі (абсолютна більшість ОТК Запорізької області мають власні стандартизовані інвестиційні паспорти, які самостійно розподілити під час участі в заходах), Івано-Франківська область та м. Івано-Франківськ Франківськ (у 2018 р. місто посіло 2 місце серед обласних центрів України (залучено 1953,9 дол. США прямих інвестицій на одну особу), а в інвестиційних у рейтингу прозорості сектору серед 100 найбільших міст України за версією Transparency International Івано-Франківськ посів 1 місце)[29].

Вже зараз можна говорити про пріоритетні та досить працездатні напрямки залучення інвестицій у громади – енергоефективність та індустріальні парки. Для ОТГ також є досить чіткі правила гри: створити для інвестора режим найбільшого сприяння, сприймати його як бажаного партнера, ризики якого необхідно мінімізувати, зокрема шляхом оформлення всієї документації ОТГ, розробки відповідної інвестиційної стратегії, тощо. Загалом у державі створено політико-правові умови для інвестиційної діяльності, а це Закони України «О. інвестиційної діяльності», «Про захист іноземних інвестицій в Україні», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення залучення інвестицій та запровадження нових фінансових інструментів», а також роз'яснення Мін'юсту щодо стан та перспективи інвестиційного законодавства. Водночас гарантії для місцевого самоврядування не створені,

перш за все тому, що законодавство обмежує їх суб'єктність у формуванні відносин з інвесторами, оскільки в перерахованих законах вони лише побіжно згадують громади та їх офіційних представників.

Етап повномасштабного вторгнення військ Російської Федерації на територію України, який розпочався 24 лютого 2022 року, вплинув на формат міжнародної співпраці на регіональному рівні. Якщо раніше йшлося про локальні культурні, освітні, інформаційні та гуманітарні проекти, цільові екологічні ініціативи, системне проведення днів добросусідства тощо, то тепер контекст поглиблення таких взаємодій повністю підпорядкований потребам і проблемам війни. Мова йде про конкретні види допомоги, які отримує Україна та громадяни України, які через активні бойові дії були змушені втекти за кордон, і про порядок денний дипломатичних комунікацій. Щодо останнього, то риторика також зазнала змін: у ній з'явилася позиція – не лише національних урядів, а й окремих посадовців, представників громади тощо.

Свого часу російська агресія призвела до скасування статусу міст-побратимів для поселень у країні-агресорі, в тому числі за кордоном. Станом на квітень 2022 року понад 150 міст світу вже розірвали відносини з російськими містами-побратимами [30].

Зі свого боку, Україна апелює до принципів самоврядування регіонів держав-партнерів, щоб органи місцевого самоврядування в усьому світі об'єднали свої зусилля та вимагали від політиків кожної країни прийняття жорстких рішень, які б допомогли зупинити російську агресію, зупинити та покарати військових злочинців, які Росія продовжує вчиняти в Україні. Зокрема, з таким закликом до міжнародної спільноти звернувся Міністр розвитку громад та територій України А. Чернишев [31].

Серед тез, озвучених українською стороною представникам місцевого самоврядування за кордоном, є як місцеві вимоги – долучитися до звільнення полонених представників МСВ, продовжувати розрив зв'язків і партнерства з

російськими містами-побратимами, так і національні заклики – закрити небо над Україною, посилити економічні країни-агресори, збільшити обсяги озброєнь, що постачаються Україні тощо.

У діалозі з партнерами зафіксовано підтримку іноземними представниками місцевої влади, однак, апелюючи до власних повноважень у рамках чинного законодавства своїх держав. Серед досягнутих домовленостей було схвалення пропозиції «про колективні письмові звернення мерів України та мерів інших країн до урядів і парламентів на підтримку України та припинення війни» [31].

Реалії сьогодення призвели до зміни формату співпраці українських міст із закордонними містами-побратимами та партнерами. За визначенням О. Богородецької, побратимське партнерство – це суспільно-політичне явище, яке передбачає дружні, рівноправні, довгострокові відносини, що реалізуються в інституціоналізованих і неінституціоналізованих формах між територіальними громадами різних країн (суб'єктами перших найчастіше є місцеві уряди) у сферах, що представляють взаємний інтерес у зміцненні співробітництва і дружби між народами, а також обмін досвідом вирішення соціально-економічних та інших проблем [32]. Дослідниця у своїй кваліфікаційній роботі вказала на актуальність трьох типів побратимського співробітництва: як політичного інституту, політичного процесу та політико-культурної комунікації[32].

В умовах війни співпраця міст-побратимів як політичний інститут функціонує на основі попередньо укладених двосторонніх угод, а як політичний процес втілюється насамперед через гуманітарні місії з регіону в регіон. Тісні контакти та багаторічне партнерство між українськими містами забезпечили не лише підтримку їхніх регіонів, а й сприяли залученню відповідних ресурсів для міст та регіонів, які найбільше постраждали від російського обстрілу, слугуючи координаційним штабом та транзитною зоною для гумових вантажівок. Поки

що починають конкретизуватися звернення про допомогу від міст-побратимів для українських регіонів, а також роз'яснення можливостей реалізації такої допомоги. Мова йде про необхідність післявоєнного відновлення населених пунктів, інфраструктури, закладів освіти, медицини та культури тощо.

За даними Асоціації міст України, понад 100 українських міст становлять близько 700 міст-побратимів, і ця кількість зростає навіть під час війни – у серпні 2022 року мер Києва В.Кличко підписав відповідні угоди з мерами Осло, Ліона і Марсель. Щодо форматів, як налагоджувати взаємодію з містами-побратимами та на які напрямки співпраці можна розраховувати, виділимо найпопулярніші:

- звернення про допомогу із запрошенням представникам місцевої влади відвідати деокуповане місто чи місто, яке постраждало від російської збройної агресії. Візити світових лідерів та офіційних осіб до України під час війни через видимість наслідків сприяють реальному розумінню справ і потреб нашої держави та її громад;

- аргументація підтримки одразу кількох напрямків необхідної допомоги: для внутрішньо переміщених осіб, які перебувають на території України, та тих, хто вимушено виїхав за кордон, насамперед у міста-побратими; для інших регіонів країни, які найбільше постраждали від війни; для переміщених підприємств і бізнесу як важливих суб'єктів економічної стабілізації;

- звернення до іноземних органів місцевого самоврядування з вимогою звернутися до урядів своїх країн щодо військової та поглиблення дипломатичної підтримки України, посилення санкційного тиску на Російську Федерацію тощо;

- формування та наповнення контрпропагандистського сегменту через спілкування з іноземними спільнотами, бізнесом, лідерами громадської думки, ЗМІ, створення інформаційних дисків про Україну тощо.

Зважаючи на вже зроблені заяви про наміри, можна говорити про успішний початок співпраці із залученням міст-побратимів, дружніх держав та їхніх регіонів до післявоєнного відновлення населених пунктів в Україні та реалізованих проектів у де-окупованих міст, сіл і селищ.

Через виклики воєнного стану однозначно змінилася оцінка міжнародної співпраці на регіональному рівні. Його значення стало більш конкретним, його ефективність стала більш відчутною і більш наочною. Одні зарубіжні регіони діляться досвідом, інші виступають за Україну на вищому державному рівні, треті постійно надсилають гуманітарну допомогу в нашу країну, треті забезпечують лікування та реабілітацію наших поранених цивільних та військових, деякі поєднують у собі весь цей функціонал і всі разом підтримують наших біженців. Зрозуміло, що ідея міст-побратимів розвивається; його сучасна концепція бере свій початок з кінця Другої світової війни, а значить, не була перевірена масштабними військовими подіями.

Отже, російсько-українська війна спонукала сформовані побратими переходити від риторики до дії, від концептуальності до конкретності, від підтримки до прямої допомоги. Допомога у вирішенні українських проблем є засобом захистити свою країну та її регіони від наслідків війни: її можливого поширення на власні території, засилля біженців, які можуть стати тягарем для економіки, не повертаючись додому, зволікання з вирішенням проблем конфлікту, що призведе до ланцюгової реакції криз в Європі та світі в цілому. Нарешті, не забувайте про правило міст-побратимів: «Краще трохи допомоги, ніж багато співчуття». Цей принцип, сформульований у післявоєнній Європі, на рівні співпраці між регіонами різних держав часто виявляється ефективнішим, ніж клопоти та занепокоєння великих міжнародних інституцій.

Підсумовуючи, наголошуємо на актуальності розширення меж сприйняття факту співпраці між громадами, оскільки поза новими нормами законодавства громадами продовжують вважатися мешканці кожного

конкретного населеного пункту, які разом можуть змістовно взаємодіяти, в тому числі з іноземними. інституції, громади тощо. Схвалюючи створені умови для співпраці між ОТГ всередині країни, наголошуємо на необхідності всебічного доповнення інституційної бази для розвитку та поглиблення міжнародних контактів громад: залучення інвестицій та іншої донорської допомоги, реалізації спільних проектів з міст-побратимів, посилення політико-правової суб'єктності територіальних громад у контексті участі в міжнародних відносинах, у тому числі транскордонних. Ці аспекти набувають особливого значення в контексті широкої мобілізації світової спільноти на підтримку України в боротьбі з військовою агресією Російської Федерації.

2.2 Роль громадських інститутів у розвитку співробітництва територіальних громад

Статтею 3 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» визначено, що суб'єктами співробітництва є територіальні громади сіл, селищ, міст, які співпрацюють через сільські, селищні, міські ради. Закон України «Про місцеве самоврядування» визначає територіальну громаду – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдину адміністративно-територіальну одиницю. центр (другий абзац ст. 1)[5].

Перелік предметів співпраці є вичерпним і розширеному тлумаченню не підлягає. Це означає, що крім територіальних громад сіл, селищ і міст інших суб'єктів співпраці бути не може. Розширене тлумачення, як правило, вважається способом тлумачення, відповідно до якого нормі права надається ширший зміст, ніж той, який має на увазі через її словесне вираження.

Враховуючи те, що територіальні громади сіл, селищ і міст не можуть співпрацювати безпосередньо, вони здійснюють її через відповідні представницькі органи – сільські, селищні, міські ради, які мають право

представляти інтереси територіальної громади та приймати рішення. від свого імені. Це означає, що у відносинах між територіальними громадами від імені таких громад беруть участь сільські, селищні та міські ради, обрані їх жителями. Відповідно до частини першої статті 10 Закону України «Про місцеве самоврядування» сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, які представляють відповідні територіальні громади і здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції та повноваження органів місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України [14].

Частиною другою статті 3 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» встановлено вимогу, відповідно до якої співробітництво здійснюється у сферах спільних інтересів територіальних громад у межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, якщо інше не встановлено законом. . Як бачимо, конструкція цієї норми побудована таким чином, що вона містить головну ознаку інтересів територіальних громад та обсяг повноважень, у межах яких вони повинні взаємодіяти [5].

Головною ознакою співробітництва має бути наявність спільних інтересів суб'єктів співробітництва. Необхідність спільності інтересів суб'єктів співробітництва полягає в реалізації таких принципів співробітництва, як взаємовигідність і рівноправність його учасників. При цьому спільні інтереси територіальних громад – суб'єктів співробітництва мають відноситися до повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, тобто сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів, якщо інше не встановлено законом. Це означає, що тип спільності інтересів територіальних громад не повинен виходити за межі повноважень відповідних органів місцевого самоврядування.

Під повноваженнями в контексті місцевого самоврядування слід розуміти сукупність нормативно обмежених прав використання уповноваженим

суб'єктом наявних ресурсів і можливостей відповідного територіального суспільства для вирішення питань місцевого значення. Здебільшого такі повноваження спрямовані на виконання певних функцій. У теорії права такі повноваження прийнято вважати штатними, оскільки їх реалізація не створює ієрархії рівнів управління, а сприяє забезпеченню необхідного організаційно-правового впливу на суспільні відносини в межах конкретної територіальної громади.

Перелік повноважень органів місцевого самоврядування міститься в Законі України «Про місцеве самоврядування» (ст. 27. Повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; ст. 28. Повноваження у сфері бюджету, фінансів і цін Стаття 29. Повноваження з управління комунальною власністю Стаття 30. Повноваження у сфері житлово-комунального господарства, побутового, торгівельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку Стаття 31. Повноваження у сфері будівництва, ст. 32., фізичне виховання і спорт, стаття 33. Повноваження у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, стаття 34. Повноваження у сфері соціального захисту населення та ін.

Проведений аналіз вищевказаних правових норм дозволяє сформулювати перелік сфер спільних інтересів, а саме: соціально-економічний і культурний розвиток, планування та облік; бюджет, фінанси і ціни; управління комунальною власністю; житлово-комунальне господарство, побутове, торгівельне обслуговування, громадське харчування, транспорт та зв'язок; будівництво; освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура і спорт; регулювання земельних відносин та охорона навколишнього природного середовища; соціальний захист населення; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян тощо.

Одночасно слід зазначити, що за наявності спільних інтересів зацікавлених суб'єктів співробітництва у сфері, яка перебуває поза межами повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, організоване співробітництво буде незаконним та може потягти за собою негативні правові наслідки для посадових осіб, які таке співробітництво організовували.

Громадські інститути відіграють ключову роль у розвитку співробітництва територіальних громад. Ось деякі з їхніх важливих функцій:

1. Громадські організації допомагають висловлювати та захищати інтереси територіальних громад перед владою та іншими структурами. Вони можуть стати посередниками між громадою і органами влади, щоб допомогти вирішувати питання та впливати на прийняття рішень.

2. Громадські інститути створюють сприятливі умови для розвитку територіальних громад, сприяючи створенню програм, ініціатив та проектів, які сприяють соціальному, економічному та культурному розвитку.

3. Інститути можуть об'єднувати ресурси та підтримку для розвитку територіальних громад. Це може включати фінансову підтримку, волонтерську діяльність, надання послуг та інші форми допомоги.

4. Громадські організації можуть організовувати навчальні заходи, семінари, тренінги тощо для збільшення освіченості та участі громади у різних аспектах розвитку.

5. Інститути сприяють укладанню партнерських відносин між різними групами та організаціями на місцевому рівні для спільного вирішення питань та досягнення загальних цілей.

6. За допомогою різноманітних програм і ініціатив громадські організації сприяють соціальній інтеграції та взаємодії між різними групами та інститутами.

Таким чином, загалом, розвиток співробітництва територіальних громад значною мірою залежить від активності та ролі громадських інститутів у сприянні розвитку громади.

Висновки до розділу 2

Підсумовуючи, наголошуємо на актуальності розширення меж сприйняття факту співпраці між громадами, оскільки поза новими нормами законодавства громадами продовжують вважатися жителі кожного конкретного населеного пункту, які разом можуть змістовно взаємодіяти, в тому числі з іноземними. установ, громад тощо. Схвалюючи створені умови для співпраці між ОТГ всередині країни, наголошуємо на необхідності всебічного доповнення інституційної бази для розвитку та поглиблення міжнародних контактів громад: залучення інвестицій та іншої донорської допомоги, реалізації спільних проектів з міст-побратимів, посилення політико-правової суб'єктності територіальних громад у контексті участі в міжнародних відносинах, у тому числі транскордонних. Ці аспекти набувають особливого значення в контексті широкої мобілізації світової спільноти на підтримку України в боротьбі з військовою агресією Російської Федерації.

Загалом розвиток співпраці між територіальними громадами значною мірою залежить від активності та ролі громадських інституцій у сприянні розвитку громад.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МІЖМУНІЦПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

3.1 Зміцнення громадської участі у прийнятті рішень щодо співробітництва громад

Вплив суспільства на прийняття державних рішень обговорюється з ХХ століття. Сьогодні різні форми управління об'єднує необхідність прямого та централізованого залучення громадян, неурядових організацій та громадських рухів до формування та реалізації політики [33].

Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки визначає основними завданнями створення сприятливих умов для розвитку громадської ініціативи, формування системи інститутів громадянського суспільства, налагодження комунікацій та взаємодії між ними та владою. [34]. Ефективна взаємодія з громадськістю є основою для формування прозорої системи децентралізованого державного управління, як зазначено в програмі Цілей сталого розвитку України до 2030 року [35]. У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади відзначається важливість максимального залучення громадян до процесу прийняття рішень з питань місцевого самоврядування та сприяння розвитку прямої демократії [36].

У Концепції розвитку громадянської освіти в Україні зазначається, що участь громадянина має бути комплексною у веденні державних справ та різноманітних суспільних процесах. Громадяни повинні розуміти, брати участь в обговореннях і рішеннях щодо управління, і таким чином впливати як на своє життя, так і на життя громади [37].

Для цього громадяни повинні бути як компетентними в соціальних і політичних питаннях, так і інструментами та розумінням, гарантованим владою з боку публічних менеджерів [38].

Значний внесок у дослідження участі громадськості в управлінні зробили багато відомих вітчизняних і зарубіжних вчених. Так, на думку І. Шумляєвої [39, с. 113], встановлено, що на підвищення рівня участі громадян у вирішенні питань місцевого значення в Україні значною мірою впливають сучасні європейські тенденції демократизації процесів управління та стимулювання участі громадян у місцевому суспільному житті. Вчений запропонував виділяти три послідовні рівні участі громадян у прийнятті рішень на місцевому рівні. Ці рівні класифікуються залежно від типу відносин, ступеня участі членів територіального товариства та інтенсивності процесу (низький – базова інформація, середній – консультації з громадськістю, високий – партнерський діалог), визначення форм. при кожному з них має відповідне значення.

Результати досліджень механізмів залучення громадськості до процесу прийняття рішень [40, с.3] свідчать про те, що важливим елементом участі громадян у суспільно-політичному житті та процесі прийняття рішень є співпраця міської влади з громадськістю. асоціації (громадські організації, органи самоорганізації населення, ініціативи та активісти).

Згідно з Ф. Камбері та Б. Балікі [33], участь громади в прийнятті рішень вважається неодмінною характеристикою демократії та, зокрема, місцевого самоврядування. Отже, органи місцевого самоврядування через різні демократичні форми прагнуть залучити громаду до процесу прийняття рішень. Дослідження передбачає цілісний підхід до розвитку громади в муніципалітеті, рівень участі в процесах прийняття рішень, форми комунікації між місцевою владою та громадою, а також вплив розвитку громади на розвиток державної політики на місцевому рівні. Методологія, яка тут використовується, зосереджена на різноманітних дослідженнях і звітах про місцеву владу та

громади, а також на кількісних дослідженнях, які вимірюють громадську думку. Загальні висновки цієї роботи підкреслюють, що, незважаючи на існування інституційних механізмів для участі у прийнятті рішень, спостерігається зниження участі громадськості в процесі прийняття рішень і в процесі розробки стратегій місцевої державної політики.

Вчені М.А. Laura Jankauskaite-Jurevicien & Dr. Ausra Mlinkauskiene [41] вважають, що участь у процесах прийняття рішень передбачає надання громадянам, громадам, неурядовим організаціям та іншим зацікавленим сторонам можливості впливати на формування політики та законів, які їх стосуються.

У дослідженні N. Hertting & C. Kugelberg [42] підкреслюється роль механізмів участі як політичного ресурсу для місцевої правлячої еліти чи мера, оскільки такі механізми створюють атмосферу демократичної волі.

Позицію про те, що громадська участь спрямована на підвищення ефективності управління шляхом залучення громадян до процесів формування управлінської політики та прийняття рішень, висловлюють науковці M.C. Nyaranga, C. Nao & D.O. Хонго [43, с.29]. Ми підтримуємо думку науковців, адже така участь сприятиме прозорості, підзвітності та ефективності сучасної влади. Науковці [43] відзначають необхідність посилення громадської участі шляхом створення незалежної інституції, яка керуватиме процесами громадської участі.

Позицію щодо участі громадськості в прийнятті управлінських рішень підтримує також Продовольча та сільськогосподарська організація (FAO). Так, у публікації «Участь громадян у сталому сільському розвитку»[44] зазначається, що для ефективного розвитку необхідна значна участь громадян. Оскільки розвиток села є програмою, орієнтованою на людей, дуже важливо, щоб люди брали активну участь у розвитку села. Як важлива опора демократичних перетворень і трансформації державної служби, місцеве

самоврядування є місцем, з якого слід починати вирішення проблем демократичного розвитку. Одним із важливих шляхів зміцнення демократичних інститутів без послаблення виконавчої влади є забезпечення активної участі громадян у процесі розвитку села шляхом створення постійно діючих комітетів місцевого самоврядування.

На різних етапах прийняття управлінських рішень рівень участі громадськості та неурядових організацій може відрізнятись залежно від інтенсивності залучення. Шеррі Арнштейн у 1969 році вперше запропонувала типологію рівнів участі громадян у процесі прийняття управлінських рішень щодо соціально-економічного розвитку. У своїй статті автор описує вплив суспільства на прийняття державних рішень за допомогою сходової моделі, де Маніпуляція та Терапія знаходяться на першому та другому рядках відповідно, за якими йдуть Інформація, Консультація, Примирення, Партнерство, Делегування повноважень та на верхній восьмій – Цивільний контроль [45, с. .9-10]. Ідучи такою драбиною, суспільство піднімається на найвищий рівень – справжню громадянську участь. Зауважимо, що всі інші сучасні форми громадської участі тією чи іншою мірою базуються саме на цій основі.

Згідно з «Кодексом найкращих практик участі громадськості в процесі прийняття рішень», Рада Європи виділяє чотири рівні участі. До них належать: інформація, консультації, діалог і партнерство [46, с.7].

За ступенем активності ролі людей у суспільному житті творці підручника «Управління персоналом в органах державної влади» [47] дають таку градацію їх основних видів: заочний; спостерігач; споживач; лобіст; громадський діяч; функціонер.

Європейська стратегія інновацій та ефективного місцевого врядування встановлює принципи демократичного врядування за участю на основі принципів, правил і практики, розроблених у всьому світі [48].

Рекомендації щодо участі громадськості в процесі прийняття політичних рішень були ухвалені Комітетом міністрів 27 вересня 2017 року на 1295 засіданні заступників міністрів [49]. У рекомендаціях зазначено, що участь громадськості має ґрунтуватися та мотивуватися на принципах, які стосуються всіх учасників, які громадсько залучені до вирішення проблем територіальних громад.

Як зазначає Л. Ковшун, «оскільки громадянська участь є глобальним трендом, кожна країна та організація розробляє власну політику щодо його реалізації» [50]. На думку активіста, для цього, з одного боку, необхідна наявність належних правових механізмів і процедур, які дозволяють громадянам впливати на вирішення проблем територіальних громад, а з іншого – надають можливість брати участь у їх ухваленні. рішення. Дослідимо сутність інструментів партійно-громадського впливу на владу, передбачених чинним законодавством України. Звернення громадян є найпростішим способом спілкування громадян з органами влади, за допомогою якого громадяни України мають право надавати зауваження, скарги та пропозиції до органів державної влади та органів місцевого самоврядування[51].

За допомогою загальних зборів громадян ви можете самостійно, без втручання влади вирішити значну частину ваших прав як громадянина. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» до компетенції зборів громадян віднесено вирішення питань місцевого значення [14].

Іншим способом сприяння розгляду місцевою радою питань, що зачіпають інтереси громадян і належать до компетенції органів місцевого самоврядування, є місцеві ініціативи. Слід зазначити, що рішення місцевої ради виносяться за результатами розгляду місцевої ініціативи [14].

Створення ініціатив, які дозволяють залучати громадян до процесів прийняття управлінських рішень, дає змогу налагодити взаємодію між владою та громадою. Однак стратегії участі та засоби участі також відрізняються і

значною мірою залежать від того, хто організовує участь і з якою метою. Участь громадськості може приймати форму конструктивної співпраці з місцевою владою для планування соціально-економічного розвитку або може бути суперечливою, якщо ініціативи відхиляються. В ідеалі участь громадськості має призвести до результатів, які служать інтересам якомога більшої кількості членів громади, а не лише однієї групи зацікавлених сторін. На думку В.С. Кравцев та І.З. Партійна політика, яка на етапі розробки мала широке суспільне сприйняття, є більш успішною, ніж політика, невідома суспільству [52]. Більшість державних рішень стосується громадян краю. Коли люди знають про ці рішення та відчують, що вони доклали зусиль для їх розробки, вони, швидше за все, дотримуватимуться правил їх впровадження.

Робота Л.С. присвячена визначенню шляхів покращення участі громадян у процесах прийняття рішень на місцевому рівні в процесі адміністративно-територіальної реформи в Україні. Доскіч [53]. Автор обґрунтовує необхідність активізації інститутів громадянського суспільства на рівні територіальних громад та визначає взаємозв'язок між ефективністю процесів місцевої політичної діяльності та участю громадськості. Переконані, що водночас постійний пошук нових форм і практик спілкування, які будуються на основі особливостей розвитку окремих територій, формування культури діалогу та багатьох інших факторів, є важливо. Віримо, що інноваційні механізми громадської участі сприятимуть формуванню активного громадянського суспільства та підвищенню рівня громадянської освіти. Такої ж думки дотримуються автори [54]. У своєму дослідженні автори [55] стверджують, що на місцевому рівні в усьому світі уряди, громади та інші організаційні партнери експериментують із різними підходами для збільшення участі громадськості та впливу на рішення та дії на регіональному, міському та/або районному рівнях. .

Так. участь громадськості в контексті управління місцевим самоврядуванням дає змогу враховувати в їх діяльності соціальні, екологічні та

інші чинники, знижує ризики шляхом спільного виконання управлінських рішень, враховуючи інтереси окремих соціальних груп у них, а також як їх залучення до процесу прийняття управлінських рішень.

3.2 Розвиток ініціатив та проектів громадських інститутів

Враховуючи Закон України «Про співробітництво територіальних громад», процес організації співробітництва територіальних громад можна поділити на декілька логічно послідовних та взаємодоповнюючих етапів, а саме:

- започаткування співпраці;
- вирішення питання про надання або відмову в наданні згоди на організацію співпраці;
- розгляд пропозиції, що надійшла від ініціатора співпраці щодо початку переговорів;
- створення комісії та підготовка проекту договору про співпрацю;
- громадське обговорення проекту договору про співпрацю;
- погодження проекту договору про співпрацю;
- укладення договору про співпрацю.

Кожен із цих етапів передбачає виконання уповноваженими суб'єктами необхідних адміністративних чи організаційних узгоджувальних дій для досягнення поставлених проміжних та кінцевих цілей.

Ініціювання співпраці – це активна дія уповноваженого законодавчо уповноваженого суб'єкта, яка полягає у внесенні на розгляд місцевої ради (сільської, селищної, міської) пропозиції щодо започаткування співпраці з іншими територіальними громадами.

Статтею 5 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [5] визначено, що ініціаторами співробітництва можуть бути сільський, селищний, міський голова, депутати сільської, селищної, міської ради, члени

територіальної громади як місцева ініціатива. Не можуть ініціювати співпрацю мешканці, які не мають відповідної реєстрації місця проживання та громадські та благодійні організації, що діють на території територіальної громади як юридичні особи. Якщо юридична особа хоче організувати співпрацю, то це має бути доручено одному з її працівників, який ініціював би співпрацю як член територіального товариства. Члени територіального товариства можуть ініціювати співпрацю виключно з місцевої ініціативи. Місцева ініціатива – це форма безпосередньої участі жителів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення шляхом внесення в установленому законом порядку письмової пропозиції до сільської, селищної, міської ради для розгляду та прийняття відповідного рішення в межах їх компетенції. .

Ініціатор співробітництва забезпечує підготовку пропозиції про започаткування співробітництва, яка вноситься на розгляд сільської, селищної, міської ради. Пропозиція про початок співпраці - це письмовий документ, який, крім таких звичайних реквізитів (елементів), як прізвище, дата подання та підпис ініціатора, повинен містити мету, обґрунтування доцільності співпраці, інформацію про обсяг його здійснення, форму та очікувані фінансові результати, а також інші умови, необхідні для організації співробітництва. Ініціатор співробітництва в пропозиції може сформулювати інші умови, необхідні для організації співробітництва в контексті запропонованої форми співробітництва та обсягу пропонованих спільних дій, спрямованих на досягнення цілей співробітництва.

Термін «громадянська ініціатива» (громадянська ініціатива) сьогодні набуває досить широкого вжитку в політичній практиці як громадських організацій, так і окремих ініціативних груп свідомих громадян. Його можна розглядати як метод спільного врядування, пов'язаний із виробленням консенсусних рішень усіма зацікавленими сторонами за ініціативної підтримки з боку влади [56, с. 544-545], або як колективна діяльність громадян, спрямована

на надання місцевих суспільних благ чи послуг (наприклад, щодо порядку та безпеки) у межах своєї вулиці, району чи міста, де громадяни самі вирішують цілі та засоби реалізації свого проекту підтримки. або допомога місцевій владі [57, с. 397].

У першому випадку домінуюча роль в ініціюванні питань, які потребують вирішення, відводиться органам влади, що обмежує роль і можливості самоорганізації інститутів громадянського суспільства. У другому підході принциповими відмінностями у визначенні «громадянської ініціативи» є колективний характер дій, здатність громадян до самоорганізації (при визначенні цілей і засобів реалізації проекту), незалежність від впливів влади та професійних організацій. . На нашу думку, саме таке трактування найбільше відтворює зміст «громадянськості» ініціативи.

Громадянські ініціативи часто ототожнюють з місцевими ініціативами, технологія реалізації яких закріплюється в хартіях, окремих положеннях, конституціях відповідно до конкретних політичних традицій і особливостей розвитку політичних систем окремих країн. Під місцевою ініціативою тут розуміється офіційна письмова пропозиція з будь-яких питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, внесена в певному порядку для розгляду на відкритому засіданні представницьких органів і прийняття відповідного рішення [58]. Особливістю місцевих ініціатив є можливість їх активного використання як форми прямого спілкування органів влади з громадськими інституціями для з'ясування позиції чи дій влади, що сприяють максимальному врахуванню інтересів суспільства.

Загальна структура механізму реалізації місцевої ініціативи включає: подання заяви про реалізацію ініціативи, створення ініціативної групи, збір підписів прихильників запропонованих змін чи покращень, оформлення відповідних документів, перевірку відповідності ініціатива, розгляд представницькими органами, прийняття або відмова у прийнятті ініціативи.

На нашу думку, формулювання «місцева ініціатива» акцентує увагу на адміністративно-територіальних межах її реалізації, однак за змістом така ініціатива набуває ознак законодавчої ініціативи через необхідність створення документальної бази (офіційних звернень, листи, письмові пропозиції) та наміри вирішувати нагальні питання на місцевому рівні у співпраці з місцевою владою.

Громадські ініціативи можуть реалізовуватися в різних формах, часто доповнюючи одна одну. Найпоширенішими акціями в так званому репертуарі є збір підписів (часто спрощено трактується як сама громадянська ініціатива), відвідування чиновників; консультації з юристами, громадські консультації, громадські експертизи, громадські слухання, звернення до суду. Реалізація громадянської ініціативи може включати звернення до відповідних державних органів, підтримку флешмобу в соціальних мережах, розміщення інформації про кампанію на власних інформаційних ресурсах, долучення до публічних заходів у рамках кампанії (акції протесту, круглі столи, зустрічі з представниками). відповідних установ).

Важливою умовою виникнення та реалізації громадянської ініціативи є наявність відповідних інституційних умов. У сучасній Україні, зазначимо, створення таких умов ще належить завершити. Так, існуюча законодавча база (Конституція України, Закони України «Про політичні партії в Україні», «Про громадські об'єднання», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про звернення громадян», «Про Всеукр. Референдум» тощо) лише частково підтримує можливості громадян брати участь у прийнятті рішень та визначенні стратегії розвитку громади. На нашу думку, Закон України «Про звернення громадян» та прийняття Закону про місцеві ініціативи потребують доопрацювання та подальшого прийняття.

Аналізуючи громадянські ініціативи в Україні, можна умовно виділити такі різновиди. Так, за критерієм сфери реалізації ініціативи поділяються на

політичні, економічні, духовно-інформаційні та адміністративно-правові. Вони можуть мати як тимчасовий та ситуативний характер (рух «Свободу Павліченку»), так і постійні (громадський проект «Дорожній контроль», громадська ініціатива «Студентський захист» тощо) [59, с. 130].

Незважаючи на наявність в українському суспільстві значної кількості громадянських ініціатив, процес розвитку інститутів громадянського суспільства, формування свідомого та активного громадянина характеризується певною відстороненістю населення від прийняття рішень, небажанням брати на себе зобов'язання. відповідальності та небажання влади співпрацювати та залучати громадськість до розробки політики. розвиток територій

Отже, ініціативи та проекти громадських інституцій можна охарактеризувати як вияв здатності громадян через колективний характер дій та на засадах самоорганізації самостійно вирішувати нагальні питання функціонування суспільних відносин.

Формування та реалізація громадянської ініціативи залежать від таких чинників: зовнішнього середовища, інституційного клімату, наявності соціального капіталу, ступеня зрілості та самосвідомості громадянина.

Дослідження особливостей реалізації громадянської ініціативи в Україні дозволяє констатувати факт зростання громадянської ініціативи як показника посилення самоорганізаційного капіталу громадянського суспільства в сучасній Україні; широке коло питань, пов'язаних із появою ініціатив із використанням соціальних мереж із залученням різноманітних Інтернет-ресурсів; підвищення впливу ініціативи на формування системи цінностей українців у контексті розвитку європейської цивілізації та відтворення досвіду консенсусного прийняття рішень.

Водночас відзначаємо незавершеність створення інституційного клімату для ефективного реалізації ініціатив громадян, що суттєво обмежує їх можливості впливати на формування стратегічних напрямів розвитку суспільства, а також

продовжену пасивність та відстороненість частини населення від процесів розробки, прийняття та реалізації управлінських рішень, контролю за їх виконанням .

3.3 Перспективи розвитку громадських інститутів як інструменту співробітництва територіальних громад

Інститути громадянського суспільства є провідною ланкою соціальної компоненти у вирішенні державної політики, а також провідним суб'єктом децентралізації, її ефективного впровадження й функціонування, що виявляється в природі, ознаках і сутності інститутів громадянського суспільства. Дефініція інститутів громадянського суспільства виражається у вирішенні поточних та довгострокових завдань і проблем у сферах державної політики України.

Основним елементом інститутів громадянського суспільства є люди (громада), які мають певні потреби, територію, на якій вони мешкають, і запити, на які впливають економічні, політичні й соціальні фактори. Наразі впровадження державної політики в процесі децентралізації влади в Україні спирається на європейський досвід запровадження місцевого самоврядування, що побудоване на засадах законності, ефективності й соціальної справедливості. У цій системі основною одиницею є територіальна громада.

Хоча європейський досвід не має уніфікованого характеру запровадження децентралізації в контексті взаємодії інститутів громадянського суспільства й державної політики, проте кожна країна Європейського Союзу має унікальний погляд на вирішення основних запитів інститутів громадянського суспільства в процесі реалізації державної політики та розвитку місцевого самоврядування. Залучаючи європейський досвід, Україна повинна також спиратись на стан розвитку кожної громади, що дасть загальне бачення функціональності та

ресурсозабезпеченості інститутів громадянського суспільства в Україні, їх спроможності щодо активної участі в державній політиці й у вирішенні питань місцевого самоврядування.

Однак під час використання європейського досвіду в процесах децентралізації має бути розуміння таких факторів інститутів громадянського суспільства, як історичні наслідки, географічне розташування, економічні можливості, демографічний стан населення та політичної напруженості, що можуть вплинути й скорегувати введення державної політики в кожній громаді окремо.

На сьогодні державна політика залежить від інститутів громадянського суспільства, проте зворотний зв'язок між інститутами громадянського суспільства й державною політикою має слабо виражений характер, що проявляється в таких рисах, як відстороненість більшості жителів від процесів державотворення, відсутність ефективних комунікацій між владою й громадою у вирішенні управлінських рішень та явне небажання людей долучатись до цих процесів, що призводить до неефективного вирішення питань органами влади в усіх сферах державної політики України.

Базуючись на залученому досвіді децентралізації європейських держав, варто підкреслити той факт, що чим сильніша ініціатива місцевої громади, тим ефективнішим буде результат державної політики. Розуміння нормотворчості та її активізація на локальному рівні сприятимуть зростанню потенціалу інститутів громадянського суспільства. На рівні законодавства локальною нормотворчістю є сам статут громади.

Наявність нормативно-правових документів, які дають можливість громаді вирішувати свої повсякденні проблеми, впливає на зближення органів влади та інститутів громадянського суспільства в контексті децентралізації. Вплив інститутів громадянського суспільства на державну політику має значення насамперед під час вирішення питань ресурсозабезпеченості, що

відображається в безперервному функціонуванні системи територіальних громад, яке впроваджується на тлі реформи децентралізації в усій державі [60].

Тому необхідно класифікувати інститути громадянського суспільства в процесі реформи децентралізації, зокрема, на рівень потенціалу громади та рівень повноважень громади. Доцільно зазначити, що інститути громадянського суспільства - це цілий комплекс елементів, які можуть по-різному вплинути на імплементацію державної політики. Спроможність громад по-стає віддзеркаленням державної політики, відображенням рівня децентралізації й централізації в процесі реформування державного устрою держави, надаючи більше можливостей місцевим громадам. Варто зазначити, що внутрішня та зовнішня спроможність мають суттєву різницю у своєму функціоналі.

До внутрішньої спроможності громади необхідно віднести такі елементи:

- 1) правовий компонент-уміння та наявність знань про те, як використовувати чинну законодавчу базу на свою користь, а також як окремим індивідуумам використовувати норматив-но-правові документи під час вирішення своїх потреб;
- 2) матеріально-екологічний компонент - наявність ресурсів, як природних, так і технологічних;
- 3) організаційний компонент - присутність сильного соціуму, наявність лідерських якостей у соціумі місцевої громади;
- 4) економіко-інвестиційний компонент - інвестиційну привабливість громади;
- 5) фінансовий компонент - присутність джерел, що покривають місцеві бюджети, їх поточні та капітальні видатки;
- 6) інфраструктурний компонент - інженерні споруди для ефективного функціонування громади;
- 7) гуманітарно-соціальний компонент-освітні заклади, що формують майбутній потенціал інститутів громадянського суспільства;

8) громадський компонент - перманентну партипативність населення до вирішення питань різних напрямів державної політики.

До зовнішньої спроможності громад варто віднести такі елементи:

- 1) законодавчий компонент - межі компетентності державної політики, впроваджуваної органами влади, та їх міжрівневу диференціацію;
- 2) політичний компонент - волю влади, що спроможна вплинути на зростання самосвідомості суспільства в процесі участі в державній політиці;
- 3) адміністративний компонент - деконцентрацію та демократичну децентралізацію;
- 4) територіальний компонент - адміністративно-територіальний устрій, що впливає на рівень вирішення поточних і довгострокових запитів місцевої громади;
- 5) макроекономічний компонент - рівень розвитку держави в економічному й соціальному секторі;
- 6) державно-фінансовий компонент - ресурсозабезпечення, зокрема й налагодженість грошових потоків до державного бюджету;
- 7) міжмуніципальний компонент - налагодженість комунікації в суспільстві на різних рівнях [61].

Утвердження принципів Європейської хартії в реалізації реформи децентралізації значно відобразилось в інструментарії, що використовується в державній політиці. Прийняття низки концепцій місцевого самоврядування та територіальної організації громад значно вплинуло на поведінку інститутів громадянського суспільства, проте вибір шляхів розвитку та введення державної політики має спиратись насамперед на поточні запити, зокрема такі:

- 1) організаційне забезпечення (вирішення диференційного рівня спроможності залежно від мети й завдань, які необхідно вирішити місцевій громаді);

2) фінансове та майнове забезпечення (ресурсозабезпеченість місцевих громад як основний показник державної політики, що визначає додаткові фінансові й майнові ресурси та затверджує обсяг доходів загального фонду місцевих бюджетів);

3) державну фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад (надання інструментів, які реалізують запити громади за рахунок інформаційно-просвітницької, методичної, організаційної та фінансової форми);

4) місцеві вибори в об'єднаних громадах (розуміння того, на якому рівні доцільні вибори та з якою швидкістю й ефективністю будуть прийматись рішення на користь громади - віддзеркалення інститутів громадянського суспільства) [62-64].

Узагальнюючи викладене, варто зауважити, що інститути громадянського суспільства є головним ініціатором змін у державній політиці, які можуть спиратись на нормативно-правову базу; тому питання децентралізації, його вирішення є комплексним.

Система являє собою механізм та дзеркальне відображення наявних можливостей і переваг за всеосяжного процесу децентралізації. Головними перманентами є інститути громадянського суспільства й політика, що реалізується державними органами влади. З огляду на багатокomпонентність спроможності громад повинна реалізовуватись ефективна державна політика, що використовує всі компоненти, як зовнішні, так і внутрішні. При цьому ефективність децентралізаційних реформ спирається на досвід європейських країн, які вже мали практику активного залучення інститутів громадянського суспільства до децентралізаційного процесу, що змінює та надає певні переваги місцевому самоврядуванню.

Таким чином, інститути громадянського суспільства - це насамперед законодавче становлення нового суспільства. Тому активізація населення

України в державній політиці має посідати головне місце. Як правова держава Україна повинна задовольняти нагальні запити населення, без яких ускладнюється й погіршується рівень життя громадян України. Обираючи певний соціальний напрям розвитку громади, державні органи влади повинні розуміти, що від таких рішень залежить державний стан справ, у тому числі як економіки, так і політичного становища.

Розбудова українського суспільства повинна спиратись на всеосяжний підхід, враховуючи всі компоненти, що можуть вплинути на спроможність громад як одного з елементів інститутів громадянського суспільства. Насамперед має бути створено базис для розвитку місцевого самоврядування за залучення кожного громадянина, що входить до місцевої громади. Проте реалізація сьогоденних запитів повинна спиратись на економічний, соціальний і політичний стан у державі.

Висновки до розділу 3

Отже, участь громадськості в контексті управління місцевим самоврядуванням дає змогу враховувати в їх діяльності соціальні, екологічні та інші чинники, знижує ризики шляхом спільної реалізації управлінських рішень, враховуючи інтереси окремих соціальних груп у них, а також їх залучення до процесу прийняття управлінських рішень.

Ініціативи та проекти громадських інституцій можна охарактеризувати як вияв здатності людей, використовуючи колективний характер дій і на принципах самоорганізації, вирішувати нагальні питання функціонування суспільних відносин без допомоги інших.

Формування та реалізація громадянської ініціативи залежать від таких чинників: зовнішнього середовища, інституційного клімату, наявності соціального капіталу, ступеня зрілості та самосвідомості громадянина.

Дослідження особливостей реалізації громадянської ініціативи в Україні дозволяє констатувати факт зростання громадянської ініціативи як показника посилення самоорганізаційного капіталу громадянського суспільства в сучасній Україні; широке коло питань, пов'язаних із появою ініціатив із використанням соціальних мереж із залученням різноманітних Інтернет-ресурсів; підвищення впливу ініціативи на формування системи цінностей українців у контексті розвитку європейської цивілізації та відтворення досвіду консенсусного прийняття рішень.

Водночас констатуємо незавершеність створення інституційного клімату для ефективної реалізації ініціатив громадян, що суттєво обмежує їх можливості впливати на формування стратегічних напрямів розвитку суспільства, а також продовжену пасивність та відстороненість частини населення від процесів розробки, прийняття та реалізації управлінських рішень, контролю за їх виконанням .

Інститути громадянського суспільства – це, перш за все, законодавче формування нового суспільства. Тому головне місце в державній політиці має посісти активізація населення України. Як правова держава Україна має задовольняти нагальні потреби населення, без чого ускладнюється та погіршується рівень життя громадян України. Обираючи певний соціальний напрямок розвитку суспільства, органи влади повинні розуміти, що від таких рішень залежить стан справ, як економіка, так і політична ситуація.

Розбудова українського суспільства має базуватися на комплексному підході з урахуванням усіх складових, які можуть вплинути на життєздатність громад як одного з елементів інститутів громадянського суспільства. Перш за все, необхідно створити основу для розвитку місцевого самоврядування для залучення кожного громадянина, включеного в місцеве суспільство. Проте реалізація вимог сьогодення має базуватися на економічному, соціальному та політичному стані держави.

ВИСНОВКИ

В результаті проведеного дослідження можна зробити такі висновки:

1. Співробітництво територіальних громад є окремою специфічною формою реалізації права на місцеве самоврядування. Така модель діяльності територіального товариства, а точніше місцевого самоврядування територіального товариства, гарантує розширені можливості для задоволення потреб територіального розвитку. І хоча законодавець чітко не визначає сутність та характер співпраці територіальних громад, існуюча законодавча база все ж створює умови для спільного подолання проблем розвитку та підвищення якості життя населення одразу кількох громад за рахунок поєднання ресурсів, інфраструктура та організаційні зусилля.

2. Законодавець чітко не визначає, що співробітництво може здійснюватися лише між територіальними громадами одного рівня чи правового статусу, а також не висуває вимог щодо територіальної суміжності таких громад. Це дозволяє зробити висновок, що співробітництво між територіальними громадами України можна розглядати як альтернативу добровільному об'єднанню громад у контексті вирішення окремих проблем адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Існує низка об'єктивних проблем для повноцінної реалізації співпраці між територіальними громадами, серед яких не лише чинники консервативності сприйняття владою ініціатив територіального суспільства щодо зусиль співпраці, а й відсутність чітких та ефективних інструментів для здійснення співпраці через низький рівень культури управління, правової освіти, громадянського суспільства тощо.

Подолання основних проблем на шляху реалізації співпраці між територіальними громадами, на нашу думку, полягає в наступному:

- по-перше, вимагає приведення законодавства про місцеве самоврядування у відповідність з іншими нормативно-правовими актами, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування;

- по-друге, необхідно розробити та активно впроваджувати механізм державного стимулювання процесу співробітництва, у тому числі шляхом страхування ризиків чи державних гарантій виконання зобов'язань сторін угоди про співробітництво;

— по-третє, проводити активну роз'яснювальну політику серед ОМС з метою підвищення рівня правової освіти та правової свідомості, що дасть змогу на практиці реалізувати потенційні можливості громади;

— по-четверте, інститути громадянського суспільства мають активно залучатися до процесів підвищення ефективності місцевого самоврядування, зокрема щодо використання механізмів співпраці громад.

3. Підсумовуючи, наголошуємо на актуальності розширення меж сприйняття факту співпраці між громадами, оскільки поза новими нормами законодавства громадами продовжують вважатися мешканці кожного конкретного населеного пункту, які разом можуть змістовно взаємодіяти, в т.ч. із зарубіжними інституціями, громадами тощо. Схвалюючи створені умови для співпраці ОТГ всередині країни, наголошуємо на необхідності комплексного доповнення інституційної бази для розвитку та поглиблення міжнародних контактів громад: залучення інвестицій та іншої донорської допомоги, впровадження спільних проєктів з містами-побратимами, посилення політико-правової суб'єктності територіальних громад у контексті участі в міжнародних відносинах, у тому числі транскордонних. Ці аспекти набувають особливого значення в контексті широкої мобілізації світової спільноти на підтримку України в боротьбі з військовою агресією Російської Федерації.

4. Загалом розвиток співпраці між територіальними громадами значною мірою залежить від активності та ролі громадських інституцій у сприянні розвитку громад.

5. Участь громадськості в контексті управління місцевим самоврядуванням дає змогу враховувати в їх діяльності соціальні, екологічні та інші чинники, знижує ризики шляхом спільної реалізації управлінських рішень, враховуючи інтереси окремих соціальних груп у них, а також їх залучення до процесу прийняття управлінських рішень.

Ініціативи та проекти громадських інститутів можна охарактеризувати як вияв здатності громадян за допомогою колективного характеру дій та на принципах самоорганізації самостійно вирішувати актуальні питання функціонування суспільних відносин.

Формування та реалізація громадянської ініціативи залежить від таких чинників: зовнішнє середовище, інституціональний клімат, наявність соціального капіталу, ступінь зрілості та самосвідомості громадянина.

Дослідження особливостей реалізації громадянської ініціативи в сучасній Україні дозволяє констатувати факт збільшення громадянських ініціатив як показника посилення самоорганізаційного капіталу громадянського суспільства в сучасній Україні; широкий спектр проблематики появи ініціатив з використанням соціальних мереж та залученням різноманітних інтернет-ресурсів; підвищення впливу ініціативи для формування системи цінностей українців у контексті розвитку європейської цивілізації і відтворення досвіду консенсусного прийняття рішень

У той же час констатуємо незавершеність створення інституціонального клімату для ефективної імплементації ініціатив громадян, що значним чином обмежує їхню здатність впливати на формування стратегічних напрямів розвитку суспільства, а також збереження пасивності та відстороненості

частини населення від процесів розробки, прийняття та реалізації управлінських рішень, контролю за їхнім виконанням.

1. Інститути громадянського суспільства - це насамперед законодавче становлення нового суспільства. Тому активізація населення України в державній політиці має посідати головне місце. Як правова держава Україна повинна задовольняти нагальні запити населення, без яких ускладнюється й погіршується рівень життя громадян України. Обираючи певний соціальний напрям розвитку громади, державні органи влади повинні розуміти, що від таких рішень залежить державний стан справ, у тому числі як економіки, так і політичного становища.

Розбудова українського суспільства повинна спиратись на всеосяжний підхід, враховуючи всі компоненти, що можуть вплинути на спроможність громад як одного з елементів інститутів громадянського суспільства. Насамперед має бути створено базис для розвитку місцевого самоврядування за залучення кожного громадянина, що входить до місцевої громади. Проте реалізація сьогоденних запитів повинна спиратись на економічний, соціальний і політичний стан у державі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС): Навчально-практичний посібник. За заг. редакцією Толкованова В., Журавля Т. Київ. 2016. 154 с. URL: <http://www.imsukraine.org/sites/default/files/IMC.pdf>.
2. Забейворота Т. Зарубіжний досвід упровадження адміністративно-територіальної реформи в умовах проведення децентралізації влади. URL: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:M8pJXo18r2AJ:dunrda.gov.ua/wpcontent/uploads/2015>.
3. Кравченко В. Окремі правові аспекти формування спроможних (об'єднаних) територіальних громад. URL: https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_2_2017-78-80.pdf.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування: м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року: Офіційний переклад: ратифікована Законом України від 15.07.1997 року за № 452/97ВР. Офіційний вісник України. 2013. № 39. С. 181–185.
5. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508 VII. Голос України. 2014. № 138. С. 10–11.
6. Кириченко Ю. М. Територіальна громада як базовий елемент системи місцевого самоврядування України: теоретичне визначення. Форум права. 2012. № 4. С. 451–457.
7. Попова К. Г. Теоретизація основ місцевого самоврядування в аспекті сучасних управлінських реформ. Ефективність державного управління. 2016. Вип. 4. С. 290–297.
8. Небрат В. В. Теоретичні основи дослідження інституційної трансформації економіки. Економічна теорія. 2017. № 2. С. 34–49.

9. Дзюпин М. Аналіз нормативно-правового забезпечення реформування місцевого самоврядування: Аналітична записка. Одеса: АССН, 2015. С. 3-4.

10. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. К.: НІСД, 2016. 61 с.

11. Дзюпин М. Співробітництво територіальних громад: невикористані резерви URL: <http://blog.liga.net/user/mdzyupyn/article/18787.aspx>

12. Ватаманюк-Зелінська У.З. Принципи промислового співробітництва територіальних громад та їх добровільного об'єднання у контексті положень однойменних законів України. Ефективна економіка. № 1. 2016. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua>

13. Резерви співробітництва територіальних громад URL: <http://www.gromada.lviv.ua/analytic/1049>

14. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/ 97ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. С. 379–432.

15. Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" від 05.02.2015 № 157-VIII URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#doc_info

16. Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1275-17>.

17. Закон України «Про транскордонне співробітництво». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-15>.

18. Кубійович В. З антропогеографії Нового Санча. Наукові праці. Том 1. Париж Львів, 1996. С. 286–506.

19. Парасюк І. Економічно правові аспекти понять «агломерація» та «міська Агломерація» в Українському законодавстві. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/9_2010/5.pdf.
20. Проект Закону «Про міські агломерації». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62318.
21. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>.
22. Лозинська Т. М., Аранчій Г. А. Напрями удосконалення співробітництва територіальних громад в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2021. № 1. doi: 10.32702/2307-2156-2021.1.6.
23. Жаліло Я. Самоорганізовані громади надійно тримають тил. Економічна правда. 12.03.2022. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/03/12/683841/>.
24. Реєстр міжрегіональних угод про торговельно-економічне, науково-технічне і культурне співробітництво. Міністерство розвитку громад та територій України: Офіційний вебсайт. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/derzhavna-rehional-na-polityka/mizhregionalneta-transkordonne-spivrobotnitstv/reyestr-mizhregionalnih-ugod-pro-torgovelnno-ekonomichne-naukovotehnichne-i-kulturne-spivrobotnitstvo/>
25. Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань євро регіонального співробітництва. Верховна Рада України: Офіційний вебсайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_947#Text
26. Закон України «Про транскордонне співробітництво» від 24.06.2004 р. Верховна Рада України: Офіційний вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15#Text>

27. Закарпатська делегація взяла участь у відзначенні 5-річчя діяльності ЄОТС ТИСА. Закарпатська обласна рада: Офіційний вебсайт. 2021. URL: <https://zakarpat-rada.gov.ua/zakarpatskadelehatsiia-vziala-uchast-u-vidznachenni-5-richchia-diialnosti-yeots-tysa/>
28. Жук П., З. Сірик. Інвестиційний потенціал територіальних громад: суть поняття та питання управління. Регіональна економіка. 2017. № 2. С. 16–22.
29. Прямі іноземні інвестиції в регіони України. VoxUkraine. 2022. URL: <https://voxukraine.org/pryamiinozemni-investytsiyi-v-regiony-ukrayiny/>
30. Понад 150 міст у світі вже розірвали відносини з російськими містами-побратимами. Децентралізація: Офіційний вебпортал. 2022. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14999>
31. Міжнародний марафон місцевого самоврядування об'єднав більше 1000 муніципалітетів з 35 країн. Діалог продовжать. Децентралізація: Офіційний вебпортал. 2022. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14792>
32. Богородецька О. Співробітництво між містами-побратимами України і Польщі у контексті європейської інтеграції. Дис. на здобуття наук. ст. к.політ.н. Луцьк: Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки, 2015. 232 с
33. Ferdi Kamberi, & Bekim Baliqi. (2018). Participation of the Community in the DecisionMaking Process – Case the Municipality of Pristina. Path of Science, 4(8). 2018. S. 5001-5012. URL: https://www.academia.edu/37399683/Participation_of_the_Community_in_the_Decision_Ma king_Process_Case_the_Municipality_of_Pristina
34. Указ Президента України № 487/2021 «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#n23>.

35. Указ Президента України № 722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>.

36. Розпорядження КМУ № 333 «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.

37. Концепція розвитку громадянської освіти в Україні: розпорядження КМУ від 03.10.2018 № 710-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/710-2018-%D1%80#Text>.

38. Містозит А. Співпраця уряду та громади: шість типологій участі громадськості URL: <https://cutt.ly/8KPHIco>.

39. Шумляєва І. Вплив європейських норм партиципаторної демократії на підвищення рівня участі громадян України в місцевому самоврядуванні. *Аспекти державного управління*. 9(1). (2021). С. 113-120.

40. Дослідження механізмів залучення громадськості до процесу прийняття рішень владою міста Києва. URL: https://cedos.org.ua/wpcontent/uploads/re_cedos_web.pdf.

41. Jankauskaitė-Jurevičienė, L., Mlinkauskienė, A. Community Participation in Decision Making Processes in Urban Planning: The Case of Kaunas. *Journal of Contemporary Urban Affairs*. 2021. 5(2). S. 197-208. URL: <https://media.neliti.com/media/publications/339646-community-participation-in-decisionmaking-8395785a.pdf>

42. Hertting, N., & C. Kugelberg. Representative Democracy and the Problem of Institutionalizing Local Participatory Governance. In *Local Participatory Governance and Representative Democracy*: 1st ed. 2018. S. 1–17. URL: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315471174-1/representativedemocracy-problem-institutionalizing-local-participatory-governance-nils-hertting-clarissakugelberg>

43. Nyaranga, M.S., Hao, C., & Hongo, D.O. (2022). The role of public participation in governance towards achieving sustainable development. Part 2. RUDN Journal of Public Administration. 9(1). S. 29-41.

44. The Food and Agriculture Organization. (n.d.). Citizen participation in sustainable rural development. URL: <https://www.fao.org/in-action/territoriosinteligentes/noticias/detalle/en/c/1376243/>

45. Гончар Ю. Участь у стратегії розвитку громади. Досвід територіальні громади Донецької та Луганської областей. URL: C:/Users/KafPuatom2/Downloads/UA-UNDP-participation-in-strategic-planning-web.pdf.

46. Кодекс найкращих практик участі громадськості в процесі прийняття рішень. Конференція міжнародних неурядових організацій Ради Європи URL: <https://rm.coe.int/16802eeddb>.

47. Серьогін С.М., Бородін Є.І., Комарова К.В., Липовська Н.А., Тарасенко Т.М. Управління персоналом в органах державної влади. Дніпро: ДРІДУ НАДУ. 2019. 200 с.

48. Європейська стратегія інновацій та ефективного управління на місцевому рівні URL: http://www.slg-coe.org.ua/wpcontent/uploads/2015/05/Strategy_for_Innovation.pdf.

49. Настанови Ради Європи щодо участі громадськості в прийнятті політичних рішень URL: <https://rm.coe.int/guidelines-on-civil-participation-in-political-decision-making/168076e135>.

50. Громадянська участь: що це? URL: <https://www.oporaua.org/news/vybery/45436-hromadianska-uchast-shcho-tse-take>.

51. Закон України № 393/96-ВР «Про звернення громадян» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Текст>.

52. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія. за ред. Кравціва В. С., Сторонянської І. З.

Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України, 2020. 531 с.

53. Доскіч Л., Шеремета О. Роль громадськості та громадської діяльності у паблік рілейшенз. Гілея: науковий вісник: збірник наукових праць 2013. Вип. 79 (12). С. 276–279.

54. Baxtera, S., Barnesa, A., Leeb, C., Meads, R., & Clowes, M. (2022)/ Increasing public participation and influence in local decision-making to address social determinants of health: a systematic review examining initiatives and theories. URL:

<https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/03003930.2022.2081551?needAccess=true&r ole=button>

55. S. N. Blok, H. J. M. Fengerand M. W. & van Buuren. (2022) Stimulating civic behavior? The paradoxes of incentivising self-organization. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/03003930.2022.2087061?needAccess=true&r ole=button>

56. Ansell C. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2008. №18. С. 543–571.

57. Bakker J. Citizens' Initiatives: How Local Governments Fill their Facilitative Role. J. Bakker, B. Denters, M. Oude Vrielink, P.-J. Klok. *Local Government Studies*. 2012. Vol. 38. №. 4. P. 395–414.

58. Проект Типового положення «Про місцеві ініціативи в місті (селі, селищі) N» Сайт Українського незалежного центру політичних досліджень. URL: <http://www.ucipr.kiev.ua/userfiles/Regulation%20on%20local%20initiatives.pdf>

59. Ірха К. О. Громадянські ініціативи як чинники розвитку громадянського суспільства України. *Освіта регіону. Політологія, психологія, комунікації*. 2013. № 4. С. 129–132.

60. Гургула Т. Фінансове забезпечення спроможності територіальних

громад. Науковий вісник Мукачівського державного університету. 2017. Вил. 1. С. 132—136.

61. Ольшанський О. Спроможність громад в аспекті теоретико-прикладної ідентифікації. Теорія та практика державного управління. 2016. №4. С. 1-6.

62. Чернов С. Об'єднання територіальних громад як механізм забезпечення ресурсної спроможності сільських громад. Теорія та практика державного управління. 2016. №3. С. 1-6.

63. Казанчук І. Реалізація принципу децентралізації на шляху до реформування системи управління природоохоронною сферою регіону: адміністративно-правові аспекти. Держава та регіони. 2016. №3. С. 77-83.

64. Примостка Е. Об'єднання територіальних громад у контексті реформування бюджетного законодавства в Україні. Вісник Одеського національного університету. 2016. №6. С. 164-167.