

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Державний заклад «ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ
ПЕДАГОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ К. Д. УШИНСЬКОГО»

Навчально-науковий інститут природничо-математичних наук,
інформатики та менеджменту
Кафедра освітнього менеджменту та публічного управління

Кваліфікаційна робота бакалавра

МЕХАНІЗМИ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Виконав: здобувач

освітнього ступеня бакалавра

денної форми навчання

ОПП «Публічне управління та адміністрування»

спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»

ГОЛОВКО Назар Сергійович

Науковий керівник:

доктор наук з державного управління, професор

БІЛИНСЬКА Марина Миколаївна

Головко Н. С. Механізми об'єднання територіальних громад : кваліфікаційна (бакалаврська) робота : 281 Публічне управління та адміністрування / Державний заклад «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського». Кафедра освітнього менеджменту та публічного управління. Одеса, 2026. 43 с.

Анотація

У роботі досліджено теоретико-правові засади та сучасні механізми об'єднання територіальних громад в Україні. Проаналізовано нормативно-правове регулювання процесів децентралізації та міжмуніципального співробітництва. Визначено особливості функціонування територіальних громад в умовах воєнного стану та роль горизонтальної взаємодії у забезпеченні їхньої стійкості.

Узагальнено міжнародний досвід муніципальної консолідації та міжмуніципального співробітництва, зокрема практики країн Європейського Союзу. Розроблено рекомендації щодо вдосконалення механізмів об'єднання ресурсів територіальних громад у процесі повоєнного відновлення України.

Ключові слова: територіальна громада, децентралізація, місцеве самоврядування, міжмуніципальне співробітництво, об'єднання громад, воєнний стан, стійкість громад, публічне управління, повоєнне відновлення.

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ЕВОЛЮЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ОБ'ЄДНАННЯ ГРОМАД В УКРАЇНІ	8
1.1. Концептуальні підходи до формування спроможних територіальних громад.	8
1.2. Нормативно-правове регулювання процесів об'єднання та міжмуніципального співробітництва.	12
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАД В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	18
2.1. Вплив правового режиму воєнного стану на механізми об'єднання та управління громадами.....	18
2.2. Механізми «горизонтального» об'єднання ресурсів для посилення стійкості (resilience).	22
РОЗДІЛ 3. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД МУНІЦИПАЛЬНОЇ КОНСОЛІДАЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ	28
3.1. Зарубіжні моделі об'єднання та міжмуніципальної співпраці (досвід країн ЄС).	28
3.2. Стратегічні рекомендації щодо вдосконалення механізмів об'єднання громад у процесі повоєнного відновлення.	33
ВИСНОВКИ	38
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	42

ВСТУП

Актуальність теми. Одним із ключових напрямів реформування системи публічного управління в Україні протягом останнього десятиліття стала децентралізація влади та розвиток місцевого самоврядування. Реалізація цієї реформи спрямована на створення ефективної системи управління на місцевому рівні, підвищення якості публічних послуг, забезпечення фінансової самостійності громад та залучення населення до вирішення питань місцевого значення. Важливою складовою зазначених процесів стало формування спроможних територіальних громад шляхом добровільного об'єднання та розвитку міжмуніципального співробітництва.

Об'єднання територіальних громад розглядається як один із найважливіших інструментів підвищення ефективності місцевого самоврядування. Консолідація ресурсів, кадрового потенціалу та управлінських можливостей дозволяє громадам забезпечувати належний рівень надання адміністративних, освітніх, медичних, соціальних та інших послуг населенню. Крім того, укрупнення громад сприяє підвищенню їхньої фінансової спроможності, створює передумови для залучення інвестицій та реалізації масштабних проєктів місцевого розвитку.

Особливої актуальності проблема об'єднання територіальних громад набула після початку повномасштабної збройної агресії Російської Федерації проти України. Воєнний стан поставив перед органами місцевого самоврядування нові завдання, пов'язані із забезпеченням безпеки населення, організацією гуманітарної допомоги, підтримкою внутрішньо переміщених осіб, відновленням пошкодженої інфраструктури та забезпеченням безперебійного функціонування життєво важливих систем. У таких умовах саме здатність громад до співпраці, координації дій та об'єднання ресурсів стала одним із визначальних факторів їхньої стійкості.

Важливу роль у сучасних умовах відіграють різноманітні форми міжмуніципального співробітництва. Об'єднання фінансових, матеріальних та людських ресурсів дає можливість громадам спільно вирішувати проблеми місцевого розвитку, ефективніше використовувати бюджетні кошти та забезпечувати сталий розвиток територій. Практика показує, що навіть після завершення основного етапу адміністративно-територіальної реформи питання подальшого вдосконалення механізмів співпраці між громадами залишається актуальним.

Додаткової актуальності дослідженню надає необхідність післявоєнного відновлення України. Значна кількість територіальних громад зазнала руйнувань або суттєвих економічних втрат, що потребує пошуку нових підходів до організації місцевого розвитку. Саме механізми об'єднання громад можуть стати ефективним інструментом концентрації ресурсів для реалізації проєктів відбудови, модернізації інфраструктури та забезпечення сталого соціально-економічного розвитку територій.

Теоретичні та практичні аспекти розвитку місцевого самоврядування, децентралізації та міжмуніципального співробітництва досліджувалися багатьма вітчизняними й зарубіжними науковцями. Значний внесок у вивчення зазначених проблем зробили В. Куйбіда, Ю. Ганущак, А. Ткачук, О. Бориславська, Г. Монастирський, С. Романюк та інші дослідники. У працях зазначених авторів розглядаються питання реформування системи місцевого самоврядування, розвитку територіальних громад, забезпечення їхньої фінансової спроможності та вдосконалення механізмів управління на місцевому рівні.

Водночас сучасні умови функціонування територіальних громад формують нові виклики, пов'язані з воєнними загрозами, демографічними змінами, необхідністю післявоєнної відбудови та адаптації до європейських стандартів управління. Це зумовлює потребу в подальшому дослідженні

механізмів об'єднання територіальних громад, визначенні їхніх переваг, недоліків та перспектив удосконалення.

Мета дослідження - полягає у теоретичному обґрунтуванні та розробці практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізмів об'єднання територіальних громад для забезпечення їхньої спроможності, стійкості та ефективного розвитку в сучасних умовах.

Для досягнення поставленої мети визначено такі *завдання*:

- дослідити теоретичні засади формування та розвитку територіальних громад;
- проаналізувати нормативно-правове забезпечення процесів об'єднання територіальних громад в Україні;
- визначити особливості функціонування територіальних громад в умовах воєнного стану;
- охарактеризувати сучасні механізми горизонтального об'єднання ресурсів громад;
- дослідити зарубіжний досвід муніципальної консолідації та міжмуніципальної співпраці;
- розробити рекомендації щодо вдосконалення механізмів об'єднання територіальних громад у процесі післявоєнного відновлення України.

Об'єкт дослідження - суспільні відносини, що виникають у процесі формування та функціонування територіальних громад в умовах децентралізації.

Предмет дослідження - організаційно-правові, інституційні та управлінські механізми об'єднання територіальних громад.

Методи дослідження. У роботі використано комплекс загальнонаукових та спеціальних методів дослідження. Метод аналізу застосовано для вивчення нормативно-правової бази та наукових джерел; метод синтезу – для узагальнення отриманих результатів; порівняльний метод – для дослідження зарубіжного досвіду; системний підхід – для комплексного розгляду механізмів

об'єднання територіальних громад; структурно-функціональний метод – для аналізу діяльності органів місцевого самоврядування.

Практичне значення одержаних результатів. Практичність полягає у можливості використання сформульованих рекомендацій органами місцевого самоврядування, місцевими державними адміністраціями та іншими суб'єктами публічного управління під час розробки стратегій розвитку територій, програм міжмуніципального співробітництва та заходів із післявоєнного відновлення громад.

Структура роботи - робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ЕВОЛЮЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ОБ'ЄДНАННЯ ГРОМАД В УКРАЇНІ

1.1. Концептуальні підходи до формування спроможних територіальних громад

Місцеве самоврядування в країнах Європейського Союзу виступає одним із ключових інституційних елементів багаторівневої системи врядування, що забезпечує баланс між національним, регіональним і локальним рівнями влади. Його функціонування ґрунтується на принципах субсидіарності, пропорційності та фінансової автономії, закріплених у положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування (1985 р.), відповідно до якої місцеве самоврядування визначається як гарантоване законом право і реальна здатність органів місцевої влади регулювати та управляти суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність та в інтересах місцевого населення [2].

У європейській адміністративній традиції особливого значення набуває категорія «спроможності» (capacity) територіальних громад, яка розглядається як інтегральний показник їхньої інституційної, фінансової, кадрової та організаційної здатності забезпечувати сталий розвиток територій. Саме рівень спроможності визначає ефективність реалізації принципу субсидіарності, згідно з яким управлінські рішення мають прийматися на максимально наближеному до громадян рівні, якщо це є доцільним та ефективним.

У межах реформ децентралізації в Україні, що значною мірою орієнтуються на європейські стандарти врядування, особливого значення набуло формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ) як базового рівня системи публічного управління. Концептуально ОТГ розглядаються як

функціонально спроможні адміністративно-територіальні одиниці, які на основі об'єднаних ресурсів здатні забезпечувати реалізацію делегованих і власних повноважень, а також надавати якісні публічні послуги населенню.

Передача громадам значного обсягу управлінських функцій, фінансових ресурсів і відповідальності передбачає не лише формальне розширення їхніх повноважень, але й формування реальної здатності до самостійного вирішення питань місцевого значення. До таких сфер належать освіта, первинна медична допомога, соціальний захист, житлово-комунальне господарство, місцевий економічний розвиток, просторове планування та управління інфраструктурою [5, с. 65].

З позицій наукового аналізу формування спроможних громад тісно пов'язується з різними теоретико-методологічними підходами до розуміння процесів децентралізації. Зокрема, системний підхід інтерпретує децентралізацію як багаторівневу організацію управлінської системи, в якій функції та повноваження розподіляються між різними рівнями влади з метою підвищення ефективності управління. У межах цього підходу місцеве самоврядування розглядається як підсистема загальної державної системи, що виконує специфічні функції на локальному рівні.

Функціональний підхід, у свою чергу, акцентує увагу на процесі передачі повноважень від центрального рівня до місцевого, підкреслюючи динамічний характер децентралізації. Він передбачає поступове розширення компетенцій місцевих органів влади, підвищення їх відповідальності та одночасне зменшення адміністративного навантаження на центральні органи виконавчої влади [6, с. 6]. У цьому контексті децентралізація виступає не лише як адміністративна реформа, а як інструмент інституційної модернізації держави.

Нормативно-правове забезпечення процесу формування спроможних територіальних громад в Україні ґрунтується на комплексі законодавчих актів, серед яких ключове місце займають Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та Методика формування спроможних

територіальних громад [16; 17]. Зазначені документи формують правові та процедурні рамки для створення нових адміністративно-територіальних одиниць.

Відповідно до Методики, спроможна територіальна громада визначається як така адміністративно-територіальна одиниця, яка внаслідок добровільного об'єднання здатна забезпечувати належний рівень публічних послуг для населення з урахуванням наявних фінансових, кадрових, інфраструктурних та управлінських ресурсів. При цьому особливий акцент робиться на довгостроковій життєздатності громади, її здатності до самофінансування та розвитку.

У концептуальному вимірі спроможність територіальної громади є багатовимірною категорією, що включає низку взаємопов'язаних компонентів. Перш за все, фінансова спроможність передбачає наявність стабільної дохідної бази, ефективну податкову систему на місцевому рівні та здатність громади формувати і реалізовувати власний бюджет розвитку. Значну роль у цьому відіграє бюджетна децентралізація, яка забезпечила розширення фінансової автономії громад та збільшення частки місцевих бюджетів у структурі публічних фінансів.

По-друге, кадрова (управлінська) спроможність характеризується рівнем професійної підготовки посадових осіб органів місцевого самоврядування, ефективністю організаційної структури, наявністю стратегічного бачення розвитку та здатністю впроваджувати сучасні методи публічного управління. Важливим аспектом є також розвиток інституційної спроможності, що включає ефективність процедур прийняття рішень, прозорість управління та рівень цифровізації адміністративних процесів [3; 10].

По-третє, інфраструктурна спроможність охоплює рівень розвитку транспортної мережі, комунальних систем, соціальної інфраструктури (освіта, охорона здоров'я, культура), а також доступність базових публічних послуг для

населення. Саме інфраструктурний компонент значною мірою визначає якість життя у громаді та її інвестиційну привабливість.

Окремо слід виділити соціальну спроможність, яка відображає рівень згуртованості населення, активність громадянського суспільства, ступінь залучення мешканців до процесів ухвалення рішень, а також наявність соціального капіталу. У сучасних умовах саме соціальна спроможність стає одним із ключових факторів стійкості громад, особливо в кризових ситуаціях.



Рис 1.1. Піраміда спроможності територіальної громади

Джерело: розробка автора

Водночас наукові дослідження підкреслюють, що фінансова складова, попри її важливість, не є єдиним визначальним елементом спроможності.

Сучасне розуміння цього поняття передбачає інтеграцію інституційних, правових, організаційних, демографічних та просторових чинників [6, с. 127]. Зокрема, суттєвий вплив мають демографічні процеси, включаючи старіння населення, міграційні потоки, рівень урбанізації, а також історико-культурні особливості територій, які формують специфіку соціально-економічного розвитку громад.

Додатково важливим є врахування просторового аспекту спроможності, що включає територіальну доступність послуг, щільність населення, конфігурацію населених пунктів та логістику внутрішніх зв'язків у межах громади. У цьому контексті особливого значення набуває просторове планування як інструмент стратегічного управління розвитком територій.

Таким чином, концептуальні підходи до формування спроможних територіальних громад в Україні та країнах ЄС ґрунтуються на комплексному, багатовимірному розумінні спроможності як інтегрованої характеристики інституційної зрілості громади. Поєднання фінансових, кадрових, інфраструктурних, соціальних та управлінських компонентів формує основу для ефективного функціонування місцевого самоврядування.

У підсумку, спроможні територіальні громади виступають не лише адміністративними одиницями, а й активними суб'єктами регіонального розвитку, які здатні ініціювати економічне зростання, підвищувати якість життя населення та забезпечувати реалізацію принципів сталого розвитку в умовах децентралізації.

1.2. Нормативно-правове регулювання процесів об'єднання та міжмуніципального співробітництва

Нормативно-правове забезпечення процесів об'єднання територіальних громад і розвитку міжмуніципального співробітництва є фундаментальною складовою інституційної архітектури реформи децентралізації в Україні. Саме

правове регулювання визначає рамкові умови функціонування територіальних громад як базових суб'єктів публічної влади, закріплює їхню організаційну та фінансову автономію, а також формує інструменти для горизонтальної кооперації та спільного управління ресурсами. У цьому контексті право виступає не лише регулятором, а й каталізатором трансформаційних процесів у системі місцевого самоврядування.

Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні закріплюють принципи його самостійності, матеріальної і фінансової основи, а також гарантують право територіальних громад на добровільне об'єднання та співробітництво. Відповідно до цих положень, громади отримують можливість не лише реалізовувати власні повноваження у межах визначеної адміністративно-територіальної одиниці, а й формувати міжмуніципальні зв'язки для вирішення спільних проблем соціально-економічного розвитку, інфраструктурного забезпечення та надання публічних послуг.

Базовим нормативно-правовим актом, що регламентує процес укрупнення територіальних громад, виступає Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [16]. Цей закон заклав правові підвалини для формування спроможних громад, здатних забезпечувати виконання широкого кола повноважень на місцевому рівні. Його ключовою особливістю є закріплення принципу добровільності, який передбачає, що ініціатива об'єднання має виходити безпосередньо від органів місцевого самоврядування та підтримуватися мешканцями відповідних територій.

Процедура об'єднання є багатоступеневою та включає ініціювання процесу, проведення громадських обговорень, ухвалення рішень місцевими радами, отримання висновків обласних державних адміністрацій, а також проведення перших місцевих виборів у новоутвореній громаді. Така етапність забезпечує легітимність процесу та сприяє врахуванню інтересів усіх зацікавлених сторін. Водночас важливим є те, що закон орієнтований не лише

на адміністративне укрупнення, а й на формування функціонально спроможних територіальних одиниць.

Суттєвим інструментом реалізації зазначеного закону є Методика формування спроможних територіальних громад, яка встановлює критерії їх життєздатності. До таких критеріїв належать чисельність населення, фінансова забезпеченість, наявність інфраструктури, доступність адміністративних та соціальних послуг, а також здатність громади забезпечувати власний розвиток без критичної залежності від державних дотацій. Таким чином, методика виконує функцію аналітико-оцінного інструменту, який дозволяє прогнозувати ефективність функціонування майбутніх об'єднаних громад.

Таблиця 1.1

Порівняльний аналіз моделей об'єднання: добровільне укрупнення vs. міжмуніципальне співробітництво (ММС)

Критерій порівняння	Добровільне об'єднання (ОТГ)	Міжмуніципальне співробітництво (ММС)
Юридичний статус	Створення нової юридичної особи, ліквідація старих рад	Збереження автономії та юридичної самостійності кожної громади
Мета	Адміністративне укрупнення, політична консолідація	Функціональна кооперація, економія ресурсів на конкретних послугах
Гнучкість	Низька (процес незворотній, складний адмінпроцес)	Висока (договірна основа, можна швидко створити/розірвати)

Продовження табл. 1.1

Фінансовий ефект	Пряме об'єднання бюджетів, спільний бюджет розвитку	Спільне фінансування конкретних проєктів без злиття бюджетів
Актуальність в умовах війни	Заблоковано законодавством	Критично висока (основний інструмент виживання)

Паралельно з процесами адміністративного укрупнення громад в Україні сформовано альтернативний та доповнюючий механізм розвитку місцевого самоврядування – міжмуніципальне співробітництво, правові засади якого визначені Законом України «Про співробітництво територіальних громад» [6]. Цей нормативний акт є ключовим інструментом регулювання горизонтальних зв'язків між громадами, що дозволяє їм взаємодіяти без втрати юридичної самостійності.

Закон визначає міжмуніципальне співробітництво як систему договірних відносин між двома або більше територіальними громадами, спрямовану на підвищення ефективності використання ресурсів, забезпечення якісніших публічних послуг та стимулювання соціально-економічного розвитку територій. Його фундаментальною характеристикою є добровільність та договірна природа взаємодії, що дозволяє громадам самостійно визначати напрями, форми та масштаби співпраці.

Законодавством України передбачено п'ять основних форм міжмуніципального співробітництва, серед яких: делегування виконання окремих завдань, реалізація спільних проєктів, спільне фінансування або утримання підприємств і установ, створення спільних комунальних підприємств, а також утворення спільних органів управління. Така різноманітність форм забезпечує високу адаптивність механізму до різних управлінських і фінансових потреб громад.

Важливою особливістю міжмуніципального співробітництва є його гнучкість, яка дозволяє громадам формувати індивідуальні моделі взаємодії залежно від специфіки території, ресурсного потенціалу та стратегічних пріоритетів розвитку. При цьому ключовим елементом є договір, який чітко визначає предмет співпраці, права та обов'язки сторін, джерела фінансування, строки реалізації та механізми контролю [18].

З наукової точки зору міжмуніципальне співробітництво розглядається як інституційна форма мережевого управління на місцевому рівні, що базується на принципах партнерства, взаємної вигоди та колективної відповідальності. Воно виходить за межі суто адміністративної взаємодії та охоплює економічні, соціальні, інфраструктурні та інноваційні аспекти розвитку територій.

Суб'єктний склад такого співробітництва включає територіальні громади, представлені відповідними радами, які діють від імені та в інтересах жителів. Об'єктом співпраці виступають сфери спільного інтересу, зокрема розвиток інфраструктури, транспортне забезпечення, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, управління відходами, цифровізація послуг та реалізація інвестиційних проєктів [20].

Важливо підкреслити, що чинне законодавство не встановлює жорстких вимог щодо територіальної суміжності громад або їхнього однакового адміністративного статусу. Це суттєво розширює можливості для формування горизонтальних зв'язків, у тому числі між громадами різних регіонів, що сприяє формуванню більш широких мереж співпраці та підвищенню загальної ефективності управління.

У практичному вимірі нормативно-правова база створює передумови для поєднання двох моделей розвитку місцевого самоврядування: інституційного укрупнення громад через об'єднання та функціональної інтеграції через співробітництво. Така дуальна модель дозволяє забезпечити баланс між стабільністю адміністративно-територіального устрою та гнучкістю управлінських рішень.

Отже, нормативно-правове регулювання процесів об'єднання та співробітництва територіальних громад в Україні формує комплексну та взаємопов'язану систему інструментів розвитку місцевого самоврядування. Законодавче закріплення добровільного об'єднання громад забезпечує їх інституційну спроможність, тоді як механізми міжмуніципального співробітництва створюють умови для ефективної горизонтальної взаємодії. У сукупності ці правові інструменти сприяють оптимізації використання ресурсів, підвищенню якості публічних послуг, посиленню фінансової стійкості громад та формуванню передумов для сталого територіального розвитку в довгостроковій перспективі.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАД В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

2.1. Вплив правового режиму воєнного стану на механізми об'єднання та управління громадами

Запровадження правового режиму воєнного стану в Україні суттєво трансформувало не лише механізми функціонування публічної влади, а й саму архітектуру управління територіальними громадами, їхню інституційну роль та характер взаємодії між різними рівнями влади. В умовах тривалої збройної агресії ключовими вимогами до державного управління стали оперативність ухвалення рішень, висока координація дій між суб'єктами публічної влади, гнучкість управлінських механізмів і здатність до швидкої мобілізації ресурсів. Водночас загострилися системні проблеми, що існували ще до війни, але набули критичного характеру, зокрема обмеженість фінансових і матеріальних ресурсів, перевантаження органів влади додатковими функціями, фрагментарність і недосконалість нормативно-правового регулювання, а також ризику зниження довіри населення до державних інституцій унаслідок складності забезпечення стабільності та безпеки [8].

У таких умовах відбувається глибинна трансформація логіки розвитку територіальних громад. Якщо у довоєнний період основний акцент робився на стимулюванні соціально-економічного зростання, залученні інвестицій, розвитку інфраструктури та підвищенні конкурентоспроможності територій, то в умовах воєнного стану домінуючими стають функції забезпечення базової життєдіяльності населення. Пріоритети зміщуються у бік організації цивільного захисту, гарантування безпеки громадян, підтримки функціонування критичної інфраструктури, забезпечення енергетичної стабільності, продовольчої безпеки

та надання гуманітарної допомоги. Таким чином, місцеве самоврядування вимушено переходить від моделі розвитку до моделі виживання і стабілізації, що суттєво змінює як зміст його діяльності, так і критерії оцінки ефективності.



Рис. 2.1. Трансформація функцій органів місцевого самоврядування під впливом воєнного стану.

Джерело - розробка автора

У цьому контексті трансформується і поняття соціальної ефективності публічної влади. Вона починає визначатися не лише досягненням стратегічних цілей розвитку, але й здатністю органів влади забезпечити мінімально необхідний рівень безпеки, стабільності та функціонування соціальних систем. Соціальна ефективність у воєнних умовах набуває багатовимірного характеру, поєднуючи результативність управлінських рішень із рівнем суспільної довіри, ступенем залученості громадян до процесів прийняття рішень та їх готовністю

до співпраці. Важливим є також збереження балансу між концентрацією владних повноважень, необхідною для оперативного реагування, та дотриманням демократичних принципів – прозорості, підзвітності, правової визначеності та захисту прав людини [13].

Ключовим інституційним елементом трансформації системи управління стало створення військових адміністрацій, які виконують функції органів державної влади на територіях, де це обумовлено безпековою ситуацією. Їх поява є відповіддю на необхідність централізованого управління в умовах кризового стану, коли швидкість і узгодженість дій мають критичне значення. Військові адміністрації перебирають на себе значну частину повноважень, пов'язаних із забезпеченням обороноздатності, громадської безпеки, координацією з військовими та правоохоронними структурами, управлінням ресурсами, організацією евакуаційних заходів та реагуванням на надзвичайні ситуації.

Водночас взаємодія між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування має складний і багаторівневий характер. З одного боку, відбувається посилення вертикалі влади та централізація управлінських рішень, що є об'єктивно необхідним у воєнний період. З іншого боку, органи місцевого самоврядування продовжують відігравати ключову роль у забезпеченні повсякденних потреб населення, організації соціальних послуг, підтримці внутрішньо переміщених осіб, відновленні пошкодженої інфраструктури та забезпеченні життєдіяльності громад. Саме на цьому рівні формується безпосередній контакт із населенням, що робить місцеву владу критично важливою ланкою у системі публічного управління [14].

Особливістю сучасного етапу є також зміна пріоритетів у сфері територіальної організації влади. Механізми добровільного об'єднання територіальних громад, які були ключовими у період реформи децентралізації, фактично відійшли на другий план. Натомість зростає значення міжмуніципального співробітництва як більш гнучкого та адаптивного

інструменту взаємодії. Саме через такі механізми громади отримують можливість об'єднувати ресурси для вирішення актуальних проблем – від забезпечення оборонних потреб і логістики до організації енергопостачання, медичних послуг та соціальної підтримки населення. У цьому контексті горизонтальна взаємодія поступово витісняє традиційні моделі ізольованого функціонування громад, формуючи мережеву структуру управління [10].

В умовах воєнного стану суттєво трансформується і характер демократичних процедур. Об'єктивна необхідність швидкого ухвалення рішень та концентрації повноважень призводить до звуження інструментів представницької демократії, зокрема зменшення ролі колегіальних органів і обмеження відкритих процедур обговорення. Водночас це компенсується активізацією механізмів демократії участі, які набувають особливої ваги в кризових умовах. Волонтерський рух, самоорганізація населення, громадські ініціативи та неформальні мережі підтримки стають важливими елементами системи управління, забезпечуючи швидке реагування на локальні виклики та підтримуючи високий рівень соціальної згуртованості.

Разом із тим існують суттєві ризики, пов'язані з деформацією системи стримувань і противаг. Посилення виконавчої влади та концентрація повноважень можуть призводити до зниження рівня прозорості, обмеження громадського контролю та формування передумов для зловживань. У довгостроковій перспективі це створює загрозу інституційній стійкості демократичної системи. Тому особливої актуальності набуває забезпечення правового балансу між необхідністю надзвичайних управлінських повноважень і дотриманням принципів верховенства права, включаючи законність, пропорційність, підзвітність і контрольованість дій влади [28].

Додатковим аспектом є трансформація фінансових механізмів функціонування громад. Воєнний стан суттєво вплинув на структуру доходів місцевих бюджетів, підвищив залежність від міжбюджетних трансфертів і міжнародної допомоги, а також обмежив можливості для реалізації

довгострокових інвестиційних проєктів. У цих умовах особливого значення набуває ефективне управління наявними ресурсами, оптимізація видатків та пошук альтернативних джерел фінансування, зокрема через міжмуніципальне співробітництво та участь у міжнародних програмах підтримки.

Таким чином, правовий режим воєнного стану зумовив комплексну трансформацію механізмів управління територіальними громадами, яка охоплює інституційні, функціональні, фінансові та соціальні аспекти. Основними тенденціями цього процесу є переорієнтація діяльності громад на забезпечення безпеки та стабільності, посилення ролі військових адміністрацій, розвиток горизонтальних форм взаємодії між громадами, трансформація демократичних процедур та зростання значення громадянської участі.

У перспективі після завершення воєнного стану ключовим завданням стане не лише відновлення зруйнованої інфраструктури та економіки, але й інституційне відновлення системи публічного управління. Це передбачає повернення до повноцінного функціонування демократичних інститутів, відновлення балансу повноважень між різними рівнями влади, удосконалення нормативно-правової бази та інтеграцію нових практик, сформованих у період війни, у довгострокову модель розвитку місцевого самоврядування. Важливо, щоб набутий досвід кризового управління став основою для побудови більш стійкої, гнучкої та ефективної системи управління, здатної протистояти майбутнім викликам і забезпечувати сталий розвиток територіальних громад.

2.2. Механізми «горизонтального» об'єднання ресурсів для посилення стійкості (resilience)

У сучасних умовах воєнного стану та перспектив післявоєнного відновлення України особливої ваги набувають механізми «горизонтального» об'єднання ресурсів між територіальними громадами як інструмент підвищення їхньої стійкості (resilience), адаптивності та здатності до самостійного розвитку.

На відміну від традиційних вертикально інтегрованих моделей управління, що ґрунтуються на централізованому перерозподілі фінансових і матеріальних ресурсів, горизонтальна взаємодія передбачає формування мережових зв'язків між громадами на засадах партнерства, взаємної відповідальності та спільної вигоди. Такий підхід відповідає сучасним тенденціям розвитку публічного управління, де ключову роль відіграють гнучкість, швидкість прийняття рішень та здатність до кооперації в умовах невизначеності.

Горизонтальне об'єднання ресурсів є органічним продовженням процесів децентралізації та фіскальної автономії, які передбачають не лише передачу повноважень від центральної влади до місцевого рівня, але й формування ефективних механізмів взаємодії між самими громадами. У цьому контексті міжмуніципальне співробітництво виступає як ключовий інструмент консолідації ресурсного потенціалу, що включає фінансові, матеріально-технічні, кадрові та управлінські компоненти. Особливого значення така кооперація набуває в умовах обмеженості ресурсів, зумовленої війною, а також у ситуаціях підвищеного ризику, коли окремі громади не здатні самостійно забезпечити належний рівень функціонування критично важливих систем [25].

Одним із найбільш показових напрямів реалізації горизонтальної інтеграції є розвиток спільної логістичної інфраструктури. Практика свідчить, що координація транспортних потоків, спільне використання складських приміщень, гуманітарних центрів та логістичних платформ дозволяє значно підвищити ефективність постачання ресурсів, особливо в умовах нестабільної безпекової ситуації. Такий підхід мінімізує дублювання функцій, знижує операційні витрати та забезпечує більш раціональний розподіл матеріальних ресурсів. У цьому процесі громади, розташовані в тилкових регіонах, виконують роль логістичних хабів, які забезпечують безперервність постачання для прифронтових територій, формуючи таким чином єдину систему ресурсного забезпечення [33].

Таблиця 2.1

Інструменти горизонтального об'єднання ресурсів для підвищення стійкості (resilience)

Інструмент взаємодії	Сутність механізму	Очікуваний ефект для стійкості (Resilience)
Спільні логістичні хаби	Об'єднання складських приміщень, транспорту та гуманітарних вантажів кількох громад	Швидкість реагування, зменшення витрат на зберігання та доставку
Міжмуніципальні центри ВПО	Спільне утримання центрів соціально-психологічної підтримки та працевлаштування	Зниження соціальної напруги, інтеграція нових мешканців в економіку
«Муніципальна солідарність»	Цільова допомога тилкових громад прифронтовим (техніка, фінанси, паливо)	Відновлення критичної інфраструктури, безперервність врядування
Спільні комунальні підприємства	Управління відходами, водопостачанням на міжмуніципальному рівні	Економія масштабу, підвищення якості послуг при менших тарифах

Не менш важливим проявом горизонтального об'єднання є створення міжмуніципальних центрів підтримки внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Такі центри функціонують на основі спільного фінансування та управління, що дозволяє оптимізувати витрати та підвищити якість надання послуг. Вони виконують комплексні функції, включаючи забезпечення тимчасового житла, соціальної адаптації, психологічної підтримки, професійної орієнтації та працевлаштування. Важливою особливістю цих центрів є їх здатність

інтегрувати ВПО у локальні соціально-економічні системи, що сприяє не лише зниженню соціальної напруги, але й активізації місцевих ринків праці, розвитку підприємництва та покращенню демографічної ситуації [28].

Суттєвим елементом підвищення стійкості територіальних громад є координація зусиль між тилловими та прифронтовими територіями, що формує феномен так званої «муніципальної солідарності». У межах такої взаємодії відбувається перерозподіл ресурсів, надання фінансової та матеріальної допомоги, організація евакуаційних заходів, підтримка функціонування об'єктів критичної інфраструктури, а також реалізація спільних проєктів у сфері відновлення. Така модель взаємодії трансформує традиційне розуміння територіальної громади як автономної одиниці, натомість формуючи мережеву систему взаємопов'язаних суб'єктів, здатних до колективного реагування на кризові виклики.

Ефективність горизонтального об'єднання ресурсів значною мірою залежить від інституційної спроможності громад до співпраці. Це передбачає наявність розвинених комунікаційних механізмів, високого рівня довіри між суб'єктами взаємодії, а також здатності до стратегічного планування та реалізації спільних ініціатив. Важливу роль у цьому процесі відіграють як формалізовані інструменти, зокрема договори про міжмуніципальне співробітництво, спільні програми розвитку та координаційні органи, так і неформальні практики взаємодії, що сформувалися в умовах кризових ситуацій та базуються на принципах взаємної підтримки [28].

Водночас реалізація горизонтальних механізмів об'єднання ресурсів супроводжується низкою викликів, які обмежують їхню ефективність. Серед них слід виокремити значну диференціацію фінансових можливостей громад, що ускладнює формування рівноправних партнерств; різний рівень управлінської компетентності, який впливає на здатність до реалізації складних спільних проєктів; а також недостатню розвиненість нормативно-правової бази, яка не завжди враховує специфіку сучасних форм міжмуніципальної взаємодії.

Додатковими бар'єрами виступають інформаційна асиметрія, обмежений доступ до цифрових інструментів управління та недостатній рівень інтеграції даних між громадами.

Попри зазначені обмеження, практика міжмуніципального співробітництва в Україні демонструє високий потенціал до розвитку, масштабування та інституційної адаптації до сучасних викликів. У процесі повномасштабної війни сформувалися принципово нові моделі взаємодії між територіальними громадами, які ґрунтуються на оперативному обміні інформацією, координації управлінських рішень та мобілізації фінансових, матеріальних і людських ресурсів у режимі реального часу. Такі моделі значною мірою виходять за межі традиційних форм співпраці, трансформуючись у гнучкі мережеві структури, здатні швидко реагувати на динамічні зміни безпекового та соціально-економічного середовища [29].

Особливістю цих процесів є активне використання цифрових інструментів комунікації та управління, що дозволяє громадам синхронізувати свої дії, координувати логістичні ланцюги, обмінюватися аналітичними даними та забезпечувати прозорість прийняття рішень. Крім того, у межах такої взаємодії формується новий рівень довіри між органами місцевого самоврядування, що є критично важливим чинником для ефективної кооперації та реалізації спільних проєктів.

Важливою тенденцією є також інституціоналізація неформальних практик співпраці, які виникли як відповідь на кризові обставини. Вони поступово трансформуються у більш структуровані механізми взаємодії – укладання міжмуніципальних угод, створення спільних координаційних центрів, формування партнерських мереж та кластерів розвитку. Це свідчить про перехід від ситуативного реагування до стратегічно орієнтованої співпраці, яка враховує довгострокові цілі відновлення та розвитку територій [17].

У сукупності зазначені процеси створюють передумови для формування нової парадигми місцевого самоврядування, що базується на принципах

мережевої взаємодії, взаємозалежності та колективної відповідальності за результати соціально-економічного розвитку. Така парадигма передбачає посилення ролі громад як активних суб'єктів публічного управління, здатних не лише адаптуватися до криз, але й проактивно формувати власні траєкторії розвитку в умовах післявоєнної трансформації держави.

У стратегічній перспективі горизонтальне об'єднання ресурсів має стати одним із ключових елементів політики післявоєнного відновлення України. Його розвиток сприятиме підвищенню ефективності використання ресурсів, зміцненню соціальної згуртованості, зниженню регіональних диспропорцій та формуванню стійких локальних економік. Важливо, що така модель взаємодії не лише забезпечує реагування на поточні виклики, але й створює основу для довгострокового сталого розвитку, інтеграції громад у національні та міжнародні мережі співпраці [48].

Отже, механізми «горизонтального» об'єднання ресурсів виступають не лише інструментом антикризового реагування, але й стратегічним напрямом трансформації системи місцевого самоврядування. Вони дозволяють перейти від фрагментованої моделі розвитку до цілісної мережевої системи, в якій громади функціонують як взаємопов'язані елементи єдиного соціально-економічного простору. У цьому контексті «муніципальна солідарність» набуває статусу не тимчасового явища, зумовленого кризою, а сталого принципу організації взаємодії, що визначатиме майбутню архітектуру публічного управління в Україні.

РОЗДІЛ 3

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД МУНІЦИПАЛЬНОЇ КОНСОЛІДАЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Зарубіжні моделі об'єднання та міжмуніципальної співпраці (досвід країн ЄС)

Зарубіжний досвід міжмуніципальної співпраці у країнах Європейський Союз свідчить про те, що «горизонтальне» об'єднання ресурсів територіальних громад є одним із найефективніших інструментів підвищення їхньої фінансової спроможності, оптимізації витрат та забезпечення довгострокової стійкості. У межах європейської моделі управління розвитком територій міжмуніципальна співпраця розглядається як невід'ємна складова децентралізованої системи, яка дозволяє поєднати автономію місцевого самоврядування з ефективністю колективного використання ресурсів. Особливого значення ці механізми набувають в умовах кризових викликів – економічних спадів, демографічних змін, міграційних процесів або безпекових загроз, коли окремі громади не мають достатнього потенціалу для самостійного вирішення складних завдань.

У цьому контексті особливої уваги заслуговують моделі Франція та Польща, які демонструють різні інституційні підходи до організації співпраці між громадами, але водночас підтверджують спільну закономірність: консолідація ресурсів дозволяє суттєво знизити витрати, підвищити якість послуг та забезпечити більш ефективне управління розвитком територій. Французька модель *intercommunalité* сформувалася як відповідь на надмірну фрагментованість адміністративно-територіального устрою, що історично характеризувався великою кількістю дрібних муніципалітетів із обмеженими ресурсами. У межах цієї моделі громади об'єднуються у спеціалізовані публічні установи міжмуніципального співробітництва, які отримують власну фінансову

базу, управлінські повноваження та можливість реалізовувати спільні політики [30].

Ключовою рисою французького підходу є високий рівень інституціоналізації співпраці. Міжмуніципальні об'єднання не лише координують діяльність громад, а фактично перебирають на себе виконання значної частини функцій, пов'язаних із забезпеченням життєдіяльності територій. Йдеться, зокрема, про організацію систем громадського транспорту, управління відходами, водопостачання та водовідведення, просторове планування, розвиток промислових зон і підтримку підприємництва. Передача цих функцій на міжмуніципальний рівень дозволяє досягти суттєвої економії бюджетних коштів, оскільки забезпечує централізоване планування та реалізацію проєктів. Замість того щоб кожна громада окремо фінансувала аналогічні послуги, створюється єдина система, яка обслуговує декілька територій одночасно.

Економічний ефект цієї моделі проявляється у кількох вимірах. По-перше, досягається ефект масштабу, коли витрати на одиницю послуги зменшуються внаслідок збільшення обсягу її надання. Це особливо актуально для капіталомістких сфер, таких як інфраструктура або комунальні послуги. По-друге, зменшуються адміністративні витрати завдяки скороченню дублювання функцій органів управління. По-третє, підвищується інвестиційна привабливість територій, оскільки об'єднані громади можуть пропонувати більші ринки, розвиненішу інфраструктуру та більш стабільне регуляторне середовище. Крім того, міжмуніципальні структури мають кращі можливості для залучення фінансування з національних та європейських фондів, що також сприяє економії власних ресурсів громад [28].

Практична реалізація французької моделі передбачає створення спільних логістичних центрів, індустріальних парків, транспортних систем і об'єктів соціальної інфраструктури. Наприклад, замість будівництва кількох малих сміттєпереробних підприємств створюється один сучасний комплекс, який

обслуговує декілька громад, що дозволяє знизити витрати на будівництво та експлуатацію. Аналогічний підхід застосовується у сфері громадського транспорту, де міжмуніципальні органи забезпечують інтегровані транспортні мережі, що охоплюють цілі агломерації. У підсумку це сприяє не лише економії ресурсів, але й підвищенню якості життя населення.

На відміну від французької, модель Польща базується на більш децентралізованому та гнучкому підході до міжмуніципальної співпраці. Основною одиницею місцевого самоврядування є гміна, яка має значну автономію у прийнятті рішень і формуванні бюджету. Водночас польське законодавство передбачає широкі можливості для співробітництва між гмінами, що реалізується через укладення міжмуніципальних угод, створення союзів або асоціацій. Така модель не потребує обов'язкового формування окремих інституційних структур із власною адміністрацією, що суттєво знижує транзакційні витрати та спрощує організацію співпраці [25].

Гнучкість польської моделі дозволяє громадам швидко реагувати на зміни зовнішнього середовища та формувати партнерства під конкретні потреби. Наприклад, кілька гмін можуть об'єднати ресурси для реалізації спільного проєкту у сфері водопостачання або будівництва дороги, після завершення якого співпраця може бути припинена або трансформована. Такий підхід є особливо ефективним у ситуаціях, коли необхідно оперативно вирішувати локальні проблеми без створення складних управлінських структур. Водночас він забезпечує економію ресурсів завдяки розподілу витрат між учасниками та можливості залучення зовнішнього фінансування.

Однією з ключових переваг польської моделі є активне використання фінансових інструментів Європейський Союз, зокрема структурних фондів і програм транскордонного співробітництва. Спільні проєкти кількох громад мають вищі шанси на отримання фінансування, що стимулює розвиток партнерств і дозволяє реалізовувати масштабні інфраструктурні ініціативи без значного навантаження на місцеві бюджети. Крім того, співпраця сприяє обміну

досвідом, підвищенню управлінської компетентності та впровадженню інноваційних рішень на місцевому рівні [18].

Сфери застосування міжмуніципальної співпраці у Польщі охоплюють широкий спектр діяльності, включаючи управління відходами, розвиток транспортної інфраструктури, надання соціальних послуг, підтримку підприємництва та реалізацію екологічних проєктів. Зокрема, створення спільних підприємств у сфері поводження з відходами дозволяє знизити витрати на їх утилізацію та підвищити екологічні стандарти. Аналогічно, координація транспортних мереж забезпечує ефективніше використання ресурсів і покращує мобільність населення. У сфері соціальних послуг співпраця дозволяє створювати міжмуніципальні центри підтримки вразливих категорій населення, що є особливо актуальним у контексті міграційних процесів.

Порівняльний аналіз французької та польської моделей дозволяє зробити висновок, що вони відображають два різні, але взаємодоповнювальні підходи до організації міжмуніципальної співпраці. Французька модель забезпечує високий рівень інституційної стабільності, стратегічного планування та централізації ресурсів, що є ефективним для реалізації довгострокових проєктів і управління складною інфраструктурою. Натомість польська модель характеризується гнучкістю, адаптивністю та низькими адміністративними витратами, що робить її придатною для швидкого реагування на поточні виклики та реалізації локальних ініціатив. Обидві моделі підтверджують, що міжмуніципальна співпраця є важливим інструментом підвищення ефективності використання ресурсів, оскільки дозволяє зменшити витрати, підвищити якість послуг і забезпечити більш раціональне управління територіальним розвитком [31].

Таблиця 3.1

Порівняння французької та польської моделей міжмуниципальної співпраці

Характеристика	Французька модель (Intercommunalité)	Польська модель (Związki międzygminne)
Принцип	Інституціоналізація (обов'язкове членство в агломераціях)	Добровільність та гнучкість (договірні союзи)
Рівень інтеграції	Високий. Передача суттєвих повноважень (транспорт, планування, ЖКГ) на надутворення	Низький / Середній. Співпраця під конкретний проєкт або послугу
Адміністративні витрати	Вищі (утримання окремої адміністрації агломерації)	Нижчі (управління через одну з гмін або спільну раду)
Сфери застосування	Стратегічне планування, велика інфраструктура (сміттєпереробка, транспорт)	Освіта, соцзахист, локальні дороги, туризм
Адаптивність для України	Для міських агломерацій та відновлення великих інфраструктурних об'єктів	Для сільських та селищних громад у поточній кризовій діяльності

Для України, яка перебуває в умовах трансформації системи місцевого самоврядування та відновлення після наслідків війни, адаптація зазначених моделей має стратегічне значення. Використання елементів французької моделі доцільне для створення стійких міжмуниципальних об'єднань у сферах критичної інфраструктури, таких як енергетика, транспорт і житлово-

комунальне господарство, де необхідне довгострокове планування та значні інвестиції. Водночас польський підхід може бути ефективним для організації оперативної співпраці між громадами у питаннях гуманітарної допомоги, підтримки внутрішньо переміщених осіб, відновлення локальної інфраструктури та розвитку малого бізнесу.

Поєднання цих підходів створює передумови для формування гібридної моделі міжмуніципальної співпраці, яка поєднуватиме інституційну сталість із гнучкістю та адаптивністю, що особливо важливо в умовах високої невизначеності та постійних безпекових викликів. Така модель дозволить не лише оптимізувати використання фінансових, матеріальних та кадрових ресурсів, але й забезпечити їх більш раціональний і цільовий розподіл між територіальними громадами з урахуванням реальних потреб кожної з них. Окрім цього, вона сприятиме підвищенню рівня соціально-економічної стійкості територіальних громад, зміцненню їхньої інституційної спроможності, а також забезпечить ефективніше відновлення регіонів, які зазнали негативного впливу внаслідок воєнних дій. У довгостроковій перспективі це також сприятиме формуванню більш збалансованого територіального розвитку, зменшенню регіональних диспропорцій та зміцненню конкурентоспроможності громад. В умовах сучасних викликів така модель є критично важливим фактором успішної реалізації реформи децентралізації та подальшої інтеграції України до європейського простору управління розвитком територій, оскільки забезпечує поєднання ефективності управління з принципами партнерства, взаємної відповідальності та сталого розвитку.

3.2. Стратегічні рекомендації щодо вдосконалення механізмів об'єднання громад у процесі повоєнного відновлення

Стратегічні рекомендації щодо вдосконалення механізмів об'єднання територіальних громад у процесі повоєнного відновлення України мають

базуватися на комплексному поєднанні інституційних реформ, інноваційних фінансових інструментів, цифровізації управління та активного залучення міжнародних ресурсів. У сучасних умовах, коли значна частина територій зазнала руйнувань, а соціально-економічні диспропорції між регіонами поглибилися, об'єднання зусиль громад стає не просто інструментом розвитку, а необхідною передумовою забезпечення їхньої життєздатності та виживання. У цьому контексті особливої актуальності набуває адаптація досвіду країн Європейського Союзу, де міжмуніципальна співпраця (inter-municipal cooperation) виступає одним із ключових механізмів підвищення ефективності управління, раціонального використання ресурсів та подолання «ефекту масштабу» для малих громад.

1. Інституціоналізація міжмуніципальних «сервісних хабів» як точок економічного відновлення.

Одним із базових напрямів вдосконалення механізмів об'єднання громад є формування мережі міжмуніципальних «сервісних хабів», які повинні стати центрами концентрації публічних, соціальних, адміністративних та економічних послуг. На відміну від традиційних ЦНАПів, ці хаби мають функціонувати як міжтериторіальні офіси спільних компетенцій кількох громад. У європейській практиці (зокрема, у Франції та Німеччині) такі структури довели свою ефективність у сільській місцевості, де утримання окремої інфраструктури в кожній комуні є економічно недоцільним. Для України ця модель дозволяє вирішити проблему кадрового голоду та нерівномірного розподілу ресурсів, особливо у прифронтових та деокупованих регіонах. Створення хабів передбачає спільне фінансування громадами утримання вузькопрофільних спеціалістів (інженерів-проектувальників, юристів з питань відшкодування збитків, менеджерів з міжнародної допомоги), що неможливо забезпечити в окремо взятій малій громаді. Крім того, такі хаби здатні координувати логістичні потоки гуманітарної допомоги, виконувати функції «єдиного вікна»

для внутрішньо переміщених осіб та реалізовувати програми відновлення житлово-комунальної інфраструктури відразу для кластеру з 3-5 громад.

2. Цифровізація як запобіжник корупції та інструмент спільного бюджетування.

Важливою умовою ефективного функціонування міжмуніципальних об'єднань є наскрізна цифровізація управлінських процесів. У країнах ЄС цифрові платформи виконують роль «цифрового клею», що забезпечує прозорість та підзвітність. Для України доцільним є створення єдиної цифрової екосистеми міжмуніципальної співпраці, яка включатиме інтегровані реєстри ресурсів громад, електронні системи планування та моніторингу проєктів, а також інструменти спільного бюджетування. Критично важливим є впровадження модуля «спільного казначейства», який дозволить автоматично розподіляти фінансові зобов'язання між бюджетами громад-партнерів відповідно до укладених угод. Це мінімізує корупційні ризики, оскільки забезпечує відкритість фінансових потоків у режимі реального часу та унеможливорює «ручне» втручання в процедури прийняття рішень. У довгостроковій перспективі це створить передумови для переходу до моделі «смарт-громад», де управлінські рішення ухвалюються на основі аналізу великих масивів даних, а не політичної доцільності.

3. Інвестиційний масштаб та міжнародна інтеграція через об'єднані проєкти.

Залучення міжнародних інвестицій є третім стратегічним стовпом, де об'єднання громад відіграє ключову роль. Міжнародні донори (Європейський інвестиційний банк, USAID, Світовий банк) та приватні інвестори надають перевагу проєктам, які мають регіональний масштаб і демонструють комплексний вплив. Поодинокі ініціативи малих громад часто не проходять поріг мінімальної бюджетної ефективності, тоді як об'єднання дозволяє сформувати консолідований економічний потенціал. У цьому контексті особливо важливим є активне використання можливостей програм Interreg

NEXT, URBACT та Європейського фонду регіонального розвитку. Участь у них дозволяє не лише залучити фінансовий ресурс, але й інтегрувати українські громади в європейський простір територіального планування, адаптуючи стандарти ЄС у сфері просторового розвитку та екологічного менеджменту.

4. Державно-приватне партнерство (ДПП) та регіональні агенції розвитку.

З огляду на обмеженість державного бюджету, доцільним є форсований розвиток механізмів державно-приватного партнерства. Об'єднання громад виступає тут як інструмент зниження інвестиційних ризиків, оскільки забезпечує більшу стабільність та передбачуваність реалізації інфраструктурних проєктів за рахунок диверсифікації джерел комунальних гарантій. Важливим є створення спеціалізованих інституцій — агенцій регіонального розвитку або міжмуніципальних проєктних офісів, які координуватимуть підготовку інвестиційних пропозицій, супроводжуватимуть тендерну документацію та забезпечуватимуть комунікацію з міжнародними партнерами. Це дозволить подолати типовий для українських громад брак компетенцій у сфері інвестиційного менеджменту та проєктного аналізу.

5. Правова та фінансова архітектура співробітництва.

Суттєвим елементом є реформування нормативно-правової бази. Чинне законодавство досі недостатньо врегульовує питання спільної власності територіальних громад, що створює юридичні колізії при реалізації спільних проєктів. Необхідно чітко визначити процедури укладення угод про міжмуніципальне співробітництво, механізми розподілу фінансових ресурсів та солідарної відповідальності сторін. Окремим блоком має стати запровадження стимулюючих механізмів: надання державних субвенцій виключно на конкурсних засадах для об'єднаних проєктів, застосування підвищених коефіцієнтів міжбюджетного вирівнювання для громад, які активно співпрацюють, або тимчасових податкових пільг для спільних комунальних підприємств. Такий підхід створить пряму фінансову мотивацію до об'єднання, що є критично важливим у повоєнний період тотальної бюджетної економії.

6. Розвиток людського капіталу та управлінської спроможності.

Ефективна міжмуніципальна співпраця неможлива без наявності кваліфікованих кадрів, здатних здійснювати стратегічне планування та управляти складними проектами. У цьому контексті доцільним є впровадження системних програм підвищення кваліфікації на базі регіональних університетів та за підтримки програм «Академії лідерства» від міжнародних партнерів. Окремий наголос має бути зроблено на стажуванні українських управлінців у громадах країн Європейського Союзу, що дозволить перейняти не лише формальні процедури, а й культуру співробітництва та довіри між громадами.

7. Соціальна згуртованість та інклюзивне врядування.

В умовах повоєнного відновлення критичним викликом є подолання соціальної травми та відновлення довіри до влади. Міжмуніципальна співпраця повинна супроводжуватися розвитком інструментів деліберативної демократії. Використання цифрових платформ для громадських консультацій, електронних петицій міжмуніципального рівня та спільних громадських бюджетів дозволить мешканцям різних громад спільно вирішувати, на які пріоритетні проекти спрямовувати консолідовані кошти. Це сприятиме формуванню спільної ідентичності та відчуття причетності до відновлення регіону.

Узагальнюючи, стратегічне вдосконалення механізмів об'єднання територіальних громад у процесі повоєнного відновлення України має ґрунтуватися на інтегрованому підході. Цей підхід органічно поєднує створення інституційної інфраструктури (сервісні хаби, агенції розвитку), технологічну модернізацію (цифрова екосистема), економічні стимули (ДПП, міжнародні програми Interreg, фінансові преференції для об'єднань) та соціально-кадрове забезпечення. Лише така синергія дозволить перетворити громади з пасивних реципієнтів державної допомоги на активних суб'єктів регіонального розвитку, забезпечивши формування стійких, конкурентоспроможних і соціально орієнтованих територіальних утворень, здатних відповідати на виклики воєнного часу та повоєнної відбудови.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного комплексного дослідження було здійснено системний аналіз теоретичних засад, нормативно-правового регулювання, організаційно-управлінських механізмів та практичних особливостей функціонування процесів об'єднання ресурсів територіальних громад в Україні. Окрему увагу приділено трансформації цих процесів в умовах воєнного стану, а також визначенню перспектив їх розвитку у контексті повоєнного відновлення держави та подальшої євроінтеграції. Узагальнення отриманих результатів дає підстави стверджувати, що сучасна система місцевого самоврядування перебуває у фазі глибокої структурної перебудови, яка характеризується переходом від класичної адміністративно-територіальної моделі управління до більш складної, багаторівневої, мережевої та ресурсно-коопераційної системи.

У ході дослідження встановлено, що реформа децентралізації, яка реалізується в Україні протягом останніх років, стала одним із ключових чинників модернізації системи публічного управління. Вона забезпечила формування базового рівня місцевого самоврядування у вигляді спроможних територіальних громад, яким було передано значний обсяг повноважень, фінансових ресурсів та відповідальності за надання публічних послуг населенню. Водночас було доведено, що формальне закріплення спроможності громад не завжди гарантує її фактичну реалізацію, оскільки реальна ефективність управління значною мірою залежить від ресурсної бази, інституційної зрілості, кадрового потенціалу та здатності реагувати на кризові виклики.

Особливо важливим результатом дослідження є встановлення того, що в умовах повномасштабної збройної агресії суттєво трансформувалися базові функції територіальних громад. Якщо у довоєнний період пріоритетами виступали економічний розвиток, залучення інвестицій, підвищення

конкурентоспроможності територій та покращення якості публічних послуг, то в умовах воєнного стану на перший план вийшли завдання забезпечення життєстійкості, безпеки населення, безперервності функціонування критичної інфраструктури, організації гуманітарної допомоги та підтримки внутрішньо переміщених осіб. Таким чином, відбулася зміна парадигми місцевого самоврядування – від моделі розвитку до моделі кризового управління та забезпечення стійкості.

У процесі аналізу нормативно-правової бази було встановлено, що правове регулювання в Україні загалом створює комплексну систему інструментів для функціонування територіальних громад, яка включає як механізми добровільного об'єднання, так і механізми міжмуніципального співробітництва. Законодавчо закріплені підходи дозволяють громадам як укрупнюватися з метою підвищення інституційної та фінансової спроможності, так і співпрацювати без втрати юридичної самостійності. Це формує дуальну модель розвитку місцевого самоврядування, яка поєднує стабільність адміністративної структури з гнучкістю горизонтальних зв'язків.

Дослідження показало, що міжмуніципальне співробітництво в сучасних умовах набуває статусу одного з ключових інструментів забезпечення стійкості територіальних систем. Його значення суттєво зросло в умовах війни, коли окремі громади часто не мають достатніх ресурсів для самостійного реагування на кризові ситуації. У таких умовах горизонтальна взаємодія дозволяє забезпечити ефект синергії, який проявляється у спільному використанні ресурсів, координації управлінських рішень, зниженні витрат та підвищенні швидкості реагування на виклики. Таким чином, міжмуніципальне співробітництво фактично трансформується у стратегічний механізм колективної безпеки та функціональної стійкості громад.

Окремим важливим результатом є узагальнення міжнародного досвіду, яке засвідчило, що у країнах Європейського Союзу міжмуніципальна співпраця є невід'ємним елементом системи місцевого управління. Зокрема, французька

модель характеризується високим рівнем інституціоналізації, централізованого планування та делегування значного обсягу повноважень на міжмуніципальний рівень, що дозволяє забезпечувати ефективне управління інфраструктурою та публічними послугами. Польська модель, навпаки, базується на гнучких договірних відносинах між громадами, що дозволяє швидко формувати партнерства під конкретні завдання та мінімізувати адміністративні витрати. Узагальнення цих підходів дає підстави для висновку про доцільність формування в Україні гібридної моделі міжмуніципальної взаємодії, яка поєднуватиме інституційну сталість із адаптивністю.

На основі проведеного аналізу встановлено, що перспективний розвиток системи місцевого самоврядування в Україні безпосередньо пов'язаний із подальшим поглибленням горизонтальної кооперації між громадами, цифровізацією управлінських процесів, розвитком міжмуніципальних сервісних структур, удосконаленням нормативно-правової бази та активним залученням міжнародних фінансових і технічних ресурсів. Особливе значення має створення інфраструктури спільного управління ресурсами, що дозволить підвищити прозорість, ефективність і підзвітність публічного управління.

Окремо слід підкреслити, що у процесі повоєнного відновлення України саме механізми об'єднання ресурсів територіальних громад можуть стати одним із ключових факторів успішної реконструкції держави. Вони дозволяють не лише оптимізувати використання фінансових, матеріальних та кадрових ресурсів, але й сприяють відновленню соціальної інфраструктури, зменшенню регіональних диспропорцій, активізації місцевого економічного розвитку та зміцненню соціальної згуртованості населення. У цьому контексті громади виступають не лише адміністративними одиницями, а повноцінними суб'єктами відновлення та розвитку.

Таким чином, підсумовуючи результати дослідження, можна стверджувати, що механізми об'єднання та міжмуніципального співробітництва територіальних громад є системоутворюючим елементом сучасної моделі

публічного управління в Україні. Вони забезпечують підвищення ефективності використання ресурсів, адаптацію до умов кризового середовища, формування стійких територіальних систем та створення передумов для довгострокового сталого розвитку держави. У стратегічній перспективі саме ці механізми визначатимуть здатність України не лише до відновлення після війни, але й до побудови сучасної, конкурентоспроможної та інтегрованої у європейський простір системи місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Державне управління: основи галузевого управління. Київ : Юрінком Інтер, 2019. 248 с.
2. Бабаєв В. М. Стійкість територіальних громад в умовах кризових явищ. *Комунальне господарство міст*. 2022. Т. 4, № 171. С. 2–8.
3. Безверхнюк Т. П. Європейські стандарти належного врядування на місцевому рівні : навч. посіб. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2018. 184 с.
4. Бориславська О. М. Децентралізація публічної влади: досвід країн ЄС та перспективи України : монографія. Харків : Право, 2021. 212 с.
5. Ганущак Ю. І. Територіальна організація влади. Київ : Логос, 2019. 160 с.
6. Децентралізація влади: порядок денний на наступний етап реформи / за ред. І. Коліушка. Київ : ФОП Москаленко О. М., 2020. 80 с.
7. Драгомирецька Н. М. Комунікативна діяльність в органах публічної влади : монографія. Одеса : Прінт, 2021. 256 с.
8. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.
9. Куйбіда В. С. Розвиток місцевого самоврядування в Україні в контексті європейської інтеграції. *Науковий вісник НАДУ*. 2020. № 2. С. 15–22.
10. Лазор О. Д. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика. Київ : Дакор, 2017. 560 с.
11. Монастирський Г. Л. Муніципальний менеджмент : підручник. Тернопіль : *Економічна думка*, 2021. 312 с.
12. Належне врядування в умовах війни : практичний посібник для громад / за ред. О. В. Врублевського. Київ : Програма U-LEAD, 2023. 124 с.
13. Негода В. А. Реформа децентралізації: від громад до спроможної держави. *Публічне управління*. 2021. № 3. С. 10–14.
14. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII.

15. Про запровадження національної системи стійкості : Указ Президента України від 27.09.2021 № 479/2021.
16. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III.
17. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII.
18. Пухтецька А. А. Європейські стандарти адміністративного права. Київ : КНТ, 2020. 192 с.
19. Роль територіальних громад у забезпеченні національної безпеки України : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2023. 45 с.
20. Романюк С. А. Децентралізація та регіональний розвиток : теорія і практика. Київ : Основи, 2019. 280 с.
21. Серьогін С. М. Професіоналізація державної служби в умовах трансформацій : монографія. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. 320 с.
22. Стійкість громад в умовах війни: виклики та рішення : зб. матеріалів конф. Львів : ЛНУ, 2023. 150 с.
23. Ткачук А. Ф. Місьцеве самоврядування та децентралізація. *Теорія та практика*. Київ : ІКЦ, 2020. 144 с.
24. Токовенко В. В. Державне управління в кризових ситуаціях. Київ : Вид-во НАДУ, 2017. 204 с.
25. Юзик Л. П. Співробітництво громад як інструмент регіонального розвитку. *Аспекти публічного управління*. 2021. Т. 9, № 5. С. 45–53.
26. Council of Europe. European Charter of Local Self-Government. Strasbourg : CoE Publishing, 2017. 48 p.
27. Diamond P. Resilient Governance: New Paradigms for Local Authorities. *Journal of Public Administration Research*. 2021. Vol. 14. P. 112–128.
28. Kuhlmann S., Wollmann H. Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe. Edward Elgar Publishing, 2019. 352 p.

29. Levy G. The Israeli Model of Community Resilience: Crisis Management Strategies. *Middle Eastern Studies*. 2022. №. 8. P. 55–70.
30. OECD. *Building Resilient Cities: Best Practices from OECD Countries*. Paris : OECD Publishing, 2020.
31. Pollitt C., Bouckaert G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*. Oxford University Press, 2017. 400 p.
32. Sørensen E., Torfing J. *Collaborative Governance in the Public Sector*. Georgetown University Press, 2021. 240 p.
33. Stoker G. *Why Politics Matters: Making Public Management Work*. Palgrave Macmillan, 2019. 215 p.
34. Swianiewicz P. The Future of Local Government Consolidation. *Local Government Studies*. 2021. Vol. 47, Iss. 1. P. 10–25.
35. UNDP. *Strengthening Local Resilience in Conflict-Affected Areas*. New York : UNDP, 2022. 68 p.

Протокол аналізу звіту подібності науковим керівником

Заявляю, що я ознайомився (-лась) з Повним звітом подібності, який був згенерований Системою виявлення і запобігання плагіату щодо роботи:

Автор: Назар Головка

Співавтор:

Назва: МЕХАНІЗМИ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Науковий керівник: професор Марина Білинська

Підрозділ: Кафедра освітнього менеджменту та публічного управління

Коефіцієнт подібності 1: 2.71%

Коефіцієнт подібності 2: 0.67%

Мікропробіли: 15

Заміна букв: 0

Інтервали: 0

Білі знаки: 0

Дата створення звіту: 2026-04-30 12:55:41.0

Після аналізу Звіту подібності констатую наступне:

Запозичення, виявлені в роботі є законними і не є плагіатом. Рівень подібності не перевищує допустимої межі. Таким чином робота незалежна і приймається.

Запозичення не є плагіатом, але перевищено граничне значення рівня подібностей. Таким чином робота повертається на доопрацювання.

Виявлено запозичення і плагіат або навмисні текстові спотворення (маніпуляції), як передбачувані спроби укриття плагіату, які роблять роботу невідповідною вимогам законодавства (Ст. 32. ЗУ Про вищу освіту, пункт 3.1, Ст. 42. ЗУ Про освіту) та вимог НАЗЯВО (Критерій 5), а також кодексу етики і процедур. Таким чином робота не приймається.

Обґрунтування:

Дата

експерт