

**Горбатюк М. В.,**

*кандидат історичних наук, старший науковий співробітник,  
старший науковий співробітник*

*відділу теорії та історії політичної науки*

*Інституту політичних і етнонаціональних досліджень  
імені І. Ф. Кураса Національної академії наук України*

## **СПІВРОБІТНИЦТВО УКРАЇНСЬКИХ ГРОМАД І РЕГІОНІВ ІЗ ЗАКОРДОННИМИ ПАРТНЕРАМИ В ЧАСИ ВІЙНИ: ПОТОЧНИЙ СТАН, ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

Міжнародна співпраця об'єднаних територіальних громад і транскордонне співробітництво регіонів є важливим елементом української євроінтеграції. Особливого значення вони набули після початку повномасштабного вторгнення військ РФ через зростаючу потребу українських міст та громад у залученні додаткових ресурсів і обміні досвідом. Нових стимулів співробітництву додало і отримання Україною статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу.

У зв'язку з цим активізувалася робота над реанімацією старих договорів та почалася робота над укладанням нових. За даними урядового порталу «Децентралізація» станом на середину квітня 2023 р. українські територіальні громади мали 1344 партнерств із муніципалітетами 52 країн з усіх континентів, крім Австралії [5]. Також українська влада станом на 2022 р. мала 265 угод про іноземне партнерство, укладених на регіональному рівні та 73 на субрегіональному рівні [1, р. 18].

Основним напрямком співробітництва українських органів місцевого самоврядування був Європейський Союз. На місцевому рівні 72,5% усіх угод було укладено з партнерами з ЄС, 6,6% – з іншими європейських країн, 7,3 % – з Туреччини і Південного Кавказу, 3,9% – з Китаю, 3,4% – зі США, 6,4% припало на решту світу. На регіональному та субрегіональному рівні частка партнерів з країн ЄС становила 67,4%, з Туреччини і Південного Кавказу – 7,1%, з Китаю – 7,1 %, з інших європейських країн – 3,3 %, з решти країн світу – 15% [1, р. 20].

Визначальними факторами, що впливали на співпрацю українських міст і регіонів з партнерами з ЄС були географічна і культурна близькість. Відтак, найбільше угод українські міста та громади уклали з партнерами з країн Центральної та Східної Європи (Польща – 46%; Угорщина – 7%; Словаччина, Румунія, Болгарія – по 5%; Чехія –

близько 3%), країнами Балтії (Литва – 5%; Естонія 3,5%; Латвія – 2%). З партнерами з більш віддалених країн Європейського Союзу угоди уклалися порівняно рідше; тут лідерами були Німеччина (6%), Франція та Італія (по 3%), Греція (2%). На регіональному і субрегіональному рівні головні партнери українських органів місцевої влади походили з Польщі (53%), Румунії (8%), Литви (6%), Словаччини (5%), Німеччини, Болгарії, Хорватії (близько 3,5% кожна); Угорщини, Чехії, Австрії (близько 3% кожна) [1, р. 24].

Важливо зауважити, що найбільше партнерів мали великі міста або територіальні громади в західній та центральній частинах країни. Натомість міста та регіони, розташовані у східній частині країни, значно менше залучені до територіальної співпраці, особливо на місцевому рівні.

В умовах війни територіальні громади в Україні, що й без того мали не високу інституційну спроможність, стали потребувати ще більше інформаційної підтримки і практичної допомоги у справі налагодження співпраці із закордонними партнерами. Ключову роль в цій ситуації відіграли міжнародні організації та організації громадянського суспільства, які вжили низку заходів для безпосередньої інформаційної, технічної та фінансової підтримки українських міст та регіонів, у тому числі у сфері організації співпраці між громадами і регіонами ЄС та України, надання гуманітарної допомоги тощо. У цьому напрямку працюють такі програми і проекти Ради Європи як «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні» (<https://www.slg-coe.org.ua/>), «Інтеркультурні міста», «Посилення демократії та довіри на місцевому рівні в Україні» (<https://www.coe.int/en/web/congress/home>) та ін.

Шведсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» та сервісна служба «Міста в Єдиному світі» (SKEW) агентства Engagement Global GmbH активно сприяють українським громадам у підтримці існуючих та налагодженні нових муніципальних партнерств шляхом організації зустрічей та закордонних поїздок, навчання та підвищення кваліфікації тощо. Вагомий вплив на розвиток партнерських відносин українських громад з муніципалітетами країн ЄС шляхом реалізації програми «Мости довіри: розширення можливостей громад з України та Європейського Союзу» здійснює програма U-LEAD з Європою (<https://u-lead.org.ua/>). Програма USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE) на період 2023–2025 рр. планує розробити та впровадити цільову програму «Міжнародне партнерство/Міжнародне менторство», метою якої є цілеспрямований пошук міжнародних партнерів для

українських громад, сприяння у створенні партнерств, допомога в укладенні та виконанні міжнародних угод про співпрацю.

Налагодженню міжнародного співробітництва громад сприяють і українські профільні асоціації органів місцевого самоврядування – Асоціація міст України (<https://auc.org.ua/>), Всеукраїнська асоціація об'єднаних територіальних громад (<https://communities.org.ua/>), Всеукраїнська асоціація громад (<https://communities.org.ua/>).

Існує низка технічних рішень для пошуку громадами міст-партнерів. Зокрема, заявку щодо пошуку міста-побратима можна залишити на урядовому інформаційному порталі реформи місцевого самоврядування «Децентралізація» (<https://decentralization.gov.ua/twincities>), платформі «United for Ukraine» (<https://unitedforua.org/instrukciya-dlya-uchasti/>), на порталі Ради європейських муніципалітетів і регіонів <http://www.twinning.org>, чи платформі Ради Європи «Cities4Cities» (<https://www.cities4cities.eu>).

В умовах війни міжмуніципальне співробітництво отримало достатню інформаційну підтримку. Зокрема у рамках Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні» на запит Міністерства розвитку громад та територій України були підготовлені методичні рекомендації «Щодо міжнародного муніципального партнерства» [3], а громадська організація «Центр спільних дій» розробила інструкцію «Знайти місто-побратима» [4].

Обопільне прагнення українських громад і областей та закордонних місцевих і регіональних влад до співпраці, в умовах небувалої до цього часу підтримки, призвело до експонентного зростання кількості нових партнерств. Як видно із сайту SKEW близько половини партнерств між українськими і німецькими містами, що входять до цієї мережі (а це 74 із більше 150) були налагодженні у 2022–2023 рр. [6]. Transparency International Ukraine виявили, що, 50 міст з із Рейтингу прозорості міст, укладеного цією міжнародною організацією, до середини вересня 2022 р. уклали 27 нових угод про побратимство. Зокрема, у Житомира, Києва та Чернівців з'явилося по 3 нових побратими, Кам'янець-Подільського, Одеси, Рівного та Харкова – по 2, Володимира, Дніпра, Дрогобича, Івано-Франківська, Коростеня, Миколаєва, Хмельницького, Червонограда, Черкас та Чернігова – по одному [7].

Існуючі до 2022 р. та нові, укладенні після повномасштабного вторгнення військ РФ, партнерства стали важливим фактором стійкості українських територіальних громад в часи війни. Виклики військового часу значною мірою змінили підхід до міжнародної співпраці на регіональному та локальному рівнях, вона стала більш конкретною і ефективною. Головними напрямками співпраці стали отримання

гуманітарної допомоги, обмін досвідом, адвокація України на більш високому державному рівні, забезпечення лікування та реабілітації постраждалих внаслідок військових дій, підтримка українців, які виїхали за кордон тощо.

За даними Transparency International Ukraine тільки у лютому–квітні 2022 р. міста 50 міст із Рейтингу прозорості міст отримували допомогу від своїх побратимів/партнерів більше 150 разів, найбільше допомоги надсидали міста з Польщі, Німеччини, Латвії, Литви, Чехії, Франції, Словаччини та Румунії, а найбільшу частку в допомозі склали продукти харчування, медикаменти та медичне обладнання, а також засоби гігієни й побутова хімія [2]. Також фахівці Transparency International Ukraine виявили 39 нових угод між партнерськими містами. Позитивним є те, що лише 7 з них мали на меті отримання гуманітарної допомоги, тоді як інші стосувалися співпраці у сфері освіти, науки і культури; економіки, підприємництва та інвестицій; молодіжної політики, спорту та туризму; охорони здоров'я; транспорту та інфраструктури тощо [7].

Не зважаючи на всі успіхи, яких досягли українські органи місцевого самоврядування в налаштуванні міжнародної співпраці, все ще існує велика кількість викликів, труднощів і перешкод, які мають бути подолані. Перш за все це ситуація невизначеності, яка пов'язана як із військовою та низьким рівнем безпеки, так і нестабільністю політичної ситуації в Україні та непослідовністю національних та регіональних еліт. Великий негативний вплив на розвиток співпраці мають системні обмеження: незавершеність реформи децентралізації в Україні (до цього часу не розділені повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів, а також між ОМС та місцевими органами виконавчої влади); підхід «зверху донизу» у формуванні державної політики; тенденції до централізації влади; малопомітність міст у плані відбудови України) тощо. Для майбутнього територіального співробітництва між ЄС та Україною надзвичайно важливою є потреба в довірі та підзвітності. У цьому контексті головним викликом для України є покращення прозорості, забезпечення верховенства права шляхом реформування судової і правоохоронної систем, а також боротьба з корупцією. Також існує низка конкретних перешкод адміністративного, правового, інституційного, економічного, фінансового та психологічного характеру, організаційні проблеми. Заважає ефективній співпраці і мовний бар'єр. На заваді міжмуніципальному співробітництву стоять і обмежені можливості Європейського Союзу – вже зараз помітно, що попит з боку України значно перевищує пропозицію з боку ЄС.

Проаналізувавши сучасний стан, проблеми і перспективи подальшого розвитку міжнародного співробітництва українських територіальних громад можемо зробити низку висновків. Російська агресія проти України з одного боку є великим ударом для територіальних громад, але з іншого створює можливості для активізації існуючих партнерських відносин та встановлення нових. Розвиток співробітництва між українськими та європейськими місцевими та регіональними органами влади є важливим кроком на шляху до членства України в ЄС. Базуючись на наявних дослідженнях доволі складно кількісно оцінити наслідки співпраці, тим не менше, варто відзначити, що гуманітарна допомога від партнерів на початковому етапі війни стала важливим компонентом стійкості українських громад, а на сучасному етапі співпраця приносить значні нематеріальні переваги у вигляді зростання взаємної довіри, отримання передового досвіду, покращення інституційної спроможності, що в кінцевому результаті створює підґрунтя для участі українських ОМС в інвестиційних проектах ЄС. У територіальній співпраці українські громади стикаються з низкою проблем і перешкод адміністративного, правового, інституційного, економічного, організаційного та психологічного характеру. Їх планомірне вирішення матиме далекосяжні наслідки у формі зростання обсягів та якості співпраці, покращенні інституційної спроможності громад залучати додаткові кошти для відбудови та розвитку, зростанні кваліфікованості та досвідченості кадрів органів місцевого самоврядування.

### **Список використаних джерел:**

1. Smętkowski M., Kniazevych A., Olechnicka A., Orchowska J. & Przekop-Wiszniewska E. 2023, Research for REGI Committee – Cooperation between EU cities and regions with their Ukrainian partners, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/733117/IPOL\\_STU\(2023\)733117\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/733117/IPOL_STU(2023)733117_EN.pdf)

2. Допомога міст-побратимів – Україні: хто і як підтримує наші міста. URL: <https://transparentcities.in.ua/articles/dopomoha-mist-pobratymiv--ukraini-khto-i-yak-pidtrymuie-nashi-mista>

3. Козіна В., Кошелюк М. Міжнародне муніципальне партнерство. Методичні рекомендації / Council of Europe. URL: [http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2023/01/Metodychni\\_rekomendatsii\\_partnerstvo\\_2022.pdf](http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2023/01/Metodychni_rekomendatsii_partnerstvo_2022.pdf)

4. Любарець А., Шокало К. Знайти місто-побратима. Коротка інструкція для органів місцевого самоврядування. URL:

<https://centreua.org/wp-content/uploads/2023/02/Znajty-misto-pobratyma.-Korotka-instruksiya-dlya-OMS.pdf>

5. Партнерство задля відновлення та розвитку. URL: <https://decentralization.gov.ua/twincities>

6. Список партнерств мережі SKEW. URL: <https://skew.engagement-global.de/spisok-partnerstv-merezi-skew.html>

7. Співпраця побратимів: у яких сферах іноземні муніципалітети підтримують українські міста. URL: <https://transparentcities.in.ua/articles/spivpratsia-pobratymiv-u-yakyykh-sferakh-inozemni-munitsypaliteti-pidtrymuiut-ukrainski-mista>

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-311-1-34>

**Горюнова Є. О.,**

*кандидат історичних наук, доцент,*

*директор Навчально-наукового гуманітарного інституту*

*Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*

## **ТРАНСФОРМАЦІЯ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ЄС НА ТЛІ РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКОЇ ВІЙНИ**

Перехід на новий рівень інтеграції – від економічних Спільнот до політичного союзу – вимагав від європейських політиків узгодження зовнішньополітичних дій, що знайшло відображення у формуванні «другої опори» ЄС – Спільної зовнішньої політики та політики безпеки (СЗПБ).

Однак інституалізація СЗПБ відбувається тільки на початку ХХІ ст. в межах Лісабонського договору, де були чітко визначені функції наднаціональних інституцій, принципи прийняття рішень та можливості впливу національних держав. Відповідно, головними інститутами в сфері СЗПБ виступають Європейська Рада як представництво голів держав та урядів та Рада ЄС на рівні національних міністрів. Тобто спільна зовнішня політика залишається в більшій мірі прерогативою національних держав, які мають досягнути консенсусу в процесі прийняття рішень. Це створює певні проблеми через можливість блокування одною державою рішень представників решти країн.

Важливу роль в формуванні спільних засад грає Верховний представник ЄС в сфері зовнішньої політики, який має в своєму розпорядженні розгалужену зовнішньополітичну службу ЄС.