

СЕКЦІЯ 4 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

СПІВПРАЦЯ МІЖ ГРОМАДАМИ У РОЗБУДОВІ СОЦІАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ РЕГІОНУ

COOPERATION BETWEEN TERRITORIAL COMMUNITIES FOR SOCIAL STABILITY IN THE REGION

У статті розглянуто процес співробітництва між громадами з точки зору його значення для досягнення соціальної стійкості регіону. Проаналізовано напрями посилення співпраці між громадами як один із механізмів розкриття їх потенціалу та стимулювання розвитку (на прикладі Західного регіону України) в умовах нової територіальної організації влади (насамперед ширших управлінських та бюджетних можливостей).

Виокремлено та охарактеризовано потенційні шляхи активізації співпраці між громадами в рамках розбудови соціальної стійкості регіону та реалізації його внутрішнього потенціалу. Зазначено, що активізація співробітництва на місцевому рівні посилює позитивний ефект децентралізації, а консолідація зусиль, ресурсних та організаційних можливостей громад для досягнення взаєморисних цілей може бути здійснена за допомогою широкого спектру методів (проектний менеджмент, спільне просторове планування, створення кластерів і «хабів», краудфандинг).

Наголошено на важливості інклюзивного підходу для забезпечення ефективності та постійності співробітництва між громадами, який передбачатиме участь місцевого бізнесу, агенцій регіонального розвитку, органів самоорганізації населення та громадських об'єднань, наукового та експертного середовища.

Констатовано наявність напрямів, на яких необхідною є активізація зусиль органів місцевого самоврядування, органів державної влади та локальних стейкхолдерів, а саме: 1) використання можливостей стратегування та взаємокоординованого просторового планування, здійснення інформаційно-роз'яснювальної роботи та проведення публічних комунікативних заходів, 2) мобілізація ресурсів для підтримки соціального підприємництва, 3) активізація розвитку громад шляхом ефективного використання потенціалу транскордонного та міжнародного співробітництва, 4) реалізація політики забезпечення соціальної згуртованості громад.

Ключові слова: співпраця між громадами, інклюзивність, децентралізація, місцеве самоврядування, розвиток регіону.

The article considers the process of cooperation between territorial communities and its importance for social robustness in the region. They were identified the ways of enhancement of cooperation between the communities as a one of the mechanisms to unlock their potential and stimulation of development (using the example of the Western region of Ukraine) under the conditions of a new territorial organization of power (particularly larger managerial and budgetary opportunities).

The potential ways of cooperation's activation between the citizens within a development of the region's social stability and fulfillment of their internal potential were identified and characterized. It was pointed out, that an activation of cooperation at the community level intensifies a positive effect of decentralization, and consolidation of efforts, resource and organizational capabilities of the communities for achievement of purposes can be performed with the help of wide spectrum of methods (project management, joint spatial planning, creation of clusters and "hubs", crowdfunding).

It was put an emphasis on the importance of inclusive approach for performance of effectiveness and permanency of cooperation between the citizens, that makes provision for a participation of the local business, agencies of regional development, authorities of population self-organization and public associations, scientific and expert community in providing cooperation between the communities.

It was stated the existence of directions where the activation of efforts of the local government bodies and state government bodies and local stakeholders is necessary, namely: 1) using the opportunity of strategic and internal spatial planning and the using of outreach and public communication activities, 2) mobilization of resources to support social entrepreneurship, 3) enhancing community development through effective use of cross-border and interregional cooperation, 4) achieving a high level of social cohesion of communities.

Key words: cooperation between territorial communities, inclusion, decentralization, local self-government, regional development.

УДК 352.07:338.2

DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.18.19>

Головка А.А.

к. політ. наук,
головний консультант
Національний інститут стратегічних
досліджень

Постановка проблеми в загальному вигляді. Формування спроможних громад, тобто таких, що володіють достатнім ресурсним потенціалом для вирішення місцевих про-

BLEM, є одним із ключових індикаторів успішності реформи місцевого самоврядування та формування нової територіальної організації влади в Україні. Однак 5-річний досвід

реформи децентралізації продемонстрував, що часто в ході вирішення окремих проблемних питань внутрішніх ресурсів громади не досить, тому постає необхідність встановлення мережових зв'язків з іншими громадами. Потреба у консолідації зусиль територіальних громад і досягнення динамічної взаємодії між ними важливі й для підвищення ефективності врядування та координованого просторового планування на локальному рівні.

В сучасних умовах поступової інтеграції України в європейський цивілізаційний простір співпраця між громадами є особливою формою місцевого самоврядування і передумовою активізації розвитку окремих територій і регіонів, чинником їх згуртованості. Така форма співробітництва, окрім встановлення міжмуниципальних зв'язків, повинна передбачати залучення широкого кола місцевих стейкхолдерів (бізнес, громадські організації, агенції регіонального розвитку, університети та науково-дослідні установи), забезпечення співпраці між українськими громадами та відповідними локальними суб'єктами сусідніх з Україною держав (в рамках використання інструментів транскордонного співробітництва).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження процесів співробітництва між громадами в умовах реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади репрезентоване в публікаціях таких авторів як А. Ткачук [6], Я. Жаліло [8], О. Шевченко [8], З. Сірик [7], О. Врублевський [2], В. Кравців [4], П. Жук [4] та інших.

В українському науковому та експертному середовищах було проведено дослідження питань визначення способів та інструментів співробітництва між громадами для реалізації потенціалу розвитку регіонів, визначення концептуальних засад міжмуниципального співробітництва (зокрема, між міськими та сільськими територіями), вивчення успішних європейських практик у цій сфері.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Доречними є подальші наукові розвідки щодо питань аналізу співробітництва між громадами як однієї з передумов забезпечення соціальної стійкості та розвитку регіону, виокремлення та характеристика засобів активізації та посилення ефективності кооперації між громадами, стратегування і координоване просторове планування процесу співробітництва між громадами, забезпечення інклюзивності процесу співробітництва, мобілізація внутрішніх ресурсів громад і залучення зовнішніх ресурсів в рамках міжнародної технічної допомоги, забезпечення ефективного проєктного менеджменту.

Метою статті є виокремлення та характеристика дієвих засобів активізації співпраці між громадами в рамках досягнення цілей соціальної стійкості регіону.

Виклад основного матеріалу. Активізація ефективної співпраці між громадами не обмежується виключно взаємодією між органами місцевого самоврядування (за координації облдержадміністрацій і центральних органів виконавчої влади). Вона повинна передбачати інклюзивний підхід, що базується на розширенні кола учасників процесу кооперації: місцевий бізнес, агенції регіонального розвитку, університети та їх науково-дослідні підрозділи, окремі науково-дослідні установи, наукове та експертне середовище, представництва міжнародних програм, а також суб'єкти зарубіжних країн (громади та регіони сусідніх країн, міжнародні фонди та організації).

Законодавство (ст. 1 Закону України «Про співробітництво територіальних громад») визначає співробітництво громад як *«відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень»* [9].

З огляду на нормативне визначення співпраці між громадами зумовлена досягненням спільних цілей або вирішенням певних проблем, які становлять спільний інтерес для громад, самостійно їх вирішити складно (або взагалі не можливо). Процес співробітництва є добровільним (результат свідомого рішення, а не зобов'язання, встановлене законом) та зумовлює взаємну відповідальність, рівноправність учасників та спільну мобілізацію наявних ресурсів [7, с. 104].

Станом на початок 2020 року доречно констатувати диференціацію показників інтенсивності співпраці між територіальними громадами в різних регіонах України, якщо брати як індикатор кількість укладених договорів між громадами та кількість громад, які скористалися інструментом міжмуниципального співробітництва. Йдеться про суттєве «відставання» областей Західного регіону (винятком є Львівська область) від середніх показників по країні, особливо від областей-лідерів – Полтавської та Вінницької (Таблиця 1).

Існуючі та потенційні форми кооперації між громадами повинні передбачати не тільки стимулювання розвитку та забезпечення соціальної стійкості громад, але й зміцнення соціаль-

Співробітництво між громадами (станом на 10.01.2020) [5]

Область	Загальна кількість проектів співробітництва	К-сть громад, які скористалися міжмуніципальним співробітництвом	Область	Загальна кількість проектів співробітництва	К-сть громад, які скористалися міжмуніципальним співробітництвом
Вінницька	95	169	Миколаївська	3	5
Волинська	27	37	Одеська	2	9
Дніпропетровська	12	29	Полтавська	109	283
Донецька	2	5	Рівненська	16	27
Житомирська	38	77	Сумська	50	60
Закарпатська	4	10	Тернопільська	12	21
Запорізька	9	27	Харківська	25	80
Івано-Франківська	12	39	Херсонська	4	11
Київська	8	9	Хмельницька	11	25
Кіровоградська	11	17	Черкаська	33	91
Луганська	4	9	Чернівецька	6	14
Львівська	23	78	Чернігівська	14	56
Всього проектів співробітництва / середня кількість на область				530/23	
Всього ініціатив міжмуніципального співробітництва / середня кількість на область				1188/50	

них та управлінських зв'язків між окремими територіями, формування засад згуртованості громад і практичного досвіду взаємодії у вирішенні конкретних місцевих завдань, усвідомлення взаємопов'язаності між співробітництвом громад та їх соціально-економічним добробутом (орієнтація на пошук і конструювання такої моделі взаємовідносин, за якої розвиток однієї громади стає однією з гарантій розвитку інших, що знаходяться з нею у партнерстві).

Погоджуючись із висновками А. Ткачука, О. Сергієнка, О. Лацко, О. Ватаманюк та інших вітчизняних експертів, які сформовані в результаті наукового аналізу європейської практики, доречно підкреслити, що інструменти міжмуніципального співробітництва в країнах ЄС є одним із ключових засобів пом'якшення міжтериторіальних асиметрій у розвитку (особливо між сільськими та міськими територіями).

Важливою характеристикою є наявність ефекту взаємодоповнення потенціалу громад, що на практиці передбачає створення таких умов, за яких добробут і розвиток одного учасника є умовою добробуту та розвитку іншого (наприклад, реалізація потенціалу сільських територій забезпечується завдяки відкриттю доступу до ресурсів місь-

ким територіям). Передовий досвід (зокрема практика країн ЄС) засвідчує важливе значення стратегування та просторового планування для ефективного співробітництва між громадами [6, с. 17].

У цьому контексті слід наголосити на необхідності впровадження *інклюзивного підходу* до політики сприяння розвитку громад, який має замінити все ще існуючі елементи *екстрактивного підходу*. Для розуміння відмінності зазначених вище підходів варто спиратися на ключові положення концепції Д. Аджемоглу та Д. Робінсона, застосовати їх щодо визначення шляхів розкриття потенціалу регіонів та окремих громад, підвищення ефективності управління на локальному рівні.

Інклюзивний підхід – створення умов для участі всіх соціальних і національних груп у процесі управління, чіткі правові гарантії та рівні права, безбар'єрність для соціальної активності, посилення взаємозв'язків між суб'єктами (в цьому випадку між громадами) та спільна координація у досягненні цілей, які становлять спільний інтерес.

Екстрактивний підхід – наявність перешкод для соціальної активності окремих груп населення: владні інституції монополізовані вузьким колом місцевих еліт, блокування участі населення (або окремих груп) в процесі

управління, формалізованість процесу врядування та недовіра до радчих і консультативних органів, в місцевих управлінців переважають особисті та корпоративні інтереси над інтересами громади [1].

Найважною є потреба в активізації зусиль на таких напрямках:

- необхідним є використання можливостей стратегування та взаємокоординованого просторового планування, що включає в себе формування спільних стратегічних документів / планів, коригування вже існуючих документів і планів громад, передбачення цілей активізації співпраці між громадами в обласних стратегіях розвитку (або формування окремого стратегічного документу на обласному рівні, присвяченого активізації співпраці між громадами);

- потреба активізації зусиль щодо проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи та публічних комунікативних заходів на локальному рівні з метою посилення компетенцій працівників органів місцевого самоврядування в сфері міжмуніципального співробітництва, транскордонного співробітництва проєктного менеджменту;

- доречно констатувати недосконалість і несистемність механізмів мобілізації ресурсів для підтримки ініціативи в сфері соціального підприємництва, що зумовлює потребу в більш широкому застосуванні таких інструментів як краудфандингові ініціативи, створення місцевих «креативних хабів». До того ж важливим аспектом є залучення ресурсів в межах міжнародної технічної допомоги, використання можливостей участі в ініціативах транскордонного співробітництва;

- пошук дієвих методів забезпечення згуртованості громад. Згуртованість громади (як різновид соціальної згуртованості) зумовлює пошук дієвих засобів розвитку в членів громад вмінь і зацікавленість у соціальній активності, що створює умови для зростання згуртованості та соціальної стійкості, підвищення залученості всіх соціальних груп (наприклад, національних меншин, внутрішньо переміщених осіб) до суспільного життя громад.

Набуває значення впровадження прогресивних ініціатив з метою активізації процесів всестороннього співробітництва між громадами:

1. *Забезпечення інклюзивності співпраці між громадами* – співпраця не повинна обмежуватися виключно взаємодією між органами місцевого самоврядування, важливо залучати широкий перелік місцевих стейкхолдерів (місцевий бізнес, кооперативні агенції регіонального розвитку, науково-дослідні установи, університети, експертне та наукове середовище). Це передбачає здійснення таких кроків:

- сприяння активізації співробітництва між місцевим самоврядуванням, агенціями регіонального розвитку та університетами (а саме науково-дослідними підрозділами в структурі університетів) у проведенні тренінгів, практикумів і семінарів щодо особливостей проєктного менеджменту, механізмів і форм співробітництва між громадами для новообраних депутатів;

- ініціювання створення на місцях консорціумів і партнерств спільного регіонального планування (за участі агенцій регіонального розвитку, університетів, представників експертного та наукового середовища, координаторів міжнародних програм) для здійснення ефективного управління впровадженням ініціатив та проєктів, що становлять спільний інтерес для громад і які громадам складно вирішувати самотійно.

2. *Мобілізація внутрішніх ресурсів для розкриття внутрішнього потенціалу та ефективної кооперації між громадами:*

- сприяння започаткуванню та реалізації краудфандингових ініціатив для співробітництва між громадами щодо об'єднання зусиль та мобілізації наявних у них грошових ресурсів, що передбачає формулювання мети, алгоритму дій і завдань, бюджету. В межах цього кроку необхідним є створення нових краудфандинг-платформ (за аналогом таких сайтів-платформ для краудфандингу як "CrowdCube", "Seedrs" та інших) та використання вже існуючих (наприклад «Спільнокошт») для залучення коштів громад, приватних інвесторів (можливим є як створення єдиної загальнонаціональної платформи, так і платформ на рівні окремих регіонів). Потенційними напрямками фінансування доцільно визначити підтримку ініціатив у сфері соціального підприємництва.

- реалізація кластерного підходу в межах стимулювання співробітництва між громадами шляхом сприяння об'єднанню підприємств, локалізованих на території двох або більше громад, для створення стійких взаємозв'язків між ними, взаємодії із науковими та освітніми установами, місцевим самоврядування з метою підвищення їх конкурентоспроможності. Це зумовлює створення «точок економічного зростання» кластерного типу з подальшим маркетинговим супроводом, промоцією, організаційно-економічною підтримкою;

- сприяння створенню та концентрації кластерних структур, які спеціалізуються на інноваційній підприємницькій діяльності (мобілізація ресурсів та об'єднання зусиль підприємств та установ в реалізації інноваційних проєктів) та подальше залучення місцевих громад до їх

функціонування. В рамках цього – створення «креативних Хабів» і спеціалізованих форм сприяння бізнес-ініціативам (наукових парків, «бізнес-інкубаторів») – організацій, які можуть використовувати наявні в них ресурси та інфраструктуру для розвитку в сфері нетворкінгу, бізнес-ініціативності та підтримки фрілансерів, насамперед у сфері креативної економіки, культури та творчих індустрій. Можливим варіантами може стати створення таких «платформ» при університетах, некомерційних організаціях (у перших двох випадках важливим буде пошук грантових джерел фінансування) або в якості бізнес-проектів.

3. Стратегування розвитку громад в умовах співробітництва:

- ініціювати розробку окремих регіональних стратегій активізації співробітництва між громадами (з огляду на потреби регіону та визначені напрями розвитку) або виділити для цього пункту окремий розділ в уже сформованих регіональних програмах;

- планування та проведення на місцевому рівні циклу заходів (у форматі презентацій, «круглих столів, нарад / консультацій) для інформаційно-роз'яснювальної роботи щодо механізмів, форм та основних переваг співробітництва між громадами; має включати в себе інформаційний супровід – висвітлення успішних прикладів і «кейсів» у місцевих ЗМІ, соціальних мережах, а також на сайтах держустанов.

4. Забезпечення соціальної згуртованості громад – досягнення достатнього рівня солідарності та соціальної єдності всередині громади та між громадами у досягненні соціально значимих цілей і при вирішенні спільних проблем, подоланні ізольованості окремих соціальних груп [3, с. 149]. З огляду на це важливим є забезпечення інклюзивності врядування на місцевому рівні – максимальне включення широкого кола представників громад у процес прийняття рішень, що є чинником підвищення легітимності і дозволить згуртувати громади:

- використання телекомунікаційних інструментів та «прямого включення» (live-трансляції через відеохостинг YouTube, соцмережу Facebook та інші засоби) в рамках проведення громадських слухань для якомога ширшого залучення членів громади до безпосередньої участі у здійсненні місцевого самоврядування (комунікації з місцевими депутатами, обговорення з ними проблемних питань і внесення пропозицій щодо їх вирішення). Створення на сайтах місцевого самоврядування онлайн-платформ для створення та реєстрації електронних петицій зі збору електронних підпи-

сів, висловлення підтримки / не підтримки рішень органів місцевого самоврядування шляхом електронного голосування;

- створення ініціативних груп із представників громади для вирішення конкретних місцевих проблем шляхом консультацій із представниками органів місцевого самоврядування, локальними стейкхолдерами щодо наявності проблем у тій чи іншій сфері та шляхів їх вирішення; аналіз наявних можливостей і ресурсів для вирішення конкретної проблеми; підготовка плану вирішення проблеми та здійснення запланованих заходів, залучення необхідних для цього ресурсів; моніторинг виконання запланованих заходів і загальна оцінка їх дієвості у вирішенні проблеми.

Набуває значення закріплення перерахованих напрямів активізації співробітництва між громадами в регіональних стратегіях розвитку, а також реалізація відповідних дій з боку органів місцевого самоврядування та органів державної влади (за загальної координації Міністерства розвитку громад та територій України).

Загалом має відбуватися зміна підходів у сфері міжмуніципального співробітництва в напрямі орієнтації на інклюзивність (співпраця з місцевими стейкхолдерами) і взаємодоповнення та формування стійких взаємозв'язків між учасниками. Важливо використовувати співробітництво між громадами як один зі шляхів створення оптимальних умов для досягнення соціальної стійкості регіону, реалізації потенціалу громад і коригування структурних деформацій регіонів.

Висновки. Забезпечення кооперації між громадами є однією з передумов соціальної стійкості та розкриття їх внутрішнього потенціалу, активізації розвитку регіону в умовах нової територіальної організації. У цьому контексті співпраця між громадами передбачає не тільки активізацію взаємодії між локальними спільнотами та місцевим самоврядуванням, але й використання ресурсу інклюзивності – залучення та взаємодію із місцевими стейкхолдерами (місцевий бізнес, агенції регіонального розвитку, науково-дослідні та експертні установи, відповідні підрозділи університетів, громадянське суспільство), що розширює можливості стимулювання співпраці між громадами, підвищує рівень їх згуртованості.

З огляду на конкурентні переваги саме Західного регіону (насамперед йдеться про географічну близькість до ЄС, позитивний екологічний імідж) доречно констатувати наявність «простору» для співпраці між

громадами в рамках транскордонного співробітництва (спільна участь в операційних програмах транскордонного співробітництва, використання можливостей міжнародної технічної допомоги), реалізація кластерного підходу в рамках співпраці (особливо в туристично-рекреаційній та аграрній сферах), сприяння впровадженню інноваційних проєктів та ідей.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Acemoglu D., Robinson J. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New-York : Crown Publishers. URL: <http://norayr.am/collections/books/Why-Nations-Fail-Daron-Acemoglu.pdf>.
2. Врублевський О. *Співробітництво територіальних громад»* (бібліотечка місцевого самоврядування). Київ : ЮСТОН, 2018. 56 с.
3. Головка А. Соціально-економічні та соціально-політичні чинники згуртованості громад (на прикладі Західного прикордоння України). *Епістемологічні дослідження в філософії, соціальних і політичних науках*. 2020. № 3(1), С. 148–155.
4. Кравців В.С., Жук П.В. Реформа адміністративно-територіального устрою: результати, проблеми, подальші дії. *Стратегічна панорама*. 2016. № 2, С. 107–112.
5. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування (станом на 10 січня 2020 року). *Децентралізація в Україні* : веб-сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf>.
6. Огляд ситуації щодо впровадження партнерств міських і сільських територіальних громад в умовах децентралізації та змін у державній регіональній політиці в Україні: аналітична записка / А. Ткачук, О. Сергієнко, О. Лацко, О. Ватаманюк та ін. Київ, 2019. 28 с.
7. Сірик З.О. Проблеми та можливості співробітництва територіальних громад України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 16, С. 102–107.
8. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп. / Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін.; за наук. ред. Я.А. Жаліла. Київ : НІСД, 2019. 192 с.
9. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 року № 1508. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення: 30.07.2020).